

Sammendrag:

Medvirkning og innflytelse?

Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002 - 2011

Parallelt med Stortingets behandling av Nasjonal transportplan i februar 2001, startet etatenes arbeid med å utarbeide handlingsprogrammene. I dette arbeidet skulle fylkeskommunene sikres medvirkning. "Det bør også i arbeidet med handlingsprogrammene legges opp til et tverretattlig samarbeid, slik at en får den nødvendige samordningen mellom ulike prosjekter og tiltak," heter det i retningslinjene for arbeidet. I hvert fylke ble det derfor opprettet egne styringsgrupper bestående av representanter fra de fire transportetatene, fra fylkeskommunene og fra fylkesmannen.

I denne rapporten har vi sett på om arbeidet med handlingsprogrammene fremmet medvirkning og innflytelse fra fylkeskommunens side, og om det ble lagt vekt på samordning mellom de fire transportformene. I Nordland, Hordaland og Vestfold har vi intervjuet de aktørene fra fylkeskommunen – både fra administrasjonen og fra fylkestinget – og fra vegkontorene som har vært mest sentrale i arbeidet med handlingsprogrammene.

Variasjon mellom etatene

Vegkontorene har drevet arbeidet i styringsgruppene og hatt kontakt med fylkeskommunene. Jernbaneverket og Kystverket har deltatt i varierende grad. Luftfartsverket har vært på siden av de fylkesvise prosessene. Arbeidet i styringsgruppa har følgelig i stor grad dreid seg om vegkontorets prosjekter og tiltak. Aktørene i den fylkesvise prosessen gir ulike forklaringer på disse trekkene:

- Vegkontoret har bedre kontakt med fylkeskommunene enn de andre etatene. Fylkeskommunene skal også ha vesentlig innflytelse over investeringer på det øvrige riksvegnettet. Men også de delene av handlingsprogrammene hvor fylkene kun skal uttale seg (stamvegene), utviser fylkeskommunene et stort engasjement. Det er derfor ikke det formelle styringssystemet som kan forklare variasjonene mellom etatene.
- Jernbaneverkets, Luftfartsverkets og Kystverkets tiltak og prioriteringer bestemmes sentralt. Deres regionale representanter har mindre innflytelse over handlingsprogrammene enn det vegkontoret har. Det

skaper ubalanse i samarbeidet. For vegkontoret oppleves det som at de andre etatene er invitert til å diskutere vegsektorens prioriteringer, mer enn et samarbeid der alle må yte sitt.

Variasjon mellom fylkene

I Hordaland hadde styringsgruppa flere møter enn det minimumet retningslinjene for arbeidet satte opp. Det ble også satt ned egne arbeidsgrupper for særskilte tema innenfor vegkontorets ansvarsområde, hvor fylkeskommunen og også Jernbaneverket og politiet deltok. I de to andre fylkene har styringsgruppa kun avholdt de to møtene de var pålagt å holde, og kontakten mellom fylkeskommunene og etatene – i første rekke vegkontoret – har skjedd utenom styringsgruppa.

I Hordaland hadde fylkeskommunen og Bergen kommune klarere forventninger til arbeidet med handlingsprogrammene, og de arbeidet mer aktivt overfor særlig vegstaten for å fremme sine synspunkter enn det de to andre fylkeskommunene gjorde. Vi tror mye av dette henger sammen med at Hordaland har en mer avklart samferdselspolitikk og har ressurser til å fremme den:

- Før arbeidet med handlingsprogrammene startet, hadde Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune drøftet gjennom mål og utfordringer for samferdselspolitikken. Bergensprogrammet har spilt en sentral rolle i dette. Fylkeskommunen har også vedtatt en egen plan for fiskerihavner og har tatt initiativ til en landsdelsplan for kysten. Fylkeskommunen har gjort vedtak som gir klare styringssignaler til etatene.
- Hordaland, og særlig Bergen og omegn, har store samferdselspolitiske utfordringer. Fylket og bykommunen har antakelig også flere med plankompetanse og ressurser å avse til samferdselsplanlegging enn mindre fylker.
- Bergensprogrammet og ulike bompengeprojekter (Hordalandsprogrammet) gir Hordaland utsikter til flere "friske penger" på samferdselsområdet enn det de to andre fylkene har i utsikt.

Ikke medvirkning, men likevel innflytelse

I alle fylkene sier representantene for administrasjonen og fra fylkestinget at de ikke opplever at de i særlig grad har medvirket til arbeidet med handlingsprogrammene. Fylkeskommunene mener de kom til dekket bord og at det ikke var substansielle drøftinger i styringsgruppa over reelle prioriteringer. Likevel mener alle fylkeskommunene generelt at det er et godt samsvar mellom egne prioriteringer og de prioriteringene etatene har lagt seg på.

Fylkeskommunene mener altså at medvirkningen har vært minimal, at de ikke har innflytelse, men at resultatet i stor grad er i overensstemmelse med deres prioriteringer.

Dette gjelder først og fremst vegkontorenes handlingsprogrammer. For de øvrige etatene har fylkeskommunene stort sett vært opptatt av å få eget fylke høyere opp på prioriteringslista. De har ikke gått inn på omprioriteringer innenfor eget fylke.

Hvordan er det så mulig å ha innflytelse over vegkontorets prioritering uten å medvirke i prosessen?

- Styringsgruppene er ikke den viktigste kanalen for innflytelse for fylkeskommunene. Det er de vedtatte fylkeskommunene har gjort før arbeidet med handlingsprogrammene startet, for eksempel i forbindelse med utfordringsdokumentet eller i høringsuttalelsene til NTP, som gir styringssignal til statsetatene. De fylkene som har arbeidet med samferdsel og som er endringsorienterte (jf Hordaland og Bergensprogrammet), vil også kunne påvirke utviklingen.
- Det ligger årelang planlegging og fylkeskommunale vedtak fra langt tilbake til grunn for de prioriteringene vegkontorene gjør. Handlefriheten til fylkeskommunene og etatene på kort sikt er begrenset. Midlene er disponert på transportsektorene, til særskilte tiltak – for eksempel trafiksikkerhet – og allerede igangsatte investeringsprosjekter. Blir det ledige midler, er det alltid et etterlengtet prosjekt som står på vent. Planene ruller og går. Så lenge de økonomiske rammene ikke økes betraktelig, er det lite rom for nytenking og nye prioriteringer.
- Fylkeskommunene og vegkontorene er gjerne samstemte i prioriteringene. Om det er vegkontoret som påvirker fylkeskommunen eller omvendt, kan vi ikke konkludere med. Vi vil likevel tro at det er vanskelig for fylkeskommunen å legge til grunn en helt annen prioritering enn den som anbefales fra vegkontoret. Dette kan være en forklaring på at fylkeskommunen mener at de ikke har innflytelse, men likevel er enige i forslaget fra vegkontoret.

Samordner ikke mer enn nødvendig, men likevel et framskritt

Ikke noen av de fylkene vi undersøkte, rapporterer om et utstrakt samarbeid mellom etatene. Etatene har arbeidet fram handlingsprogrammene hver for seg. Både representanter for vegkontorene og fra fylkeskommunene mener at handlingsprogrammene ikke legger til rette for helhetlige prioriteringer og å se transportformene i sammenheng. På dette punktet har man oppnådd lite gjennom handlingsprogrammene.

Fylkeskommunen har vært opptatt av utvikling av knutepunkter, av stasjonsområder eller terminaler. Men de klarer jevnt over ikke å finne ledige midler til dette, og de har i liten grad klart å påvirke etatene til å gjøre slike prioriteringer. *Tiltak eller prosjekter som skulle bedre samspillet mellom transportsektorene, faller mellom to stoler. Det samme gjelder tiltak for å bedre kollektivtransporten.* Dette er til tross for at retningslinjene for etatens arbeid med handlingsprogrammene klart trekker fram slike prosjekter og tiltak.

De vi snakket med, trekker fram noen forklaringer:

- Etatene har separate budsjetter og må følge opp retningslinjer fra sentralt hold. Friheten til å komme andre etater i møte på prioriteringer, blir liten. Etatene er ”låst fast” på regionalt nivå. Luftfartsverket bruker sin finansiering gjennom avgifter og brukerbetalning, som argument for at deres tiltak ikke skal behandles i sammenheng med de andre etatenes.
- Det er ikke på forhånd klarlagt hva samordningen skal gå ut på, og hva man ønsker å oppnå.
- Man trenger trafikk- og transportanalyser, bla av regionale konkurranseflater, for å kunne gjøre reelle vurderinger av effektivitet på tvers av sektorene. Etatene mangler verktøy for å sammenligne tiltak på tvers av sektorene. Det er varierende plankompetanse i etatene.

Fylkestingenes behandling lite endret

En samtidig behandling av alle etatenes handlingsprogrammer gir fylkestinget mulighet til å se transportpolitikken i sammenheng, og de fleste mener dette var en fordel. Noen mener likevel at saksmengden ble for stor til ett og samme fylkesting. En mer samordnet saksframstilling ville være en fordel for fylkespolitikkerne.

Fylkespolitikkerne mener selv at de i større grad er opptatt av en helhetlig samferdselspolitikk nå enn ved tidligere planrullinger. Likevel var behandlingen i fylkestinget ikke særlig annerledes enn det man har vært vant til fra før: Det er først og fremst veginvesteringene som vekker interesse.

Vi tror at noe av grunnen til dette kan spores tilbake til:

- Det beslutningsgrunnlaget fylkeskommunen har fått, legger ikke til rette for at fylkeskommunen kan se sektorene i sammenheng. De fleste fylkeskommunene har ikke ressurser og kompetanse til å gjøre dette selv. Hvis ikke fylkeskommunene har gjort en jobb på forhånd, har de ikke mulighet til å gjøre det når handlingsprogrammene kommer til behandling.
- Luftfartsverket har ikke kontakt med fylkeskommunene. Det samme gjelder til dels Kystverket, men her har det vært noe mer kontakt enn tidligere. Jernbaneverket har bedret kontakten til fylkene, men dette har ikke fått konsekvenser for selve handlingsprogrammet.

Fylkeskommunene ønsker å lede arbeidet, men må selv vite hva de vil

Representantene fra fylkeskommunene ønsker jevnt over at ansvaret for det tverrsektorielle arbeidet med handlingsprogrammene ble lagt til fylkeskommunene. Flere er også opptatt av funksjonsfordeling mellom etatene og fylkeskommunene, av administrative grenser mellom fylkene og mellom fylket og kommunene, skillet mellom drift og investeringer og forskjeller i finansieringsformer. Dette prosjektet har ikke gitt rom for å gå videre i en drøfting av slike mer grunnleggende endringer av styringssystemet.

Vårt hovedinntrykk er likevel at alternative måter å organisere styringsgruppa på, ikke vil bety like mye som at fylkeskommunene har klare mål og prioriteringer. Arbeidet med Nasjonal transportplan burde være en mer *kontinuerlig* prosess, der fylkeskommunen gjennom egen planlegging og policyutforming burde kunne tilrive seg en mer sentral rolle:

- På forhånd bør fylkeskommunene og etatene identifisere klart hvilke *problemer* som må løses gjennom tverrsektorielt samarbeid. De regionale strategiske analysene som nå skal gjøres i forbindelse med den kommende planrulleringen, kan bidra til å finne hvilke problemer som krever at transportformene ses i sammenheng.
- Det er ikke tilstrekkelig at departementene generelt påpeker at det skal legges vekt på knutepunkt og terminaler. Departementene og de sentrale etatene bør kunne plukke ut noen sentrale og konkrete problemområder, for så å gi oppdrag til de regionale aktørene om å løse dem. Det bør kunne baseres på de problemområdene som de regionale prosessene allerede har identifisert. Dette bør også ses i sammenheng med forsøkene med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemer i større byområder som nå settes i gang.
- For at det tverretatlige samarbeidet skal være reelt, og bør det følges opp av noen frie midler som ikke er bundet til en bestemt etat. En andel av pengene bør følge problemene og ikke etatene.