

Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker

Oddgeir Osland
Frode Longva
Merethe D. Leiren

Tittel: Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samferdselssaker

Forfatter(e): Oddgeir Osland; Frode Longva; Merethe Dotterud Leiren

TØI rapport 990/2008
Oslo, 2008-10
44 sider

ISBN 978-82-480-0918-4 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:
Telemark fylkeskommune; Vestfold fylkeskommune

Prosjekt: 3418 Fylkeskommunenes bestillerrolle i samferdselssaker

Prosjektleder: Oddgeir Osland

Kvalitetsansvarlig: Henning Lauridsen

Emneord:
kollektivtransport; vegpolitikk; fylkeskommuner

Sammendrag:
Rapporten drøfter de to fylkeskommunenes bestillerrolle i samferdselssaker, dvs overfor Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) og Statens vegvesen Region sør (SVRS). Forslag til tiltak for å bedre bestillerrollen presenteres.

Title: Public transport procurement at the county level in Norway

Author(s): Oddgeir Osland; Frode Longva; Merethe Dotterud Leiren

TØI report 990/2008
Oslo: 2008-10
44 pages

ISBN 978-82-480-0918-4 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:
Telemark County Council; Vestfold County Council

Project: 3418 Public transport procurement at the county level in Norway

Project manager: Oddgeir Osland

Quality manager: Henning Lauridsen

Key words:
public transport; road policy; county council

Summary:
The report discusses how the Telemark and Vestfold counties in Norway fulfill their roles as buyers and coordinators of transport services, and how they may improve their roles.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Transportøkonomisk institutt (TØI) presenterer med dette rapporten ”Fylkeskommunenes bestillerrolle i samferdselssaker”. Rapporten er skrevet på oppdrag for Telemark og Vestfold fylkeskommune.

Formålet med rapporten er å analysere hvordan de to fylkeskommunene ivaretar (i) kjøps- og bestillingsfunksjonen, (ii) kontroll- og rapporteringsfunksjonen, og (iii) samordnings- og koordineringsfunksjonen, overfor henholdsvis Statens vegvesen Region Sør (SVRS) og Vestviken Kollektivtrafikk (VKT). På bakgrunn av dette foreslås det tiltak som skal hjelpe fylkeskommunene til å utvikle bestillerrollen slik at den ivaretas på en effektiv, god og tydelig måte.

Anne-Gro Ahnstrøm, fagansvarlig for samferdsel i Vestfold fylkeskommune, og Bjørg Hilde Herfindal, seksjonsleder for infrastruktur, areal og kulturminner i Telemark fylkeskommune, har vært kontaktpersoner i de respektive fylkeskommunene. De har begge bidratt med fruktbare kommentarer og innspill underveis.

Rapporten er skrevet i samarbeid mellom forfatterne, som også har samarbeidet om datainnsamlingen. Forskningsleder Oddgeir Osland har vært prosjektleder og har hatt hovedansvaret for kapittel 1, 2 og 4. Frode Longva har hatt hovedansvaret for kapittel 3, mens Merethe Dotterud Leiren har skrevet kapittel 4 i samarbeid med Oddgeir Osland. Konklusjon og forslagene til tiltak (kapittel 5) er skrevet av forfatterne i fellesskap. Forskningsleder Henning Lauridsen har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, oktober 2008

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm

Instituttssjef

Arvid Strand

Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag	3
Dagens bestillerrelasjon mellom fylkeskommunene og VKT	3
Dagens bestillerrelasjon mellom fylkeskommunene og SVRS	4
Videre utvikling og forslag til tiltak.....	4
1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 To blikk på bestillerroller	7
Prinsipal-agent-blikket: Skillet mellom mål og midler	7
Et statsvitenskaplig blikk: Politikk som kompromisser der ”djevelen sitter i detaljene”	9
1.3 Metode og datagrunnlag.....	10
2 Dagens formelle bestillerorganisering	11
2.1 Fylkesadministrasjonens bestiller-utøver modell.....	11
2.2 Fylkeskommunens politiske og administrative organisering	12
Fylkeskommunenes politiske organisering	12
Fylkeskommunenes administrative organisering	12
VKI og SVRS: AS og forvaltningsorgan.....	13
2.3 BTV-forsøket og situasjonen frem til 2008	14
BTV-forsøket	14
BTV og Vestviken Kollektivtrafikk.....	15
BTV og Statens vegvesen	15
Avslutning av BTV-forsøket og endrede vilkår for styring.....	16
3 Fylkeskommunene og VKI	17
3.1 Offentlige kjøpsformer i Norge i dag	17
3.2 Telemark og Vestfolds kjøp av lokal kollektivtransport.....	18
3.3 Vestviken Kollektivtrafikk som organisasjon	21
3.4 Kontraktstyring gjennom ramme- og leveringsavtale.....	21
Rammeavtalene	21
Årlige leveranseavtaler	23
3.5 Eierstyring	24
3.6 Beslutningsprosess	24
3.7 Kontroll- og rapporteringsrutiner i de to fylkene	25
3.8 Rapporterte og observerte problemer og utfordringer	25
4 Fylkeskommunene og Statens vegvesen	28
4.1 Sams vegadministrasjon.....	28
4.2 Vegvesenets organisering.....	29
4.3 Beslutningsprosess	29
4.4 Iverksetting.....	30
4.5 Rapportering.....	31
4.6 Rapporterte og observerte problemer og utfordringer	32
5 Overordnede veivalg og mulige tiltak	34
5.1 Et overordnet veivalg – hvordan styre?	34
5.2 Forslag til konkrete tiltak	36
Referanser	40
Vedlegg 1: Intervjulist	42
Vedlegg 2: Intervjuguide	43

Sammendrag

Rapporten gir en beskrivelse og vurdering av hvordan de to fylkeskommunene Vestfold og Telemark samarbeider med Statens Vegvesen Region Sør (SVRS) og Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) med hensyn til kjøps- og bestillingsfunksjonen, kontroll- og rapporteringsfunksjonen og samordningsfunksjonen.

En hovedkonklusjon i rapporten er at det foreligger informasjonsasymmetri mellom fylkeskommunenes samferdselsenheter som bestillere og hhv SVRS og VKT som utførere. I mange tilfeller har ikke de to fylkeskommunene tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å vurdere og å overprøve de faglige vurderingene som kommer fra SVRS og VKT – for eksempel om effekter av budsjettmessige endringer. Dette svekker dermed også fylkeskommunenes samordningsfunksjon og muligheter for omprioriteringer mellom ulike saksområder. Denne får økt betydning gjennom den utvidede rollen som fylkeskommunen vil få med økt ansvar for de øvrige riksveiene.

Dagens bestillerrelasjon mellom fylkeskommunene og VKT

Tradisjonelt har en i Norge hatt en modell med et lite samferdselskontor i fylkeskommunen som har hatt det administrative ansvaret for kollektivtransport, mens operatørene har kjørt på framforhandlede nettokontrakter og har hatt inntektsansvar og ansvaret for ruteplanlegging. I økende grad ser en etablering av bruttoanbud, og oppbygging av en mer profesjonell kjøpsenhet på offentlig side, enten som AS eller som fylkeskommunalt foretak. Disse nye administrasjonsorganene (som VKT) har også overtatt inntektsansvaret og ansvaret for ruteplanlegging og markedsføring. Mens Vestfolds kjøpsregime er i samsvar med den nye modellen, innebærer Telemarks inntreden i VKT at en har en kombinasjon av den tradisjonelle modellen når det gjelder kjøps- og kontraktsformer – og den nye modellen når det gjelder fylkeskommunens relasjon til kjøpsorganet.

Begge fylkeskommuner har etablert en modell med kontraktstyring av VKT gjennom en rammeavtale som regulerer ansvarsdelingen mellom partene, mens de har leveranseavtaler som omhandler produksjon og bevilgning. Tilsvarende gis det tertialrapporter på sentrale områder som kostnads- og inntektsutvikling, ruteproduksjon og passasjerstatistikk. VKT har også en sentral rolle i den politisk-administrative saksbehandlingsprosessen, både i form av å gi informasjonsgrunnlaget i form av statistikk og rapporter, og ved at det er etablert en praksis med at VKT er til stede ved utvalgs- og fylkestingsmøter i saker som gjelder deres virksomhet.

Dagens bestillerrelasjon mellom fylkeskommunene og SVRS

Forholdet mellom fylkeskommunene og Statens vegvesen er regulert gjennom bestemmelsen om sams vegadministrasjon, en vegadministrasjon som tjener både fylkeskommunene og staten. I instruksen for Statens vegvesen heter det videre at i saker som gjelder fylkesveger, er fylkeskommunen vegvesenets overordnede. Det heter også at Statens vegvesen har ansvar for å forestå utbygging, drift- og vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesvegnettet, fremme forslag til flerårige planer og budsjetter og sørge for iverksetting av slike vedtak. SVRS har oppnevnt en fylkeskontakt til hver fylkeskommune.

Fylkeskommunene bestiller tjenester fra SVRS gjennom et handlingsprogram og årlige budsjetter. SVRS sitter på mye av fagkompetansen når det gjelder veg, og initierer mange saker. Det er imidlertid fylkeskommunenes administrasjon som har det formelle saksansvaret. SVRS er representert på hovedutvalgs- og fylkestingsmøter. Statens vegvesen har det iverksettende ansvaret for både vegbygging, drift og vedlikehold – også av fylkesveiene. SVRS inngår femårige drifts- og vedlikeholdsavtaler med entreprenører basert på områdevis funksjonskontrakter. Disse dekker både fylkesveger og riksveger. Slike kontrakter er standardiserte på landsbasis, med høy grad av spesifisering og basert på priskonkurranse. Utbyggingskontraktene har samme type anbudsregime som anbudskontrakter for drift- og vedlikehold, og er basert på felles maler og til dels også felles utlysinger. Rapporteringen til Vestfold skjer i form av tertialrapporter som først og fremst omhandler økonomi og avvik, mens SVRS kun oversender regnskapstall til Telemark.

Videre utvikling og forslag til tiltak

Vår hovedvurdering er at det foreligger informasjonsasymmetri mellom fylkeskommunenes samferdselsenheter og hhv SVRS og VKT. Fylkeskommunene har i mange tilfelle ikke tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å vurdere og overprøve de faglige vurderingene som kommer fra SVRS og VKT – for eksempel om effekter av budsjettmessige endringer. Dette svekker dermed også deres samordningsfunksjon, for eksempel når det gjelder å kunne foreslå omprioriteringer mellom ulike saksområder.

I kapitlet skisseres to hovedstrategier for å endre denne type informasjonsasymmetri: harde/fullstendige eller myke/relasjonelle kontrakter. Ved hard kontraktstyring (tilsvarende den vi antar hhv SVRS og VKT benytter i sin bestillerrolle overfor entreprenører og operatører) legger en vekt på utvikling av kontroll- og kontraktskompetanse og teknisk fagkompetanse som gir innsikt i produksjonen. Ved mykere kontraktstyring legger en vekt på utfyllende fagkompetanse, fleksibel rolleforståelse og felles møtearenaer.

Begge strategier krever ressurser til utvikling, oppfølging og kontroll, men peker altså i noe ulik retning når det gjelder kompetansekrav. Rapporten foreslår imidlertid også noen tiltak som bør vurderes uansett. Vi antar for eksempel at den nye og utvidede rollen som fylkeskommunen vil få med økt ansvar for det som nå

er øvrige riksveier, tilsier styrket kompetanse på dette området. Tilsvarende bør en vurdere mer ensartede og bedre rapporteringsrutiner på begge saksområder i begge fylker og økt administrativ samordning mellom fylkeskommunene som muliggjør slike grep. En bør også avklare rolledelingen og samhandlingen mellom folkevalgte og fagkyndige representanter for SVRS og VKT. I dag møter både fylkeskommunens administrasjon og SVRS og VKT i de politiske fora som diskuterer deres saksområder. Dette gir fleksibel informasjonsflyt til politikerne, men kan øke problemene med informasjonsasymmetri. En slik rolleavklaring kan dels knyttes til valg av strategi, men bør trolig også sees i sammenheng med utførerorganets tilknytningsform – dvs om det er et AS som VKT eller et statlig forvaltningsorgan som SVRS, hvis relasjon til fylkeskommunen er regulert gjennom bestemmelsen om sams vegadministrasjon.

1 Innledning

Problemstillingen i denne rapporten er hvordan de to fylkeskommunene Vestfold og Telemark samarbeider med Statens vegvesen Region Sør (SVRS) og Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) i dag med hensyn til:

- Kjøps- og bestillingsfunksjonen
- Kontroll- og rapporteringsfunksjonen
- Samordningsfunksjonen

I forhold til både bestillingsfunksjonen og samordningsfunksjonen har vi valgt å inkludere og gjøre et skille mellom rollen som faglig utreder og iverksetter. Videre skal vi klarlegge om dagens rolle- og ansvarsdeling fungerer hensiktsmessig i forhold til fylkeskommunens todelte rolle som 1) ansvarlig for overordnede målsetninger og økonomiske rammer for kollektivtransporten og vegnettet, og 2) regional utviklingsaktør. Hvilke mulige forbedringer kan gjøres i samarbeidet mellom de to fylkeskommunene og SVRS og Vestviken?

Hensikten med rapporten er å avklare de to fylkeskommunene Telemark og Vestfolds bestillerfunksjon overfor VKT og SVRS, og å foreslå tiltak som skal bidra til å utvikle bestillerrollen og at den ivaretas på en effektiv, kvalitativ god og tydelig måte.

1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for utredningen er at fylkeskommunen innen samferdsel har en funksjonsdeling med Statens vegvesen i vegsaker og Vestviken Kollektivtrafikk i kollektivsaker. *Fylkeskommunen* har ansvar for overordnede føringer og mål for fylkesvegnettet og kollektivtransporten, og avklarer de årlige økonomiske rammene for investering og drift av disse. I tillegg har fylkeskommunen en sentral rolle i den regionale utviklingen hvor samferdsel spiller en viktig rolle.

Statens vegvesen er innkjøper/gjennomfører for fylkeskommunen når det gjelder fylkesveger. Vegvesenet har ansvar for stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet og gir generelle retningslinjer og føringer for infrastrukturtiltak. I tillegg koordinerer vegvesenet sentrale utviklingsprosjekter. I denne sammenhengen er fylkeskommunene samarbeidspartnere, høringsorganer og har avgjørende innflytelse på budsjetter knyttet til øvrige riksveger. Fra 2010 står aktørene også overfor en regionreform som vil kunne føre til at fylkeskommunen får ansvaret for det øvrige riksvegnettet, det vil si et utvidet vegansvar.

Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) er et kjøpsorgan for kollektivtrafikk tjenester på vegne av fylkeskommunene Buskerud, Telemark og Vestfold. Vestviken Kollektivtrafikk ble besluttet opprettet i april 2005 etter modell fra Vestfold Kollektivtrafikk med den forskjellen at Vestviken administrerer tjenester på vegne av tre fylkeskommuner, mens Vestfold Kollektivtrafikk var

administrasjonsselskapet til Vestfold. Da Vestfold bestemte seg for å trekke seg ut av regionsamarbeidet Buskerud-Telemark-Vestfold (BTV), stilte Buskerud fylkeskommune spørsmålsteget ved om den ønsket å videreføre samarbeidet i Vestviken. I Telemark har en også stilt spørsmål ved dette, og har fylkestingsvedtak fra juni 2008, som blant annet sier: ”Fylkestinget ber fylkesrådmannen om å greie ut konsekvensane ved å trekke seg ut eller eventuelt bli verande i VKT”.

1.2 To blikk på bestillerroller

Oppfatninger om hva som bør være fylkeskommunens rolle som bestiller av henholdsvis kollektivtransport, og utbygging, drift og vedlikehold av fylkesveger vil variere avhengig av faglig og politisk perspektiv. Når det gjelder faglige perspektiv som vi legger til grunn for denne utredningen, vil vi skille mellom et prinsipal-agent-blikk forankret i økonomisk teori og et blikk på politikk som forhandlinger om enkeltsaker forankret i bestemte typer statsvitenskapelig teori.

Prinsipal-agent-blikket: Skillet mellom mål og midler

Prinsipal-agent perspektivet ligger bak mye av endringer i retning av nye styringsmodeller i offentlig sektor (såkalt New Public Management-tenkning), slik både etableringen av Vestviken AS og utskillingen av planlegging og produksjon i Vegvesenet er uttrykk for.

Et prinsipal-agent perspektiv (Petersen 1995) innebærer å gjøre et skille mellom prinsipalen som i denne sammenheng er den som benytter noen til å utføre en tjeneste, og agenten som er utøveren. Sentralt her er spørsmålet om *informasjonsasymmetri*: Om agenten besitter informasjon som gjør det mulig å opptre opportunistisk, det vil si å utnytte sitt informasjonsovertak til å utføre tjenesteproduksjonen på en måte som i større grad er i prinsipalens disfavør enn dersom så ikke var tilfelle.

Informasjonsasymmetri kan reduseres på to måter: Gjennom kontroll med eller insentiver rettet mot *arbeidsutførelsen*, eller overfor *resultatet* av produksjonen. Mangel på kontroll kan føre til ulike problemer for prinsipalen, avhengig av kjennetegn ved agenten. I de tilfellene agenten er en profitt-maksimerende aktør, som for eksempel private buss-selskaper eller entreprenører, er det grunn til å anta at agenten vil bruke informasjonsovertaket til å maksimere inntekter. I de tilfeller agenten er offentlige, ikke profittmaksimerende aktører vil de kunne benytte informasjonsovertaket til å maksimere økonomiske ressurser (for å øke slakk eller handlekraft), eller til å realisere andre målsetninger enn de som prinsipalen er opptatt av.

I denne utredningen står en overfor toleddete prinsipal-agent relasjoner, fordi det 1) er tale om en relasjon mellom fylkeskommunen og hhv SVRS og VKT der førstnevnte er prinsipal og de andre er agenter, og 2) i neste omgang er SVRS og VKT prinsipaler i relasjoner til operatører og entreprenører. Dette kompliserer en

slik evaluering. Vi retter her hovedoppmerksomheten mot ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og hhv VKT og SVRS, men i noen grad også mellom de sistnevnte og operatørene. Grunnen er dels at relasjonen mellom VKT og operatører og SVRS og entreprenører påvirker handlingsrommet til fylkeskommunen (for eksempel på grunn av kontraktslengde og -utforming). Det kan også være et "misforhold" mellom de to relasjonene, som dobbeltadministrasjon (dobbel opp med kompetanse som innebærer unødig ressursbruk) eller underadministrering (manglende kompetanse som innebærer manglende ressurs- og resultatkontroll).

Når man skal studere prinsippal-agentrelasjoner, er det vanlig å skille mellom beslutninger på strategisk, taktisk og operativt nivå (se for eksempel Longva m.fl. 2005). Mens beslutninger på strategisk nivå omhandler spørsmålet om *hva som er målene* for hhv kollektiv- og vegpolitikken, omhandler beslutninger på taktisk nivå bestemmelser om hvordan disse målene skal nås (som utforming av tilbudet i form av priser, rutetilbud, vegstandard osv.). Beslutninger på operativt nivå dekker på sin side problemstillinger rundt den daglige driften av transportsystemet, det vil si i hvilken grad og hvordan operatører eller entreprenører leverer den tjenesten som er bestemt av det taktiske nivået.

Hvordan man fordeler ansvaret mellom det strategiske og det taktiske nivået, har betydning for hvilken informasjon man har tilgang til og hensiktsmessig ansvarsfordeling mellom det taktiske og det operative nivået. Sagt med andre ord: Valg av ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og hhv SVRS og VKT (den første prinsippal-agentrelasjonen) vil påvirke hensiktsmessig styringssystem mellom SVRS/VKT og deres utøvere (den andre prinsippal-agentrelasjonen).

Et sentralt spørsmål i vurdering av bestillerrollen er dermed hvordan ansvars- og rolledelingen er når det gjelder beslutninger på disse tre nivåene mellom hhv fylkeskommunene, de som på vegne av fylkeskommunene gjennomfører det offentlige kjøpet, VKT og SVRS, og igjen deres rolle i forhold til operatører og entreprenører. Og hvordan ansvarsfordelingen mellom disse tre nivåene står i forhold til hverandre.

Gjennomgangen av prinsippal-agent-perspektivet kan oppsummeres i tre spørsmål som berøres videre i rapporten:

- Hvilken informasjon har fylkeskommunen (prinsippalen), og hvilke muligheter for strategiske tilpasninger fører eventuell informasjonsasymmetri til?
- Hvilke kontroll- og insentivsystemer har fylkeskommunen opprettet for å redusere problemene knyttet til informasjonsasymmetri?
- Er det balanse eller "misforhold" mellom de to bestillerrollene som henholdsvis fylkeskommunene og SVRS/VKT har?

Et statsvitenskapelig blikk: Politikk som kompromisser der ”djevelen sitter i detaljene”

Det er en etablert oppfatning i de styringsmodellene som blant annet ligger til grunn for etablering av selskap av VKTs type, at forholdet mellom politikk og administrasjon er at politikerne kun skal foreta beslutninger på strategisk nivå, dvs som omhandler målene og avveininger mellom disse. I et statsvitenskapelig perspektiv utvides og endres perspektivet på politikerroller noe. En får klarere fram at politikk handler om å representere velgere, og å bli gjenvalgt av disse. Og velgere er ofte opptatt av helt konkrete velferdsspørsmål: Går en bestemt bussrute fra a til b? Er veien fra x til y dårlig vedlikeholdt?

Ulike måter å organisere og definere ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon, gir ulike politikerroller i skjæringsfeltet mellom politikk og administrasjon (er det politikere, administrasjon, kjøpsorgan eller operatør/entreprenør som er ansvarlig dersom bussen uteblir eller veien er dårlig vedlikeholdt?). Uansett rollefordeling, også når rollefordelingen er preget av at politikerne skal ha ansvar for de overordnede spørsmålene, kan ”djevelen sitte i detaljene” – det er ofte enkeltsakene velgerne er opptatt av. Dermed er det, uavhengig av rolledeling, behov for en avveining mellom overordnede spørsmål på den ene siden, og behovet for å gi politiske signaler som løser enkeltsaker med ”politisk sprengkrutt” på den andre. Politikerroller omhandler ulike måter å håndtere slike utfordringer.

I dette perspektivet handler politisk organisering om mer enn å få til en mest mulig effektiv organisering, basert på mål-middelrasjonalitet. Det handler også om å lage rom for politikk som forhandlinger, kompromisser og også løsning av ”detaljer” (Offerdal 1992). Organisasjoner er gjennomtrengt av verdier, de er blitt institusjonaliserte (Selznick 1957), og fylkeskommunen er en organisasjon der politikk også omhandler konkrete vegstubber eller bussruter i nærmiljøet.

Rolle- og ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon omhandler også skillet mellom utredning, beslutninger og iverksetting, der den etablerte rollefordelingen er at politikere skal foreta prioriteringer, mens administrasjonen skal a) gi det faglige grunnlaget for å foreta slike prioriteringer og b) lojalt iverksette dem når de er vedtatt. Også her vil det ofte være behov for pragmatiske løsninger der det foregår politisk kommunikasjon forut for den administrative innstilling, administrative råd i den politiske beslutningsprosessen, og politisk kommunikasjon ved omprioriteringer. Vår utredning omhandler tre hovedtyper administrative organer: Fylkeskommunen, SVRS og VKT.

Mens prinsipal-agentperspektivet leder oppmerksomheten mot hvilke kontroll- og insentivsystemer som er opprettet mellom fylkeskommunen og hhv SVRS og VKT, leder det statsvitenskapelige blikket oppmerksomheten mot arenaer for politisk innflytelse og representasjon. Gjennomgangen av det sistnevnte perspektivet kan oppsummeres i to spørsmål som tas opp videre i rapporten:

- Hvordan er ansvarsdelingen mellom fylkeskommunen og SVRS/VKT i utredningsfasen og iverksettingsfasen av politiske vedtak – og deres respektive relasjoner til folkevalgte organer?

- I hvilken grad ligger mulighetene til rette for fleksibel kommunikasjon av politiske signaler og politiske omprioriteringer til administrasjon og til iverksettende organer?

1.3 Metode og datagrunnlag

De beskrivelsene og vurderingene som blir gjort i denne utredningen, er basert på intervjuer, dokumentanalyser og litteraturstudier. Vi har gjennomført intervjuer med sentrale aktører i Telemark fylkeskommune, Vestfold Fylkeskommune, Vestviken Kollektivtrafikk og Statens Vegvesen Region Sør. Intervjuene har gitt innblikk i formelle og uformelle samarbeidsrelasjoner aktørene imellom og deres vurderinger av hvordan samarbeidet fungerer i dag og eventuelt forbedringspotensial. Intervjupersonene omfatter fire representanter fra administrasjonen i de to fylkeskommunene, fem politikere (både fra hovedutvalg og styret i Vestviken Kollektivtrafikk, og fra politisk posisjon og opposisjon i de to fylkeskommunene), fire representanter med ulike funksjoner fra Statens vegvesen Region Sør, direktøren i Vestviken Kollektivtrafikk og leder for Vestvikens Telemarkkontor, i tillegg til selskapets styreleder (se vedlagt intervjuliste og intervjuguide, henholdsvis Vedlegg 1 og Vedlegg 2).

Dokumentanalyser av tilgjengelig materiale har gitt informasjon om formell ansvarsfordeling, kontraktsrelasjoner, rapporteringsrutiner og styringsinformasjon aktørene i mellom. Denne er sammenstilt med intervjuinformasjonen om hvordan disse formelle rutine og kontraktsrelasjonene blir forstått og gjennomført i praksis. Påliteligheten ved våre beskrivelser er søkt styrket gjennom at de som har vært intervjuet er blitt forelagt utkast til sluttrapport og har hatt anledning til å kommentere denne.

Spesifiseringen av konkrete tiltak rettet mot fylkeskommunens bestillerfunksjon, baserer seg i tillegg til innspill fra aktørene også på kunnskap om andre foreliggende studier på området.

Det er noen særlige metodiske utfordringer som bør taes med i vurderingen av de beskrivelser og konklusjoner som vi trekker: Utredningen er gjennomført i en periode der det pågår omfattende endringsprosesser som ikke har ”satt seg” etter avviklingen av BTV-samarbeidet, men der politikere og administrasjon i fylkeskommunen har fått tilbake et klarere ansvar. Videre har vi i første rekke intervjuet de i den fylkeskommunale administrasjonen som er direkte ansvarlige for samferdselssaker og koordinering av disse (Regional- og utviklingsavdelingen i Vestfold og Seksjon for infrastruktur, areal og kulturminne i Telemark). Vi omtaler disse i noen tilfeller under samlebetegnelsen ”samferdselsenhetene”. Vi går altså ikke inn på de intraorganisatoriske forhold i fylkeskommunens administrasjon, men vurderer i første rekke disse fylkeskommunale enhetenes relasjon til henholdsvis SVRS og Vestviken.

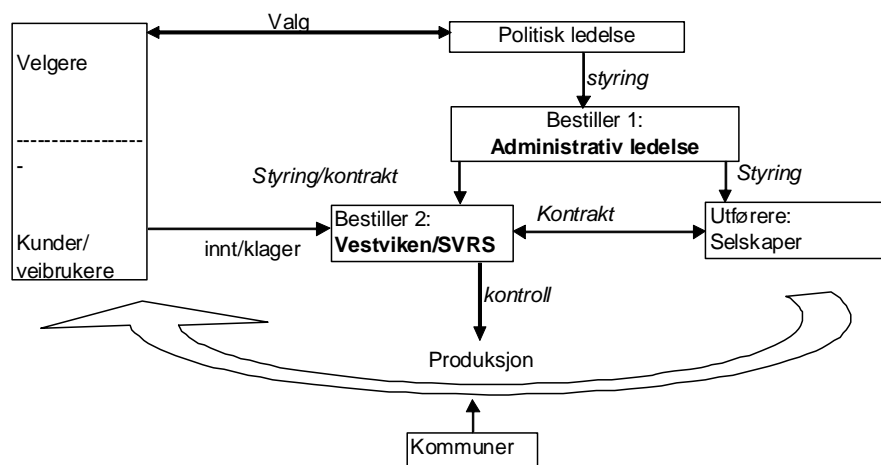
2 Dagens formelle bestillerorganisering

Temaet for denne utredningen er relasjonen mellom fylkeskommunen og de to ulike enhetene som de bestiller tjenester fra – et forvaltningsorgan (Statens vegvesen) og et aksjeselskap (Vestviken Kollektivtrafikk). På mange områder er disse relasjonene ulike, men vi skal her kort gå gjennom fellestrekk i den politiske organiseringen.

2.1 Fylkesadministrasjonens bestiller-utøver modell

Vi starter med å presentere en modell som illustrerer bestiller-utøver-relasjoner mellom fylkesadministrasjonen og disse to enhetene. Modellen er videreutviklet fra Busch og Vanebos (2001) prinsipielle bestiller-utøver-modell.

Figur 1. Fylkesadministrasjonens bestiller-utøver modell



TØI rapport 990/2008

I dag er det altså et fellestrekk i de to fylkeskommunene at politiske beslutninger tas på fylkeskommunalt nivå, og der det går gjennom en politisk-administrativ beslutningsprosess som inkluderer både politiske hovedutvalg og fylkesadministrasjonen.

Grovt kan vi skille mellom følgende relasjoner:

- Politikere og administrasjon i fylkeskommunen
- Administrasjon i fylkeskommunen og hhv SVRS og VKT (bestiller-utfører relasjon 1)
- VKT/SVRS og operatører/entreprenører

Bildet er imidlertid noe mer komplekst fordi VKT og SVRS ikke bare spiller en rolle som utøver/iverksetter, men også en rolle i saksbehandlingen.

Grovt kan vi skille mellom tre ulike typer prosesser som involverer aktørene ulikt:

- Den politiske beslutningsprosessen fra saken forberedes til den er vedtatt
- Den administrative iverksettingsprosessen fra bevilgning foretas til et produkt er levert
- Rapporteringsprosessen der spørsmålet er om iverksettingen har blitt i samsvar med vedtaket

Disse blir påvirket av den politiske og administrative organiseringen i fylkeskommunene.

2.2 Fylkeskommunens politiske og administrative organisering

Fylkeskommunenes politiske organisering

Både Vestfold og Telemark har fra januar 2008 opprettet hovedutvalg som behandler samferdselssaker før disse går til fylkestinget. I Vestfold er dette hovedutvalget for næring og samferdsel, i Telemark hovedutvalget for infrastruktur.

På hovedutvalgsmøter og fylkestingsmøter, deltar i tillegg til representanter fra fylkesadministrasjonen, representanter fra SVRS og VKT i saker som omhandler deres virksomhet. På fylkestingsmøtene stiller ledelsen i SVRS, SVRS sine respektive fylkeskontakter og direktøren i VKT. På hovedutvalgsmøtene deltar SVRS sin fylkeskontakt og direktøren i VKT (eventuelt lokal leder). Politikerne får dermed mulighet til å bli stilt spørsmål og kan ha uformell kontakt i pausene.

Fylkeskommunenes administrative organisering

I Vestfold fylkeskommunes administrasjon er først og fremst to avdelinger sentrale i saksforberedelser og oppfølging av de samferdselsoppgaver vi diskuterer her. Økonomiseksjonen i stabsavdelingen for økonomiske spørsmål og plan- og samferdselsseksjonen i regional- og utviklingsavdelingen. Tidligere gikk alle budsjettsaker fra SVRS til økonomiseksjonen; i dag skal de alltid gå via regional- og utviklingsavdelingen. VKTs kontakt med Vestfold fylkesadministrasjonen går også gjennom regional- og utviklingsavdelingen.

Telemark-administrasjonen har først og fremst direkte kontakt med SVRS og VKT gjennom Seksjon for infrastruktur-, areal- og kulturminne, i tillegg til økonomiseksjonen.

Hovedoppmerksomheten i denne utredningen når det gjelder relasjonen mellom fylkeskommunens administrasjon og SVRS/VKT, gjelder relasjonen til samferdselsenheter, hhv Plan- og samferdselsseksjonen og seksjonen for infrastruktur, areal og kulturminne. Sentralt i denne sammenhengen er at

fylkeskommunen ikke bare har ansvaret for det offentlige kjøpet på disse områdene, men også har ansvaret for koordinering og eventuell prioritering av ressurser mellom disse saksfeltene, og også samordning med målsetninger for regional utvikling.

VKT og SVRS: AS og forvaltningsorgan

I tillegg til å være de som utfører det offentlige kjøpet for fylkeskommunen har både VKT og SVRS en rolle i saksforberedelsen til fylkeskommunen. Vi gir en nærmere beskrivelse av dette under de ulike delkapitlene. Vi skal her kort avgrense oss til å poengtere at de er organer med ulike tilknytningsformer, fordi dette har konsekvens for vurderingen av dem da de ulike formene for formell organisering av offentlige virksomheter påvirker ansvarsdelingen mellom politikk og administrasjon. De to hovedtypene vi står overfor i denne utredningen, er forvaltningsorganer og offentlig eide AS.

Et **forvaltningsorgan**, som Statens Vegvesen, er hovedformen for organisering av statlig virksomhet. Forvaltningsorganer er i utgangspunktet omfattet av det regelverket som gjelder for statsforvaltningen, herunder Stortingets bevilgningsreglement, regelverket for økonomiforvaltningen i staten, offentlighetsloven og forvaltningsloven. De tilsatte er statstjenestemenn, underlagt tjenestemannsloven og tjenestetvistloven. Forvaltningsorganer kan instrueres fortløpende av overordnet myndighet, og statsbudsjettet og de årlige tildelingsbrevene vil inneholde mer detaljerte krav og instruksjoner (NOU 2003:34, 13). Forvaltningsorganer er en del av staten som juridisk person, og det gjennomføres Riksrevisjonskontroll med at bevilgningene står i samsvar med gjeldende regler og Stortingets premisser for bevilgningene. I vårt tilfelle er gjeldende forvaltningsorgan et statsorgan, mens fylkeskommunen er bevilgende myndighet.

Et **offentlig eid akseselskap**, som Vestviken AS, er et eget rettssubjekt. Eier utøver eierstyring ved utforming av vedtekter, gjennom vedtak i generalforsamling og ved utnevning og utskifting av styre (Sørensen og Dalen 2001; Statskonsult 1997). Det sentrale temaet i denne rapporten er bestiller- og ikke eierrollen, men vi kommer også til å diskutere noen sider ved eierrollen, fordi denne er tenkt å være utfyllende i forhold til bestillerrollen. Det er grunn til å understreke at selv om et AS båndlegger og formaliserer styringsadferden til de eiende og bevilgende organer i større grad enn et forvaltningsorgan normalt gjør, er det slik at tilknytningsformen setter bestemte, men forholdsvis vide *formelle* grenser for hva som kan gjøres både fra overordnet myndighet og virksomhetens side. Derimot kan det ut i fra hensyn til klarhet og ryddighet i styrings- og ansvarslinjer, være hensiktsmessig å fastlegge snevrere grenser for hva som faktisk *bør* gjøres innenfor en tilknytningsform (Statskonsult 1997). Det gjelder også, som vi skal komme tilbake til, skillet mellom eier- og bestillerrolle.

Valg av tilknytningsform er bare et av flere virkemidler for å regulere forholdet til iverksettende organer. Et annet er kjøp av tjenester, det som i våre tilfeller tar

form av budsjettvedtak og leveringsavtaler. Dette kommer vi tilbake til i den konkrete gjennomgangen av de ulike saksområdene.

2.3 BTV-forsøket og situasjonen frem til 2008

Et naturlig utgangspunkt for å vurdere dagens organisasjonsform, er å se den i lys av gårsdagens. Og noen sider ved bestiller- og koordineringsrollene i Vestfold og Telemark i dag kan med fordel sees i sammenheng med etableringen av BTV-forsøket (som førte til at Telemark ble medeier i Vestviken) og avslutningen av det (som medfører behov for ny rolleavklaring). Vi skal derfor her kort presentere trekk ved organiseringen av BTV-forsøket.

BTV-forsøket

Fra 2004 til 31. desember 2007 deltok Buskerud, Telemark og Vestfold fylkeskommuner i et forsøksprosjekt med overføring av oppgaver innen områdene samferdsel, næringsutvikling, internasjonalt engasjement og regional planlegging til et råd: BTV-rådet. Etter at Vestfold fylkesting sa nei til videreføring av regionforsøket i 2008 og 2009, vedtok også fylkesutvalget i Buskerud å avvikle forsøket. 1. januar 2008 ble derfor kompetansen til BTV-rådet tilbakeført til fylkeskommunene.¹

Formelt hadde BTV-rådet hjemmel i kommuneloven og besto av 11 medlemmer fra hver fylkeskommune. Lederskapet vekslet mellom de tre fylkesordførerne etter perioder på 16 måneder. Regionrådet valgte et arbeidsutvalg med fylkesordførerne og en opposisjonspolitiker fra hvert fylkesting (Hansen og Klaussen 2006:17).

I forsøket ble ressurser og ansvar for samferdsel og regional utvikling lagt til et regionråd, BTV-rådet. Innen samferdsel fikk det ansvar for å fatte vedtak om utviklingen av øvrige riksveger og fylkesveger i regionen, tilskudd til rassikring, løyver til rutetransport over grensene mellom de tre fylkene og anledning til å prioritere midler mellom veg- og kollektivtransport (Hansen og Klaussen 2006:25f).

Ansvarsoverføringen av samferdsel fra fylkeskommunene til regionrådet innebar at samferdsel og regional utvikling ikke ble forankret i fylkeskommunenes ordinære politiske organer. Beslutningene ble fattet i regionrådet som i hovedsak besto av utvalgte fylkeskommunerepresentanter fra fylkesutvalgene. Fylkesrådmannen i Vestfold hadde det administrative og koordinerende ansvaret for samferdselsfeltet i regionforsøket.

Det innebar også at de enkelte fylkesadministrasjonene hadde en noe annen administrativ involvering under BTV enn den har i dag. Fylkeskommunenes administrasjon var riktignok inne i de saksforberedende fasene forut for fremming

¹ Buskerud fylkeskommunes hjemmeside:
<http://www.bfk.no/Modules/NewsArticle.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2615&Category.ID=1325>

av en sak for regionrådet, i samarbeid med SVRS og VKT, men var mindre involvert i den videre prosessen.

BTV og Vestviken Kollektivtrafikk

Regionrådet fattet vedtak om å opprette en felles bestillerenhet for kollektivtransport og skoleskyss i de tre fylkene fra 1. januar 2006 og Vestviken Kollektivtrafikk (VKT) AS ble etablert. Hvert av de respektive fylkestingene vedtok å etablere VKT som et felles eid selskap (Rammeavtale mellom BTV og VKT).

Styringen av VKT var, som den er for hver fylkeskommune i dag, avtalebasert gjennom en rammeavtale mellom regionsamarbeidet og VKT, i tillegg til årlige leveranseavtaler. Disse er ikke i vesentlig grad endret som styringsdokumenter, og beskrives nærmere under 3.4. VKT ble gitt en sentral rolle i saksbehandlingen allerede fra starten av: "Selskapet skal bidra med utarbeidelsen av faglige rapporter, statistikk o.l. som nødvendige sektorinnspill og grunnlag for Regionsamarbeidets arbeid i samferdselsspørsmål." ² Også i planprosesser var selskapet sentralt: "Selskapet skal lede utarbeidelsen av forslag til lokale og regionale kollektivtrafikkplaner." Disse skulle være styrende for VKT, når de var vedtatt av regionrådet.

BTV og Statens vegvesen

Under BTV-samarbeidet hadde SVRS fullført saksbehandling, SVRS skrev sakene, inkludert utkast til fylkesrådmannens merknader. Disse ble lagt fram for politisk behandling. Sakene gjaldt alt fra budsjett for riksveger, handlingsprogrammet til Nasjonal transportplan og forskjellige enkeltsaker. Tilsvarende gjaldt for fylkesveger. SVRS utarbeidet en fylkesvegplan og budsjett. De fleste sakene tok SVRS også initiativ til selv.

Som for kollektivtransport, var det ingen politisk behandling av vegsaker i fylkeskommunene. Regionvegsjefen og en annen representant fra SVRS var alltid til stede under saksbehandlingen i regionrådet.

Regionrådet behandlet de årlige budsjettene for investeringer på det øvrige riks- og fylkesvegnettet. Over midlene på post 60 som fordeles på øvrige riksveger, hadde regionrådet full råderett. For at SVRS skulle kunne drive planleggings-, bygge- og anleggsvirksomheten rasjonelt ved endringer, delegerte regionrådet visse økonomiske fullmakter til regionvegsjefen (BTV arkivsaknr. 05/2031). Regionvegsjefen fikk fullmakt til å gjøre midlertidige omdisponeringer på opp til 15 millioner kroner pr prosjekt (den totale rammen på post 60 er i størrelsesorden

² Dette og det neste sitatet uten referanse er hentet fra rammeavtalen mellom BTV-samarbeidet og VKT.

250 millioner kroner pr år). For å holde regionrådet oppdatert, skulle SVRS gi tilbakemelding til regionrådet hvert halvår gjennom et notat til fylkesrådmennene, og som ble videreformidlet til medlemmene i rådet (BTV arkivsaknr. 05/2031). Fylkesrådmennene forutsatte at regionvegsjefen utøvde myndigheten i samråd med fylkesrådmennene.

Avslutning av BTV-forsøket og endrede vilkår for styring

Under BTV-forsøket bestilte regionrådet tjenester av både VKT og SVRS. Både VKT og SVRS spilte en sentral rolle i utredningsfasen, og for SVRS betydde dette fullført saksbehandling og rolle som selvstendig saksfremmer. Det var ingen politisk behandling av veg- eller kollektivsaker i fylkeskommunenes ordinære politiske organer under regionforsøket, selv om fylkesadministrasjonene var involvert i de saksforberedende fasene og fylkesrådmannen i Vestfold hadde det administrative hovedansvaret for samferdselsfeltet i regionforsøket.

Avslutningen av BTV-forsøket innebar således nye vilkår for politisk styring og koordinering på minst tre måter: (i) Nye vilkår for politisk forankring og innflytelse i hver av fylkeskommunene (for de fylkeskommunale utvalgsmedlemmene); (ii) endrede vilkår for administrativ koordinering av sakene (særlig for Telemark fylkeskommune), og sist men ikke minst: (iii) endrede vilkår for administrativ koordinering og informasjonsflyt mellom de respektive fylkesadministrasjonene. Enkelte av disse endringene innebar retur til situasjonen slik den var forut for BTV-forsøket, men på andre områder har forsøket medført endring. Dette gjelder spesielt for Telemark fylkeskommune hvor regionforsøket sammenfalt med etablering og overføring av ressurser til VKT. Fylkeadministrasjonen overførte dermed både medarbeidere og kompetanse på kollektivområdet, noe i dagens situasjon setter ytterligere press på deres rolle som bestiller og regional utviklingsaktør.

3 Fylkeskommunene og VKT

3.1 Offentlige kjøpsformer i Norge i dag

Det finnes to hovedformer for offentlig kjøp av lokal kollektivtransport i Norge i dag: Mens om lag halvparten av landets fylker baserer seg på fremforhandlede nettokontrakter, baserer den resterende halvparten seg på anbudsutsatte bruttokontrakter. Fremforhandlede nettokontrakter innebærer at myndighetene forhandler frem en avtale om ruteproduksjon med bestemte operatører, som siden overtar både inntekts- og kostnadsansvaret for rutetilbudet. Dette er den tradisjonelle formen for offentlige kjøp i norske fylkeskommuner, hvor operatørene ofte var lokalt forankrede selskaper, i mange tilfeller med interkommunalt eierskap. Politikerene var ofte representert i selskapenes styre. Anbudsutsatte bruttokontrakter innebærer på sin side at retten til å produsere et bestemt rutetilbud tildeles en operatør etter konkurranse mellom flere tilbydere, hvor myndighetene beholder inntektsansvaret og operatøren kun har ansvaret for produksjonskostnadene. Anbudsutsetting vil derfor i de fleste fylker innebære:

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

Tabell 1 viser hvordan de offentlige kjøpene fordeler seg på fylkeskommunene i Norge i dag, og hvorvidt de har etablert egne administrasjonsorganer for å ivareta kjøpsfunksjonen.

Tabell 1: Fylkeskommunal organisering og kjøpsform

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

Kilde: Tabellen er en oppdatert versjon av Longva mfl (2005 og 2007). Vestfold, Buskerud og Telemark er samlet i administrasjonsorganet Vestviken AS, mens Akershus og Oslo er samlet i Ruter AS.

Et flertall av fylkene har nå tatt i bruk konkurranse. Graden av konkurranseutsetting kan variere: Noen fylker, som Akershus, Oslo, Rogaland og Vestfold, har konkurranseutsatt all ruteproduksjon med buss, mens de andre har konkurranseutsatt deler av ruteproduksjonen.

Vi ser at flertallet av fylkene som har tatt i bruk konkurranse som tildelingsmekanisme, har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta myndighetsoppgavene. Og med unntak av Buskerud har ingen av fylkeskommunene som fortsatt fordeler all ruteproduksjon ved hjelp av forhandlinger, opprettet slike enheter. Disse profesjonelle innkjøpsorganene er organisert på ulikt vis i de ulike fylkene. Grovt kan en skille mellom tre alternative tilknytningsformer. De kan organiseres som

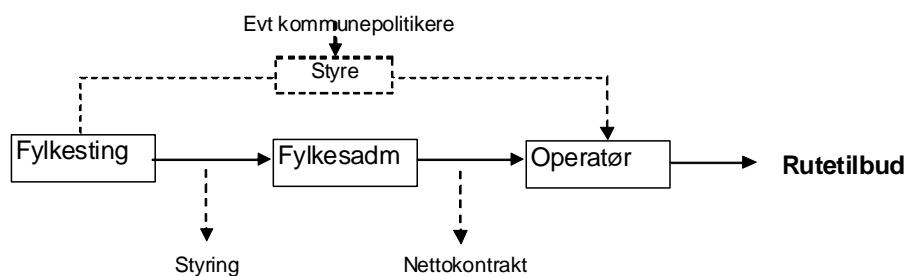
- egne privatrettslige aksjeselskap med ansvar for offentlig innkjøp (Vestviken AS i Vestfold, Telemark og Buskerud, Ruter AS i Oslo/Akershus, og Agder Kollektivtrafikk AS i Vest-Agder og Kristiansand)
- fylkeskommunal foretaksmodell (Rogaland og Hedmark)
- en separat fylkeskommunal forvaltningsenhet (Østfold og Hordaland)

De resterende 9 fylkeskommunene har beholdt kjøpsforvaltningen som en integrert del av fylkesadministrasjonen.

3.2 Telemark og Vestfolds kjøp av lokal kollektivtransport

For å forstå bedre hvilke styringsutfordringer Telemark og Vestfold står overfor i kjøpene av lokal rutebiltransport, kan det være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de to ytterpunktene av kjøpsorganiseringen i Norge i dag. Figur 2 gir en illustrasjon av de formelle relasjonene som finnes under den tradisjonelle kjøpsmodellen, basert på fremforhandlede nettokontrakter med interkommunalt operatørselskap og fylkeskommunens kjøpsenhet som integrert del av fylkesadministrasjonen.

Figur 2 De formelle relasjonene under tradisjonell forhandlingsmodell

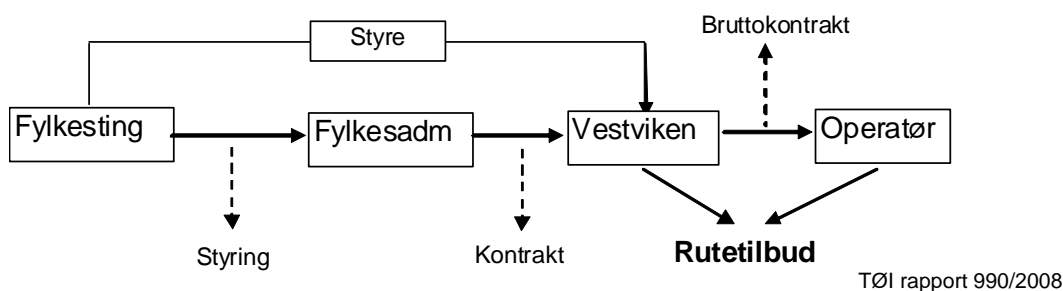


TØI rapport 990/2008

Denne modellen er kjennetegnet av ett kontraktsledd mellom fylkesadministrasjonen og operatør, med tilhørende informasjons- og kontrollutfordringer. Samtidig har politikere ofte vært representert i styret hos den enheten som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen, nemlig operatørselskapet. Dette var tidligere tilfelle i Telemark, men ikke i Vestfold.

Figur 3 viser tilsvarende formelle relasjoner slik de fremkommer under den nye kjøpsmodellen hvor bruttokontrakter blir anbudsutsatt til private operatørselskap, og der et separat aksjeselskap har ansvaret for det offentlige kjøpet og ruteutviklingen.

Figur 3 De formelle relasjonene under anbudsmodellen i Vestfold

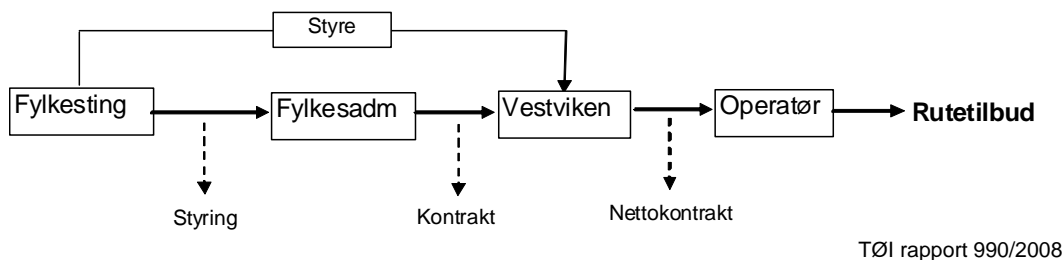


I motsetning til den tradisjonelle modellen ser vi her at det er etablert to kontraktsledd med tilhørende utfordringer knyttet til informasjon og kontroll: Mellom fylkesadministrasjonen og kjøpsorganet, og mellom kjøpsorganet og operatørselskap. Samtidig er det også klare likhetstrekk mellom modellene som sjelden er gjenstand for oppmerksomhet i den offentlige debatten, men som har særlig betydning for vilkårene for politisk styring: I begge modellene kan det sitte politikere representert i styret til selskapet som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen. Mens det i det tradisjonelle nettoregimet satt politiske styrerepresentanter i de interkommunale operatørene, sitter det i dag politiske styrerepresentanter i det administrative kjøpsorganet a la Vestviken.

De ulike hovedformene for offentlig kjøp innebærer forskjelligartede styringsutfordringer som det er viktig å ha med seg i den videre analysen, hvor Vestfold er en typisk representant for organisasjonsmodellen illustrert i figur 3.

Telemark baserer seg på sin side på noe som kan fortone seg som en blanding av disse to modellene langs flere dimensjoner: de baserer seg på nettokontrakter og samtidig et separat administrasjonsselskap som er et AS. Og mens nettokontraktene er anbudsutsatt i deler av fylket (Grenlandsområdet), er de fremforhandlet i andre. Denne modellen er illustrert i figur 4.

Figur 4 De formelle relasjonene i Telemark



I likhet med situasjonen i Vestfold opererer Telemark med to kontraktsledd som følge av etableringen av Vestviken, og med det flere av de samme utfordringene knyttet til informasjon og kontroll. Denne situasjonen synes imidlertid mer utfordrende i Telemark som følge av at Vestviken ikke sitter på ruteansvaret selv, med den kunnskap og informasjonen det innebærer. Dette gjør det ikke bare mer komplisert å gjennomføre tiltak på tvers av de ulike ruteområdene i Vestfold og Telemark, men medfører også at Telemark ikke har politisk styrerepresentasjon i den enheten som har det reelle ansvaret for ruteutviklingen. Det siste står i kontrast til situasjonen både i den tradisjonelle forhandlingsmodellen og den nye kjøpsmodellen som er i bruk i Vestfold.

Oppsummert kan vi konkludere med at Vestfold først og fremst kan konsentrere seg om å utvikle sin interne styringsredskaper i forhold til Vestviken, både når det gjelder fylkesadministrasjonens kompetanse/ressursbruk og rollen til de politiske styrerepresentantene. I Telemark synes saksområdet noe mer komplisert av tre grunner, som dels skiller fylket fra den tradisjonelle forhandlingsmodellen i Norge og dels fra den nye anbudsmodellen:

1. Bruk av nettokontrakt i anbudssituasjonen (om enn en utvidet variant av denne), som innebærer opprettholdelse av en viss rutekompetanse og administrasjon i operatørselskapet
2. Bruk av aksjeselskap som administrasjonsenhet i kombinasjon med nettokontrakt, som innebærer etablering av kontraktsstyring og kompetanse både i fylkesadministrasjonen og administrasjonsselskap
3. Frakopling av ruteansvar og politisk styrerepresentasjon

Dette innebærer, for det første, lenger avstand mellom politisk representasjon og ruteutvikling i Telemark enn i Vestfold, og per definisjon innebærer det også færre direkte politiske styringsmuligheter over taktiske beslutninger. For det andre vil det også føre med seg oppbygging av et treleddet administrativt apparat som verken finnes i Vestfold i dag eller fantes i Telemark før etableringen av Vestviken. Dersom økte administrasjonskostnader ikke har et motsvar i en tilsvarende effektivisering av Telemarks del av Vestviken, eller bedre produksjonsresultater i andre enden, innebærer dette administrativ overorganisering. Dersom slik effektivisering ikke er oppnådd, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om kombinasjonen av et utvidet nettoanbud og et regionalt administrasjonsselskap i form av aksjeselskap er riktig vei å gå, da dette krever oppbygging av administrativ kontrakts- og kontrollkompetanse, og til dels rutekompetanse, på tre organisasjonsnivåer: Fylkesadministrasjonen, administrasjonsselskap og operatør. Slike vurderinger ligger imidlertid utenfor denne rapportens problemstilling å gå videre inn på.

3.3 Vestviken Kollektivtrafikk som organisasjon

VKT ble stiftet 20. april 2005 med en aksjekapital på 15 millioner kroner fordelt på tre aksjer til Buskerud, Telemark og Vestfold. Selskapet har litt under 30 ansatte. Flere er ansatte som tidligere jobbet i Vestfold Kollektivtrafikk og i Telemark og Buskerud fylkeskommune.³

VKTs oppgaver er å jobbe for et attraktivt og konkurransedyktig kollektivt transporttilbud, som gjør det enkelt å reise kollektivt; å øke kollektivandelen i regionen; å utnytte ressursene innen kollektivtrafikken mest mulig effektivt blant annet ved å utnytte stordriftsfordeler som samarbeidet gir; og å etablere et system for helhetlig informasjon og markedsføring av kollektivtilbudet i hele region.⁴

3.4 Kontraktstyring gjennom ramme- og leveringsavtale

Vestfold og Telemark fylkeskommunes styring av de oppgavene VKT utfører på oppdrag fra dem, reguleres gjennom en rammeavtale og en årlig leveranseavtale. Mens de årlige leveranseavtalene spesifiserer partenes forpliktelser for leveransen og kommersielle vilkår det aktuelle året, er formålet med rammeavtalene å sikre partenes roller, forpliktelser og ansvarsforhold i forbindelse med avtaleforholdet – og med det bidra til et positivt samarbeidsforhold mellom fylkeskommunen og VKT.

Begge avtaleformene er i all hovedsak likelydende fylkene imellom. Vi vil kort presentere hovedtrekkene av innholdet i de to avtaleformene hver for seg, med anmerkninger av hvor de eventuelt avviker fylkene imellom. Dette brukes deretter som grunnlag for også å si noe om hva disse avtalene ikke sier noe om og eventuelle forbedringspunkter i så måte.

Rammeavtalene

Felles innhold i rammeavtalene som hhv Vestfold og Telemark fylkeskommune har med Vestviken kan oppsummeres i følgende punkter:

- *Saksområde:* Kjøp av tjenester innenfor kollektivtransport og skoleskyss
- *Fylkeskommunens ansvarsområder:* Overordnet ansvar, dvs
 - ✓ Fastlegging av overordnede mål og strategier
 - ✓ Fastlegging av forutsigbare og langsiktige økonomiske rammer
 - ✓ Bestilling av tjenester
 - ✓ Valg av innkjøps- og kontraktsform
 - ✓ Regelverk for skoleskyss

³ I løpet av prøveperioden for regionsamarbeidet stilte Telemark og Buskerud ansatte til disposisjon for Vestviken. I aksjonæravtalen fra 2005 står det at ressurspersoner ansatt i Telemark og Buskerud, og som er stilt til selskapets disposisjon, kan inngå avtale om fast tilsetting i VKT dersom de selv ønsker det.

⁴ www.vkt.no

- ✓ Samarbeid med andre aktører i utarbeidelse av planer og ved høring etter Plan- og bygningsloven
- ✓ Tildeling av transportløyver og tildeling av fylkeskryssende ruteløyver
- ✓ Uttalelser til NSBs ruteplaner
- ✓ Transportordning for funksjonshemmede
- ✓ Transportberedskap
- *Vestvikens ansvarsområder*: Utvikle kostnadseffektive kollektivtransport- og skoleskysstilbud, dvs
 - ✓ Administrering av ruteforbindelsene i fylket
 - ✓ Avtaleinngåelse med transportører
 - ✓ Inngå avtaler om rutebilterminaler, knutepunkt, billettutvalg og ruteopplysning
 - ✓ Utvikling av takst- og billetteringssystem
 - ✓ Samarbeid med andre aktører i spørsmål som angår kollektivtransport og skoleskyss
 - ✓ Utarbeide budsjettforslag for sin virksomhet, som grunnlag for fylkeskommunens budsjett
- Finansiering av drift og investeringer
- Alminnelige krav til virksomheten
- Oppfølging: Årsrapport, tertialrapportering, oppfølgingsmøter, avvikshåndtering og brukerundersøkelser
- Fortolkning av avtalen og håndtering av konflikter
- Varighet og reforhandlingsrett

Rammeavtalene er som sagt i all hovedsak likelydende fylkene imellom. Vi vil peke på fire områder der det kan være behov for å oppnå videre avklaringer partene imellom:

For det første ser vi at ingen av rammeavtalene overfører valg av innkjøps- og kontraktsform til VKT, og at det dermed fortsatt er fylkeskommunens ansvar å styre dette. Dette har ført til ulike valg fylkene imellom: Mens det i Vestfold er politisk besluttet at VKT skal bruke såkalte bruttokontrakter og med det anbud, har VKT i Telemarks tilfelle dels vært bundet til en utvidet nettokontrakt og fortsatt løpende anbudskontrakt i Grenland og dels gjennom politiske beslutninger om fremforhandlede nettokontrakter i resten av Telemark.

For det andre ser vi at det både ligger til fylkeskommunens og VKTs ansvarsområder å søke samarbeid med kommuner, statlige etater, fylkeskommuner og andre etater i sin virksomhet. Men der fylkeskommunens ansvar gjelder utarbeidelse av planer og ved høring etter Plan- og bygningsloven, gjelder det alle spørsmål som angår kollektivtransport og skoleskyss for VKTs vedkommende. En slik ansvarsdeling vil ofte være overlappende partene imellom og åpne for ulik praktisering.

For det tredje ser vi at også rammeavtalene legger opp til at VKT i begge fylkene skal innta en rolle som utarbeider av saksgrunnlag, i tillegg til rollen som

iverksetter. Dette er et skille som kan fremstå som uklart i mange tilfeller, og kan gi grunnlag for rolleblanding partene imellom. Ingen av rammeavtalene gir en nærmere avklaring av eller forsøk på å klargjøre hvordan en rolleblanding skal unngås i slike tilfeller, noe som øker sannsynligheten for dobbeltadministrering i fylkesadministrasjonen og VKT.

For det fjerde er oppfølgingsmøtene etter hver tertialrapport en nyetablering ved inngåelse av ny rammeavtalene for 2008 og fremover. Dette er en arena som åpner for nærere samarbeid og økt tillit partene imellom. Det fremgår ikke av rammeavtalen hva som eventuelt skal inngå i slike oppfølgingsmøter utover gjennomgang av tertialrapportene, men det kan være gode grunner til å utvikle slike møtearenaer til også å inneholde temaer knyttet til ruteutvikling av mer strategisk og politisk art, gjerne på tvers av de to fylkeskommunene.

Årlige leveranseavtaler

Leveranseavtalene er naturlig nok kortfattede og i hovedsak konsentrert om økonomiske forhold. Innholdet kan oppsummeres i følgende punkter:

- Prioriterte satsingsområder for årets leveranse, hvor det vises til fire andre kilder:
 - ✓ Fylkeskommunens budsjett for 2008
 - ✓ Fylkesplan og fylkesplanens handlingsprogram (eventuelt Regional utviklingsstrategi)
 - ✓ Kollektivtrafikkplan, fase 1 for Buskerud, Telemark og Vestfold
 - ✓ Andre politiske vedtak som berører kollektivtrafikken og etter avtale med fylkeskommunen
- Konkretisering av leveransen:
 - ✓ Opprettholdelse av fjorårets rutetilbud med definerte justeringsmuligheter
 - ✓ Spesielle busstilbud, som nattbuss, ”trygt hjem for en 50-lapp”, ungdomskort ol
 - ✓ Takstfastsetting og handlefrihet i så måte
 - ✓ Andre tiltak og prosjekter: Billettering, miljøkrav
- Kundetilfredshet: Årlige undersøkelser
- Rapportering: Viser til rammeavtalen
- Godtgjørelser
- Reforhandlinger

Leveranseavtalene er, som nevnt, likeartede fylkene imellom, med noen få unntak: Vestvikens frihet til å justere takst og produksjon varierer avtalene imellom. Mens de kan redusere produksjonen med inntil 3% i Telemark, er grensen satt ved 1% i Vestfolds tilfelle. I Vestfold har de derimot gitt Vestviken anledning til å justere takstene med inntil 10%, mens disse ligger fast i Telemarks tilfelle.

Det kan være verdt å nevne at leveranseavtalene er lite konkrete på skillet saksbehandler og iverksetter, og dermed uklar på hva bestillingen faktisk består i

på disse områdene. Det kan derfor være gode grunner til å avklare dette nærmere, også i kontraktssammenheng.

Vi vil også påpeke at verken ramme- eller leveranseavtaler sier noe videre om ruteutvikling og strategier i så måte. Det kan være gode grunner til å være mer konkret på enkelte av disse punktene også i ramme- og leveranseavtalene. Dette vil for det første kunne bidra til et større skille mellom bestiller- og utøverrollen, og for det andre vil man gjennom å være mer konkret på hva som inngår i bestillingen for hvert enkelt år også gjøre det klarere hva resultatene skal måles opp mot ut over økonomiske nøkkeltall alene.

3.5 Eierstyring

Fylkeskommunene har to roller overfor VKT. Buskerud, Telemark og Vestfold kjøper tjenester fra VKT, i tillegg til at de eier selskapet. Som eiere er de med og tar beslutninger gjennom generalforsamling og styrerepresentasjon. Styret består av seks styremedlemmer og én styreleder som velges for to år av gangen.

I en rapport om eierskapskontroll i VKT påpeker Vestfold Kommunerevisjon (2007) at eierorganet er overordnet selskapets styre, og at det kan oppstå problemer dersom ”representanten for fylkeskommunen ikke opptrer i samsvar med eierens ønske, og stemmer på annen måte enn fylkeskommunen ville ha ønsket”. På bakgrunn av dette foreslo kontrollutvalget i Vestfold (2008) å sette søkelyset på eierstrukturen og valgte representanter i blant annet VKT.

I tilfellet VKT styrer fylkespolitikkerne politikkområdet gjennom bestillingen av tjenester som gjennom rammeavtale og leveranseavtale kan gjøres så detaljert som fylkestinget ønsker det. Eierrollen består da i å sørge for at formålet med virksomheten ivaretas, og at verdiene som disponeres forvaltes i tråd med intensjonene. Vista Analyse (2008:3) påpeker at ”der fylkeskommunen både har en bestiller- og eierrolle er det viktig at utøverne av eierrollen har en klar forståelse av skillet mellom de to rollene”. 29. april 2008 vedtok fylkestinget i Vestfold å følge kontrollutvalgets råd om å se på eierstrukturen og valgte representanter.

Vi kjenner ikke til at en har gjort tilsvarende vedtak om avklaring av eierstyring i Telemark.

3.6 Beslutningsprosess

VKT har en viktig rolle i saksbehandlingen. Selskapet skriver saksgrunnlag til fylkesadministrasjonen, som benytter disse i sine saksframlegg. Som allerede nevnt, legger rammeavtalene opp til at VKT i begge fylkene skal innta en rolle dels som saksforbereder/-behandler og dels som iverksetter. I tillegg stiller direktøren i VKT både på fylkestings- og hovedutvalgsmøter.

3.7 Kontroll- og rapporteringsrutiner i de to fylkene

Rapporteringsrutinene er hjemlet i ramme- og leveranseavtalene og felles for de to fylkeskommunene. Den skjer i form av en årsrapport fra Vestviken som skal inneholde data om passasjerutvikling, kundetilfredshet, produksjon og oversikt over kostnads- og inntektsutviklingen. Vestviken skal også levere tertialrapporter om:

- Status i forhold til fylkeskommunens årlige prioriteringer tydeliggjort i leveranseavtalen
- Oversikt over ruteproduksjon i antall rutekilometer
- Passasjerstatistikk
- Kostnads- og inntektsutvikling
- Markedsførings- og informasjonstiltak
- Avvik og andre forhold av betydning for fylkeskommunen
- Tema for oppfølgingsmøte

Det kan i tillegg avtales tilleggsopplegg for rapportering i de årlige leveranseavtalene. Dette vil eksempelvis omhandle spesielt prioriterte områder som sikkerhet i buss på skoleskyssen, ”trygt hjem for en 50-lapp” og elektronisk billettering.

Som tidligere nevnt er det også etablert jevnlige oppfølgingsmøter i etterkant av tertialrapportene i og med den siste rammeavtalen fra 2008. Verken ramme- eller leveranseavtalene sier noe mer om innholdet i disse møtene, men det er gode grunner til å tro at etableringen av en slik arena vil bidra til bedre kommunikasjon og informasjonsspredning aktørene imellom.

Oppfølgingsmøtene åpner også for å inkludere videre temaer enn hva som direkte knytter seg til tertialrapporteringen, som spørsmål rundt ruteutvikling av mer langsiktig og strategisk art knyttet opp mot fylkenes ulike utviklings- og kollektivplaner. Det er påfallende hvor lite slike planer og utviklingstrekk reflekteres i både ramme-/leveringsavtalene og i den påfølgende rapporteringen. Tydeliggjøring av disse forholdene vil etter vår mening både kunne bidra til å klargjøre bestillerrollen i forhold til Vestvikens utøverrolle og gi fylkeskommunen et ytterligere redskap i sin strategiske rolle som regional utviklings- og samordningsaktør.

3.8 Rapporterte og observerte problemer og utfordringer

Det overordnede inntrykket er at de folkevalgte fylkespolitikkerne, særlig i Vestfold, ser få problemer med dagens organisering og praktisering i forhold til VKT.

Det er i overveiende grad fylkeskommunenes samferdselsenheter som framhever problemer i dagens situasjon, og da med referanse til deres egen mulighet for å utøve bestiller- og koordineringsrollen.

Det er en utbredt oppfatning at VKT utøver sin virksomhet i samsvar med formål og politiske vedtak. Vestfold Kommunerevisjon (2007) har en tilsvarende konklusjon:

”Vestviken Kollektivtrafikk AS utøver sin virksomhet i tråd med lover, regler og vedtektens formål. Selskapet utøver sin virksomhet innenfor rammene av Vestfold fylkeskommunes vedtak og forutsetninger. Det konkluderes med at selskapet har en effektiv og økonomisk forsvarlig drift. Rapporteringen fra selskapet til de politiske organer i Vestfold fylkeskommune er i henhold til vedtak i fylkesting og fylkesutvalg.”

Tidligere ansatte i fylkeskommunene som nå jobber i VKT gir også uttrykk for at kompetansen på kollektivtransportfeltet har økt ved at ressurser og ansatte er samlet i én organisasjon. I tillegg blir organisasjonen mindre sårbar for avvik på grunn av sykdom osv. Med økt kompetanse kan også styrken i forhandlingssituasjoner overfor operatører styrkes. Dette kan være fordeler for fylkeskommunene ved å ha utøvere som administrerer tjenestene.

En ulempe ved å flytte årsverk og ressurser ut av fylkeskommunen er imidlertid at det faglige miljøet i fylkesadministrasjonen svekkes. Dette kan være kunnskap fylkeskommunens administrasjon er avhengig av for å forberede saksdokumenter for politikere. Et annet problem oppstår ved at politikere som hovedsakelig skal ta kontakt med utfører via fylkeskommunens administrasjon, henvender seg direkte til utføreren, siden det er utføreren som sitter på førstehåndsinformasjonen. Dette kan være problematisk fordi utføreren ikke nødvendigvis har samme interesse som fylkeskommunen, men vil også ha partsinteresser for økte ressurser til kollektivtransport eller bestemte prioriteringer av disse ressursene.

En annen utfordring berører det faktum at fylkeskommunen har det overordnede utviklingsansvaret, noe som krever kompetanse om rutestruktur og infrastruktur. At fylkeskommunen fungerer som sekretær i flere sammenhenger og er i stadig kontakt med flere aktører som kommuner, arbeidstakerorganisasjoner osv. kan også tale for behov for økt kompetanse i fylkesadministrasjonen. Imidlertid har også VKT og SVRS kontakt med kommunene i forbindelse med inngåelse av nye kontrakter med operatører og i ulike prosjektsammenhenger/konkrete saker.

Det har de siste årene vært betydelig uro rundt Telemarks (og Buskeruds) engasjement i og bruk av VKT. Dette er en lite holdbar situasjon over tid, både for de ansatte og for det langsiktige arbeidet i dette organet. Det anbefales at det raskt gjøres et avklarende, forpliktende vedtak om VKT skal ha en rolle som kjøpsorgan for Telemark. Da har en også etablert et rom for fritt å diskutere det som er temaet i denne rapporten: *Hvilken* rolle fylkeskommunene skal ha i forhold til Vestviken, og hvilke frihetsgrader de skal operere med.

Fra fylkeskommunenes samferdselsenheter har det vært stilt spørsmål ved om en i dag, i begge fylkeskommuner, har nødvendig administrativ bestillerkompetanse og innsikt i det produktet de kjøper. De har også stilt spørsmål ved VKTs rolle som tilbudsutvikler. Det synes å være bred enighet i at selskapet er gode på anbuds- og kontraktsutvikling, og på kostnadseffektivitet, men det er mer usikkerhet om de er gode på tilbudsutvikling.

Vår vurdering er at det er klart grunnlag for å si at det er vesentlig informasjonsasymmetri mellom fylkeskommunene og VKT. Dette har trolig sammenheng med den sterke rollen VKT har hatt i regionsamarbeidstiden – også som saksbehandler. Dette er blitt videreført, og effekten er at fylkeskommunene dels har begrenset kompetanse om innholdet i det som VKT produserer, dels medfører det at behovet for slik kompetanse er uavklart all den tid VKT fortsatt har en sentral plass i saksutredningsprosessen.

Denne informasjonsasymmetrien har konsekvenser for fylkeskommunens bestillerrolle, der det kan oppfattes å være en rolleblanding at utfører (VKT) har en direkte informasjonsrolle overfor politikere i fylkeskommunen. Det er en kontrast mellom den klare prinsipielle gjennomgangen som Vestfold fylkeskommune har gjort om ”armlengs” avstand mellom folkevalgte og VKT når det gjelder fylkeskommunens innblanding i VKT – og den manglende prinsipielle gjennomgang om det er riktig at et AS har en direkte informasjonsrolle i politiske organer.

Informasjonsasymmetrien har også konsekvenser for fylkeskommunens rolle i koordinering av offentlig kjøp av kollektivtransport og veg. Inntrykket er at denne type omprioriteringer og dermed forsøk på å se kollektiv- og vegpolitikk i sammenheng, ikke har vært et sentralt tema i noen av fylkeskommunene. Mønsteret synes snarere å være at en øker eller salderer i forhold til de historisk og tradisjonelt etablerte budsjettnivå. Dersom en ønsker en mer aktiv rolle i koordinering og omprioritering av ressurser, er den nåværende informasjonsasymmetrien et problem. Informasjonsasymmetri og manglende kompetanse har også konsekvenser for i hvilken grad fylkeskommunen kan benytte kollektivtransport i forhold til rollen som utviklingsaktør.

I tillegg til disse generelle utfordringene som er felles, har Telemark noen spesielle utfordringer. Dette har sammenheng med at de har gått inn i et kjøpsorgan (VKT) som har en oppbygning utformet for bruttoanbudskontrakter, mens de selv benytter nettokontrakter som er fremforhandlede eller på anbud, og der tilbudskompetansen er hos operatørene. To forhold synes her sentrale. For det første at deler av rolleforståelsen i det politiske miljøet synes å være preget av den som vi finner i fylker med tradisjonelt nettoframforhandlet regime, med direkte og uformelle kontakter mellom operatører og politikere. For det andre kan en noe spissformulert si at en i Telemark har et treleddet administrativt apparat, med behov for administrativ kontrakts- og kontrollkompetanse, og til dels rutekompetanse, på tre organisasjonsnivåer: Fylkesadministrasjonen, administrasjonsselskap og operatør. Dersom dette ikke har hatt motsvar i en tilsvarende effektivisering av Telemarks del av VKT, eller bedre produksjonsresultater i andre enden, virker dette som en administrativ overorganisering.

4 Fylkeskommunene og Statens vegvesen

4.1 Sams vegadministrasjon

Relasjonen mellom fylkeskommunen og Statens vegvesen reguleres gjennom bestemmelser om sams vegadministrasjon. En felles vegadministrasjon i fylkene tjener både staten og fylkeskommunene, og alle kostnader knyttet til *sams vegadministrasjon* dekkes av staten. I brev av 17. desember 1999 har Vegdirektoratet lagt til grunn at sams vegadministrasjon omfatter følgende:

- All overordnet planlegging
- Grunnlag for, og arbeidet med fylkesvegplaner (langtidsplaner og budsjett), samt de utredninger som går på tvers av riks- og fylkesveger
- Utgifter til overordnet ledelse
- Vegforvaltning (behandling av byggegrenser, avkjørsler, skilt, trafikkregulering, inkludert aksellast, og registrering i vegdatabanken)

Alle øvrige kostnader knyttet til fylkesveger inkludert administrasjon skal dekkes av den enkelte fylkeskommunen.

Instruks for Statens vegvesen (2005) regulerer også forholdet mellom Statens vegvesen og fylkeskommunen. Denne fastsetter at Statens vegvesen har sektoransvar for veg og vegtrafikk innenfor rammer fastsatt av overordnet myndighet. I saker som gjelder administrative forhold, riksveger og generelle veg- og vegtrafikkspørsmål, er Vegdirektoratet den overordnede myndigheten i regionene i saker som gjelder fylkesveger er fylkeskommunen regionens overordnede (§ 3-1). Ansvarer innebærer at vegvesenet har initiativ- og uttalerett.

Ifølge instruksen har Statens vegvesen ansvar for å forestå utbygging, drift/vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesvegnettet, utrede behovet for tiltak på riks- og fylkesvegnettet, fremme forslag til flerårige planer og budsjetter, samt sørge for at vedtatte planer og budsjettvedtak blir gjennomført som forutsatt. Videre skal den sørge for hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom Statens vegvesen og fylkeskommunene, kommunene og andre offentlige myndigheter, samt bransjeorganisasjoner med videre på regionalt og lavere nivåer.

Instruksen fastsetter også at Statens vegvesen i samarbeid med andre berørte sentrale myndigheter skal bistå lokale myndigheter med å analysere og avveie infrastrukturtiltak innenfor transportområdet, herunder lokal kollektivtransport opp mot andre tiltak innen drift, trafikkregulering og arealbruk. I tillegg skal regionen orientere fylkesmannen i viktige saker som kan ha betydning for fylkesmannens arbeid, og ellers samhandle med fylkesmannen i saker innenfor Statens vegvesens område, og holde overordnet myndighet informert om saker av betydning (Instruks 2005).

Selv om fylkeskommunene ikke har det formelle ansvaret for ”øvrige” riksveger og pengene kommer fra statsbudsjettet, skal fylkeskommunene ha avgjørende innflytelse på prioriteringene. For fylkesvegene har fylkeskommunene imidlertid det formelle ansvaret.

4.2 Vegvesenets organisering

Den øverste faglige og administrative lederen av Statens vegvesen i hver region er regionvegsjefen (Instruks 2005, § 1-3). Han er ansvarlig for at beslutninger og vedtak fra overordnet myndighet blir fulgt i regionen.

Til hver fylkeskommune har SVRS oppnevnt en fylkeskontakt som er en del av regionnivået. Hver fylkeskommune har med andre ord dedikerte personer fra SVRS, og disse har tett kontakt med fylkesadministrasjonen. I Vestfold er dette blant annet formalisert gjennom et fast møte minst en gang i måneden, mens Telemark ikke har opprettet noen slike formelle, faste møterammer. Fylkeskontakten i Vestfold har kontor i Vestfold fylke, mens Telemark deler fylkeskontakt med Buskerud.

Distriktet følger opp vedtakene, de effektuerer bestillingene fra fylkeskommunen, og gjennomfører planlegging, kontrahering og drift og vedlikehold av prosjektene.

4.3 Beslutningsprosess

Fylkesvegplanen som er laget for fire år er basis for budsjettet for vedlikehold og investeringer på veg. Det er denne SVRS forholder seg til når de lager forslag til budsjett.

Fylkeskommunen bestiller tjenester fra SVRS gjennom et handlingsprogram og årlige budsjetter. De årlige budsjetttrundene går på endringer/justeringer av handlingsprogrammet. Disse endringene er fylkeskommunens bestilling. Gjennom fylkesvedtak oppstår også bestillinger underveis.

Til forskjell fra i Buskerud og under BTV-samarbeidet har SVRS ikke fullført saksbehandling i Vestfold og Telemark. Imidlertid er det SVRS som sitter med kompetansen på de fleste saksområdene angående veg. Beslutningsprosessen er som følger. Først får SVRS en bestilling i form av et utfordringsnotat fra fylkeskommunen. SVRS skriver input til dette og fremmer et forslag til prioritering. Dette sendes til fylkesadministrasjonen og forslaget avklares med den. Fylkesadministrasjonen klipper i stor grad SVRS sitt forslag inn i eget saksframlegg.

Det er tett kontakt mellom fylkesadministrasjonen og SVRS som har et fast møte i måneden i Vestfold. I Telemark er kontakten mindre formalisert. I begge fylkeskommuner er det fylkesadministrasjonen som fremmer saken for politikerne. På hovedutvalgsmøtene og i fylkestinget er både

fylkesadministrasjonen og representanter fra SVRS til stede.⁵ Der er de tilgjengelige for spørsmål. Stort sett svarer fylkesadministrasjonen på disse, men SVRS svarer på detaljspørsmål.

Det er ingen forskjell på fylkeskommunens innflytelse på fylkesveger og øvrige riksveger. SVRS kommer med forslag til prioriteringer for begge vegtyper, noe som skjer parallelt.

Dersom SVRS får en annen kostnadsutvikling enn budsjettet, skyldes det, i følge vegvesenet, i hovedsak at anbudene har en annen kostnad enn forventet. Det kan for eksempel skyldes at grunnforholdet er annerledes enn forventet.

Fjellformasjoner gjør at mer fjell må sprenges eller det ligger noen ledninger i grunnen som SVRS ikke var klar over. I en slik situasjon står SVRS fritt til å bestemme om de vil inngå avtale med en operatør. Det fører til tilsvarende endringer i budsjettet. Marginalbetraktninger gjøres og andre prosjekter kuttes. Når forskjellene er store, går SVRS som regel tilbake til politikerne med spørsmål om hva SVRS skal gjøre.

4.4 Iverksetting

Statens vegvesen har det iverksettende ansvaret for både vegbygging, drift og vedlikehold. SVRS inngår drifts- og vedlikeholdsavtaler med entreprenører basert på femårige *funksjonskontrakter* for visse områder. Disse tildeles gjennom *anbudskonkurranser*. Fylkeskommunen deltar verken politisk eller administrativt i kontraktsutformingen. Funksjonskontrakter spesifiserer hvilken standard vegnettet skal ha, og kontraktene omhandler både fylkesveger og riksveger, slik at entreprenør har ansvar for begge vegtyper innen sitt område.

I Vestfold fylke har SVRS tre funksjonskontrakter, i Telemark er det seks. Disse er standardiserte på landsbasis, og utvikles basert på erfaringer fra resten av landet og endrede tekniske krav. De har høy spesifiseringsgrad, og er basert på priskonkurranse, slik at risikoen i kontraktsperioden i hovedsak ligger hos entreprenør. Reelt sett er derfor budsjettet for vedlikehold bundet i løpet av femårsperioden til funksjonskontraktene, og kostnadsendringene i anbudsperiodene er ikke nevneverdige. Vesentlige endringer kan derfor ikke gjøres. Vintervedlikehold er et unntak her. Store forskjeller på snømengder og milde vintere kan ha store økonomiske konsekvenser for entreprenør, og vegvesenet tar derfor på seg noe risiko av den grunn.

Utbyggingskontrakter har samme type anbudsregime som anbudskontraktene for drift og vedlikehold. Både for utbyggings- og vedlikeholdskontrakter har vegvesenet felles maler og til en viss grad felles utlysninger. Kontraktene er relativt store, noen er godt over 100 millioner kroner. De er gjerne

⁵ På hovedutvalgsmøtene er fylkeskontaktene til SVRS til stede; i fylkestinget møter ledelsen i SVRS sammen med fylkeskontakten.

fylkesgrenseoverskridende og gjelder fylkeskommunale, øvrige riksveger og stamveg (ikke kommunalt vegnett).

4.5 Rapportering

Rapporteringen fra SVRS til Vestfold skjer i form av tertialrapporter. Disse omhandler først og fremst økonomi og avvik. I Vestfold sendes disse til regional- og utviklingsavdelingen og økonomiavdelingen som bruker opplysningene i den fylkeskommunale tertialrapporten. Denne inneholder opplysninger om antall drepte i trafikken i tillegg til økonomi, investeringer og mindreforbruk. Telemark fylkeskommune ber ikke SVRS om å lage grunnlag for den fylkeskommunale tertialrapporteringen.⁶ SVRS rapporterer kun regnskapstallene til Telemark.⁷ Telemarks tertialrapport er mindre omfattende enn Vestfolds.

SVRS rapporterer om fylkesveger til fylkeskommunene og riksveger til Samferdselsdepartementet for statsbudsjettet. I følge SVRS er det mulig å skille mellom hvilke midler som går til fylkesveger og hvilke som går til riksveger til tross for at kontraktene med entreprenørene omhandler både riks- og fylkesveier.

I kraft av at vegvesenet er statlig forvaltningsorgan kontrolleres det av Riksrevisjonen. Ved de kontrollene som gjennomføres, vurderer en ikke bare ressursene, men også om de samsvarer med premissene, målene osv. Riksrevisjonen har kritisert SVRS for at en del omdisponeringer er lite sporbare. Ifølge SVRS, kan grunnen være at budsjettet er det endelige vedtaket. Dette kan fravike noe fra handlingsprogrammet, fordi oppdateringene etter politiske endringer legges inn i budsjettet.

Fylkeskommunene og SVRS har også ulike måter å føre budsjettene på. Mens fylkeskommunene benytter seg av regnskapsprinsippet, bruker SVRS kontantprinsippet. Teknisk vil derfor ikke tallene til SVRS stemme overens med fylkeskommunenes ved mindreforbruk av ressurser.

Fra fylkeskommunenes side uttrykkes et ønske om at vegvesenet presenterer saksframlegg på en mer transparent og forståelig måte, og at det er vanskelig å se hvilke prioriteringer vegvesenet foreslår i handlingsprogrammet.

AGENDA Utredning & Utvikling har evaluert Statens vegvesens egne systemer for rapportering og formidling av styringsinformasjon. Denne evalueringen er av interesse fordi den viser både hvilke datagrunnlag og rapporteringsrutiner som er etablert i etaten og gir grunnlag for rapportering til Vegdirektoratet, og som

⁶ VKT skriver imidlertid en tertialrapport til Telemark fylkeskommune, noe som er stadfestet i ramme- og leveranseavtalen mellom VKT og fylkeskommunen. I tillegg til passasjerutvikling, ruteproduksjon, økonomi og ruteopplegg, inneholder tertialrapporten informasjon om ulike prosjekter som for eksempel sikkerhet i buss på skoleskyssen, ”trygt hjem for en 50-lapp” og elektronisk billettering.

⁷ Dette skiller seg fra Buskerud og Vestfold, hvor SVRS rapporterer til fylkeskommunen på økonomi, framdrift på prosjekt og på innhold.

dermed kan gi grunnlag også for rapportering til fylkeskommunene. Rapportering på prosjektnivå, som innebærer rapporteringskjeden fra byggeleder til prosjektleder/prosjektsjef til regionveisjef tar utgangspunkt i kravene til rapportering som er bestemt av Vegdirektoratet. Hovedområdene i slik rapportering er *økonomi* (forbruk pr dato relatert til budsjett, prognose for resten av året og for resten av enterprisen), *fremdrift* (i forhold til plan, prognose for resten av året og enterprisen), *HMS*, og *usikkerhet/spesielle forhold*.

I evalueringen konkluderes det med at ”Styrings- og rapporteringssystemene tilfredsstillende de aller fleste av kravene som bør stilles til styrings- og rapporteringssystemer.” De finner at kravene til kvalitet er omfattende, men at rutinene for systematisk rapportering til overordnet nivå om kontroll av kvalitetskrav kan utvikles. ”Svakheten som kan påpekes er [...] at man ikke har et tilstrekkelig godt system og gode rutiner for rapportering og oppfølging av kvalitet i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjektene.”

Oppsummering

Selv om SVRS ikke har fullført saksbehandling for Telemark og Vestfold fylkeskommune spiller regionen en viktig rolle i saksbehandlingsprosessen både som saksfremlegger, initiativtaker og iverksetter. Gjennom sin tilstedeværelse i hovedutvalg, fylkesting og møter med fylkesadministrasjonen har SVRS god kontakt både med administrasjonen og politikere. SVRS sitter på kompetansen på de fleste saksforhold som gjelder investeringer og vedlikehold av veg. Rapporteringen skjer i form av tertialrapporter. Evalueringen av vegvesenets eget rapporteringssystem viser at dette er velfungerende, men kan utvikles på kvalitet. Dette rapporteringssystemet kan dermed være av relevans dersom fylkeskommunene er interesserte i å utvikle rapporteringsrutinene.

4.6 Rapporterte og observerte problemer og utfordringer

Det er generelt en god dialog og tillit mellom fylkespolitikere og SVRS, og de folkevalgte ser i liten grad ut til å oppfatte dagens modell som problematisk: De har god direktekontakt med vegadministrasjonen. Utfordringen er at det på noen områder er uklare roller og ansvarsdeling mellom SVRS og de delene av fylkesadministrasjonen som har et direkte oppfølgingsansvar overfor dem.

I selve saksutredningsprosessen, forarbeidet til de politiske møtene og på de politiske møtene spiller SVRS en sentral rolle som initierer av saksutredninger, mens det er mindre av initiativer fra oppdragsgiver – fylkeskommunen. Den sentrale rollen som SVRS spiller, har sammenheng med bestemmelsene om sams vegadministrasjon. Dette må igjen sees på bakgrunn av at det er mange grunner til å se fylkesveiene og riksveiene i sammenheng, og den tradisjonelle doble rollen som vegvesenet har hatt som fagetat både for staten og for fylkeskommunene. En slik dobbeltrolle var et sentralt trekk ved mange fagetater i kommunal og fylkeskommunal sektor fram til den klarere ansvarsdelingen som ble innført med

endringer i kommunelov og finansieringsordninger i 1980-årene. Når den likevel ble videreført på vegsektoren, er dette et uttrykk for behovet for å se hele vegtransportssystemet i sammenheng, og en antagelse om at dette medfører mindre administrasjonskostnader enn dersom en hadde hatt en administrativ enhet både i fylkeskommunene og på det regionale statlige nivået.

Hovedinntrykket er at både når det gjelder fagkunnskap og informasjonsgrunnlag, spiller SVRS en helt sentral rolle, mens de fylkeskommunale samferdselsenheterne i større grad fungerer som et formidlingsorgan. Dette er ikke umiddelbart problematisk som forvaltningspraksis all den tid det er forankret i nasjonale bestemmelser som angir retningslinjer for samhandlingen. Statens vegvesen er en offentlig etat underlagt alle de bestemmelser knyttet til offentlighetslovgivning, revisjon med videre som skal sikre en beslutnings- og iverksettelsesprosess i tråd med kravene en stiller til offentlige myndigheter. Det er likevel grunn til å tro at den sterke rollen vegetaten har i beslutningsprosessen og informasjonsasymmetrien som følger av dette, kan ha som konsekvens at det fører til andre prioriteringer enn dersom det var mindre informasjonsasymmetri, ikke minst når det gjelder muligheter for omprioritering mellom formål.

Den relativt svake posisjonen til fylkesadministrasjonen – at den så å si blir en formidler i beslutningsprosessen – innebærer at deres rolle blir mer uklar, ikke minst for dem selv. Det skaper åpenbare problemer for den rollen de skal ha som samordner/koordinator på tiltak som omfatter flere aktører (SVRS, VKT, kommuner og fylkeskommune).

Både fylkeskommunenes samferdselsenheter og fylkeskontaktene til SVRS rapporterer at fylkeskommunens administrasjon kan bli klarere på hvilken informasjon den trenger og detaljeringsnivået. For Telemarks side har en (så langt) heller ikke tatt i bruk tertialrapportering til fylkeskommunen. Det er et trekk at kommunikasjonen i stor grad er uformell og at tidsfristene ofte er korte. Flere av de administrativt ansatte har understreket behovet for at en i fylkeskommunen har noen som ”kan vei”, slik at fylkeskommunen har kunnskap om hva de bestiller. Fylkeskommunene kan forbedre seg på hva rapportene skal inneholde og når de skal ha noe rapportert.

De problemene vi har beskrevet her, blir mer betydningsfulle ved overføring av større del av veiansvaret fra staten til fylkeskommunen.

5 Overordnede veivalg og mulige tiltak

Undersøkelsen viser at det er vesentlig kompetanse- og informasjonsasymmetri mellom de fylkeskommunale samferdselsenhetene som bestillere på den ene siden og VKT og SVRS på den andre siden. Dette gjelder for begge fylkeskommuner. Dette er et problem for fylkeskommunens kjøps- og bestillingsfunksjon (evne til å definere hva en bør kjøpe og hvordan det bør gjøres) og for kontroll- og rapporteringsfunksjonen. Det blir dermed også et problem for utøvelse av rollen som samordner og prioriterer av midler til investeringer i og vedlikehold av veier og kjøp av kollektivtransport. Denne type kunnskap må også være til stede dersom fylkeskommunene skal ha en rolle som utviklingsaktør.

Dette problemet er først og fremst oppfattet som et problem blant de administrativt ansatte vi har intervjuet, ikke fylkespolitikerne. Dette må sees i sammenheng med at fylkespolitikerne mener å få den informasjon de trenger direkte fra henholdsvis SVRS og VKT, og at systemet med at SVRS og VKT deltar direkte også på utvalgsmøter gjør beslutningsprosessen fleksibel og preget av informasjonsflyt. Når det gjelder relasjonen mellom fylkespolitikerne og vegvesenet, må den sentrale rollen SVRS har som premissleverandør for vegpolitikken sees i sammenheng med en lang tradisjon med fylkesvegsjefer med tette og direkte koblinger til de folkevalgte. Det er også en modell som har mange sterke sider, all den tid vi står overfor et statlig forvaltningsorgan med det regelverk dette medfører, og vesentlig koordineringspotensial i måten en utfører investeringer og ikke minst vedlikehold på statens og fylkeskommunens veier. Regionreformen, med en vesentlig forskyvning av veiansvar fra staten til fylkeskommunene, endrer imidlertid dette bildet og er et argument for styrking av kompetansen på fylkeskommunal side, og en gjennomgang av rolledelingen. De direkte relasjonene mellom fylkespolitikere og aksjeselskapet VKT, i form av VKTs deltakelse på utvalgsmøter med videre, er etter det vi kjenner til en mindre etablert tradisjon i norsk forvaltning og prinsipielt mer uklart.

5.1 Et overordnet veivalg – hvordan styre?

Når en skal endre denne type informasjonsasymmetri, kan en velge mellom to hovedstrategier, basert på to hovedformer for kontraktstyring som representerer ytterpunkter i fylkeskommunenes valgsituasjon som bestiller:

- 1) Harde/fullstendige kontrakter
- 2) Myke/relasjonelle kontrakter

Hard kontraktstyring handler om å stille mest mulig presise tekniske krav til leveransen, og konflikter løses gjennom kontraktstolkninger eller kontraktsendringer. Ved bruk av såkalt myk eller relasjonell kontraktstyring legges det større vekt på generelle og funksjonelle formuleringer og utvikling av tillitsrelasjoner og arenaer for dette mellom bestiller og utførere.

Ved bruk av relasjonelle kontrakter legger en vekt på fysisk og organisatorisk nærhet. Ved såkalte "harde" kontrakter legger en vekt på det motsatte, noe som i stor grad vil formalisere kommunikasjonen og samarbeidet mellom bestiller og utfører. I mer "myke" kontraktsformer vil den hierarkiske styringen være viktigere, og lederen, som er overordnet både bestiller og utfører, vil lettere kunne gripe inn i kontraktsforhandlingene.

Begge alternativene krever ressurser for utvikling, oppfølging og kontroll, men vil peke i noe ulik retning når det gjelder kompetansekrav:

1. Hard kontraktstyring:

- Utvikling av kontrakts- og kontrollkompetanse; juridisk saksbehandling
- Vesentlige gevinster i samordning med andre fylkeskommuner
- Dobbel fagkompetanse (både hos bestiller og utfører) må til for å gjøre gode bestillinger
- Denne formen for styring er normalt knyttet til fysisk og organisatorisk avstand, samt klare skillelinjer mellom politisk nivå og utfører

2. Myk kontraktstyring:

- Utfyllende fagkompetanse; den tekniske fagkompetansen sitter allerede hos utførere
- Preget av fleksibel rolleforståelse. På den ene siden klar ansvarsdeling, men åpen for ulike tilpasninger i ulike situasjoner og pragmatisk problemløsning
- Tiltakene her er rettet mer mot å etablere felles møtearenaer, prosjektgrupper, gjensidige hospitantordninger osv.
- Krever normalt fysisk og organisatorisk nærhet, og utvikling av gjensidig forståelse av mål og organisasjonskultur

Ved hard kontraktstyring fokuseres det på pris, kontroll og sterke tekniske føringer fra bestillerens side. I en situasjon med lite konkurranse blant utførere som har interesse av å påvirke bestiller for å maksimere ressurser, kan dette føre til motspill og strategisk atferd hos utfører. I slike situasjoner krever et vellykket internt marked at det utvikles tillit, evne til felles problemløsning og en fornuftig blanding mellom formelle og uformelle styringselementer. Gode relasjoner og høy tillit mellom kontraktspartene synes ofte å være den beste beskyttelsen mot strategisk atferd.

Bestillingene av VKT og SVRSs tjenester kan sies å være lett målbare i utgangspunktet, samtidig som de kan ha interesse av å utnytte informasjonsovertak for å maksimere ressurser til sitt område. Samtidig vil fylkeskommunenes rolle som samordner og regional utviklingsaktør øke kompleksiteten i tjenesteproduksjonen og behovet for kunnskap om de enkelte utførernes ansvarsområder. Disse forholdene trekker i retning av mykere

kontraktsformer og styringssystemer. På den andre siden trekker fysisk og organisatorisk avstand lokaliseringmessig i retning av mer formelle relasjoner og hardere styringsformer.

Det er ulik status og ulike utfordringer på de to saksområdene som vi her har sett på. I forhold til VKT har en på mange måter etablert en ansvarsdeling som innebærer hard kontraktstyring (AS, ulik lokalisering, relativt klare former for resultatrapportering). En har imidlertid ikke tatt konsekvensen av dette når det gjelder VKTs rolle i forhold til den politisk-administrative beslutningsprosessen, noe som også reflekteres i en forventning om mykere kontraktstyring fra fylkeskommunens administrasjon. Ansvarsdelingen i forhold til SVRS på den andre siden er i større grad preget av myk kontraktstyring. På dette området kan en bevege seg i retning av Statens vegvesens egne styringssystemer når det gjelder bruken av statlige midler. Statens vegvesen synes å vektlegge resultatstyring og rapportering og administrative rutiner for å sikre effektiv ressursutnyttelse, samtidig som de kombinerer dette med en organisasjonskultur preget av uformell kontakt.

5.2 Forslag til konkrete tiltak

I det følgende skal vi presentere noen forslag til tiltak som skal medvirke til at fylkeskommunenes samferdselsenheter bedre kan ivareta bestiller-, kontroll- og rapporteringsfunksjon (og dermed bedre mulighetene for å ivareta samordningsrollen og rollen som regional utviklingsaktør). Noen av tiltakene vil være avhengig av veivalgene ovenfor, andre vil gjelde uansett:

- 1) *Styrke den fylkeskommunale bestillerkunnskapen.* Grovt kan vi skille mellom følgende type kunnskap som bestillere må avklare om de skal ha og på hvilket nivå:
 - *Kontraktskompetanse* (tilsvarende den VKT og SVRS har utviklet overfor operatører og entreprenører), det vil si juridisk og teknisk kunnskap om utforming av avtaler, resultatmål osv. Ved valg av hard kontraktstyring vil man måtte ha kontraktskompetanse som matcher de to utførerorganene i kunnskap og kapasitet, både for utforming og kontroll. Ved valg av relasjonell kontraktstyring vil dette kompetansebehovet være mindre prekært, og mer overlatt til gjensidig læring og ansvarsfordeling over tid. Dersom en tar i bruk hard kontraktstyring bør en øke kontraktskompetansen, for eksempel gjennom rekruttering, mens dersom en velger en myk strategi kan en i større grad satse på kompetanseoppbygging gjennom bedre prosesser og rutiner
 - *Substansiell kunnskap* om planlegging og produksjon av den tjenesten som utfører har ansvar for. Fylkeskommunene har behov for tilstrekkelig fagkunnskap til å definere og kontrollere hhv VKT og SVRSs kjøpstjenester. Slik fagkunnskap vil være mer likeartet kompetansen i utførerorganene under det harde kontraktsregimet enn under det myke, fordi formell (dobbel)kontroll er et sentralt element i hard kontraktstyring.

Ved relasjonell kontraktstyring har fylkeskommunene snarere behov for utfyllende fagkompetanse, og se kompetanseoppbygningen i sammenheng med hva man alt har i utførerorganene. På grunn av sin rolle som regional utviklings- og samordningsaktør vil fylkeskommunene likevel være avhengig av en viss substansiell kompetanse i bunn. Det er et fellestrekk for begge fylkeskommunene at de har fått svekket sin kompetanse om overordnet planlegging og kjøp av kollektivtransport over tid, ved overføring av ansvar til VKT. Når det gjelder relasjonen til SVRS er det i større grad preget av en mer permanent situasjon der vegkompetansen har vært i vegetaten. Her vil imidlertid regionreformen stille betydelig større krav til fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle. Begge disse forhold tilsier styrking av kompetanse i fylkeskommunene på disse områdene

- *Prosedyre kunnskap*: Kunnskap om beslutningssystemet, prosedyrer, tidsfrister og relasjoner – og gjensidig og avklart rolleforståelse mellom de administrative organene. Ved hard kontraktstyring må alle formelle sider ved prosedyrer være klart formulert i bestillingen, ved myk kontraktstyring vektlegger en i større grad utvikling av felles forståelse. Et mulig tiltak for å utvikle bedret prosedyrekunnskap i en myk strategi er gjennom hospitering. Både myk og hard kontraktstyring er kompetanse- og ressurskrevende for fylkeskommunen som organisasjon, men de skiller seg fra hverandre på hvilke områder ressursene brukes: Der den harde kontraktstyringen krever oppbygging av ny kompetanse og/eller rekruttering, krever den myke økte ressurser til møter/hospitering

2) *Bedre kontrakts- og rapporteringsrutiner*. Uavhengig av om en velger en strategi med økt vekt på hard kontraktstyring, eller en mer relasjonell strategi, synes det hensiktsmessig å gjennomgå og forbedre resultatkontroll og rapportering. Det kan også være hensiktsmessig å samordne rapporteringsrutinene mellom de to fylkeskommunene (se neste punkt), og i forhold til SVRS og VKT. Stikkord for bedret rapportering er

- Terialrapportering for begge saksområder i begge fylker
- Rapportene inkluderer økonomi og de viktigste indikatorene for måloppnåelse. Her synes tertialrapportene fra VKT å være mest utviklet, i det de rapporterer på passasjerutvikling, ruteproduksjon og økonomi/kostnads- og inntektsutvikling. Tertialrapportering fra SVRS kan utvikles med utgangspunkt i Statens vegvesens egne systemer for rapportering og formidling av styringsinformasjon og den tertialrapportering som i dag foreligger fra SVRS til Vestfold fylkeskommune. Stikkord for rapportering vil her være økonomi, framdrift i forhold til plan, og eventuelle spesielle forhold. Rapporteringen bør være på prosjektnivå, slik at det er mulig å lese ut hvilke strekninger som ikke har fått den ønskede framdrift

- Dersom en velger det vi har omtalt som en myk strategi, bør kontraktene i større grad stiles som gjensidig forpliktende avtaler, sette felles mål, etablere løpende tema- eller prosjektgrupper, utpeke avgrensede innsatsområder og måle resultatene/fremdriften på disse. Vår undersøkelse tyder på at snarere enn at fylkeskommunene står i en klar "bestiller-utfører-relasjon" til VKT og SVRS, har de en mer likeverdig rolle som ligner en slik myk strategi. Ett grep vil være å utnytte oppfølgingsmøtene etter tertialrapporter fra VKT bedre, for eksempel bør dette være arenaen der tertialrapporten gjennomgås, med muligheter for å stille detaljspørsmål fra bestiller
 - Kontraktstyringen med VKT bærer i dag preg av at både fylkeskommune (FK) og VKT har ansvar for kontakt med relevante aktører i kommune og andre sektorer, uten at rolledelingen mellom FK og VKT avklares nærmere. Dette er ikke nødvendigvis en svakhet dersom man velger den myke kontraktstyringen, men vil definitivt skape rolleklarheter ved bruk av harde bestillingskontrakter. Ved sistnevnte tilfelle taler mye for at FK bør stå ansvarlig for denne kontakten, blant annet grunnet i sin rolle som regional samordnings- og utviklingsaktør
- 3) *Økt administrativ samordning mellom Vestfold og Buskerud.* VKT og SVRS er fylkesoverskridende og kan koordinere sin innsats overfor flere fylkeskommuner. Fylkeskommunene bør på sin side vurdere å etablere et *administrativt* samordningsorgan som møtes noen ganger i året for å utveksle erfaringer om utvikling av bestillerrollen, diskutere felles utfordringer og samordne innsatsen på områder der det er hensiktsmessig. Dette vil også øke sannsynligheten for at utførerne står overfor ensartede rutiner og relasjoner og dermed redusere administrasjonskostnader.
- 4) *Avklaring av rolledeling og samhandling mellom folkevalgte og fagkyndige representanter for SVRS og VKT.* Det er behov for en avklaring av VKT og SVRS' sentrale rolle i saksforberedelsesprosessen og ikke minst deres kontaktflater med folkevalgte på utvalgs- og fylkestingsmøter. To hensyn må veies mot hverandre. På den ene siden har de folkevalgte behov for informasjon, til dels også på detaljnivå, og en grei informasjonsflyt også tilbake til utførerleddet. På den andre siden innebærer dagens ordning 1) at de som har levert inn det faglige underlagsmaterialet til fylkesadministrasjonen er representert i og kan fremme sine synspunkt på møter der disse behandles, og 2) dobbeltadministrasjon - i det både fylkesadministrasjon og SVRS/VKT deltar på møter.

Valget bør knyttes til valg av strategi. Dagens ordning er uforenlig med en hard kontraktstyringsstrategi, men kan være forenlig med en mykere strategi. Valget bør også knyttes til de bestemmelser en allerede har gjort mht den rolle

utførerorganene skal ha, noe som tilsier å veie slike hensyn ulikt når det gjelder hhv SVRS og VKT. I tilfellet SVRS er deres rolle i beslutningsprosessen basert på et samarbeid der vegadministrasjonen er gitt en nøkkelrolle i henhold til stortingets vedtak om sams vegadministrasjon. Selv om denne ordningen framstår som en sammenblanding av roller i forhold til de klarere funksjonsdelinger som er etablert på andre sektorer, har den både historisk forankring og en forankring i de bestemmelser om god forvaltningsskikk som er nedfelt i kraft av at vegadministrasjonen er en offentlig administrasjon. At representanter for et (rett nok offentlig eid) AS som VKT er representert som fagkyndige i politiske møter, er etter det vi kjenner til mer uvanlig, uten at vi i denne utredningen har kunnet gå inn på prinsipielle diskusjoner om slike forhold.

- 5) *Ansvarsdeling/dobbeltadministrasjon innen kollektivtransport.* I Telemark har en etablert en kombinasjon av to regimer (AS som kjøpsorgan designet for ansvar for tilbudsutvikling og med bruttoanbud) og det tradisjonelle norske regimet med nettokontrakter og tilbudsutviklingsansvar og kompetanse hos operatør uten at gevinstene er klare. Gitt dagens modell bør en vurdere å ta i bruk en mer rendyrket modell ved å la VKT få større handlingsfrihet i valg av kjøps- og kontraktsformer. Gitt at en fortsetter dagens regime i Telemark bør en sikre at en involverer operatør i ruteplanlegging all den tid de har ansvar for tilbudet.
- 6) Det har lenge vært betydelig uro og usikkerhet knyttet til om en i Telemark fortsatt skal benytte VKT som kjøpsorgan. Her bør en raskt komme til en avklaring og etablere den nødvendige ro og forutsigbarhet rundt organisasjonen.

Referanser

AGENDA Utredning & Utvikling AS. *Statens vegvesens systemer for rapportering og formidling av styringsinformasjon. Perioden med utbygging av E18 i nordre Vestfold og i dag.*

Busch, Tor og Jan Ole Vanebo 2001. *Bestiller-utfører modellen*. Sluttrapport for Arbeids- og Administrasjonsdepartementet.

Buskerud fylkeskommunes hjemmeside:

<http://www.bfk.no/Modules/NewsArticle.aspx?ObjectType=Article&Article.ID=2615&Category.ID=1325>

Rapport 1. tertial 2008 fra Vestviken Kollektivtrafikk AS avdeling Telemark.

Buskerud fylkeskommune. *Saksframlegg. Vurdering av eventuell tilbakeføring av oppgaver fra Vestviken Kollektivtrafikk AS. Arkivsaksnr. 08/2014.*

Hanssen, Gro Sandkjær og Jan Erling Klausen 2006. *Fylkeskommunal oppgavedifferensiering. Rapport fra innledende undersøkelser*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2006:4.

Instruks for Statens vegvesen (2005).

Vestfold fylkeskommune: *Eierskapskontroll i Vestviken Kollektivtrafikk AS for 2007. Arkivsaksnr. E: 026.*

Kontrollutvalget i Vestfold fylkeskommune 2008. *Eierskapskontroll i Vestviken Kollektivtrafikk AS for 2007. Saksnr. 003/08.*

Leveranseavtale 2006 mellom Regionsamarbeidet Buskerud Telemark Vestfold og Vestviken Kollektivtrafikk AS.

Leveranseavtale 2007 mellom Regionsamarbeidet Buskerud Telemark Vestfold og Vestviken Kollektivtrafikk AS.

Offerdal, Audun 1992. *Den politiske kommunen*. Det Norske Samlaget.

Petersen, Trond, 1995: "The Principal-Agent Relationship in Organizations", in Pål Foss (ed) *Economic Approaches to Organizations and Institutions*. Dartmouth Publishing Company Ltd

Rammeavtale mellom Regionsamarbeidet Buskerud Telemark Vestfold og Vestviken Kollektivtrafikk AS (2006).

Regionsamarbeidet Buskerud Telemark Vestfold 2007. *Saksframlegg. Leveranseavtale med Vestviken Kollektivtrafikk AS for 2007. Arkivsaksnr. 07/1008.*

Regionsamarbeidet Buskerud Telemark Vestfold 2005. *Saksframlegg. Delegering av økonomiske fullmakter. Arkivsaksnr. 05/2031.*

Selznick, Philip, 1957: *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. Harper & Row.

Statskonsult 1997. *Statlige tilknytningsformer – endringer og egnethet*. Notat 1997:8. Oslo.

Sørensen, Rune J. og Dalen Dag Morten 2001. *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning*. Forskningsrapport 9/2001. Oslo: Handelshøyskolen BI.

Vestfold Kommunerevisjon 2007. *Rapport. Eierskapskontroll. Vestviken Kollektivtrafikk AS*.

Vista Analyse AS 2008. *Eierskap i et utviklingsperspektiv*.

Vedlegg 1: Intervjuliste

Ahnstrøm, Anne-Gro, fagansvarlig samferdsel i Vestfold fylkeskommune

Herfindal, Bjørg Hilde, seksjonsleder for infrastruktur, areal og kulturminner i Telemark fylkeskommune

Dahl, Erling, styremedlem i Vestviken Kollektivtrafikk og medlem av hovedutvalget for infrastruktur i Telemark

Fougner, Wenche, driftsleder Telemark, Vestvikens Kollektivtrafikk

Gärtner, Roar, distriktsvegsjef i Statens vegvesen Vestfold distrikt

Gundersen, Erik, direktør i Vestviken Kollektivtrafikk

Holmelin, Erik, leder av hovedutvalget for Næring og samferdsel i Vestfold

Kaurin, Tore, leder for strategistaben i Statens vegvesen Region Sør

Lomeland, Linda, rådgiver i Vestfold fylkeskommune

Løchster, Johan Tønnes, medlem av hovedutvalget for infrastruktur i Telemark

Myhre, Bjørn, styreleder i Vestviken Kollektivtrafikk

Nicolaisen, Lars J., regionalsjef i Telemark fylkeskommune

Nilssen, Stein-Roger, fylkeskontakt for Vestfold, Statens vegvesen Region Sør

Ramberg, Ivar, medlem av hovedutvalget for Næring og samferdsel i Vestfold

Ruud, Jørund A., styremedlem i Vestviken Kollektivtrafikk og medlem av hovedutvalget for infrastruktur i Telemark

Solberg, Gro, fylkeskontakt for Telemark og Buskerud, Statens vegvesen Region Sør

Vedlegg 2: Intervjuguide

1. Stilling og innhold
2. Tema 1: Samarbeid med Vestviken
 - a. Hvordan arter det seg? Om hva?
 - b. Har de faste samarbeidsmøter, med hvilket innhold?
 - c. Hvem møter på hvilke arenaer? Og samkjører de dette?
 - d. Hvor ofte er møtene?
 - e. Beskrive fremgangsmåte i typisk sak (praksis)
 - f. Hvordan fastsettes de økonomiske rammene?
 - g. Hvem har ansvaret for kjøp av annen persontransport, hvordan ordnes det?
 - h. Foregår en form for kontroll eller rapportering, hvordan skjer dette?
3. Tema 2: Samarbeid med Telemark Kollektivtrafikk
 - a. Direkte kontakt FK og TK? Eller via Vestviken? Om hva?
 - b. Hvilken form for kontakt, hvordan organiseres det, hvem tar kontakt/initiativ?
 - c. Er kontakten formalisert – hvilke møtearenaer?
 - d. Hvor ofte er møtene?
 - e. Hvordan bestemmes rammene, via Vestviken eller direkte?
 - f. Politisk styring, via Vestviken eller direkte? På hvilken måte?
 - g. Styrker/svakheter i relasjonen
 - h. Har Telemark noen form for kontroll med operatøren? Skjer det en form for rapportering og går den via Vestviken?
4. Tema 3: Samarbeid med Statens Vegvesen
 - a. Hvordan arter det seg? Om hva?
 - b. Har de faste samarbeidsmøter, med hvilket innhold? Og hvor ofte er møtene?
 - c. Hvem møter på hvilke arenaer? Og samkjører de dette?
 - d. Beskrive fremgangsmåte i typisk sak (praksis)
 - e. Hvordan fastsettes de økonomiske rammene?
 - f. Styrker/svakheter i samarbeidet

- g. Kontroll/rapportering
- 5. Tema 4: Samarbeidet mellom Statens Vegvesen og Vestviken (og evt operatør)
 - a. Hvem samordner? Direkte dem imellom eller via FK?
 - b. Er det tett samarbeid, formelle relasjoner, uformell kontakt?
 - c. Hvilke møtearenaer har de tre aktørene?