



Overordnet og helhetlig politisk styring?

Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011

Inger-Anne Ravlum, Morten Stenstadvold

Denne publikasjonen er vernet etter åndsverklovens bestemmelser og Transportøkonomisk institutt (TØI) har eksklusiv rett til å råde over artikkelen/ rapporten, både i dens helhet og i form av kortere eller lengre utdrag.

Den enkelte leser eller forsker kan bruke artikkelen/rapporten til eget bruk med følgende begrensninger:

Innholdet i artikkelen/rapporten kan leses og brukes som kildemateriale.

Sitater fra artikkelen/rapporten forutsetter at sitatet begrenses til det som er saklig nødvendig for å belyse eget utsagn, samtidig som sitatet må være så langt at det beholder sitt opprinnelige meningsinnhold i forhold til den sammenheng det er tatt ut av. Det bør vises varsomhet med å forkorte tabeller og lignende. Er man i tvil om sitatet er rettmessig, bør TØI kontaktes. Det skal klart fremgå hvor sitatet er hentet fra og at TØI har opphavsretten til artikkelen/rapporten. Både TØI og eventuelt øvrige rettighetshavere og bidragsyttere skal navngis.

Artikkelen/rapporten må ikke kopieres, gjengis, eller spres utenfor det private område, verken i trykket utgave eller elektronisk utgave. Artikkelen/rapporten kan ikke gjøres tilgjengelig på eller via Internett, verken ved å legge den ut på Nettet, intra-nettet, eller ved å opprette linker til andre nettsteder enn TØIs nettsider. Dersom det er ønskelig med bruk som nevnt i dette avsnittet, må bruken avtales på forhånd med TØI. Utnyttelse av materialet i strid med åndsverkloven kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

På grunnlag av intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomité, drøfter denne rapporten Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. Den analyserer om endringen fra fire separate sektorplaner til en felles plan for de fire transportsektorene luft, sjø, veg og bane, bidrar til mer helhetlig og overordnet strategisk styring på politisk nivå. Rapporten vurderer også om planen er et egnet beslutningsgrunnlag i den politiske prosessen, og om metode og framstillingsform oppleves som en forbedring i forhold til de tidligere sektorplanene. Rapporten drøfter også mål- og resultatstyring i samferdselssektoren.

Arbeidet er finansiert av Fiskeridepartementet, Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet.

Inger-Anne Ravlum har vært prosjektleder og har skrevet rapporten med bidrag fra Morten Stenstadvold, som også har deltatt i datainnsamlingen. Tor Lerstang har kvalitetssikret arbeidet. Sluttredigeringen er utført av Bjørg Mannsverk og Tove Ekstrøm.

Oslo, desember 2001
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttjef

Jan Vidar Haukeland
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Problemstilling og metode	1
1.1 Problemstillinger	1
1.2 Metode.....	2
2 God politisk styring gjennom mål og resultater.....	4
2.1 Mål- og resultatstyring som grunnlag	4
2.2 Fra sektorplan til Nasjonal transportplan	5
2.2.1 Stortingets behandling av sektorplanene.....	6
2.3 Overordnede valg.....	7
2.4 Helhetlig politisk styring.....	8
3 Den politiske prosessen.....	10
3.1 Etatenes forarbeid og deres forslag til Nasjonal transportplan	10
3.2 Befaringene	11
3.3 Partipolitiske prosesser	11
3.3.1 Alternative informasjonskanaler	12
3.4 Prosessene i komiteen	13
3.4.1 Formelle høringer og spørsmål til statsråden.....	13
3.4.2 Komitebehandling av NTP.....	13
4 Et godt beslutningsgrunnlag?	15
4.1 De alternative innretningene og virkningsberegninger.....	15
4.1.1 Innretningene for krevende og lite beslutningsrelevant.....	16
4.1.2 Virkningsberegningene	17
4.2 Andre vurderinger av virkninger, vurdering av andre virkemiddel.....	19
4.3 Ulike økonomiske rammer	21
4.4 Korridorer, storbyer og regionalpolitiske virkemiddel	21
4.4.1 Korridoromtalen ga lite.....	22
4.5 Behandling av kollektivtrafikken.....	23
5 Overordnet og helhetlig?	25
5.1 En helhetlig transportpolitikk.....	25
5.1.1 Helhet på tvers av sektorene	25
5.1.2 Helhet på tvers av tiltakskategorier.....	28
5.1.3 Helhet innen bestemte geografiske områder?	28
5.1.4 Hva legger representantene i helhet?	29

5.2 Overordnet?.....	30
5.2.1 Ikke detaljer.....	30
5.2.2 Styrende for andre beslutninger	31
5.2.3 Hva legger representantene i overordnet?.....	32
5.3 Helhetlig og overordnet: Flytte penger og ta stilling til transportpolitiske virkemidler	32
6 ...men styring?	34
6.1 Manglende politisk handlingsrom?.....	34
6.2 Mål- og resultatstyring?	37
6.2.1 Resultatoppfølging?	38
6.3 En teoretisk sluttnote.....	40
7 Et bedre beslutningsgrunnlag? Konklusjoner og anbefalinger	45
7.1 Et bedre beslutningsgrunnlag?	45
7.1.1 Framstillingsform.....	45
7.1.2 Planform og -metode.....	46
7.1.3 Innhold	47
7.2 Alternative utforminger av NTP	49
8 Referanser	52

1 Problemstilling og metode

1.1 Problemstillinger

Transportøkonomisk institutt er av den tverretatlige prosjektgruppen (Statens vegvesen, Luftfartsverket, Jernbaneverket og Kystverket) samt Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet, bedt om å analysere Stortingets behandling av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan som ble lagt fram høsten 2000. Stortinget behandlet meldingen i februar 2001.

Målsetningen for prosjektet er å:

”Undersøke om endringen fra fire separate sektorplaner til en felles plan for de fire transportsektorene luft, sjø, veg og bane bidrar til mer helhetlig og overordnet strategisk styring på politisk nivå. Belyse om planen er et egnet beslutningsgrunnlag i den politiske prosessen, og om metode og framstillingsform oppleves som en forbedring i forhold til de tidligere sektorplanene.”

Det vi oppfatter som de viktigste forskjellene mellom de tidligere sektorvise planene og Nasjonal transportplan (NTP) som beslutningsgrunnlag, er:

- **Framstillingsform:** Alle de fire transportformene framstilles samlet i ett dokument. I deler av stortingsmeldingen er sektor- og etatsgrensene brutt ved at framstillingen følger *transportkorridorer, storbyer og regionalpolitisk virkemiddelbruk*, og ikke er delt inn etter transportform. Dette er helt nytt i forhold til tidligere sektorplaner.
- **Planform og -metode:** Det politiske handlingsrommet når det gjelder de virkemidlene som transportetatene rår over, framstilles ved hjelp av *alternative innretninger*. For veg- og jernbanesektoren blir innretningene *virkningsberegnet* med hensyn på sentrale måleparametere (eks CO₂-utslipp, reduserte transportkostnader, antallet skadde og drepte etc). Dette skal gjøre det mulig for Stortinget å se hva som alternativt kan oppnås om politikken innrettes annerledes. Innretningene er hver for seg illustrasjoner på hva som kan oppnås ved alternative prioriteringer (NTP s 161). Denne metodikken er brukt en gang tidligere på vegsida, men ikke for de andre tre transportformene.
- **Innhold:** Meldingen drøfter mer generelle samferdselspolitiske spørsmål som organisasjonsutforming og arbeidsdeling, kollektivtransporten og for eksempel bruk av økonomiske virkemiddel i transportsektoren som helhet, og ikke knyttet til de enkelte sektorene. Større investeringer og fordeling mellom drift/vedlikehold og investering presenteres for hver enkelt etat. Meldingen gir ingen detaljframstilling av den enkelte etatens planer. Skillet mellom langtidsplan og handlingsprogram understrekes.

Vi velger å belyse problemstillingen fra oppdragsgiver ut fra hva representantene mener om framstillingsform, metode og innhold i NTP og ut fra hvordan de beskriver den politiske prosessen:

Mener representantene at NTP er et godt beslutningsgrunnlag? Er framstillingsform og planform og –metode godt egnet i den politiske prosessen? Brukes de alternative innretningene og virkningsberegningene? Tilfører en egen omtale av korridorene, av storbyene og de regionalpolitiske virkemidlene den politiske prosessen noe positivt? Mener representantene at NTP er et bedre beslutningsgrunnlag enn tidligere sektorplaner? Dette blir beskrevet i kapittel 3.

Mener representantene at NTP bidrar til mer helhet og overordnet politisk styring? Hva legger de selv i disse begrepene? Er det samsvar mellom det representantene legger i helhetlig og overordnet styring og det NTP fokuserer på? Representerer en felles framstilling av alle transportformene noe positivt i forhold til helhet og overordnet politisk styring? Er det noen virkemidler i transportpolitikken som representantene savner? Bidrar NTP i større grad enn de tidligere sektorplanene til helhetlige og overordnede politiske beslutninger? Dette tas opp i kapittel 5.

Før vi starter den empiriske framstillingen, vil vi gi noe av bakgrunnen for den planformen og planmetoden NTP bygger på, og trekke fram noen grunnleggende kjennetegn ved mål- og resultatstyring. Vi vil så drøfte hva begrepene overordnet og helhetlig inneholder (kapittel 2).

Deretter følger en beskrivelse av den politiske prosessen, hvordan samferdselskomiteen arbeider, hvordan de henter informasjon og former sine politiske standpunkter (kapittel 3).

I kapittel 6 vil vi oppsummere de empiriske funnene gjort i de forutgående kapitlene og drøfte om dette i forhold til mål- og resultatstyring. Disse funnene vil vi så drøfte opp mot noen av de mer teoretiske bidragene til diskusjonen om rasjonelle beslutningsprosesser og mål- og resultatstyring.

Kapittel 7 er en oppsummering av de empiriske funnene som ses i forhold til om NTP kan sies å representere en forbedring av beslutningsgrunnlaget for Stortinget. Til slutt vil vi kort skissere hvordan man alternativt kunne lagt opp beslutningsgrunnlaget for Stortinget.

1.2 Metode

Rapporten baserer seg på intervjuer med sentrale medlemmer av Stortingets samferdselskomité. Ved utvalg av intervjuobjekter har vi lagt vekt på å få med representanter fra alle partier, saksordførere og skyggeordførere og komiteleder, samt representanter som har vært medlem av tidligere samferdselskomiteer. Dette ga et utvalg på åtte. Av disse har 2 representanter ikke funnet tid til samtale. Det innebærer at ett parti – Fremskrittspartiet – ikke er representert i vårt utvalg.

Ved intervjuene av de 6 komitémedlemmene fulgte vi en intervjuguide (se vedlegg). Guiden gir en intervjusituasjon som er en mellomting mellom et strukturert og et ustrukturert intervju. Guiden er såpass detaljert at intervjuobjektet styres til en viss grad. Intervjusituasjonen er likevel så uformell

og fleksibel at det gir rom for å forfølge problemstillinger som kommer opp underveis. For å sikre at vi ikke misforsto eller feilsiterte representantene, ble intervjureferatet tilsendt hver enkelt til kommentar.

Intervjuobjektene har uttalt seg om sine personlige oppfatninger om NTP og om den politiske prosessen. De synspunktene de gir uttrykk for, er derfor ikke nødvendigvis sammenfallende med hva som eventuelt ville blitt resultatet etter en partimessig behandling. De medlemmene av komiteen vi snakket med, er likevel så sentrale i sitt partis samferdselspolitikk, at vi antar at dette problemet er mindre enn om utvalget hadde vært et annet.

Vi vil i rapporten konsekvent omtale informantene som "han" også når det dreier seg om en kvinnelig representant.

Intervjuene ble gjennomført noen uker etter at Stortinget hadde ferdigbehandlet planen. Flere av representantene påpekte under intervjuet at det kunne være vanskelig å huske tilbake, særlig når det gjelder en del detaljer. Dette har vi prøvd å ta høyde for i analysen av materialet.

I tillegg til intervjumaterialet har vi gått gjennom et omfattende skriftlig materiale:

- St.meld.nr 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002 – 2011,
- Innst. S. nr. 119 (2000-2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002-2011,
- Spørsmål fra komiteen til Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet (gjengitt i stortingsinnstilling 119),
- Referat fra Stortingets forhandlinger den 15. februar 2001,
- Etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011,
- Samferdselsdepartementets og Fiskeridepartementets retningslinjer til etatenes arbeid med forslag til Nasjonal transportplan,
- De forrige sektorplanene: St meld 36 (1996-97), St meld 37 (1996-97) med tilhørende stortingsinnstilling, St meld 38 (1996-97), St meld 39 (1996-97) og St meld 46 (1996-97)
- St meld nr 41 (1993-94) om Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- Innst. S. nr. 184 (1993-94) Innstilling fra samferdselskomiteen om nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen.

Vi viser til egen referanseliste for fullstendige referanser.

Denne rapporten dokumenterer ett av fire forskningsprosjekter om NTP-prosessen. To er allerede utgitt:

- TØI-notat 1138/1999: *Nasjonal transportplan 2002 – 2011: Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokumenter*
- TØI-rapport 488/2000: *Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatens samarbeid om Nasjonal transportplan 2002-2011*

Det siste prosjektet omhandler fylkenes behandling av etatenes handlingsprogram og kommer høsten 2001.

2 God politisk styring gjennom mål og resultater

2.1 Mål- og resultatstyring som grunnlag

Et viktig formål med arbeidet med styrings- og organisasjonsspørsmål i offentlig sektor de siste to tiårene har vært å utvikle en mer mål- og resultatorientert styring (NoU 1992: 23 s 8, Christensen 1991, Kleven 1993). Denne planleggings- og styringsideen har sin teoretiske base i den rasjonelle organisasjonsteorien. (Christensen 1991, Kleven 1993b, Eriksen 1995, March 1994, Lindblom 1959).

Målstyring (Management by Objectives) som modell for politisk styring slo gjennom i flere vestlige land på 80-tallet. Målstyringen bruker i stor grad terminologi fra næringsliv og økonomisk teori. Innenfor organisasjons- og beslutningsteorier ligger denne tankegangen nærmest den rasjonelle organisasjonsteorien og beslutningsteorier som forutsetter rasjonelle aktører.

Rasjonell planlegging og målstyring baseres i korte trekk på at beslutningstakerne har klare og konsistente mål, han skal søke gjennom alle alternative virkemidler eller strategier for å nå disse målene og så velge det alternativet som på den mest effektive måten bidrar til at målene realiseres (Banfield 1959, Amdam og Veggeland 1991). Kursen eller innsatsen justeres om resultatet avviker fra det oppsatte målet (Brunsson 2000).

Denne tilnæringsmåten til organisasjoner og til beslutningsprosesser er blitt kritisert dels fordi den ikke stemmer med virkeligheten – altså en empirisk kritikk – og dels at den ikke er noen god oppskrift på hvordan organisasjoner og beslutningsprosesser *bør* være – altså en normativ kritikk

Denne kritikken går for eksempel ut på at beslutningstakerne ikke har mulighet til å søke å forholde seg til all informasjon eller ha oversikt over alle mulige konsekvenser av eventuelle valgalternativer (begrenset rasjonalitet). Dette bryter ikke fundamentalt med forutsetningene for en rasjonell beslutningsprosess (March 1994). Slike mangler ved virkeligheten kan (og bør) rettes opp gjennom metoder for å håndtere usikkerhet og ved å strukturere beslutningsprosessen slik at man håndterer kompleksitet. Utdfordringen er å skaffe enda bedre og sikrere grunnlag for å fatte overordnede og styrende politiske beslutninger.

Andre innvendinger er mer fundamentale, og går blant annet på at man i mange politiske spørsmål ikke har klare og konsistente mål. Politikk dreier seg heller ikke om først og fremst å velge det handlingsalternativet som mest effektivt realiserer det på forhånd oppsatte målet. Politikken går ofte ut på å avveie motstridende mål og finne løsninger som er akseptable i bred forstand, mer enn å finne de ”faglig riktige” løsningene. Den rasjonelle modellen vektlegger i for liten

grad gruppedynamikk og interaksjon i politiske systemer, hvor forhandlinger, kompromiss og symboler er viktige elementer (Kleven 1993b).

NTP utgjør en av flere kilder som politikerne bruker for å danne seg en oppfatning av hvilken samferdselspolitikk som burde føres. En politisk beslutning innebærer som oftest langt mer enn å velge mellom et sett alternativer som har framkommet gjennom en problemanalyse. En politisk beslutning ivaretar og påvirkes av en lang rekke andre hensyn enn rent faglige anbefalinger.

"Characteristics of politics are plurality, the search for practical compromises, bargaining, conflicting goals, values and perspectives, partial views of the public interest, short-term commitments and incremental and sequential ways of dealing with highly interdependent and complex system of human interaction."

(van Gunsteren 1976, i Kleven 1990)

Som følge av dette er det svært vanskelig å definere hva en politisk beslutning er. Politikk er: "en beslutningsmetode som er en form for mental aktivitet som ikke er bundet av regler, hvor årsakssammenhenger ikke kan spesifiseres eksplisitt og som har gyldighet utover regelorientert beslutningsaktivitet (Beiner 1983)".

Politiske beslutninger kan være legitime selv om de strider mot de faglige anbefalinger som er gitt. Andre hensyn enn de faglige kan veie tyngre. Politikk er heller ikke bare å fatte beslutninger – politikken skal også sørge for at de beslutningene som fattes, oppfattes som legitime av befolkningen.

I kapittel 6.3, En teoretisk sluttnote, vil vi drøfte noen slike innvendinger til den rasjonelle planleggingsmodellen og se dem i sammenheng med hvordan stortingspolitikkerne har beskrevet behandlingen av NTP.

2.2 Fra sektorplan til Nasjonal transportplan

I 1991 ble det satt ned et eget offentlig utvalg (Hollerutvalget) som vurderte en mer mål- og resultatorientert styring av vegsektoren. Utvalget viser til at det i årene forut er utført et omfattende arbeid med styrings- og organisasjonsspørsmål i offentlig virksomhet. Et viktig formål har vært å utvikle en mer mål- og resultatorientert styring. (NOU 1993:23 s 8.)

I stortingsmeldingen som følger opp utvalgsinnstillingen (St meld nr 41 (1993-94)) heter det at omleggingen av styringssystemet i vegsektoren i første rekke skal sikre god politisk styring og effektivitet.

Norsk veg- og vegtrafikkplan for 1998 - 2007 ble bygd opp etter anbefalingene fra Hollerutvalget. Stortinget ble presentert for fire alternative strategier for vegpolitikken. Til sammen skulle disse strategiene illustrere det politiske handlingsrommet. I tillegg la regjeringen fram en anbefalt strategi.

Det ble presentert virkninger av både de alternative strategiene og av anbefalt strategi på en del sentrale måleparametere (støy, luftforurensing, tap av menneskeliv og andre). Stortingsmeldingen presenterte også sentrale virkemidler og tiltak innen norsk veg- og vegtransport. Ut fra dette ble Stortinget invitert til å ta stilling til en anbefalt strategi fra regjeringen. Det ble gitt en egen omtale av større og viktige anlegg (anlegg med kostnadsoverslag på over 200 millioner

kroner, bompeng- eller annen tilleggsfinansiering eller med store konflikter knyttet til inngrep i miljøkvaliteter av regional eller nasjonal betydning). Ut over dette ble ikke Stortinget invitert til å ta stilling til enkeltprosjekter..

Langtidsplanene til Jernbaneverket og Luftfartsverket for 1998 – 2007 ble presentert i mer ”tradisjonelle former”, uten bruk av alternative strategier med tilhørende virkningsberegninger. Det samme gjelder stortingsmeldingen om havner og infrastruktur for sjøtransport (St meld nr 46 (1996-97)).

2.2.1 Stortingets behandling av sektorplanene

Transportøkonomisk institutt evaluerte høsten 1997 Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007 (Ravlum og Stenstadvold (1997), *Fra vegstubber til strategi og helhet*). Hovedkonklusjonene fra denne evalueringen er at politikerne ikke brukte de alternative strategiene for veg- og vegtrafikkpolitikken, med tilhørende virkningsberegninger, i sin behandling av stortingsmeldingen. Representantene hadde flere – og til dels motstridende – forslag til hvordan selve stortingsmeldingen kunne utformes for å sikre en mer overordnet strategisk og helhetlig tilnærming i den politiske behandlingsprosessen. Det var likevel flere som holdt fram NVVP som et eksempel til etterfølgelse for de andre sektorplanene.

Representantene i komiteen var opptatt av at den politiske behandlingen skulle holdes på et mest mulig overordnet nivå. I dette la de fleste at komiteen ikke skulle beskjeftige seg med små enkeltprosjekter, men se vegnettet i sammenheng. På den andre siden ønsket flere av samferdselspolitikkerne at investeringsprosjektene som lå til grunn for de ulike strategiene – og særlig for anbefalt strategi – skulle presenteres i sammenheng med strategiene. Slik meldingen var lagt opp, oppfattet flere at koblingen mellom de konkrete investeringsplanene og de mer overordnede strategiene var for dårlig.

Representantene ønsket også et plangrunnlag som bedre kunne gi dem mulighet til å prioritere mellom transportformene og ikke minst å sette kollektivtrafikken inn i en større sammenheng. Ut fra dette så samferdselspolitikkerne fram til en plan som skulle omfatte alle de fire transportformene. Samferdselskomiteen framholdt behovet for å se transportformene i sammenheng og for å få en oversikt over virkningene av tiltakene for samtlige transportformer. Også i regjeringens langtidsprogram for 1998 – 2007 (St meld nr 4 1996-97) er det lagt vekt på en helhetlig samferdselsplanlegging og bedre samordning mellom de ulike transportmidlene.

I regjeringens retningslinjer til etatene i deres arbeid med Nasjonal transportplan heter det blant annet: ”Planen skal legge til rette for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innenfor sektoren og styrking av samspillet mellom transportformene for å bidra til effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportløsninger.” (Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet, 1998, Retningslinje 1.)

Det er altså sentrale målsettinger med den formen for transportplanlegging man har valgt gjennom Nasjonal transportplan, at Stortinget skal beskjeftige seg med *overordnede* valg og at transportpolitikken skal presenteres på en *helhetlig* måte. I

de to neste avsnittene vil vi drøfte hva som kan legges i begrepene overordnet og helhetlig.

2.3 Overordnete valg

I den stortingsmeldingen (st meld 41(1993-94) som omhandler omleggingen av styringssystemet for Statens vegvesen, skriver departementet (s 6):

”Departementet tilrår at den overordnete styringen gjennom plandokumentet (tilsvarende Norsk veg- og vegtrafikkplan) knyttes til vurdering av og valg mellom strategier.”

Nasjonal transportplan legger i hovedsak opp til den samme styringsmetoden som ble brukt i Norsk- veg og vegtrafikkplan 1998-2007. Ut fra informasjon om virkningene av en anbefalt strategi og alternative innretninger, skal Stortinget ta stilling til sammensetningen av virkemidlene. Resultatene av politikken rapporteres som avvik eller samsvar mellom de virkningene man har antatt (reduisert CO₂-utslipp, hvor mange som har reiseavstand mer enn 45 minutter til nærmeste tettsted på over 2000 innbyggere etc). Stortinget skal konsentrere seg om de overordnete spørsmålene og ikke gå langt inn i diskusjonen om virkemiddelbruk.

I resultatstyringen ligger det også at hvis målet nås med god margin, skal enten målet settes høyere eller innsatsen reduseres. Hvis målet ikke nås, må innsatsen høynes eller måltallet reduseres.

Men hva er overordnete beslutninger? Begrepsparet overordnet – underordnet gir fire assosiasjoner.

- 1) I vanlig språkbruk vil overordnet kunne forstås som *viktigere* enn underordnet. Dette hjelper oss imidlertid ikke så veldig langt på veg. Hva som anses som viktig og uviktig kan variere ut fra politisk ståsted, profesjonsbakgrunn, yrkestilknytning eller annet.
- 2) Overordnet kan også forstås som *styrende*. Avklaring av et overordnet spørsmål har betydning for framtidige valg og handlingsrom og er styrende for hvilke handlingsalternativer man har når det gjelder andre spørsmål.
- 3) Etzioni (1967) opererer med ”*fundamentale*” avgjørelser i motsetning til inkrementelle (de små steg). Fundamentale avgjørelser er de som setter standarden eller som bryter en utviklingslinje – ”set basic directions” (s 223). Fundamentale avgjørelser fattes på en annen måte enn de inkrementelle:

”Fundamental decisions are made by exploring the main alternatives the actor sees in view of his conception of his goals (...) details and specifications are omitted so that an overview is feasible.” (s 225)

- 4) Dette bringer oss over til å se overordnet som en motsetning til detaljert. Man opererer med et slags mentalt hierarki der beslutningene blir flere og mer detaljerte jo lengre nedover i pyramiden man beveger seg. Det vil kunne variere fra person til person – også på samme beslutningsnivå – hva de anser som detaljer eller ikke. Det vil for eksempel være vanskelig generelt å hevde

at å fastsette mål er en overordnet beslutning, mens diskusjon om virkemiddelbruk er detaljer, eller at å ta et virkemiddel i bruk er en overordnet avgjørelse, mens dimensjoneringen er detaljer. Likevel kan det være lettere å bli enig om hva som er detaljer og hva som ikke er det, enn å komme til enighet om hvorvidt den detaljen er viktig eller ikke.

Ut fra dette vil vi legge til grunn at overordnet politisk styring skal beskjefte seg med avgjørelser som – mer eller mindre:

- Er styrende for andre beslutninger (binder opp andre beslutninger, reduserer det framtidige handlingsrommet);
- Setter standard eller angir en utviklingslinje (fundamentale beslutninger);
- Ikke dreier seg om detaljer, men avleder beslutninger på lavere nivå.

2.4 Helhetlig politisk styring

Arbeidsdeling og spesialisering motsvares av behovet for helhetstenking og samordning. Man ønsker en mer *helhetlig* politisk styring. I transportpolitikken er dette søkt løst gjennom en felles planprosess mellom de fire transportetatene, og ved at Stortinget presenteres for ett felles plandokument som behandler alle de fire transportformene. Utfordringer og virkemidler blir i enkelte kapitler drøftet uavhengig av etatsgrensene og programkategori i statsbudsjettet. Målet er å legge til rette for en helhetlig politikk.

Men hva er helhetlig politikk? Representantene i den forrige samferdselskomiteen brukte begreper som å behandle det totale transportnettet i sammenheng, hente ut samordningsgevinster og å gjøre reelle prioriteringer mellom de fire transportformene. (Ravlum og Stenstadvold 1997:39-40.)

Bakgrunnen for ønsket om helhet, er innsikten om at "ein må rekne med at kva ein enn gjer, så vil det faktisk røre ved andre saker og grupper enn dei ein hadde innretta seg på" (Strand 1977). Strand kaller dette "samgripingseffekter".

I mange tilfeller er oppsplitting og sektorisering av problem som henger sammen, det som hindrer en løsning. (Strand 1977:203) Et saksområde kan produsere positive eller negative eksterne virkninger for andre saksområder. Virkemidler som settes inn overfor ett saksområde kan få effekt (positivt eller negativt) også for andre saksområder. Når disse saksområdene er organisatorisk og administrativt plassert i ulike sektorer¹, er det vanskelig å få beslutningstakerne til å ta hensyn til slike effekter. Utfordringen er å gjøre beslutningstakere oppmerksomme på slike samgripingseffekter, slik at man unngår *uintenderte* negative effekter av tiltak på andre sektorer.

¹ Det er ulike meninger om hva som karakteriserer en "sektor". For vårt formål er det ikke nødvendig å gå inn i den diskusjonen. I NTP-sammenheng bruker man ofte uttrykket samferdselssektoren, til sammenligning med helsesektoren og skolesektoren. Samtidig anses gjerne vegsektoren som en sektor, på samme måte som luftfartssektoren. Det er sammenfall mellom det man oppfatter som en substansiell sektor – veg, jernbane og luftfart – og etatsinndelingen. Det samme er ikke i like stor grad tilfelle for Kystverket. Dette skyldes arbeidsdelingen mellom Sjøfartsverket, Kystverket og de kommunale havnevesen.

En helhetlig politikk vil dermed være å *se i sammenheng saker som har innvirkning på andre saksområder, og å la dette ha betydning for valg og utforming av virkemiddel*. Likevel går det en grense for hvor mange saksområder som kan ses i sammenheng. Å dele opp saksområder og beslutningssituasjoner i enkelttema, er en måte å håndtere kompleksitet på. Det er ikke mulig for en beslutningstaker å ta inn over seg alle mulig måter saker kan henge sammen på. I transportpolitikken er det gjerne tre former for helhet som holdes fram:

- 1) **Å se på tvers av sektorene.** Transportsystemet fungerer som et hele. For å ivareta befolkningens og næringslivets behov for effektive transportere, må de enkelte transportformenes fortrinn utnyttes. Tiltakene og pengene må settes inn der de har mest effekt, uavhengig av etatsgrenser eller type transportform. Samtidig produserer vegtrafikken uheldige miljøkonsekvenser og fører til skader og tap av liv. Man ønsker derfor å øke konkurransevnen for andre transportformer. Men hvor langt skal man strekke denne helhetstenkingen? Skal man gå ut over de virkemidlene som samferdselssektoren rår over, for eksempel ved å inkludere trafikkovervåking og avgiftspolitikken?
- 2) **Å se på tvers av tiltakskategorier.** Hvordan skal ressursene fordeles mellom investering, vedlikehold, drift og særskilte miljø- og sikkerhetstiltak? Ideelt sett skulle man sette inn ressursene der de gir mest effekt i forhold til de transportpolitiske målene som er satt. Det betyr at man også må virkningsberegne drift og vedlikehold og andre innsatsområder som miljø- og sikkerhetstiltak, rassikring etc.
- 3) **Helhet innen bestemte geografiske områder.** Dette punktet går egentlig på tvers av de to foregående. Man kan se på tvers av transportformene og på tvers av tiltakskategorier på nasjonalt nivå, på regionalt nivå, innen storbyområder eller innen definerte transportkorridorer. Det trenger ikke være en motsetning mellom disse nivåene, men de representerer ulike innfallsvinkler til det å tenke helhet. Konkret samordning mellom transportsektorene på prosjektnivå eller i forhold til konkrete tiltak (eks utvikling av knutepunkter, terminalutbygging, tilknytningsveger) er antakelig lettere å få til på subnasjonalt nivå enn når planleggingen omfatter hele landet. Tilsvarende vil samordning ved hjelp av mer generelle virkemidler – som bruk av prismekanismer – være lettere å gjennomføre på en stringent måte på nasjonalt nivå.

Spørsmålet er i hvor stor grad, og hva en ønsker å samordne. En rekke studier av forsøk på utvikling av samordnet politikk i tilknytning til samferdselssektoren har vist at de institusjonelle rammene ikke legger til rette for samordning (Mydske mf.l. 1993, Spangen 1995, Fosli 1996, Osland og Kråkenes 2000, Strand og Moen 2000) Disse studiene diskuterer stort sett samordning i skjæringspunktet mellom arealbruk, transportinfrastruktur og drift av kollektivtrafikk. Den gjengse oppfatning er at disse tre politikkområdene bør samordnes hvis en ønsker å føre en mer miljøvennlig og samfunnsøkonomisk lønnsom samferdselspolitikk. Problemet er at ansvarsdeling, organisering og ressursfordeling ikke legger til rette for samordning.

3 Den politiske prosessen

I dette kapitlet vil vi først trekke fram de viktigste kildene for den politiske meningsdanningen i komiteen, slik representantene beskriver det. Så gir vi en framstilling av hvordan samferdselskomiteen la opp arbeidet med Nasjonal transportplan. Dette danner et bakteppe for framstillingen i andre kapitler av hvordan komitémedlemmene har brukt Nasjonal transportplan som beslutningsgrunnlag.

3.1 Etatenes forarbeid og deres forslag til Nasjonal transportplan

Arbeidet med Nasjonal transportplan startet med etatenes fylkesvise utfordringsdokumenter og deres nasjonale utfordringsdokument. Etatene laget en egen utredningen om nasjonalt transportnett før de la fram sitt forslag til Nasjonal transportplan i juni 1999. For første gang var grunnlagsarbeidet fra etatene offentlig tilgjengelig.

Det er få av stortingsrepresentantene som har forholdt seg til andre fylkesvise utfordringsdokumenter enn det som omhandler deres eget fylke. Det er også få som trekker fram det nasjonale utfordringsdokumentet.

En informant mener det nasjonale utfordringsdokumentet fungerte godt og ble overrasket over hvor mye mer komplisert og vanskelig tilgjengelig NTP ble. Det er videre bare én som hevder å ha brukt utredningen om nasjonalt transportnett.

Det varierer hvor godt representantene har satt seg inn i etatenes forslag til Nasjonal transportplan og om de har brukt det i sitt eget arbeid. Noen av representantene har ikke lest det i det hele tatt. Ett parti hadde mye av sin politiske prosess i partiorganisasjonen før selve meldingen ble lagt fram, og brukte etatenes forslag aktivt. Andre igjen har lest forslaget uten å legge mye vekt på det, enkelte "fordi etatene signaliserte uenighet seg i mellom".

De fleste representantene mener at det er positivt at etatenes forslag og utredninger er offentlig. Ved behandlingen av den siste Norsk veg- og vegtrafikkplan var forslaget fra Statens vegvesen til departementet ikke offentlig. Noen representanter sørget for å få tak i forslaget under hånden. (Ravlum og Stenstadvold 1997). Ut fra dette kunne man forventet at flere av partigrupperingene hadde brukt etatenes forslag mer aktivt enn det som var tilfelle denne gangen.

En representant er svært kritisk til måten etatenes forslag til Nasjonal transportplan ble presentert overfor offentligheten på. Han viser til at det ble lansert på en måte som kunne gi inntrykk av at det var et politisk klarert dokument og et uttrykk for regjeringens politikk.

3.2 Befaringene

Komit befaringene er en viktig kilde til meningsdannelse for komitémedlemmene (Nyborg og Spangen 1996, Ravlum og Stenstadvold 1997). Komiteen besøker alle landets fylker i løpet av en stortingsperiode. Befaringene varer mellom en halv og én uke i hvert fylke. De er ikke direkte knyttet til behandlingen av samferdselsplanene, men danner likevel et viktig kunnskapsgrunnlag n r NTP skal behandles. Komiteen f r presentert prosjekter og m ter representanter for lokale myndigheter, statsetater og lokale interesser (næringsliv, lokalpolitikere, interesseorganisasjoner osv.)

De fleste av våre informanter tillegger befaringsene stor betydning. De er viktige for å danne et bilde av de forskjellige utfordringene rundt om i landet. Kontakten med lokale aktører gir nye perspektiver og vinklinger. Samtidig mener flere at befaringsene ikke er avgjørende, men fungerer som bakgrunnsinformasjon sammen med faglige innspill og informasjon fra andre aktører (partigrupper, interesseorganisasjoner, representanter for "motkulturer" etc.)

3.3 Partipolitiske prosesser

Samtlige partier har gjennomført egne prosesser om NTP, med innspill fra fylkespartiene og stortingsgruppen. Partiprosessene er organisert på litt forskjellige måter, men hovedtrekkene er at alle fylkespartier skal få mulighet til å uttale seg og komme med innspill. Dette skjer gjennom egne prosesser, eller som en del av det generelle partiarbeidet. Representantene besøker eller mottar besøk fra fylkespartiene, og de møtes på konferanser hvor NTP er tema. Lokale ordførere og andre partitillitsmenn valfarter også til Stortinget for å fremme sitt syn og saker. Partiene legger stor vekt på å forankre komitéarbeidet i fylkespartiene og det lokale partiapparatet. I perioder kan pågangen på medlemmene av samferdselskomiteen være stor og også oppleves som en belastning for representantene. Likevel anses særlig kontakt med partiorganisasjonen som en viktig del av den konstituerende og legitimerende prosess. I tillegg bruker flere av representantene kontakten med fylkesorganisasjonen som en viktig informasjonskanal og søker r d, særlig i behandlingen av investeringsprosjekter.

På Stortinget drøftes NTP i partigruppene. De fleste partiene har en prosess hvor komitémedlemmene utarbeider innspill til gruppa. Innspillene kan stort sett plasseres i tre kategorier:

- Drøfting av prinsipielle spørsmål som forholdet mellom trafikkikkerhet og menneskeverd, menneskets forvalterrolle overfor miljøet, forholdet mellom distriktpolitikk og verdiskapning.
- Bruk av mer generelle transportpolitiske virkemidler som OPS, vegprising, konkurranseutsetting og organisering, kollektivtrafikk osv.
- Avveininger og prioriteringer mellom transportformene, størrelsen på og fordelingen av de økonomiske rammene og vurdering av konkrete prosjekter og tiltak.

Hovedinntrykket er at det brukes mye tid på NTP i partigruppene. Størrelsen på den økonomiske rammen avklares med finansfraksjonen og partiledelsen, som også ofte er inne i de mer overordnede vurderingene. Sammen med kontakten med ulike deler av partiorganisasjonen, er det gruppebehandlingen som er det viktigste utgangspunktet når komitémedlemmene arbeider med innstillingen til NTP.

For Arbeiderpartiet ble NTP-behandlingen spesiell som følge av regjeringsskiftet. Allerede før stortingsmeldingen var lagt fram hadde partiet startet arbeidet. Det ble utarbeidet gruppenotater på forskjellige temaer. Etter regjeringsskiftet ble disse sydd sammen til et gruppenotat som dannet grunnlag for arbeidet med regjeringens anbefalte strategi. Arbeidet skjedde i tett kontakt mellom gruppeledelsen, fraksjonen og statsråden. Dette innebærer at stortingsgruppen i større grad en vanlig har deltatt i politikkkutformingene i forkant av fremleggelsen av planen.

3.3.1 Alternative informasjonskanaler

Flere av komitémedlemmene søker også aktivt informasjon fra andre og mer alternative kilder. Tre typer aktører som peker seg ut, er næringsinteresser, ideelle organisasjoner og forsknings- og utredningsmiljøene². Kontaktmønsteret spenner her fra mer uformelle samtaler som medlemmene selv tar initiativ til, til bestillinger av betenkninger på konkrete temaer av praktisk eller prinsipiell art.

I tillegg har en rekke av representantene kontakt med lokale aktivister og enkeltpersoner. Noen har personlige eller partibaserte nettverk som de trekker på – for eksempel blant partimedlemmer i fagetatene. Komitémedlemmene blir ofte invitert til debattmøter o.l. om prosjekter eller temaer. De mottar også mange henvendelser fra forskjellige interessegrupper. Tematisk spenner kontakten vidt – fra informasjon om konkrete prosjekter, informasjon om temaer (trafikksikkerhet, næringslivets transportkostnader, teknologisk utvikling etc) til mer overordnede spørsmål som organisering og rammevilkår i sektoren og næringspolitiske og distriktpolitiske forhold.

Våre informanter har forskjellige strategier i informasjonsinnhentingene. Noen søker supplerende informasjon for å nyansere det bildet de allerede har dannet seg. Andre søker alternativ informasjon fordi de i større eller mindre grad er skeptiske til det de blir presentert gjennom de offisielle dokumentene.

Noen tar kontakt med representanter for sektoren. Andre søker informasjon hos miljøer som tenker annerledes, for på den måten å få andre vinklinger og ”kvalitetssikre” den offisielle politikken. Noen søker tilleggsinformasjon om spørsmål de mener er for dårlig dekket eller er utelatt i planen.

Representantenes partitilhørighet har en viss betydning for hvem de tar kontakt med og hva de tar kontakt om. Høyresiden fokuserer mer på næringslivets vilkår. Venstresidens representanter er mer opptatt av å få innspill fra for eksempel miljøorganisasjoner. Hovedinntrykket er dermed at representantene i stor grad

² Konkret nevnes her NHO, LO, TF, Marintek, SINTEF, TØI, ECON og miljøorganisasjonene.

søker informasjon fra grupperinger som i utgangspunktet deler deres egne hovedprioriteringer.

3.4 Prosessene i komiteen

3.4.1 Formelle høringer og spørsmål til statsråden

I komitéhøringene får alle fylkene anledning til å fremme sine synspunkter. I tillegg slipper en lang rekke landsdekkende organisasjoner til. Vanligvis gjennomføres det ca 70 høringer i forbindelse med behandlingen av samferdselsplanene.

Komitéhøringene har både praktisk og symbolsk betydning. Fylker og interesseorganisasjoner får mulighet til å fremme sine syn og komitémedlemmene kan få utfyllende informasjon. Likevel synes det som at komitéhøringenes mer symbolske betydning er den viktigste. Selv om representantene mener at høringer er viktig, sier flere at det kommer fram lite nytt. De som møter til høring, fokuserer ofte ensidig på økte rammer og enkeltprosjekter, selv om enkelte høringsinstanser gir gode presentasjoner. Komitéhøringene styrker derimot prosessens demokratiske karakter og legitimitet. Tidligere studier har vist at befaringer er viktigere for representantene enn høringer. (Nyborg og Spangen 1996, Ravlum og Stenstadvold 1997) Dette bekreftes også denne gangen.

Komiteen har stilt 97 spørsmål til statsråden. Det er ingen samordning eller koordinering av spørsmålene i komiteen. Ofte brukes spørsmålene til statsråden som en mulighet til å få sjekket opplysninger i saker de har fått henvendelse om fra andre, eller for å få utdypende informasjon om saker de selv er spesielt opptatt av.

Informantene oppfatter ikke antallet spørsmål som unormalt, planens omfang tatt i betraktning. I hovedsak mener informantene at det som tas opp i spørsmålene, egner seg som spørsmål og ikke gir uttrykk for mangler ved innholdet i meldingen. Bare enkelte av informantene mener de har måttet spørre om forhold som burde stått i planen. Selv da dreier det seg i første rekke om tema som er behandlet i NTP, men som representanten ønsket en grundigere redegjørelse for.

3.4.2 Komitébehandlingen av NTP

Komiteen fikk NTP til behandling i slutten av september 2000. Ifølge våre informanter er arbeidsformen i Samferdselskomiteen kjennetegnet ved lite politisk diskusjon, korte møter og en utpreget skriftlig arbeidsform.

Komitélederen skrev først et ukast til innstilling. Partiene og grupperingene i komiteen kom så med innspill til dette utkastet. Komitélederen gikk gjennom innspillene og pekte ut områder hvor han mente det var grunnlag for at partene kunne komme fram til felles merknader. Arbeidet med utforming av felles merknader skjer ikke i en samlet komité, men i møter mellom de enkelte partene.

Innstillingen ble likevel preget av mange særmerknader. Flere informanter mener at det kunne vært mulig å komme fram til en mer samlet innstilling. Noen trekker

fram meldingens utforming som den viktigste hindringen for å arbeide mer systematisk med fellesmerknader, andre mener komiteen selv i for liten grad la vekt på å arbeide seg fram til et felles ståsted (se også kapittel 4).

I behandlingen av NTP var det ingen dominerende grupperinger i komiteen. Kun de tidligere regjeringspartiene i sentrum søkte sammen i et mer formalisert samarbeid. I tillegg har Høyre og Fremskrittspartiet en del fellesmerknader. Det er svært få flertallsmerknader i innstillingen. Enkelte av komitémedlemmene viser til at de reelle beslutningene om pengebruken i sektoren fattes i forbindelse med de enkelte budsjettbehandlingene. Dette åpner for at transportplanen i større grad kan være en arena for partimarkering og at prioriteringene kan være annerledes i budsjettbehandlingene. En informant viser til at skiftende koalisjoner kan ha stor betydning for gjennomføringen av NTP, og det er heller ikke gitt at NTP er referanserammen for behandlingen av de årlige samferdselsbudsjettene.

4 Et godt beslutningsgrunnlag?

I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om hva representantene synes om:

- De alternative innretningene og referansestrategien, med tilhørende virkningsberegninger;
- Andre vurderinger av virkninger, vurdering av andre virkemidler;
- Ulike økonomiske rammer: En basisramme for etatenes forslag til innretninger og en høyere ramme i anbefalt strategi fra regjeringen;
- Korridoromtalen, storbyomtale og framstilling av transportpolitikk som regionalpolitisk virkemiddel; og
- Behandlingen av kollektivtrafikken.

Vi har spurt representantene om hva de mener er de største fordelene og de største ulempene ved å ha slike framstillinger i planmeldingen, hvilken viktig tilleggsinformasjon de ulike framstillingene gir og om de har brukt informasjonen i arbeidet med stortingsinnstillingen til meldingen. Vi har også spurt dem om det er noe de savner, om noe kunne vært kuttet ut og om de har forslag til andre og bedre måter å gjøre det på.

En kritikk av meldingens struktur og omfang går igjen på flere punkter. Komiteen hadde store problemer med å forholde seg til tema og forslag som ble beskrevet i flere kapitler. Komiteen skal, som de sier, kommentere alt. Det ble vanskelig for dem å holde rede på de ulike merknadene og å sørge for konsistens og samtidig unngå for mange gjentakelser i sin egen innstilling. Rett før komiteen skulle avgi innstilling, var den på over 400 sider. De måtte bruke mye arbeid på å rydde opp. Dette har de bare delvis klart, mener de selv – og hevder at meldingens form og omfang hadde skylden, og at korridoromtalen må bære brorparten av den.

Kollektivtrafikken behandles i flere kapitler: I drøftingen av tilgjengelighet for alle (hovedsakelig funksjonshemmede) i forbindelse med de regionalpolitiske virkemidlene, i omtalen av de større byområdene og i forbindelse med statlig kjøp av tjenester fra NSB BA. At disse temaene er beskrevet i ulike steder i meldingen, kan ha medvirket til at det ble vanskelig for dem å ”rydde” i merknadene sine om kollektivtransporten. Enkelte mener det hadde vært en fordel om kollektivtrafikken ble framstilt samlet.

4.1 De alternative innretningene og virkningsberegninger

Arbeiderpartiet brukte innretningene fra etatene mens de selv satt i opposisjon. Partiet ønsket å forberede seg på meldingen fra Sentrumsregjeringen og ha en egen samferdselspolitisk strategi klar. Samtidig holdt partiet flere ”samråd” med interesseorganisasjoner, fylkesparti, NHO, LO og miljøbevegelsen rundt om i landet. Innretningene var et nyttig verktøy for å presentere handlingsvalgene og få andre i tale. Da regjeringsskiftet kom, var samferdselsfraksjonen godt forberedt og kunne nyttiggjøre seg arbeidet med de alternative innretningene da partiet og

den nye statsråden skulle sette sitt politiske stempel på NTP. Dermed har fraksjonens arbeid med innretningene spilt en viktig rolle for det som ble regjeringens anbefalte strategi. Da NTP ble behandlet i komiteen, var Arbeiderpartiets fraksjon ferdig med sin del av jobben, og brukte ikke mer tid på innretningene.

Arbeiderpartiets representant mener innretningene er nyttig og at denne metodikken burde videreføres. Han mener imidlertid at meldingen med fordel kunne gjort mer ut av innretningene.

Ingen av de andre partiene har brukt dem, og de gir de alternative innretningene svært lite positiv omtale. De fleste mener innretningene er forvirrende, og noen mener de er vanskelige å forstå. Heller ikke de som sier at de var greie å forstå, har brukt dem i sitt politiske arbeid.

Det er uklart for flertallet av representantene hva innretningene egentlig er og hvordan de kan brukes. I NTP blir det presisert at innretningene ikke er gjennomarbejdede alternativer som man kan velge blant. De skal illustrere det politiske handlingsrommet og hvordan referansestrategien kan vris slik at ulike målsettinger i større grad kan nås. Det er åpenbart at flertallet av medlemmene i komiteen *ikke* har brukt innretningene på denne måten. De har sett på dem, for så å legge dem bort.

Innstillingen fra komiteen kan også tyde på at det er forvirring rundt forholdet mellom referansestrategien og de alternative innretningene. I den delen av innstillingen som skal handle om de alternative innretningene er det referansestrategien, som bare er en videreføring av dagens politikk, som er kommentert. Og det er bare to partigrupper som overhodet har merknader til dette punktet.

4.1.1 Innretningene for krevende og lite beslutningsrelevant

Flere er inne på at det krever for mye å sette seg inn i hvordan innretningene skal fungere. Referansestrategi, nullalternativ, alternative innretninger og mange virkningsberegninger blir for mye. Politikerne klarer ikke å forholde seg til informasjonen de gir og å skille dem fra hverandre.

Men det viktigste er at innretningene ikke oppleves som relevante. De er ”teknikk og ikke politikk”. Dermed er heller ikke representantene villige til å investere tid og krefter på å sette seg inn i innretningene. De konsentrerer seg om det de oppfatter som beslutningsrelevant.

En representant forteller:

”Vi la ikke vekt på dem. Vi er mer realpolitikere. Vi ser på hva som er situasjonen ute, hvilke utfordringer vi står overfor. Innretningene blir skrivebordsarbeid. Ute i marka er det ikke innretningene vi har mest bruk for.”

En annen forteller:

”Når en skriver sine egne merknader, baseres ikke dette på de alternative strategiene. Jeg baserte meg iallfall ikke på dem. Jeg tar utgangspunkt i at jeg har en annen prioritering på virkemiddelbruken enn den som legges til grunn av regjeringen. Andre har heller ikke referert til strategiene og innretningene”.

Disse trekkene ved bruken av innretningene er i tråd med hva representantene sa om Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 (Ravlum og Stenstadvold 1997). En av innvendingene da var at representantene ikke kunne se hvilke prosjekter og tiltak som hørte til hvilke innretninger. Dette ble framholdt som et viktig ankepunkt og en begrunnelse for at innretningene ble hengende i lufta og ble oppfattet som lite beslutningsrelevant.

Denne gangen gjengir NTP hvilke større veg- og jernbaneprosjekter som ligger inne i de ulike innretningene og hvilke spesielle virkemiddel (eks vegprising, fartsreduksjon) som ligger til grunn for enkelte av innretningene.

Den representanten som har brukt innretningene er imidlertid godt fornøyd med omleggingen. Han sier:

”I 1997 mangla innretningene innhold og vi fikk ikke ut beregninger av dem som gjorde at vi kunne sammenligne dem. Nå prøvde vi virkelig å prioritere mellom innretningene. Vi så for eksempel på framkommelighetsinnretningen og hvordan den slo ut på sikkerhet. For meg var dette et godt hjelpemiddel. NN og jeg diskuterte dette mye (...).”

4.1.2 Virkningsberegningene

Et ytterligere argument som trekkes fram mot innretningene, er den generelle skepsisen enkelte representanter har til det de kaller ”modellene”. De oppfatter det slik at virkningsberegningene ikke gjengir virkeligheten, og de velger derfor å se bort fra dem.

Virkningsberegningene skal danne grunnlaget for prioriteringer av tiltak og prosjekter, i prinsippet også på tvers av etatsgrensene. Virkningsberegningene står helt sentralt i metodikken i NTP. Det er lagt ned mye arbeid for å få fram bedre transportmodeller og bedre beregningsverktøy.

En representant er konsekvent skeptisk til beregningene og til innretningene. Selv om det kan være elementer av ”hvis vi gjør slik, så skjer dette”, er det alt for mange faktorer som ikke tas med, mener han. Han argumenterer også med at det blir for snevert å beregne virkninger av etatenes virkemidler, og at andre virkemidler antakelig har en vel så stor virkning, for eksempel på trafiksikkerhet. Og som han sier:

”Uansett regnestykker, så må vi politikere være villige til å bruke vårt skjønn – vi må bruke vår dømmekraft”.

En annen representant gir uttrykk for at han ikke har hatt nytte av verken innretningene eller virkningsberegningene. Dette skyldes ikke en faglig innvending mot virkningsberegningene, men at de er for vanskelig tilgjengelig. Framstillingen bidrar til å rote til det representanten oppfatter som beslutningsrelevant. Han spør om det virkelig er nødvendig å ha alt dette! Det burde vært lagt i vedlegg. ”Vi ser hva regjeringa foreslår, hvordan verden ser ut og hva vi vil. Så gjør vi endringer ut fra det,” forklarer representanten. På spørsmål om hvilken del av meldingen denne representanten brukte mest tid på, svarer han:

”Vi brukte mest tid på å finne ut av nåsituasjonen og framtida, mer enn på alle mulige strategier og beskrivelsen av historien. Det vil si hva behovet var i de

ulike delene av landet, og hvor vi må sette inn ressursene for å løse oppgavene for fremtida. Vi brukte mer det vi veit er situasjonene enn selve meldinga i dette arbeidet. Vi kjenner situasjonen ute i landet, vi kjenner nåsituasjonen og vi må bruke de ressursene som er til rådighet på den beste måten ut fra det.”

Med andre ord kobler ikke denne representanten meldingens virkningsberegninger eller framstilling av status på enkelte måleparametere til ”behovet ute i landet” eller ”nåsituasjonen” eller for så vidt til hvordan vi må ”bruke de ressursene som er tilgjengelig på den beste måten”. Representanten vet ”hvordan verden ser ut”.

Resten av de komitémedlemmene vi snakket med, sier også at de ikke brukte beregningene av virkningene av de alternative innretningene, noen fordi de var kompliserte, andre fordi det ikke er ”politikk”. De har heller ikke prøvd å sammenligne virkningene av anbefalt strategi med noen av de alternative innretningene. Slik sett har ikke virkningsberegningene fungert som noen politisk vegviser.

Hvis relevans for stortingspolitikkerne skulle være kriteriet, kunne hele framstillingen av de alternative innretningene – og for så vidt også referansestrategien – vært utelatt. Det er bare ett parti som har brukt de alternative innretningene, og det var før selve stortingsmeldingen forelå. Men også representanten for denne gruppen mener at gjengivelsen av dem i NTP ikke var god nok, og at virkningsberegningene godt kunne vært flyttet til vedlegg.

En av representantene legger imidlertid stor vekt på virkningene i *anbefalt* strategi og hevder at han brukte dette til å gjøre prioriteringer mellom transportformene.

”De (virkningsberegningene) var styrende for meg. Dette er det mest grunnleggende i hele NTP. Vi må kunne se hvor mye ressurser vi har til rådighet, hvor vi kan sette ressurser inn og hva vi får igjen for resursinnsatsen. Noen sier at vi må bruke mer penger til jernbane. Men hva er det vi oppnår med det, spør jeg?”

Denne representanten bruker virkningsberegningene for å vise at investeringer i veg har høyere samfunnsøkonomisk nettonytte, at tiltak i vegsektoren bidrar med større reduksjoner i antallet skadde og drepte osv. Han beklager sterkt at det ikke er gjort sammenlignbare virkningsberegninger også for Kystverket og Luftfartsverket. Det henger åpenbart sammen med det han oppfatter som sin oppgave: Å prioritere økonomisk mellom transportformene etter hvilke av etatene som kan framvise høyest effektivitet og nytte. Han er imidlertid mindre opptatt av alternative måter å innrette den enkelte etatens virkemiddel på. Å endre anbefalt strategi med argumenter om at trafikksikkerhetsinnretningen har høyere netto nytte eller at framkommelighetsinnretningen reduserer transportkostnadene for næringslivet mest, er ikke en relevant problemstilling. Prioritering innen rammene skal overlates til etatene.

Flertallet av de vi snakket med gir enten uttrykk for at virkningsberegningene er vanskelig eller at de uansett ikke gir hele sannheten. Dette gjelder også virkningsberegninger av anbefalt strategi. Flere av de samme representantene er samtidig kritiske til at ikke også Kystverket og Luftfartsverket har gjort de samme beregningene. Disse representantene ønsker altså mer av det de ikke vil bruke!

En representant kommenterer holdningen til virkningsberegningene slik:

”Resten av komiteen la mye vekt på de beregningene de *ikke* hadde, men om de la vekt på de som de hadde, det vet jeg ikke. Jeg tror ikke de spilte noen rolle for de prioriteringene som faktisk ble gjort. Det er så mange andre elementer enn modellene som spiller en rolle. De gir bare en flik uansett. Beregninger kan kanskje si noe om i hvilken retning et tiltak påvirker utviklingen, men ikke mer.”

Måten de andre representantene omtaler virkningsberegningene på, støtter opp om dette utsagnet. Likevel er det ikke slik at representantene ikke er interessert i vurderinger av virkninger. Flere omtaler virkningsberegninger på prosjektnivå. De er opptatt av at prosjektene skal være lønnsomme eller ha positiv effekt i forhold til utfordringen på den aktuelle strekningene eller området.

Representantene ønsker trygghet for at beslutningene er tuftet på et solid faglig grunnlag, men aggregerte virkningsberegninger på innretningsnivå er vanskelig å ta tak i og å bruke i et konkret politisk arbeid. De er interessert i *andre* virkninger og i andre vurderinger. De ber ikke om andre *måleparametere*, selv om en representant kritiserer gjennomsnittsbetraktninger når det gjelder det å være utsatt for støy. De er interessert i andre *effekter* og i virkningen av andre *tiltak*.

4.2 Andre vurderinger av virkninger, vurdering av andre virkemiddel

Når representantene refererer til virkningsberegningene er det gjerne knyttet til konkrete prosjekter. En representant sier for eksempel:

”Jeg har ikke sett på referansestrategien eller virkningsberegningene i forbindelse med at jeg prøvde å sette sammen vår politikk. Det er en del fakta du har med deg ut fra de dokumentene du har lest før. Hvis jeg skal prioritere mellom Oslo-Ski eller Oslo-Asker, veit jeg hva slags virkninger det får. Jeg skjeler jo til virkningsberegningene. Jeg foreslår ikke tiltak som ikke har positiv nytte. Men jeg går likevel ikke inn i alle virkningsberegningene for alle prosjekter.”

En annen representant framhever:

”Det (virkningsberegningene) er mest nyttig i forhold til enkeltprosjekt. Men å se på virkningene av hele NTP er tross alt noe annet enn for eksempel å vurdere Østfoldpakka. Jeg mener slike virkningsberegninger er mer aktuelt på strekningsvise tiltak. Virkningsberegningene har ikke kommet så langt at de er uttrykk for hvor langt man er kommet i forhold til bestemte mål.”

Representantene for alle partier vi snakket med har klare ønsker om å påvirke utviklingen innen transportsektoren. Samtidig er de usikre på om de har effektive virkemidler. De er også usikre på om de er rede til å ta konsekvensen av de målene de har formulert. Dette gir ikke virkningsberegningene eller de alternative innretningene svar på. De mener at de heller ikke får svar på dette andre steder i meldingen.

Gjennom de intervjuene vi har hatt med representantene, kommer de i ulike sammenhenger inn på hva slags opplysninger de skulle ønske at de hadde. Dette

er vurderinger på et helt annet "nivå" enn det virkningsberegningene av de ulike innretningene og strategier, gir. Et knippe av utsagn kan illustrere dette:

Om forholdet mellom mål og virkninger:

- "Vi burde vite mer om hvordan virkemidlene innvirker på de målene vi har satt oss³."
- "Vi vil vite hva vi får igjen av å satse en milliard mer på jernbanen versus på veg eller sjø." Og: "Hva blir virkningene av å flytte penger mellom transportetatene? Hva får vi igjen for pengene?"
- "Hva er målet vårt? Er det bedre framkommelighet, bedre miljø, reduserte transportkostnader, eller? Det hadde vært en fordel om noen nøytrale kunne sett på hva som skal til for å oppnå slike mål."
- "Hva skal til for å senke transportkostnadene?"
- "Jeg ønsker en analyse av hvordan tiltak virker og hvilke mål vi oppnår. Fordi vi mangler analyseverktøy, er det vanskelig å se hva som er oppnådd tidligere. Vi spør: Hva vil vi, hva vil vi oppnå, hva klarer vi å oppnå? Er det slik at mye av det vi vil oppnå, klarer vi ikke med de valgvalgene vi har tatt? For eksempel ønsker vi mer kollektivtransport. Men jeg tror ikke vi oppnår det, med de valgene vi har tatt."
- "Etatene har så ulike måter å jobbe på. Da lurer jeg på om vi har hatt den informasjonen som trengs. Vi har for eksempel sagt at det er et mål å få flere til å reise kollektivt og å få mer gods over på sjø. Jeg sitter da og lurer på om vi har hatt nok informasjon til å si at de valgene vi har gjort faktisk gir dette resultatet. Det er dette jeg er mest kritisk til."

Om å påvirke reisemiddelfordelingen:

- "Jeg savner utredninger om avgifter og effektene av dem – for å påvirke konkurransesituasjonen mellom transportformene."
- "Jeg mener konkurranseflatene er mindre enn mange tror, men vi mangler dokumentasjon."
- "Hva er virkningen av å legge ned flyplasser og heller satse på veg?"
- "Hva skal til for å få mer trafikk over fra veg til sjøbasert transport?" Og: "Hva blir konsekvensene av det – for eksempel på transportkostnadene? Hvor stor er egentlig konkurranseflatene mellom veg og sjø?"
- "Jeg savner en bredere vurdering av luftfartens betydning for eksempel gjennom kortbanenettet."

Om kollektivtrafikken:

- "Vi hiver inn en masse til kollektivtransport, oppnår vi det vi vil? Hvis ikke, hvorfor?"

³ I denne sammenhengen sa ikke representanten noe om hvilke mål han mente. I andre sammenhenger kom det fram at han tenker på kollektivsatsing, trafikksikkerhet og distriktpolitiske målsettinger.

- ”Hva er potensialet for overføring fra veg til kollektivtransport?” Og: ”Hvordan skal vi øke kollektivandelen?”
- ”Vi står i et dilemma mellom å satse på veg eller kollektivtrafikk, men vi har ikke konsekvensene klart for oss. Vi mangler informasjon om virkningene av å satse på kollektivtrafikken.”

Om virkningene av ulike tiltak og virkemidler:

- Hva er virkningsberegningene for vedlikehold? Kan vedlikeholdet gjøres billigere?”
- Hva er det egentlig som fungerer bra (med henvisning til transportsystemet i Europa)?”
- ”Vi burde vite mer om virkningen av trafikksikkerhetstiltakene.” Og: ”Vi burde vite mer om virkningene av andre tiltak enn drift og investeringer for trafikksikkerheten.”

4.3 Ulike økonomiske rammer

Da transportetatene arbeidet med sitt forslag til NTP, fikk de en planramme å arbeide innenfor. Den anbefalte strategien fra regjeringen bygger på en høyere økonomisk ramme enn de alternative innretningene. Virkningene i de fire alternative innretningene er derfor ikke direkte sammenlignbare med virkningene i anbefalt strategi.

Medlemmene av samferdselskomiteen mener det ikke var noe problem at man i NTP opererer med flere ulike økonomiske rammer. De argumenterer med at etatene må ha rammer å planlegge innenfor, og at det er naturlig å bruke rammene fra inneværende planperiode som utgangspunkt. At regjeringen kommer fram til at det er forsvarlig å legge inn ekstra midler, er ikke noe problem.

En forklaring på at dette ikke er problematisk, er selvsagt at representantene knapt har forholdt seg til de alternative innretningene fra etatene. Det er mulig at de derfor ikke så at virkningene av de alternative innretningene ikke var sammenlignbare med virkningene av den anbefalte strategien.

4.4 Korridorer, storbyer og regionalpolitiske virkemiddel

Meldingen presenterer utfordringer og tiltak i de viktigste transportkorridorene, i storbyene og transportpolitikk som regionalpolitisk virkemiddel. Framstillingen er ikke delt opp etter transportform og er derfor et av de viktige ”grepene” for å gjøre NTP tverrsektoriell og ”helhetlig”.

Stort sett alle medlemmene av komiteen som vi snakket med, er enige om at meldingen ble for omfattende og at den med fordel kunne kuttes ned. Flere har forslag om å legge mer i vedlegg. Det er, som vi har omtalt over, særlig de alternative innretningene som peker seg ut som en kandidat for vedlegg. Når det gjelder korridorer, storbyer og regionalpolitiske virkemiddel er ikke komiteen like samstemt.

4.4.1 Korridoromtalen ga lite

Det er kun en representant som er ubetinget positiv til denne framstillingsformen. Han understreker at en samlet framstilling innen avgrensede geografiske områder er helt nødvendig for å kunne se samordningsmuligheter og samspill mellom transportformene, og at det bidrar til at politikken kan framstilles uavhengig av transportformer. Han legger også vekt på at utfordringene er forskjellige i storbyene og i distriktene, og at de politiske virkemidlene derfor også må innrettes forskjellig. På det siste punktet får han følge av en annen representant som framhever at det er viktig å se forskjellene mellom by og land. Denne siste representanten sier imidlertid at korridoromtalen ga ham lite.

Alle de øvrige representantene vi snakket med, kritiserer inndelingen i en egen korridoromtale, storbyframstilling og omtale av regionalpolitiske virkemiddel. Det er særlig korridoromtalen som får gjennomgå. De mener det blir for mange gjentakelser og at disse kapitlene ”roter det til”. (Se også side 15.)

Kapitlet i meldingen om korridorene omtaler transportpolitiske utfordringer, som transportens betydning for næringslivet, drift og vedlikehold, flaskehalsar etc. Dette har komiteen kommentert på vanlig måte. Det er antakelig investeringsprogrammets omtale av korridorene, som komiteen mener er unødvendig, kompliserende og bidrar til gjentakelse.

Korridorkapitlet gjengir de viktigste prioriteringene for alle de fire transportformene i de enkelte korridorene. For storbyområdene gjøres det samme. For vegsida er både stamveger og øvrige riksveger inkludert i denne framstillingen. I tillegg nevnes for eksempel spesielle utfordringer for kollektivtrafikken i storbyene. Når man så kommer til de etatsvise investeringsprogrammene, er mange av de samme prosjektene nevnt. I tillegg gis det en egen presentasjon av investeringsprogrammet innenfor fylkesfordelt ramme når det gjelder det øvrige riksvegnettet. Man kan med andre ord finne igjen de samme prosjektene i tre ulike sammenhenger.

Komiteen valgte å nesten se bort fra korridorene i behandlingen av investeringsprogrammene. Det som da står igjen som relevant for komiteen er den delen av korridorframstillingen som går inn på de mer generelle transportpolitiske utfordringene. Dette stoffet kunne for så vidt ha blitt behandlet i andre sammenhenger enn i en omtale av transportkorridorer.

I utgangspunktet kunne man hevde at komiteen like gjerne kunne lagt mest vekt på korridorene som på den etatsvise framstillingen av investeringsprogrammet. Det er imidlertid flere ting som kan forklare at komiteen ikke gjorde det.

For det første er den vant til å forholde seg til stamvegruter og vegnummer, til jernbanestrekninger og ruter. Når korridorer kommer i tillegg, må de koble de ”gamle” inndelingene med den nye. De ser ikke intuitivt hva som hører hjemme hvor, og korridorinndelingen blir kun et ekstra og forvirrende nivå.

For det andre er det i de øvrige framstillingene av investeringsprogrammet at departementet er konkret på strekninger, på kostnader og på beregnet nytte. Hvis representantene skulle lagt korridorframstillingen til grunn for sine prioriteringer, måtte de likevel ha slått opp i de andre beskrivelsene av investeringsprogrammet.

For det tredje fjerner korridoromtalen seg enda mer fra inndelingen i fylker. Representantene klarer ikke – eller ønsker ikke – å bryte med det ”mentale kartet” som fylkene representerer. De er vant med å sammenligne hvor store deler av bevilgningene til veg som går til de enkelte fylkene. De er vant med å forholde seg til fylkene når prosjekter og tiltak skal prioriteres. Det er fylkene som møter til høring. Deres egen organisasjon er delt inn etter fylkesgrensene, og fylkespartiene representerer en viktig base for politisk legitimitet.

Dette kan forklare hvorfor flere av representantene mener at korridoromtalen bidrar til *mindre* helhet. Mens hensikten med korridoromtalen sannsynligvis var å bidra til at representantene kunne tilnærme seg transportpolitikken uavhengig av inndelingen i forvaltningsnivåene og å fremme en helhetstenking der utfordringene og transportstrømmer sto i fokus, har det for enkelte bidratt til mer fragmentering og mer rot. Det er bare en av representantene som mener at framstillingen bidrar til at de kan se helhet, tenke på tvers av transportformer og fri seg fra fylkesinndelingene.

4.5 Behandling av kollektivtrafikken

I forbindelse med behandlingen av de forrige langtidsplanene etterlyste flere at kollektivtransporten ble behandlet i sammenheng med infrastrukturen. De savnet en drøfting av kollektivtrafikken i de fire planmeldingene de den gangen behandlet. Det har de i større grad fått denne gangen.

Vi har spurt representantene om de mener kollektivtrafikken burde vært behandlet på en annen måte. På dette spørsmålet er det ikke mulig å trekke noen generelle konklusjoner. Det er bare de to partiene som i stortingsinnstillingen etterlyser en egen melding om kollektivtrafikken, som mener at kollektivtrafikken har fått en ”sparsom” behandling. Resten mener stort sett at de fleste temaene er dekket, selv om enkelte skulle ønske en fyldigere omtale av for eksempel ekspressbusser og en klarere kobling mellom dette og kjøp av tjenester fra NSB BA.

Det komitémedlemmene etterlyser, gjenspeiler stort sett deres syn på ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene og deres holdning til deregulering eller statlig styring. De som mener at Stortinget bør ha et større ansvar for prioriteringene, mener at kollektivtrafikken ikke er godt nok dekket, og at også drift av lokal kollektivtransport gjerne bør inn i NTP. De som slår ring om fylkeskommunenes rett til å prioritere, etterlyser ikke en bredere omtale. De partiene som inntar en mellomposisjon, og som ønsker å avveie statlig styring og lokalt ansvar, inntar også en mellomposisjon i synet på hvor bredt meldingen burde ha behandlet kollektivtrafikken.

Det viktigste skillet går altså mellom de partiene som ønsker å beskytte fylkeskommunenes rett til å prioritere (rammetilskuddet) og de partiene som mener at dette må vike for å sikre en reell prioritering mellom investeringer i infrastrukturen og drift av kollektivtrafikk. Det er særlig denne siste gruppen som mener at Stortinget ikke fikk anledning til å drøfte kollektivtransporten på det de kaller en helhetlig måte.

Samtidig går det et politisk skille i komiteen mellom de partiene som mener at kollektivtrafikken må avreguleres – enten det gjelder konsesjoner for

ekspresbusser og drosjeløyver eller kjøp av offentlige transporttjenester på jernbanen og de som er av en annen oppfatning. Dette skillet går imidlertid på tvers av synet på arbeidsdelingen mellom stat og fylkeskommune.

Disse skillelinjene skaper ulike konstellasjoner som varierer etter hvilke sider ved kollektivtransporten som drøftes – ansvarsdeling, finansiering eller regulering. Meldingens struktur kan ha forsterket vanskelighetene med å finne fram til stabile konstellasjoner (se også side 15).

Alle representantene er opptatt av å få til et bedre samspill mellom statlige prioriteringer og drift av lokal kollektivtransport. Det at de ikke kan enes om ansvarsplasseringen – og særlig fylkeskommunenes selvråderett versus statlig ansvar – forandrer ikke på at de ønsker en skikkelig gjennomgang av dette.

De ulike løsningene som skisseres er:

Ansvarsfordeling mellom stat og fylkeskommune	Overføringsordning	
	Rammetilskudd via KRD	Samferdselstilskudd via SD
Ingen endring	Som i dag, men "mer penger"	Sikre at pengene går til samferdsel, hindre at Stortinget får ansvaret for manglende prioritering fra f-kommunenes side
Desentralisering av planansvar og myndighet til fylkene		F-kommunen kan prioritere fritt mellom kollektivtransport, investering i øvrige riksveger, drift og vedlikehold
Økt nasjonalt ansvar for kollektivtrafikken	Staten tar mer ansvar for å finansiere drift av lokal kollektivtransport, eks gjennom storbymidler og offentlig kjøp	Fortsatt f-kommunalt ansvar for drift, men samferdselskomiteen har ansvar for å se investeringer, drift og vedlikehold av infrastrukturen i sammenheng med midler avsatt til drift av kollektivtrafikk

Det er med dette utgangspunktet vanskelig å gi noen entydig konklusjon på om representantene opplevde NTP som et godt beslutningsgrunnlag når det gjelder kollektivtransporten. De politiske skillelinjene er for mange, og deres syn på NTPs behandling av kollektivtransporten er knyttet opp til disse skillelinjene. Det eneste som synes å samle komiteen er et ønske om en mer prinsipiell og grundig gjennomdrøfting av organisering, finansiering og ansvarsdeling.

5 Overordnet og helhetlig?

En felles Nasjonal transportplan for alle de fire transportformene skulle bidra til at den politiske styringen ble mer overordnet og mer helhetlig. Vi har i kapittel 2.3 og 2.4 drøftet hva vi legger i begrepene overordnet og helhetlig.

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for om stortingsrepresentantene mener at NTP har bidratt til overordnet og helhetlig politisk styring og med det som utgangspunkt søke å finne ut hva representantene selv legger i slike begreper. Framstillingen av dette vil trekke veksler på forrige kapittel, som tok opp hva representantene mente om NTP som beslutningsgrunnlag. Disse problemstillingene kan ikke ses isolert.

5.1 En helhetlig transportpolitikk

I kapittel 2.4 har vi sagt at helhetlig politikk er å ”se i sammenheng saker som har innvirkning på andre saksområder, og å la dette ha betydning for valg og utforming av virkemidler”, og at helhet i transportpolitikken ofte relateres til å se på tvers av transportsektorene, på tvers av tiltakskategorier og til helhetstenking innen bestemte geografiske områder.

5.1.1 Helhet på tvers av sektorene

De fleste representantene forbinder helhet med det å kunne gjøre omprioriteringer mellom transportetatene. Alle representantene mener at det er svært positivt at det nå presenteres en felles plan for alle de fire transportformene. Når flere representanter mener at meldingen ikke i tilstrekkelig grad bidro til at de kunne se helheten, er dette i første rekke knyttet til muligheten til å flytte penger mellom sektorene. En uttrykker det slik:

”Det starta bra i forslaget til etatene. Også meldinga tar skritt i riktig retning, men konklusjonene mangler. Da mener jeg det å foreta konkrete prioriteringer mellom transportformene.”

En annen sier:

”Vi aner en helhet. Men den kan bli bedre i framtida. Det var vanskelig å flytte ressurser mellom transportformene. Men vi kan se konturene av at vi blir i stand til å se at om vi investerer her, kan vi redusere der. Dette gjelder for eksempel mellom veg og luft.”

Representantene har ulike begrunnelser for hvorfor meldingen i for liten grad la opp til at de kunne gjøre om-disponeringer mellom sektorene. Igjen trekker flere fram selve utformingen av meldingen, med mange gjentakelser og overlappende framstillinger (se også kapittel 4). Det samme gjelder muligheten til å se kollektivtransporten i sammenheng med de øvrige transportpolitiske virkemidlene. Om kollektivtransporten hadde vært samlet, kunne komiteen lettere

ha diskutert de ulike virkemidlene på en mer målrettet måte, for eksempel om fylkene skal kjøpe tjenester av NSB og rollen til ekspressbussene, blir det framholdt. For å se helheten i politikken til de ulike partiene, må man lese innledningen til innstillingen, sier saksordføreren.

Representantene er enige om at NTP bare er det første skrittet på veien til å få til en helhetlig transportpolitikk. Enkelte viser til at planen i for liten grad drøfter de ulike transportformene i forhold til hverandre, og at framstillingen er for sektorpreget.

Enkelte trekker fram at de mangler kunnskaper om konkurranseflatene mellom transportformene. En annen mener at selv om man mangler gode metoder for å få fram konkurranseflatene, kunne man likevel ha drøftet potensialet for overføring av trafikk mellom veg og bane.

Andre mener årsaken til at det ble vanskelig å vurdere de ulike transportformene opp mot hverandre, ligger i at det ikke er gjort sammenlignbare virkningsberegninger mellom sektorene. Men igjen gjelder dette også representanter som i svært liten grad har forholdt seg til de virkningsberegningene som faktisk er gjort. Andre mener at problemet bunner i de store bindingene.

En representant mener meldingen dannet et bedre grunnlag enn tidligere for at representantene kunne se på tvers av transportformene. Men som han sier:

”Det var uvant å skulle se transportformene i sammenheng. Vi er usikre på konkurranseflatene og på muligheten til å påvirke transportmiddelfordelingen gjennom våre prioriteringer. Så lenge vi ikke kan får noen bekreftelser på dette, er det vanskelig å flytte ressurser fra en transportform til en annen. Det blir mer basert på tro enn på viten. Vi har ikke dokumentasjon på at vår bedømmelse eventuelt er feil.”

Hva de ser på som mest positivt ved en felles planmelding, varierer noe. De fleste mener at meldingen tvinger politikerne til å ”se sammenhengen”, som de uttrykker det. En sier:

”Vi tvinges til å tenke tverrsektorielt – vi slipper ikke så lett unna. Vi må tenke gjennom hvordan vi vil bruke ressursene og hva vi vil ønske å oppnå. Vi ser tydeligere at de ulike transportformene har forskjellige fortrinn. På sikt kan dette føre til at vi ikke har fire separate sektorer.”

Andre er inne på at de mest positive virkningene ikke nødvendigvis er knyttet til den politiske prosessen, men til etatenes arbeid. Det er positivt i seg selv at de fire etatene har arbeidet sammen. En representant sier:

”Vi er ikke i mål, men vi forsøker iallfall å se transportformene i forhold til hverandre. Vi har kanskje ikke fått dette til på Stortinget, men jeg har fått signaler om at en har fått til mer ute – iallfall noen steder. Det er skapt en dialog mellom etatene som ikke var der før. Dette påvirker måten etatene arbeider på.”

For svak på sjø og luft

Flere trekker fram at meldingen i for stor grad er dominert av vegsaker og at særlig luft- og sjøtransport er for dårlig behandlet. Flere er kritiske til at diskusjonen om det regionale flyplassnettet ble trukket ut av NTP som egen sak, og at omorganiseringen av Kystverket og fyr- og merketjenesten ble behandlet for seg.

Det er ingen som mener at en samlet plan i seg selv fører til at luft- og sjøtransport får en for dårlig dekning. De tror heller det skyldes at luftfarten er selvfinansiert og at Kystverket mangler plankompetanse.

Flere representanter mener at den største svakheten er omtalen av sjøtransporten. Det gjelder både en beskrivelse av sjøtransportens betydning i det totale transportbildet, men også ”koblingen mellom sjø og land”, som de uttrykker det. De ønsker å legge til rette for intermodale transporter og å flytte en større del av godstrafikken fra veg til kjøll. Her savner de virkemidler. En representant sier:

”Virkemidlene ligger ikke hos oss i samferdselskomiteen, men er spredt ut over en rekke aktører. Ansvarer er for oppsplittet. Det eneste vi gjør er å ”utnevne” nasjonale havner etter bingoprinsippet.”

En annen sier:

”Sjøtransporten er for stemoderlig behandla. Vi burde hatt flere virkemidler for å stimulere sjøtransporten. Slik meldinga står nå, er det mulig å presse alt som står om sjøtransport inn på ei side – og da inkluderer jeg farleder og fiskerihavner! Det er blitt slik at den eneste fordelen man har av å være en nasjonal havn, er å få det på brevpapiret!

(..) Jeg tror at sjøtransporten kunne fått en annen fokus om trafikkhavner ble lagt til Samferdselsdepartementet og mer av sikkerheten ble lagt til Fiskeridepartementet ved at hele ansvaret for sikkerhet til sjøs ble lagt til Kystdirektoratet. Det er behov for å samordne sikkerheten langs kysten.”

Andre perspektiver og virkemidler

To av representantene er også opptatt av utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien og e-handel og de mulige virkningene dette kan ha på transportbildet. De samme to etterlyser også en mer samlet og helhetlig framstilling av det internasjonale perspektivet og internasjonale erfaringer. En ønsker en beskrivelse av selve dynamikken i transportmarkedet, hva som er trendene i kostnads- og teknologiutviklingen internasjonalt. Den andre ønsker en drøfting av hva som har vist seg å fungerer bra i andre europeiske land.

På direkte spørsmål om det er noen virkemidler de savner i NTP, svarer alle unntatt en representant at de ikke kommer på noen. Denne representanten trekker fram incentivstrukturer for kollektivtrafikken, økning i rammene for offentlig kjøp av transporttjenester og mer synlig politi.

På spørsmål om det er andre utredninger enn de som ble gjort i planarbeidet, representantene kunne ønske, svarer likevel en at han skulle ønske en grundigere behandling av avgifter og effekten av dem på reisemiddelfordelingen. ”Avgiftene er løftet ut av samferdselspolitikken og overlatt til Finans,” sier han.

5.1.2 Helhet på tvers av tiltakskategorier

Representantene er gjennomgående lite opptatt av å gjøre prioriteringer på tvers av tiltakskategorier *innenfor* den enkelte transportformen. Dette står i kontrast til den åpenbare interessen for å gjøre omprioriteringer *mellom* etatene. For en av representanten henger nok dette sammen med hans mer prinsipielle holdning om at det er opp til etatene å forvalte sitt gods innenfor de økonomiske rammene og standardkravene Stortinget setter. For de øvrige representantene bygger den manglende interessen for å gå inn i etatenes prioriteringer *innenfor* den økonomiske rammen, opp under de funnene vi gjorde om deres holdning til de alternative innretningene.

Noen av representantene spør likevel om hvor godt fundert beregningene av etterslepet på vedlikeholdet er. ”Dette med drift og vedlikehold oppleves som et litt lukket område,” som en av dem uttrykker det. En annen stiller seg spørrende til at anslaget for etterslepet kan ha økt så dramatisk fra forrige Veg- og vegtrafikkplan og fram til i dag.

En representant mener at komiteen har fått for dårlig orientering om innholdet og forløpet av de ulike bompengepakken.

5.1.3 Helhet innen bestemte geografiske områder?

Noen representanter mener at særlig det å være opptatt av fordeling mellom fylkene, er en hindring for at de kan tenke helhetlig. ”Problemet er at hvert enkelt fylke skal få sin rettmessige andel.” Helhet for disse representantene er å fordele midlene mellom sektorene etter effektivitet, uavhengig av geografi, men likevel slik at man tar hensyn til forskjellene mellom for eksempel by og land. ”Hvis vi virkelig skal se helheten, må det gjøres ulike prioriteringer i ulike deler av landet,” sies det. Én legger vekt på at transportprognosene bør brytes ned på regioner, og at resultatene bør få konsekvenser for fordelingen av rammene.

Den andre gruppen har en tendens til å relatere ressursfordeling nettopp til fylkene. De ønsker å se hvor mye hvert enkelt fylke får tildelt av midler fra de ulike sektorene, vurdere behovet i det enkelte fylket og flytte pengene deretter. En mener at det først er når han har oversikt over *alle* investeringene i ett fylke, at han er i stand til å prioritere mellom transportformene. Disse representantene trekker fram det de kaller et ”geografisk helhetsperspektiv”. På spørsmål om det er noen tverrsektorielle perspektiv som savnes i meldingen, svarer en:

”Det er en manglende vilje til å gjøre prioriteringer og nedprioriteringer. Hva er det vi vil prioritere innen veg, luft og bane og hvordan vil vi prioritere mellom dem innen de enkelte fylkene? Fylkesperspektivet er viktig i prioriteringene.”

Det er flere representanter som er inne på at det er vanskelig å forholde seg til virkninger og mål på nasjonalt nivå. En representant sier:

”Komiteen klarte ikke å fange opp korridorutenkingen skikkelig. Korridorene la opp til å se transporten i sammenheng. Det har vært klager på at dette ble forvirrende, men jeg mener det var et bra grep. I korridorene kan vi se den samlede transporten innen geografiske områder. Problemet er at vi ikke har klart å utnytte det. Skal vi kunne gjøre prioriteringer på tvers av transportformene og se samordningsgevinster, må vi ned på konkrete geografiske områder. Jeg mener korridorene er helt sentrale. Den neste komiteen får heller arbeide for å se hele korridoren, og ikke bare veglenka innen korridorene.”

Representantene opplever ikke en motsetning mellom det å tenke helhet og det å bevege seg ned på mer avgrensede geografiske områder. Noen ser også en sammenheng mellom en mer regional tilnærming og muligheten til å se transportformene mer i sammenheng:

”Det vi ikke har lyktes med, er å se de ulike transportsystemene i sammenheng. Der gjenstår det en god del for Stortinget før vi er i land. Mye av svaret vil nok ligge i at fagetatene blir mer strategiske også. Jeg tror for eksempel at regionalisering av vegtatene på sikt vil gjøre at de regionale enhetene vil få et mer overordna ansvar for hele transportsektoren. Å regionalisere fagkompetansen kan føre til at vi får mer strategisk og overordna fagkompetanse. Vi må samordne fagkompetansen for å få til mer innen sektoren.”

5.1.4 Hva legger representantene i helhet?

Storingsrepresentantene gir først og fremst uttrykk for at de ønsker en *samtidig* behandling av de fire transportformene. Å tenke helhet er i første rekke synonymt med å flytte penger fra en transportetat til en annen. Representantene er i mindre grad opptatt av det vi tidligere har kalt ”samgrippingseffekter” (kapittel 2.4), kanskje med unntak av forholdet mellom sjøbasert og landbasert transport og kollektivtransportens plass.

Representantene er heller famlende og spørrende til hvordan prioriteringer innen en transportform kan påvirke situasjonen for andre. Mens enkelte av representantene ved forrige behandling av sektorplanene, trakk fram behovet for å se transportnettet i sammenheng og å hente ut samordningsgevinster, var dette ønsket atskillig mindre framtredd nå. Noe av dette kan skyldes at korridorframstillingen fungerte såpass dårlig.

De opplysningene representantene selv mener de har fått for lite av, og som vi har gjengitt i kapittel 4.2, viser likevel at de er opptatt av hvordan transportsystemet som helhet fungerer. De ønsker mer trafikk over på kollektive reisemidler og spør hvordan de skal få det til. De ønsker å dempe veksten i biltrafikken, men mener de ikke har kunnskap om virkemidlene eller hva det vil kreve. De har altså en oppfatning av hvordan de ønsker at transportsektoren skal utvikle seg – uavhengig av sektorgrenser – men er usikre på virkemidlene.

Representantene er åpenbart på leting etter hvilke ”saker som har innvirkning på andre saksområder”, men de savner tilstrekkelig kunnskap og beslutningsgrunnlag til å la dette eventuelt ha betydning for de politiske valgene og utformingen av virkemidlene. Når representantene skal tenke helhet, er det tydelig at de mener det

å flytte penger mellom transportformene og å inkludere kollektivtransporten mer aktivt i transportplanleggingen. De er mindre opptatt av å se på tvers av tiltakskategorier innen den enkelte transportetaten. Også de som er opptatt av det de kaller helhet innen geografiske områder, forbinder helhet med fordeling av investeringsmidler mellom transportsektorene.

5.2 Overordnet?

Vi har i kapittel 2.3 argumentert for at overordnede avgjørelser er valg som mer eller mindre:

- Er styrende for andre beslutninger (binder opp andre beslutninger, reduserer det framtidige handlingsrommet);
- Setter standard eller angir en utviklingslinje (fundamentale beslutninger);
- Ikke dreier seg om detaljer, men avleder beslutninger på lavere nivå.

5.2.1 Ikke detaljer

De fleste representantene forbinder overordnet med det å ikke være opptatt av detaljer. Og detaljer er for alle synonymt med vegprosjekter på det øvrige riksvegnettet. Mange av representantene bruker også begrepet strategisk synonymt med overordnet.

Alle vi snakket med framhever det at komiteen ikke gikk inn i en diskusjon om prioriteringene på det øvrige riksvegnettet som positivt⁴. Komitémedlemmene holder fram nettopp dette som eksempel på at de denne gangen klarte å være overordnet. "Vi lyktes denne gangen å holde oss på et overordnet samferdselspolitisk nivå framfor prosjekter," sies det.

Det synes som at "vegstubbene" nå har forlatt samferdselskomiteens bord. Det kan derfor virke som at det er en mer omforent holdning til hva som er detaljer og hva som ikke er det, enn det vi antok i kapittel 2.3. Men de er nok ikke like enige om hvorvidt de skal bevege seg enda mer i denne retningen. En sier:

"Dette lover bra. I neste runde kan vi bli enda mer strategiske og i mindre grad vurdere prosjekter."

En annen representant sier:

"Vi burde få vite hva det koster å bygge ut hele strekningen mellom Oslo og Kristiansand til tilfredsstillende standard og brukt mindre tid på de enkelte prosjektene innenfor denne strekningen. Fagfolkene burde si hvilke prosjekter som skal til. Vi burde bare si at strekningen skal bygges ut til tilfredsstillende standard."

Ingen andre går så langt som denne siste representanten i å flytte myndighet ut til etatene. Og med utgangspunkt i det enkelte representanter sier om behovet for å

⁴ Ett parti har merknader til prioriteringene på det øvrige riksvegnettet i stortingsinnstillingen. Representanter for dette partiet ønsket imidlertid ikke å stille til intervju i forbindelse med denne rapporten. Det har derfor ikke vært mulig for oss å få fram deres argumenter.

vite ”hva det enkelte fylket får av investeringsmidler”, er det vel lite sannsynlig at et slikt standpunkt vil kunne samle hele komiteen.

Om man har funnet et noenlunde riktig detaljeringsnivå på vegsida, kan det se ut som at det samme ikke er tilfelle med kyst og luftfart. Generelt etterlyser alle representantene en bredere dekning av disse transportformene (se kapittel 5.1.1). Men flere er også opptatt av at den politiske styringen med investeringsprogrammene i disse sektorene er for dårlig. En viser til at Luftfartsverket knapt har presentert en investeringsplan for Stortinget i det hele tatt, og mener at Luftfartsverket nærmest ”lever sitt eget liv.” En annen representant mener at styringssystemet for Kystverket bidrar til å flytte avgjørelser fra det politiske rom og til byråkratiet. Han sier:

”Når det gjelder fiskerihavner er det i realiteten Kystverket og Fiskeridepartementet som gjør prioriteringene. De overkjører fylkene. Dette er ikke riktig. De fjerner avgjørelser fra politisk beslutning og over til byråkratiet. Men jeg vil ikke flytte avgjørelsene til oss i samferdselskomiteen på Stortinget.”

Flere er generelt opptatt av oppgavefordelingen mellom Stortinget og fylker eller eventuelle regioner. To av partiene ser for seg at avgjørelsene i større grad skal desentraliseres og at mer av ansvaret for også å fremme samordning og gjøre prioriteringer mellom transportformene, skal flyttes ut.

Så å si alle representantene er opptatt av å respektere den oppgavefordelingen som faktisk gjelder mellom Stortinget og fylkeskommunene. Synet på hva som er den *riktige* ansvarsfordelingen mellom politikk og fag eller Stortinget og fagetatene vil nok variere. De som er opptatt av rettferdig geografisk fordeling av midlene, er mer kritisk til å flytte avgjørelser til fordel for etatene enn de som er mest opptatt av effektiv virkemiddelbruk. De som vektlegger hensynet til miljø og sikkerhet, er mer kritisk enn de som framhever framkommelighet som den absolutt viktigste målsettingen. Vi vil derfor ikke utelukke at dette henger sammen med i hvilken grad de opplever et sammenfall mellom egne politiske prioriteringer og det de oppfatter som den rådende oppfatningen i fagmiljøene innen samferdselssektoren.

5.2.2 Styrende for andre beslutninger

Vi har spurt representantene om hva de mener var viktigst i meldingen, hva representanten brukte mest tid på og hva som det var viktigst for ham og partiet å få flertall for. Vi har også spurt om hva de oppfatter som den viktigste strategiske beslutningen som komiteen eller partiet tok.

Flere sier at de har vært opptatt av overordnede forhold. Dette eksemplifiserer de med det å legge vekt på miljø eller på sikkerhet, å sørge for en balansert utvikling i storbyer og distrikter og samferdselspolitikkenes rolle i næringspolitikken. De trekker også fram organisering og konkurranseutsetting av transportetatene, innføring av OPS, satsing på kollektivtrafikken og oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Dette har representantene brukt mye tid på, og partigruppene har drøftet slike spørsmål på sine gruppemøter.

Flere er svært klare på at det er dette som er de viktige spørsmålene. De legger vekt på at slike avgjørelser får stor betydning for den framtidige

transportpolitikken. Det er også her de partipolitiske skillene kommer klarest fram. Standpunktene i disse spørsmålene kan føres tilbake til mer generelle partipolitiske skillelinjer, som distriktsprofil, vekt på forvalteransvaret og forholdet mellom menneskeverdet og trafikksikkerhet, det å sørge for effektiv ressursutnytting og å fremme miljømål.

Representantene mener at de i dag tar stilling til spørsmål som får betydning for transportmønsteret i morgen. Men de relaterer dette i svært liten grad – om noen – til behandlingen av anbefalt strategi, som jo hovedsakelig omfatter tiltak i infrastrukturen.

Når det gjelder infrastrukturtiltak, har ikke deres holdninger til spørsmål representantene selv betegner som overordnet, ført til at partiene har foreslått omlegginger i forhold til regjeringens anbefalte strategi. Det er først etter at de har bevilget seg en høyere ramme at disse holdningene er styrende for prioriteringene, slik de også selv framstiller det. Dermed er det i disponeringen av *påplussingene* på den økonomiske rammen, at partiene har ”tatt ut” sine politiske preferanser.

5.2.3 Hva legger representantene i overordnet?

De fleste representantene forbinder det å være overordnet med å i mindre grad ta beslutninger på prosjektnivå. Dermed dreier spørsmålet om hva som er overordnet seg fort om hva som skal være arbeidsdelingen mellom Stortinget og etatene. Det kan virke som at det er et sammenfall mellom en gjennomgående positiv holdning til nytte- kostnadsvurderinger og formelle modellberegninger som kriterium for fordeling av ressurser, og et ønske om utbredt delegering til etatene.

Ingen representanter uttaler seg i tråd med det vi tidligere har kalt ”fundamentale valg”. De ønsker riktignok å påvirke transportutviklingen, men de tenker seg ikke at dette kan gjøres ved hjelp av et eller et fåtall skjellsettende vedtak.

Flere av representantene ordlegger seg imidlertid i retning av at overordnede beslutninger er de som er styrende for andre beslutninger ved at de reduserer det framtidige handlingsrommet eller binder opp andre beslutninger. De er stort sett enige om de mer generelle målformuleringene for transportsektoren. Engasjementet øker når det dreier seg om *hvordan* målene skal nås: Å innføre vegprising eller ikke, å satse på OPS eller å endre oppgavefordelingen mellom stat og fylke. Disse avgjørelsene mener de vil få stor betydning for den framtidige utviklingen i sektoren. De spørsmålene representantene mener er strategiske eller overordnet, er beslutninger om bruk av *transportpolitiske virkemidler* mer enn konkrete tiltak i infrastrukturen eller vage målformuleringer.

5.3 Helhetlig og overordnet: Flytte penger og ta stilling til transportpolitiske virkemidler

Det er liten politisk uenighet om de sentrale målformuleringene i transportpolitikken. Det er først og fremst valg av virkemidler som mobiliserer politiske skillelinjer og som også representantene oppfatter som de viktige spørsmålene. Ut fra hvordan representantene bruker begreper som helhetlig og overordnet, synes det som at de først og fremst er opptatt av hvilke virkemidler

som fremmer for eksempel framkommelighet, miljø, trafikksikkerhet og av hvordan de skal klare å påvirke reisemiddelfordelingen.

Komitémedlemmene ønsker å fordele pengene mer fritt mellom transportsektorene. De er opptatt av organisering og ansvarsdeling innen sektoren – som spørsmål om desentralisering til andre forvaltningsnivå eller å fordele oppgavene annerledes mellom Stortinget og fagetatene. Og de holder fram det å ta stilling til bruken av ulike virkemidler som viktige og overordnete spørsmål. Dette dreier seg om for eksempel OPS, vegprising og konkurranseutsetting. I alle disse spørsmålene blir de politiske skillelinjene mobilisert. Det er dette de oppfatter som *politikk*.

De alternative innretningene, som jo er ”flaggskipet” for den strategiske styringen, blir ikke nevnt i denne sammenhengen og anbefalt strategi har i stor grad blitt stående uendret. Det representantene oppfatter som overordnete spørsmål har til en viss grad vært styrende der de har bevilget seg et politisk handlingsrom – på de ”friske” pengene. Med unntak av to partier, har de ikke på grunnlag av sine politiske prioriteringer omdisponert det som allerede lå i planforslaget. Derfor vil vi i neste kapittel diskutere om NTP, med den framstillingsformen og metodikken som er valgt, egentlig bidrar til å fremme politisk styring.

6 ...men styring?

6.1 Manglende politisk handlingsrom?

Stortingsmelding 41 (1993 – 94), som omhandler styringssystemet for Statens vegvesen, skisserer styringsformen og planleggingsmetodikken som NTP bygger på. I denne meldingen skriver departementet (s 6):

”Etter departementets oppfatning vil en modell med framstilling av alternative strategier gi et vesentlig bedre beslutningsunderlag for de politiske myndigheter. Et slikt opplegg vil legge godt til rette for å gjøre hovedvalg i vegpolitikken, og med en reell avveining mellom ulike hensyn og mål.”

Da Stortinget behandlet meldingen, uttaler en samlet samferdselskomité:

”Det er positivt at det legges opp til at Stortinget skal kunne velge mellom ulike strategier, slik at Stortinget kan gjøre vegpolitiske valg ut fra en reell avveining mellom ulike hensyn og mål.”

Slik NTP har fungert og er blitt behandlet i samferdselskomiteen, er ingen av disse målsettingene for den politiske styringen oppfylt. Strategiene, eller innretningene brukes ikke som beslutningsunderlag. Det er ikke dem politikerne bruker for å gjøre hovedvalg i transportpolitikken og å avveie ulike hensyn og mål.

I forbindelse med tidligere studier av beslutningsprosesser i Stortinget (Ravlum og Stenstadvold 1997), har vi kommet med forslag til hvordan strategiframstillingen kunne gjøres bedre. Disse forslagene var basert på det stortingspolitikkerne selv mente ville gjøre strategiene mer relevante og lettere å forstå. Flere av disse forslagene er det tatt hensyn til i utformingen av NTP. Likevel er denne komiteen enda mindre entusiastisk i forhold til innretningene, enn det den forrige var. Dette kan skyldes at det var den forrige komiteen som behandlet omleggingen av styringssystemet og at de dermed hadde et nærmere eierforhold til den nye planformen som NTP bygger på. Komiteen som behandlet NTP, hadde antakelig ikke målsettingen for planleggingen like mye under huden.

Med utgangspunkt i hvordan denne komiteen har oppfattet og brukt de alternative innretningene kan vi ikke se at innretningsplanleggingen som grunnlag for at *Stortinget skal gjøre hovedvalg i transportpolitikken, med reell avveining mellom ulike hensyn og mål*, egentlig har noe forbedringspotensiale.

Det er mulig at innretningsplanleggingen kan være nyttig for departementets arbeid med sammensetning av etatenes virkemidler (Ravlum 2000: 79). Men som beslutningsunderlag for Stortinget, er de tilnærmet verdiløse. De brukes ikke, de forstås ikke. ”Det er ikke der vi er”, ”Det er ikke slik vi tenker,” som representantene selv sier. Dette er ikke til hinder for at utarbeidingen av

innretningen eventuelt kan være tilgjengelig for Stortinget, for eksempel gjennom etatens grunnlagsdokument eller i vedlegg, slik representantene selv foreslår.

Enkelte av partiene brukte etatens forslag til Nasjonal transportplan før meldingen kom. I en slik fase vil vi derfor ikke utelukke at de alternative innretningene kan ha en politisk funksjon. Men som beslutningsgrunnlag for komiteen er de mer til bry enn til nytte, slik de er utformet i dag.

Men betyr så det at samferdselskomiteen ikke får gjort hovedvalg i transportpolitikken, med reelle avveininger mellom ulike hensyn og mål? Hva mener de selv om egne styringsmuligheter og –behov?

Representantene mener stort sett at de er blitt presentert for de valgene og har tatt de avgjørelsene de mener de skal. Unntakene dreier seg om noen enkelttema, som for eksempel en mer gjennomgripende diskusjon av ansvaret for og organiseringen av kollektivtrafikken og ekspressbusser. Ellers savnes det en noe mer fyldig presentasjon av kyst- og luftfarten og særlig koblingen mellom land- og sjøtransport.

Representantene har også tatt stilling til sentrale samferdselspolitiske virkemiddel, slik vi har beskrevet i kapittel 5.2. Det er stillingstaken til slike virkemiddel, som vegprising, OPS, organisering av transportetatene og konkurranseutsetting etc, representantene opplever som viktige og overordnede beslutninger. De har også en klar formening om at dette er valg som får innvirkning på den framtidige samferdselspolitikken og som dermed får føringer for utviklingen innen sektoren.

På spørsmål om de som stortingsrepresentanter har tilstrekkelig kontroll og styring over hvilke tiltak og prosjekter som settes i gang i sektoren og om de mener behandlingen av NTP virkelig innebærer at Stortinget gir klare føringer for Regjeringen, er oppfatningene likevel delte.

Noen mener at Stortinget har tilstrekkelig styring og kontroll. Flere peker imidlertid på at det ikke først og fremst er gjennom NTP at dette skjer, men gjennom de årlige budsjettbehandlingene. ”NTPs betydning skal ikke overvurderes,” mener en av representantene.

Noe av dette bunner i at man ikke klarte å samle flertall for en annen prioritering enn den regjeringen la fram. ”Vi klarte ikke å bli enige, så da kan regjeringa gjøre som den vil,” sier en. Også andre viser til at regjeringen i prinsippet fikk alle sine forslag gjennom. En slik manglende styringsmulighet fra opposisjonens side har ikke noe med styringssystemet som sådan å gjøre, men er knyttet opp til den politiske og parlamentariske situasjonen.

Likevel trekker flere fram at det var vanskelig å gjøre omprioriteringer innenfor den økonomiske rammen som regjeringen hadde lagt til grunn. Noe av dette kan henge sammen med at det var vanskelig å forholde seg til de alternative innretningene. Men flere mener også at det var vanskelig å trenge gjennom hvilke mer overordnede prioriteringer som lå til grunn for den anbefalte strategien. ”Det var vanskelig å knytte de alternative innretningene til den anbefalte,” sier en.

En representant forteller:

”Vi har ikke gjort andre prioriteringer innen den ramma som regjeringa hadde. Vi har økt ramma og forsterka trafiksikkerhet og miljø gjennom økinga.

Det var komplisert å gå inn og endre det som lå der fra regjeringa, for eksempel ved å flytte penger fra en sektor til en annen. Alle mente at det var for lite penger, og at alle sektorer hadde fått det som var et minimum. For eksempel ønsker mitt parti mindre flytransport, men vi ser likevel at det som ligger her til Luftfartsverket er et minimum.”

Flere representanter er inne på tilsvarende resonnementer. De opplevde ikke at de hadde mulighet til å gjøre skikkelige omprioriteringer. Noen forklarer det med de stramme økonomiske rammene, som i sitatet over. Andre forklarer det i ord og vendinger som vitner om en slags avmakt. En representant forklarer det slik:

”Mange var nok skremt over at NTP var så svær som den var og turte derfor ikke gå i gang med den store jobben det er å drøfte anbefalt strategi grundig.”

En annen representant forteller:

”Komiteen har enstemmig slutta seg til investeringsprogrammet, men partiene har lagt noe ulike innretninger på økningen. I dette ligger det også stor satsing på jernbanen. Det eneste unntaket er egentlig SP, som går mot Bjørvika. Det er kanskje avmakta som rår...”

Disse utsagnene vitner om at komitémedlemmene mener at de ikke hadde særlig politisk handlingsrom. Selv om noe kan tilskrives at det i realiteten ikke er store konflikter og politiske motsetninger om samferdselspolitikken, kan ikke det være hele forklaringen. Så å si alle opposisjonspartiene kritiserer prioriteringene i regjeringens anbefalte strategi, enten for at den legger for mye vekt på sentrale strøk, at den tar for lite hensyn til næringslivets transportbehov, legger for lite vekt på sikkerhet eller at den ikke i tilstrekkelig grad nyanserer virkemidlene mellom by og land – for eksempel i fordelingen mellom veg og bane i sentrale strøk.

Men det er først med en økning av de økonomiske rammene at partiene klarer å sette sitt bumerke på prioriteringene. Da trengs det ikke omprioritering av det som allerede ligger der – noe som synes å ha vært for komplisert. Anbefalt strategi – innenfor de opprinnelige rammene – blir stående.

Hvis situasjonen skyldes at det ”egentlig” er konsensus, representerer ikke utsagnene om ulike samferdselspolitiske prioriteringer et problem for NTP eller for styringssystemet. Flere representanter trekker fram at det ikke er store partipolitiske konflikter om samferdselspolitikken. De politiske partiene er rimelig samstemte når det gjelder målsettingene. Det er mer politisk uenighet om bruken av virkemidlene. Det er snakk om grader og forsiktige dreininger av prioriteringene.

Likevel kan det synes som at flere av partigrupperingene fant det vanskelig å gjøre slike dreininger i prioriteringene. De ser seg ikke i stand til å gjøre det med det beslutningsgrunnlaget de er blitt forelagt. Hvis representantene ikke tør eller makter å røre ved den anbefalte strategien, så er det politiske styringsproblemet større.

6.2 Mål- og resultatstyring?

I målsettingen om at stortingsrepresentantene skal beskjeftige seg med overordnede og strategiske valg, ligger det også en forutsetning om at disse valgene skal gi resultater – og at resultatene i samferdselspolitikken ville vært annerledes om de overordnede valgene var annerledes. Det skal med andre ord gå en, mer eller mindre direkte, linje fra de valgene Stortinget tar og til gjennomføringen.

Vi vil ikke her gå inn i en generell diskusjon om implementeringsproblemer i offentlig politikk. Det er likevel interessant hva representantene selv mener om sammenhengen mellom de politiske valgene de har gjort gjennom NTP og det de forventer av resultater.

En representant ser for seg forholdet mellom Stortinget og gjennomføringen av politikken slik:

”Detaljeringen avsporer oss bare fra vår egentlige oppgave. Vi skal bevilge penger, bestemme strategien og være beinharde når målene ikke nås. Andre – fagetatene – burde stå for detaljbeslutningene.”

Andre komitémedlemmer deler ikke denne optimistiske tilnæringsmåten til mål- og resultatstyringen. De opplever at målene er sammensatte, at det er vanskelig å velge mellom målsettinger, at de er usikre på sammenhengen mellom mål og virkemidler og også at de ikke alltid har like god oversikt over hva som faktisk gjennomføres.

Flere er faktisk svært skeptiske til at de politiske valgene de har gjort, får de resultatene de forventer. En representant sier:

”Det er stort sett enighet om målene i transportpolitikken. Men jeg er usikker på om vi oppnår de målene med de virkemidlene vi har. Dette gjelder spesielt målet om å få mer transport fra veg og over til sjø.

(...) Jeg sitter og lurer på om vi har hatt nok informasjon til å si at de valgene vi har gjort faktisk gir dette resultatet (få flere til å reise kollektivt og mer gods over på sjø). Det er dette jeg er mest kritisk til.”

En annen representant er også sterkt i tvil om de målsettingene Stortinget setter får virkning. Han legger likevel mer vekt på manglende politisk mot hos representantene selv:

”Stortinget har ikke tatt en eneste strategisk beslutning gjennom behandlingen av NTP. De konkrete virkemidlene som foreslås, er ikke i pakt med den strategiske tenkningen som presenteres i målformuleringene. En presenterer en masse positive mål, men tør ikke bruke virkemidlene for å nå dem.”

Vi har også spurt om NTP burde hatt mer konkrete målformuleringer enn nå? Til dette svare denne representanten:

”Det er ikke alltid en fordel med kvantifiserte mål. Et kvantifisert mål om 150 drepte i trafikken, oppfatter ikke jeg som akseptabelt. På visse områder, for eksempel miljø, har vi kvantifiserte mål for nasjonen. Men hva transportsektoren skal ta av dette, det er helt i tåka.

Vi kunne muligens vært noe mer konkrete på noen områder – økning i kollektivandelen eller reduksjon i biltrafikken. Men vi har ikke turt å sette opp slike mål.

Det er også en del mål i NTP. Problemet er at vi mangler mot til å bruke de virkemidlene som trengs, spesielt de upopulære - for eksempel når det gjelder kontroll og pris.

(...)Det er et problem at vi ikke har god nok kunnskap om hvordan virkemidler virker i forhold til de målene vi har satt oss. Vi vet mye om hvilke virkemidler som virker i *retning* av det målet vi har satt oss. Problemet oppstår der det er flere mål, og der virkemidlene kan dra i forskjellige retninger.

Flere virkemidler kan også ha en stor effekt når de legges sammen. Vi har en tendens til å se de enkelte virkemidlene isolert. Et eksempel er bymiljø. Det er ikke nok å satse på kollektivtrafikk hvis vi ikke også gjør andre ting. Å se virkemidler i sammenheng, er vår svakhet.”

Flere av de andre representantene er også inne på at NTP for så vidt inneholder gode målformuleringer og at det ikke er stor politisk strid om dem. Problemet deres er at de føler seg usikre på om virkemidlene er tilstrekkelige og om de har nok kunnskap om effekten av de enkelte virkemidlene.

6.2.1 Resultatoppfølging?

En sentral side ved mål- og resultatstyringen er at resultatoppnåelsen skal kunne kontrolleres. Også her er det en utbredt skepsis blant representantene. En side ved dette er om representantene får seg forelagt den konkrete oppfølgingen av den politikken de har vedtatt og om etatene følger dette opp. En annen side er om avvik får konsekvenser.

Enkelte av representantene mener at Stortinget burde ha blitt informert mer om innholdet i handlingsprogrammene til etatene:

”De handlingsprogrammene som blir utforma, går til fylkeskommunene. De skal uttale seg også om stamveger, prioriteringer mellom alle transportformene og prioriteringene av riksveger. Stortinget blir knapt nok orientert om handlingsprogrammene. Stortinget burde vært orientert på en egnet måte i forbindelse med budsjettet for 2002 og i 2003 om eventuelle avvik.

På drift og vedlikehold blir vi orientert hvert år om budsjettoppfyllelsen. Men for eksempel på stamvegprogrammet fra 1997, var det avvik mellom handlingsprogrammet og det vi vedtok i forbindelse med NVVP. Jernbaneprogrammet var etter fire år ikke en gang i nærheten av det Stortinget hadde behandla. Midler til Gjøvikbanen hadde for eksempel havna på National Theateret stasjon. Hvis man skal få Stortinget med på å prioritere de mer overordna spørsmålene, må det også bli bedre

rapporteringsrutiner. Ellers vil dette systemet kollapse, og Stortinget vil begynne med detaljstyring igjen.”⁵

Nå er det ikke slik at alle de representantene vi snakket med trakk fram alle disse problematiske sidene ved muligheten for politiske styring. I sum kan kritikken virke overveldende. Det er derfor grunn til å understreke at den kritikken som framføres, ikke er systematisk og gjennomgripende på alle punkter. Noen har problemer med sammenhengen mellom mål og virkemidler, noen mener den politikken som vedtas ikke følges opp i tilstrekkelig grad, noen mener Stortinget ikke blir informert tilstrekkelig om handlingsprogrammene. Men det er *ingen* som ikke mener enten det ene eller det andre. Absolutt *alle* framfører en eller annen variant av den kritikken vi har gjengitt i dette kapitlet.

I et styringsperspektiv er det for så vidt ikke det viktigste *hvor* i kjeden fra mål til virkemidler til resultater at svikten oppstår. Det er også en kjent sak at man ikke kan ha oversikt over alle effekter av virkemidler, og at det bare i svært sjeldne tilfeller innen offentlig politikk er fullt ut samsvar mellom det man tror man oppnår med tiltak og det som faktisk skjer. Det mest interessante i denne sammenhengen er at beslutningstakerne i *beslutningsøyeblikket* selv mener at det ikke er sammenheng mellom mål og virkemidler og at de er usikre på om den politikken som vedtas, faktisk blir gjennomført.

I tillegg mener representantene at det er mye som skal til for at store avvik mellom de faktiske virkningene av anbefalt strategi og de virkningene de har blitt forespeilet, skal føre til at Stortinget forandrer den politiske kursen. Vi har spurt representantene om de ser for seg at samferdselskomiteen, når regjeringen rapporterer på virkninger i de årlige proposisjonene (eller i neste NTP), kan komme til å revidere målsettingene eller virkemidlene.

To av representantene mener at avvik vil kunne påvirke de framtidige prioriteringene, men likevel med noe forbehold:

NN: ”Jeg håper da inderlig det, hvis det er et misforhold. Når rapporteringen kommer i 2002-03 må vi kunne be regjeringen om å komme med forslag til justeringer. Problemet er at handlingsrommet i perioden er lite.”

NN: ”Det skal du ikke se bort fra. Dette kan ikke være statisk. Forutsetninger kan endres underveis. Det er målsettinger i NTP, og det politiske liv rundt NTP bør være levende. Spesielt siden en har et 10-års perspektiv. Det kan bli andre målsettinger som er viktigere og andre middel som er riktigere.”

De øvrige representantene har liten tro på at manglende samsvar mellom realitet og antatte virkninger i seg selv vil få særlig effekt på den politiske prioriteringen:

NN: ”Nei, jeg gjør ikke det. Dette avhenger av de politiske konstellasjonene og hvilken fokus som det får. NTPs betydning skal ikke

⁵ I stortingsmeldingen om NTP står det at ”Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en orientering om beregninger etter at handlingsprogrammene er fastlagt. Disse vil være styrende for etatenes oppfølging av anbefalt strategi og for resultatoppfølgingen i de årlige budsjettproposisjonene.” (Stortingsmelding nr 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan, side 11)

overvurderes. Hvis en ser på de forrige sektorplanene som ble vedtatt for snart 4 år siden, har vi ikke fulgt så nøye med på hva det der blitt noe av eller ikke. Vi ser etter om pengene er blitt brukt eller ikke, men de er ikke tatt fram som strategiske dokumenter i ettertid. Vi kan ikke se store effekter på ett år - for eksempel for overgang til alternative drivstoff eller styrking av kollektivtrafikken. Det tar tid å bygge opp gode systemer – selv om en vedtar overføring av trafikk fra veg til bane, får en ikke til det på fire år. Dessuten skifter prioriteringene fra budsjettforlik til budsjettforlik. Med skiftende flertall på Stortinget ligger det ikke til rette for stabil politikk.”

NN: ”Ja, hvis det blir store forskjeller på hva vi oppnår og de målene vi ønsker å realisere, for eksempel i forhold til miljø- og sikkerhetsgevinster. Det vil nok innvirke på prioriteringene. Men jeg ser likevel ikke for meg at det vil skje noe så dramatisk at det vil få innvirkning. Da måtte det for eksempel være en reforhandling av Kyoto eller noe lignende.”

NN: ”Nei, ikke hvis det ikke er noe helt spesielt. Hvis vi for eksempel opplever alvorlige ulykker, da ville det nok kanskje ha skjedd. Men samferdsel er så langsiktig at det ikke skulle være nødvendig å justere kursen ofte. Men derfor er det også viktig å få fram resultatene gjennom de årlige budsjettene. ”

NN: ”Jeg ser ikke for meg at det vil skje noe dramatisk i de første åra som skulle tilsi det. Men når vi er forbi de første åra, da er ikke planen så klar – og vi skal ha rullering. Både komiteen og statsråden har definert målsettingene i et 10-årsperspektiv.”

6.3 En teoretisk sluttnote

Den rasjonelle beslutningsmodellen og mål- og resultatstyring bygger på at beslutningstakerne forholder seg til noenlunde klare og konsistente mål, og at de så velger de virkemidlene som mest effektivt bidrar til at målene nås.

Mange vil imidlertid hevde at politiske prosesser ikke utelukkende dreier seg om å velge det handlingsalternativet som mest effektivt realiserer det på forhånd oppsatte målet. Aktørene er ikke rasjonelle kun når de velger virkemidler for å nå sine mål. For å være sosialt rasjonelle, må de også kunne begrunne sine valg og forsvare sine handlinger. De politiske målene blir definert og redefinert i den frie politiske diskursen og i den offentlige dialogen. Det blir bestemt hva som er akseptabelt og hva som ikke er akseptabelt, godt blir skilt fra vondt, pent fra stygt. (Eriksen 1995)

Andre viser til at politiske målformuleringer ofte er vage, generelle og ukontroversielle. Mål som er så generelle at alle er enige, er ikke effektive styringssignaler. På den andre siden, er det ikke alltid politisk ønskelig å konkretisere målene. ”Kampen for politisk armslag og manøvreringsmuligheter gjør det helt nødvendig å ha upresise og vage mål som ikke lar seg etterprøve (Kleven 1993b).

Karin Brunsson (2000) viser til at man i Sverige har gått bort fra målstyring og over til resultatstyring. Isteden for at politiske myndigheter skal sette opp mål for

virksomhetene, skal regjeringen nå sette opp krav til resultatene. De underliggende etatene skal få større frihet i gjennomføringen på den ene siden, og rapportere og kontrolleres på oppnådd resultat på den andre. Dette skulle så gjøre aktiv politisk styring, delegering, langsiktighet og tydelige ansvarsforhold mulig, med økt effektivitet i hele forvaltningen som resultat.

Brunsson mener det er det motsatte som har skjedd. Resultatrapporteringen opptar kapasitet i det politiske systemet og bidrar til at den politiske styringen blir enda mer detaljorientert enn tidligere. Det blir mindre tid og kapasitet til å sette seg overordnede og langsiktige politiske mål. Ansvarsforholdet mellom det politiske nivået og administrasjonen er blitt enda mer utydelig, der regjeringen har fått økt ansvar for det som burde ligge hos underordnet myndighet.

Brunsson mener problemet ikke i første rekke er uklare mål:

”Problemet är snarare att övergripande mål lätt blir abstrakta, okontroversiella och politisk ointressanta. Det är först när det blir tal om åtgärder – t.ex. hur mycket pengar som skal satsas på en verksamhet och vad pengarna mera exakt ska användas til – som frågorna kan bli politisk intressanta. Problemet er därför at målen sällan er lika intressanta som restriktionerna.”

Heller ikke, skriver Brunsson, er problemet at den politiske ledelsen ikke er interessert i resultatstyring:

”Problemet är snarare att regjeringen inte rimligen *kan* ta ställning till all den information man tar emot. Informationen är alltför omfattande och alltför detaljerad.”

Arne Næss (1976) skriver om ”system-pyramider med tomt midtparti”.
”...avledningene av konkrete avgjørelser fra toppnormene er usolide. Veien fra høyere prinsipper om demokrati, frihet, rettferdighet, velferd til konkrete tiltak for å realiserer disse verdier er ikke klargjort tilstrekkelig (s 87).”

Det kan synes som at NTP lider under den samme mangelen. På toppen av pyramiden er det formulert generelle, vage og ukontroversielle mål. På bunnen er det satt opp et sett av måleparametere. Virkningsberegningene er i tillegg ikke uttrykk for et resultat*mål*, men som et *anslag* for hva som mest sannsynlig vil bli resultatet om man gjennomfører den foreslåtte politikken. De gir derfor heller ikke uttrykk for resultat*styring*: Er resultatet bra, for dårlig eller til og med i overkant av det man burde forlange? Den anbefalte strategien i NTP skal for eksempel føre til en reduksjon av samfunnet transportkostnader på 43 100 millioner kroner fram til 2012. Er dette mye, eller er det lite? Er det så mye at man heller burde brukt ressursene på å redusere antallet skadde og drepte med mer enn de 1 693 som er beregnet i NTP?

Midt i mellom generelle mål og spesifikke virkningsberegninger finnes ingenting: Midtpartiet er ikke eksplisitt formulert – det er tomt. I sum blir hele pyramiden tømt for politisk innhold: Målene mobiliserer ikke. Virkningsberegningene er kun en beregning av sannsynlig utfall og er, slik Brunsson argumenterer, av en slik art at de politiske myndighetene ikke *kan* ta stilling til dem.

Ingen av representantene framholder vage og generelle målformuleringer som noe problem. Tvert i mot er enkelte opptatt av at det er svært vanskelig å være mer

ekspisitt i målformuleringene, for eksempel i diskusjonen om å kvantifisere målet om færrest mulig drepte og skadde. Men representantene er svært opptatt av "midtpartiet". De er opptatt av de mer spesifikke målsettingene og av bruken av virkemidler. De ønsker å øke kollektivandelen, få mer gods over på kjøll, redusere veksten i vegtrafikken. De spør hvilke virkemidler som skal til for å nå slike mål. Det er dette "tomme midtpartiet" flere av representantene trekker fram som de viktige og overordnede spørsmålene. De ønsker i høyeste grad å være "mål-middelrasjonelle" i den forstand at de er spørrende til hvilke virkemidler som er de mest effektive. De leter etter tiltak som kan bidra til at målene deres kan nås.

Rasjonelle beslutninger kan vise seg å være feil, i den forstand at et virkemiddel ikke ga den effekten man trodde på det tidspunktet det ble satt i verk. Det betyr ikke at beslutningen ikke var rasjonell. Hovedpoenget er at man skal ha kunnskap om nåsituasjonen, sette seg et mål, sørge for *best mulig* kunnskap om alle virkemidler og den effekten de har. På dette grunnlaget skal man velge det som mest effektivt bidrar til at målene nås. Beslutningene skal være *preferansebaserte* og *konsekvensorienterte*. Men stortingsrepresentantene er sterkt i tvil om de virkemidlene de setter inn, bidrar til at målene deres nås. Om beslutningstakerne i *beslutningsøyeblikket* er i tvil både om hvilke preferanser som ligger til grunn, og om tiltakene har ønskede konsekvenser, er man et godt stykke unna det rasjonelle idealet.

Både i politikk og byråkrati har beslutningstakere en tendens til å søke den informasjonen som bygger opp under det de allerede vet eller mener. Nye hendelser og ny kunnskap fortolkes slik at de blir konsistente i forhold til tidligere tro. I og med at gammel tro er sterk og ny erfaring gjerne tvetydig, er denne effekten sterk, i følge James G. March (1994:181). Kunnskapssøkingen er heller ikke alltid like målrettet:

"Decision makers gather information and do not use it; ask for more information and ignore it; make decisions first and look for relevant information afterwards; gather and process a great deal of information that has little or no direct relevance to decisions." (March 1994:226)

Flere sider ved denne påstanden kan passe til hvordan stortingsrepresentantene beskriver den politiske prosessen. Enkelte av dem er sterkt kritiske til virkningsberegningene, men ber likevel om mer. Flere gir uttrykk for at de "vet hvordan virkeligheten" ser ut. Beregninger og "teoretiske konstruksjoner" kan ikke rokke ved dette. Når de søker informasjon, henvender de seg gjerne til de miljøene de kjenner og som deler deres grunnoppfatninger – enten det er miljøbevegelsen, næringslivets organisasjoner eller partimedlemmer som sitter i fagetatene. Slike momenter kan være med på å forklare hvorfor politiske sannheter så vanskelig lar seg rokke ved.

Opp mot dette vil noen hevde at politikk går ut på å avveie motstridende mål og finne løsninger som er akseptable i bred forstand, mer enn å finne de *faglig riktige* løsningene. Det som ligger til grunn for en slik prosess er ikke kunnskap i empirisk-analytisk forstand, men *dømmekraften*. Dømmekraften er forstått som den overveielse som finner sted i en forsamling som må finne svar på felles problemer. (Eriksen 1995:21 og 22).

Det er ikke først og fremst i Stortingssalen eller i komiteens møterom at disse overveielser finner sted. Det er ute i partiorganisasjonen og på grupperommet.

Gjennom flere års partipolitiske prosesser og meningsdanning er det skapt et politisk ståsted. Det er dette ståstedet som avgjør hva som teller, hva som skal legges vekt på, hva som er legitime interesser og målsettinger. Her foregår diskursen, her brukes dømmekraften til å skille godt fra vondt, stygt fra pent.

Mens modellene for målstyring bygger på en forestilling av kunnskap som instrumentell og konfliktfri, viser empirien at kunnskap brukes strategisk, i maktpolitisk øyemed og som kraftfullt symbol, hevder Terje Kleven. Slagorden om at "kunnskap gir makt", kan leses som "den som behersker bruken av kunnskap, kan skaffe seg makt" (Kleven 1993a:25). Han skriver:

"Mens forskning om bruken av kunnskap ser ut til å nærme seg en konklusjon om at kunnskap på mange måter er flyktig, at kunnskap verken er uomtvistelig, nøytral, verdifri eller evigvarende, ser styringsmodellene ut til å utvikle seg den andre vegen." (Kleven 1993a:28).

Bent Flyvbjerg går enda lengre i sine ti "utsagn" om rasjonalitet og makt. Her hevder han blant annet at: "Magt definerer virkelighet." og "Rationalisering fremstillet som rasjonalitet er en hovedstrategi i magtens rasjonalitet." (Flyvbjerg 1992: 331 ff)

I et slikt perspektiv kan kunnskapens makt også brukes til å sette grenser for hva som er legitimt å mene og hevde. Samtidig har det teknisk-økonomiske rasjonalitetsideal også en sterk stilling blant politiske aktører (March og Olsen 1976, Kleven 1993b). Dette styringsidealet framstår som mer effektivt og mer rasjonelt og blir på sett og vis en institusjonalisert myte som tilsier at dette er den "riktige" måten å gjøre det på. (Cristensen 1991)

Som politiker kan man ikke gå til angrep på faglige synspunkter, fakta og beregninger uten å sette fram andre i stedet. Politikeren må tilegne seg den kunnskapen som fagfolkene sitter på. Dette vil i stor grad skje på fagfolkens premisser.

Studien av Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan (Ravlum og Stenstadvold 1997) og resultatene i denne rapporten viser at stortingspolitikerne i svært liten grad brukte det faglige beslutningsgrunnlaget slik tjenestemenn, fagfolk og forskere hadde ment at de skulle. Det enorme informasjonstilfanget som stortingsmeldingen la fram, ble bare til en viss grad brukt direkte i beslutningsprosessen. På sett og vis har stortingspolitikerne definert seg ut av situasjonen ved å hevde at "det er ikke slik vi tenker".

Medlemmene av Stortingets samferdselskomité ønsker å finne fram til de mest effektive virkemidlene for å nå de målsettingene de har for transportutviklingen. Det er ikke snakk om å kaste fag på båten og kun bruke dømmekraften. Men det beslutningsgrunnlaget de har i dag, gir dem ikke noe adekvat svar på hva som skal til for at målsettingene deres skal nås.

Satt på spissen kan man risikerer å havne ut med en politisk planlegging der målene er vage og generelle. Måleparameterne fanger de politiske myndighetene i detaljer og skygger for målsettingene. De mer generelle transportpolitiske virkemidlene (vegprising, organisering, offentlig kjøp av transporttjenester) – som beslutningstakerne gjerne oppfatter som det genuint politiske – blir behandlet og drøftet *utenfor* rammen av mål- og resultatstyringen.

Vår kritikk av den underliggende beslutningsteoretiske tilnærmingen i NTP er ikke at man forutsetter rasjonelle politiske aktører. Vår normative holdning er at politikktutforming *bør* bygge på kunnskap om nåtilstanden, og at politikkerer *bør* ha et reflektert og realistisk forhold til hvilke effekter politikken har. Vi tror at hovedproblemet er at beslutningsgrunnlaget *ikke* legger til rette for dette. Dermed produseres det beslutningsprosesser som ligger langt unna det idealet beslutningsgrunnlaget *selv* er fundert på.

Mer sofistikerte framstillinger av det NTP inneholder i dag, vil ikke løse problemet. Dette er heller ikke først og fremst et pedagogisk prosjekt. Beslutningsgrunnlaget må tilpasses "den politiske virkeligheten"⁶ mer enn at politikerne må tilpasses det faglige beslutningsgrunnlaget. Man må ta hensyn til hvordan den politiske prosessen arter seg, og ikke utelukkende støtte seg på hvordan den *bør* arte seg. Det vil kreve en mer gjennomgripende vurdering av styringssystem og av arbeidsdelingen mellom politikk og fag, mellom Storting, departement og fagetater. Det ligger langt utenfor dette prosjektets rammer å gå inn på dette her. Vi håper likevel at vår lille sluttnote kan ha sporet til videre drøfting av hvordan styringssystemet innen denne sektoren skal utvikles.

Vi har i slutten av neste kapittel begrenset oss til å komme med noen få anbefalinger til hvordan beslutningsgrunnlaget kan gjøres bedre – innenfor de hoveddrammene som i dag ligger for NTP. Først og fremst er det behov for å fylle det tomme midtpartiet med politisk meningsinnhold.

⁶ Terje Kleven mener at den politiske virkeligheten skiller seg fra det rasjonelle ideal på: Perspektiver på problemer, forhold til mål- og midler i problemløsningen, problemløsningsform, beslutningskriterium, beslutningssituasjon og organisasjonssyn/beslutningsmiljø. Se Terje Kleven NIBR-rapport 1990:23 *Det rullerer og det går*.

7 Et bedre beslutningsgrunnlag? Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Et bedre beslutningsgrunnlag?

7.1.1 Framstillingsform

Bra med felles plan

Komiteen er svært positivt til at de nå fikk anledning til en *samtidig* behandling av alle etatenes planer. En felles transportplan er en klar forbedring i forhold til de tidligere sektorplanene. Enkelte mener likevel at planen fremdeles er for sektorpreget. De ønsker på ingen måte å ta noen av transportformene ut av den helhetlige behandlingen – heller ikke Luftfartsverkets langtidsplan, til tross for at luftfarten finansieres på en annen måte enn de øvrige etatene. De fleste av representantene mener at sjø- og lufttransport er for lite grundig behandlet i meldingen. Dette gjelder særlig potensialet for overføring av gods fra veg til kjørl.

Gjentakelser og for omfangsrik

Samtlige av de representantene vi snakket med er kritiske til disponeringen og strukturen i meldingen. Flere peker på at meldingen ble for omfattende og at enkelte spørsmål behandles i flere kapitler. Den overlappende behandlingen gjorde det vanskeligere å komme fram til samlende merknader også på saksområder der partiene står nær hverandre. Dermed kan framstillingsformen ha hatt en direkte innvirkning på den politiske prosessen og på det politiske resultatet. Flere mener at framstillingen av de alternative innretningene kunne vært lagt til vedlegg. Noen trekker også fram korridoromtalen. Flere ønsker seg en inndeling som klarere skiller mellom en beskrivelse av transportsektoren, av utfordringene og det som er de politiske vurderingene.

Korridoromtalen dårlig mottatt

Med unntak av en representant, ble korridoromtalen mottatt med svært liten begeistring. De fleste mener at særlig korridoromtalen bidro til gjentakelser og også ”rotet til” den vante tilnæringsmåten, som er stamvegruter og fylkesinndelinger. Av de tverrsektorielle kapitlene (korridorer, storbyer og distriktpolitiske virkemiddel), er det omtalen av storbyene som får det beste skussmålet. Det virker likevel som at flere av representantene ikke helt fikk tak på hva de skulle *bruke* disse framstillingene til – ut over å få en orientering om situasjonen i by og bygd.

Vi vil likevel ikke uten videre anbefale at departementene gir slipp på denne tilnæringsmåten ved neste rullering. Vi har tolket representantene dit at

hovedproblemet er at investeringsprosjektene presenteres på tre ulike steder i meldingen. Hvis investeringsprogrammene presenteres gjennom en korridor- og storbyomtale, eventuelt innen bo- og arbeidsmarkedsregioner, og ikke etatsvis, blir gjentakelsene færre. Det kan være lettere å fremme konkret samordning av infrastrukturtiltak på tvers av transportformene innen avgrensede geografiske områder. Alternativet er å gå lengre i å la Stortinget hovedsakelig ta stilling til *transportpolitiske* spørsmål, og overlate infrastrukturtiltak til etatene. Dette ville imidlertid kreve at Stortingets beslutninger reelt sett innebar styring av implementeringen og kontroll av måloppnåelse, jfr avsnitt 6.2 om mål- og resultatstyring.

7.1.2 Planform og -metode

Bruker ikke de alternative innretningene

De viktigste innvendingene mot planform og –metode retter seg mot de alternative innretningene. Med unntak av en partigruppering, er de alternative innretningene knapt brukt av komiteen. Enkelte har problemer med å forstå metoden, andre mener at innretningene ikke er beslutningsrelevante. Som ved behandlingen av Norsk veg- og vegtrafikkplan, opplever ikke representantene at det er noen klar sammenheng mellom innretningene og det de skal ta stilling til. Komiteen forholder seg til den anbefalte strategien og de mer transportpolitiske virkemidlene som OPS, konkurranseutsetting, organisering eller vegprising. Innretningene brukes ikke som et hjelpemiddel til å forme politikk og vurdere hvordan ressursene alternativt kan fordeles.

Virkningsberegninger – av hva?

Flere av komitémedlemmene er svært opptatt av å få fram sammenlignbare virkningsberegninger på tvers av transportformene. Likevel har de i liten grad gått inn i de virkningsberegningene som faktisk er utført. En nærliggende konklusjon er at de vil ha mer av det de uansett ikke bruker.

Vi tror likevel at etterlysningen av flere og sammenlignbare virkningsberegninger bunner i litt ulike forhold.

- Representantene ønsker trygghet for at investeringsprosjektene har positiv nytte eller virkning. De etterlyser virkningsberegninger av for eksempel de strekningsvise tiltakene på stamvegnettet og for tiltak på jernbanestrekninger. Dette har betydning for om et tiltak havner ”over eller under streken”. For flere av dem er det slik at når den minimumsforutsetningen er oppfylt, stoler de mer på egen dømmekraft for å avgjøre prioriteringsrekkefølgen.
- Komiteen ønsker at *anbefalt* strategi skal virkningsberegnes. For et lite mindretall av komiteen danner dette grunnlag for omdisponering mellom etatene. Også for dem som i liten grad lener seg til virkningsberegningene, vil de gi informasjon om hva man oppnår gjennom tiltak i infrastrukturen. Vi vil likevel tro at disse representantene hadde hatt mer nytte av vurderinger av virkningene av den samlede transportpolitikken, det vil si ikke bare hovedsakelig infrastrukturtiltak.

Noen argumenterer for at det ikke var mulig å flytte penger denne gangen, fordi de manglet sammenlignbare virkningsberegninger. Likevel hevder flere av disse

representantene at virkningsberegningene ikke ”viser alt”, at de uansett må bruke egen dømmekraft og at de ”kjenner virkeligheten”. Vi er derfor i tvil om hvor stor reell innvirkning sammenlignbare virkningsberegninger av alternative innretninger og anbefalt strategi, vil ha på den politiske prosessen.

Når enkelte av representantene snakker om virkningsberegninger, er ikke dette begrenset til vurderinger av de måleparameterne som er valgt i NTP. De tenker like gjerne på vurderinger av effekten av ulike virkemiddel. Dette dreier seg for eksempel om: Hva er de mest effektive trafikksikkerhetstiltakene, hva skal til for å øke kollektivandelen osv.

Ønsker å flytte penger

Komitémedlemmene ønsker å gjøre omprioriteringer mellom transportformene ved å flytte penger fra en etat til en annen. Komiteen har ikke endret regjeringens anbefalte strategi innenfor de økonomiske rammene som lå i planen. De har derimot økt planrammen og fordelt påplussingene etter politiske preferanser. Ett av medlemmene hevder at virkningsberegningene ga grunnlag for gi vegsektoren den største andelen av økningen. De andre medlemmene viser ikke til virkningsberegningene, men til generelle partipolitiske holdninger til distriktene, bedre miljøpolitikk i storbyene, behovene til eksportrettet industri osv. De som argumenterer for mer vektlegging av trafikksikkerhet, bruker for eksempel ikke som argument at denne innretningen har høyere samfunnsøkonomisk netto nytte av investeringer enn de andre alternative innretningene.

Komitémedlemmene er gjennomgående lite opptatt av å fordele ressursene annerledes innenfor etatene. For noen er dette uttrykk for en klar holdning til arbeidsdelingen mellom Stortinget og etatene. For andre kan dette henge sammen med at de alternative innretningene ikke ga dem noe verktøy til å gå inn i en slik diskusjon. Eller det kan være at den manglende interessen for de alternative innretningene faktisk bunner i at de ikke anser fordelingen av etatenes ressurser som et viktig spørsmål for komiteen.

7.1.3 Innhold

Helhet er å fordele mellom sektorene

Komitémedlemmene knytter noe aktverdig til begrepene helhet og overordnet politisk styring. Med helhet forbinder de først og fremst å fordele ressursene mellom transportetatene. Helhetstenkning er for de fleste i svært liten grad knyttet til det vi i kapittel 2.4 kalte samgrippingseffekter, og de er heller spørrende til hvordan tiltak i en sektor påvirker en annen transportsektor. De som er opptatt av slike spørsmål, savner tilstrekkelig kunnskap. Den representanten som mener ressursene bør fordeles etter nytt/kostnad og styringen bør begrenses til å sette standardkrav til visse strekninger, etterspør ikke slik kunnskap.

De fleste representantene fordeler økningen i den økonomiske rammen etter en slags ”politisk magesfølelse”. Deres politiske ståsted, mål og virkelighetsoppfatning er formet gjennom andre prosesser enn behandlingen av NTP. De tar utgangspunkt i det de vet fra før, det de mener og de politiske målene til sine partier.

De som er opptatt av miljø, legger mye penger i jernbaneutbygging i sentrale strøk, de som er opptatt av næringslivet legger mest penger på investering i stamveger, de som er opptatt av distrikt legger mest penger i det øvrige riksvegnettet osv. Virkningsberegninger spiller en marginal rolle.

Overordnet er å ikke gå inn i detaljer og å ta stilling til virkemidler

Alle de vi snakket med, forsto overordnet politisk styring som det å ikke gå inn i detaljer. Samtidig oppfatter de detaljer som prosjekter på det øvrige riksvegnettet. I tillegg mente flere at overordnet politisk styring var å ta stilling til virkemidler som vil være styrende for den framtidige utviklingsretningen. Også dette oppfattet de som å stå i motsetning til rene infrastrukturtiltak.

Dette kan skyldes at tiltakene i infrastrukturen faktisk har liten betydning for utviklingen. Men det kan også skyldes at representantene opplever en avmakt i forhold til å gå inn i prioriteringene i anbefalt strategi. Dette siste kan henge sammen med:

- Det lå så lite penger i anbefalt strategi at "alle etater har fått en minimum". Det var derfor ikke rom for omprioriteringer. Dette argumentet kan møtes med at det *alltid* vil være et minimum i regjeringens forslag. Hvis man ikke aktivt vil nedprioritere et formål, vil alle politiske markeringer kreve økte ressurser.
- Planen og særlig framstillingene av anbefalt strategi og de alternative innretningene gir liten mulighet for å gå inn i en reell vurdering av prioriteringene. Framstillingen er teknisk vanskelig og framstår som teoretisk. Samtidig legges lista høyt for faglig begrunnelse for omdisponeringer.

Ikke vegstubber

Vi mener man nå må komme bort fra forestillingen om at samferdselspolitikkerne på Stortinget i hovedsak er interessert i å "sende en hilsen hjem" i form av prosjekter. Alle de representantene vi snakket med, var svært opptatt av at komiteen ikke skulle gå inn i behandling av enkeltprosjekter – særlig på det øvrige riksvegnettet. Noen vil gå så langt som at Stortinget kun skal sette standardkrav og så overlate til etatene å gjøre de nødvendige prioriteringene. Andre er opptatt av at man må sikre en rettferdig fordeling mellom fylkene, og ønsker derfor å ha en finger med i fordelingen av investeringsrammene. Generelt virker det som at de partiene som legger vekt på økonomisk effektivitet og framkommelighet ønsker å delegere flere avgjørelser til departementene og etatene. De som ønsker i større grad å påvirke utviklingen av transportmønsteret i en mer miljøvennlig og trafikksikker retning, er mer skeptiske til utstrakt delegering.

Vi mener behandlingen av NTP kan tyde på at vegstubbene nå i stor grad har forlatt komiteens bord til fordel for mer prinsipielle spørsmål som OPS, vegprising, organisering og konkurranseutsetting av etatene.

Kollektivtransporten

Komiteen er opptatt av at kollektivtransporten skal settes inn i den samme felles rammen som andre transportpolitiske tiltak. Representantene har likevel ulike syn på hvor bredt kollektivtransporten skal behandles i NTP. Dette henger sammen med at partiene har ulike oppfatninger av hvor stor innflytelse Stortinget skal ha over kollektivtransporten og hvor mye ansvar som skal legges til fylkeskommunene eller eventuelle regionale folkevalgte organ. Felles for de fleste er at de ønsker en mer gjennomgripende og prinsipiell diskusjon av arbeidsdeling, organisering og finansiering av kollektivtransporten.

Politikerne stiller andre spørsmål

Representantene stiller spørsmål som: ”Hva skal til for å øke kollektivandelen?”, ”Hva får vi igjen for de pengene vi bruker på jernbanen, og kunne de vært brukt bedre andre steder?” ”Er det mulig å redusere veksten i vegtrafikken, og hva vil det koste?” Det er tydelig at samferdselskomiteen ikke opplever at NTP gir svar på slike spørsmål.

Våre informanter virker å ha problemer med forholdet mellom mål og virkemidler i planen. De er lite uenige om målene. Forskjellene markeres mer gjennom valg av virkemidler for å nå målene.

Informantene er i den sammenheng opptatt av konkretet virkemidler, og ikke aggregerte virkninger på spesifikke måleparameter, slik innretningen er presentert. Det kan være at et slikt misforhold bidrar til at politikerne ikke makter å angripe prioriteringene i anbefalt strategi på en måte de oppfatter som forsvarlig.

Eventuelle markeringer av partipolitisk prioritering begrenses da til disponeringen av økte rammer. Uten en flertallskonstellasjon, spriker styringssignalene. Dette, sammen med den høy grad av bindinger i den anbefalt strategien, kan bidra til å redusere den politiske styringsmuligheten. Hvis politikerne i tillegg opplever manglende kontroll med oppfølgingen av de politiske vedtakene, kan vi ha et styringsproblem.

7.2 Alternative utforminger av NTP

De viktigste funnene i denne evalueringen er at kun noen få av representantene forholdt seg til de alternative innretningene og at representantene gjerne stiller seg spørsmål av mer generell politisk art enn det de opplever at NTP gir svar på. Når de spør hva som skal til for å øke kollektivandelen eller få ned ulykkesfrekvensen på vegene, er det ikke nødvendigvis tiltak i infrastrukturen de har i tankene. De opplever en dårlig kobling mellom det de oppfatter som viktige og overordnede spørsmål og de beslutningene om infrastrukturen som de blir invitert til å ta gjennom behandlingen av anbefalt strategi. De er også svært usikre på de faktiske virkningene av de beslutningene de tar. Det er svært liten diskusjon eller uenighet blant representantene om de mer generelle målformuleringene for transportpolitikken. Det er derimot mange og dels ideologiske skillelinjer når det kommer til valg av transportpolitiske virkemiddel.

Vi vil derfor konkludere med at omleggingen av plansystemet med strategier og innretninger ikke har funger slik at ” Stortinget kan gjøre politiske valg ut fra en reell avveining mellom ulike hensyn og mål. (Innst S nr 184 1993 - 94 s 3)”. Vi vil holde fram dette som den store utfordringen for neste rullering av NTP.

Vi vil anbefale at man vurderer noen tilpasninger av Nasjonal transportplan til neste runde:

1. **Konkretiser målene:**

De mer overordnede målene for transportpolitikken (framkommelighet, miljø, trafikkikkerhet og distrikt) bør konkretiseres, selv om de ikke nødvendigvis kvantifiseres. NTP bør drøfte betingelsene og mulighetene for å nå disse målsettingene (eks dempe veksten i biltrafikken, bedre betingelser for godstransporten, øke kollektivandelen i sentrale strøk osv). Det må gjøres klarere hva tiltak i infrastrukturen kan og ikke kan bidra med.

2. **Vis effektene og nytten av ulike virkemiddel:**

NTP bør vie mer plass til analyser av effektene og nytten av ulike virkemiddel – både generelle transportpolitiske virkemiddel og tiltak innen infrastrukturen. En bør drøfte hva som ville være den mest effektive sammensetningen av ulike trafikkikkerhetstiltak, hva som er en optimal fordeling mellom investeringer og vedlikehold og drift. Man bør søke å unngå en oppsplittet og overlappende drøfting av de ulike transportpolitiske virkemidlene og innsatsområdene, for eksempel av kollektivtransporten.

3. **Legg vekt på det tverrsektorielle – bruk større regioner som analytisk enhet:**

Også tiltakene i infrastrukturen – og som ligger under ansvarsområdet til transportetatene – bør så langt som mulig presenteres på tvers av transportform. Vi vil anbefale at man også i neste NTP har egne storbyomtaler. De andre delene av landet bør omtales etter større bo,- arbeidsmarkeds- og serviceregioner. Analyser av utfordringer, samordningsmuligheter, konkurranseflater, nytten av knutepunktsutvikling etc, bør knyttes til disse regionene. I tillegg bør man presentere transportkorridorene for å fange opp strekninger av nasjonal betydning som ikke faller inn under storbyområder eller bo-, arbeidsmarkeds- og serviceregioner. For å hindre en overlappende framstilling, bør den etatsvise presentasjonen, også av investeringsprogrammene, begrenses.

4. **Anbefalt strategi og virkninger bør omfatte hele transportpolitikken:**

Den anbefalte strategien bør presentere den samlede politikkanbefalingen. Det vil si at den i større grad enn det som var tilfelle i denne NTP, bør omfatte også andre tiltak enn tiltak i infrastrukturen. Man bør legge inn de forutsetningene og rammebetingelsene regjeringen mener transportpolitikken bør ha i planperioden – for eksempel bruk av nasjonale avgifter, redusert fart, økt trafikkovervåking eller annet. Dette bør så danne grunnlaget for beregning av virkninger. Man bør vurdere å presentere virkningsberegningene med utgangspunkt i større regioner som analytisk enhet, og ikke kun på nasjonalt nivå. Drøftingene av de nasjonale virkningene bør knyttes opp til politiske målsettinger.

5. **Vis hvordan anbefalt strategi kan endres:**

Man bør drøfte hvordan den anbefalte strategien kan vris slik at man i større

grad oppnår enkelte av de politiske målsettingene. Vi vil ikke anbefale at dette gjøres i form av alternative innretninger. Man bør heller drøfte effektene av ulike virkemidler og vise hvordan bruken av dem, eller en annen dimensjonering, vil kunne påvirke måloppnåelsen. Dette kan for eksempel være ytterligere fartsreduksjoner, sette av mer penger til trafikkovervåking, flere midler til teknisk kontroll, øke rammene for drift og vedlikehold eller en annen prioritering av investeringsrammene, men innenfor den samme totalrammen som anbefalt strategi.

8 Referanser

- Amdam, J. og Veggeland, N. 1991
Teorier om samfunnsplanlegging. Oslo, Universitetsforlaget
- Banfield E C. 1959
Ends and Means in Planning, i A Faludi (red) 1973
A Reader in Planning Theory. Oxford, Pergamon Press,
- Beiner, R. 1983
Political Judgement. London, Methuen
- Brunsson, K. 2000
Det går inte att styra med resultat, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 103 nr 3, Stockholm
- Christensen, T. 1991
Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?
Oslo, 1991. TANO A/S, ISBN 82-518-2937-2
- Eriksen, E. O. 1995
Introduksjon til en deliberativ politikkmodell, i Erik Oddvar Eriksen (red):
Deliberativ politikk, Demokrati i teori og praksis.
Oslo, TANO A/S, ISBN 82-518-3403-1
- Etzioni, A. 1967
Mixed-scanning: A "Third" Approach to Decision-making, i Andreas Faludi (red) 1973: *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford
- Finans- og tolldepartementet 1996
St meld nr 4 (1996-97) Regjeringens langtidsprogram for 1998 – 2001.
- Fiskeridepartementet 1997
St meld 46 (1996-97) Havner og infrastruktur for sjøtransport.
- Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet 1998
Retningslinje 1 for etatenes arbeid med nasjonal transportplan 2002-2011.
Oslo, Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet.
- Flyvbjerg, B. 1991
Rationalitet og magt. Bind 1: Det konkrete Videnskap,.
København, Akademisk Forlag, ISBN 87-500-3011-6
- Fosli, O. 1996
Samordning av infrastrukturinvesteringer i Oslo og Akershus.
Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1042/1996
- Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen 1999
Forslag til nasjonal transportplan 2002-2011
Oslo, Sekretariatet for Nasjonal transportplan 2002-2011

- Kleven, T. 1990
Det rullerer og det går. Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
NIBR rapport 1990:23.
- Kleven, T.1993a
”Sørensens konklusjoner” *Et essay om forskning og målstyring.* Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1993:1.
- Kleven, T.1993b
”Det rullerer og det går”, i *Tidskrift for samfunnsforskning* 1993, årgang 34, 31-51.
- Lindblom, C. E. 1959
The Science of Muddling Through, i Andreas Faludi (red) 1973: *A Reader in Planning Theory.* Oxford, Pergamon Press,
- March, J G og Olsen, J. P. 1976
Ambiguity and Choice in Organizations, Oslo, Universitetsforlaget
- March, J. G. 1994
A Primer in Decision Making, New York. The Free Press,
- Mydske P. K., Lyssand Larsen S., Lerstang T., Røe P. G., Solheim T., Stenstadvold M., og Strand A. 1992
Evaluering av TP10 som prosess. Transportplanarbeidet i de ti største byområdene i Norge – evaluering av prosessen. Oslo, Transportøkonomisk institutt. Samarbeidsrapport nr 3 NIBR/TØI.
- NOU 1992: 23
Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen, Oslo, Samferdselsdepartementet, 1993
- Nyborg, K, og Spangen, I. 1996
Politiske beslutninger om investeringer i veger. Intervjuer med medlemmene i Stortingets samferdselskomité. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
TØI-notat 1026/1996
- Næss, A. 1976:
”Økologi, samfunn og livsstil”, 5. utgave,
Oslo, Universitetsforlaget
- Osland O. og Kråkenes T. 1998
New deal eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisering og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten. Bergen, Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Rapport 68/1998
- Ravlum I.-A. og Stenstadvold M. 1997
Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av Norsk veg- og vegrafikkplan 1998-2007. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
TØI rapport 374/1997

- Ravlum I.-A. 2000
Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 488/2000
- Samferdselsdepartementet 1997
St meld 37 (1996-97) Norsk veg- og trafikkplan 1998-2007
- Samferdselsdepartementet 1997
St meld 38 (1996-97) Norsk luftfartsplan 1998-2007.
- Samferdselsdepartementet 1997
St meld 39 (1996-97) Norsk jernbaneplan 1998-2007
- Samferdselsdepartementet 1997
St meld 36 (1996-97) Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007
- Samferdselskomiteen 1993
Innstilling S nr 184 (1993-1994) Innstilling fra samferdselskomiteen om nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- Samferdselskomiteen 1999
Innstilling S. Nr 119 (2000-2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002 – 2011.
- Spangen, I. 1995
Institusjonelle forutsetninger for en miljørettet samferdselspolitikk.
Oslo, Transportøkonomisk institutt,. TØI rapport 306/1995
- Samferdselsdepartementet 1993
St meld nr 41 (1993-94) Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen
- Stenstadvold M. og Lerstang T. 1999
Nasjonal transportplan 2002 – 2011: Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokumenter. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
TØI-notat 1138/1999
- Stortingstidende: *Stortingets forhandlinger 15. februar 2001*
- Strand, A. og Moen, B. 2000
Lokal samordning – finnes den?. Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner, Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-prosjektrapport 2000:20
- Strand, T. 1977
Samordning som administrasjonsproblem. Tidsskrift for samfunnsforskning 1977 bd 18, 193-213 Oslo

