

Sammendrag:

Helhetlig, tverrsektorielt og åpent?

Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002 - 2011

Nasjonal transportplan skal erstatte de tidligere sektorvise stortingsmeldingene om Norsk veg- og vegtrafikkplan, Norsk luftfartsplan, Havner og infrastruktur for sjøtransport og Norsk jernbaneplan. For å legge grunnlaget for Samferdselsdepartementets og Fiskeridepartementets arbeid med stortingsmeldingen, ble de fire transportetatene bedt om i fellesskap å legge fram forslag til plan.

Transportøkonomisk institutt er av Fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen bedt om å evaluere etatenes arbeid med det felles plandokumentet, som foregikk fram til september 1999.

De to departementene utarbeidet i juli 1998 retningslinjer for etatenes arbeid med forslaget til Nasjonal transportplan. I disse retningslinjene blir etatene bedt om å lage et felles planutkast som blant annet skal legge til rette for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innenfor sektoren og styrking av samspillet mellom transportformene. Planforslaget skal i størst mulig grad være tverrsektorielt. Det stilles krav til et nært samarbeid om prioriteringer av oppgaver og ressursbruk. I tillegg skal planprosessen foregå i åpne former, med vekt på medvirkning fra berørte myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner.

Planforslaget skal framstille fire alternative innretninger av politikken: En framkommelighetsinnretning, en trafikksikkerhetsinnretning, en miljøinnretning og en distriktsinnretning. De fire innretningene skal illustrere hvordan de fire etatenes tiltak og virkemiddel kan innrettes for i størst mulig grad bidra til å nå de respektive målene. I tillegg skal hver etat utforme en anbefalt strategi for sin sektor. Den anbefalte strategien skal bygge på samarbeid og felles utredninger på tvers av etatene, samt egne vurderinger. De anbefalte sektorstrategiene skal samordnes i det felles tverrsektorielle plandokumentet fra etatene.

Det skal beregnes et sett av virkninger av både de alternative innretningene og den anbefalte strategien. Virkningene skal være sammenlignbare på tvers av sektorene.

Problemstillinger i studien

Vi har vurdert samarbeidsprosessen mellom etatene ut fra om den var preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene. I tillegg har vi sett på om arbeidet har vært i tråd med intensjonen om mer åpenhet og bredere deltakelse fra berørte interesser.

De fire etatene har dels sammenfallende interesser som transportetater, og dels motstridene interesser i og med at de til en viss grad konkurrerer om den samme politiske oppmerksomheten og – med unntak av Luftfartsverket – også om de samme budsjetttrammene. For å karakterisere samhandlingen mellom etatene som

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

samarbeid, kreves mer enn at de sitter sammen i samarbeidsfora. Etatene skal arbeide seg fram til omforenet problemforståelse og en felles framstilling av forutsetninger og betingelser i transportsektoren. Hvis etatene i tillegg har vurdert de ulike etatenes tiltak og virkemidler opp mot hverandre, samordnet og tilpasset dem til hverandre, er samarbeidet enda dypere. For at vi vil kalle samarbeidet for et samarbeid mellom *etater* forutsetter vi i tillegg forankring av prosessen i interne strukturer og en viss involvering fra ledelsen.

Avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene kan enten skje ved hjelp av formelle virkningsberegninger eller ved hjelp av mer kvalitative vurderinger av muligheten for å hente ut effektivitetsgevinster ved en annen sammensetning av virkemidler på tvers av sektorene.

Problemstillingene i analysen er:

1. I hvilken grad har prosessen vært preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene, samt medvirkning fra og åpenhet overfor berørte interesser?
2. Hva har medvirket til at prosessen ble som den ble?
3. Hva kunne ha bidratt til at prosessen i større grad oppfylte målet om et reelt tverretatlig samarbeid og en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene?

Metode og datagrunnlag

Denne rapporten er basert på intervjuer med sentrale deltakere i det tverretatlige samarbeidet. Vi gjorde et utvalg av 25 intervjuobjekter fra de fire transportetatene, de to departementene, samt fra den eksterne referansegruppa. Tre informanter valgte å ikke stille til intervju.

Informantene ble valgt slik at de ulike samarbeidsgruppene mellom etatene ble dekket, med unntak av etatslederne som utgjorde styringsgruppa. Intervjuguidene ble utformet slik at et sett av spørsmål ble stilt til samtlige informanter, mens enkelte spørsmål spesielt omhandlet arbeidet i de gruppene den enkelte satt i. Med unntak av ei gruppe som arbeidet med et fakta- og debattheft, har vi snakket med representanter for alle etatene i alle grupper. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med representanter for fylker og storbykommuner.

Analysen bygger på hvordan *deltakerne* har *oppfattet* prosessen. Et og samme hendelsesforløp kan tolkes forskjellig av ulike aktører. Vi er ikke opptatt av å finne ut hva som er ”rett eller galt”, men å beskrive et mønster i aktørenes framstilling, og ut fra det søke å forklare hvorfor prosessen ble som den ble.

Hovedkonklusjoner

Reelt samarbeid, men ikke om etatenes egne strategiske planer

Etatene har samarbeidet tett om beskrivelsen av utfordringer i transportpolitikken, de generelle transportpolitiske prinsippene og om oppbyggingen av de alternative innretningene, men ikke om de enkelte etatenes egne tiltak i den anbefalte strategien. Det felles arbeidet med forslag til Nasjonal transportplan var særlig godt forankret i Statens vegvesen, som lot arbeidet med NTP erstatte tidligere sektorvis

planlegging, involverte relevante avdelinger og seksjoner og forankret prosessen i de interne beslutningsstrukturene. Også Jernbaneverket forankret prosessen internt, men hadde færre folk å spille på. Ledelsesinvolveringen varierte over tid.

Kystverket har deltatt aktivt i arbeidet, involveringen fra ledelsen var god, men en stor del av organisasjonen er rettet inn mot andre oppgaver enn det som ble fokusert i planarbeidet. Luftfartsverket har hatt problemer med å finne berøringspunkter med de andre etatene, og har prioritert arbeidet lavere enn de andre.

Lite avveininger på tvers av sektorene

Etatene mangler omforenet analyseverktøy for å sammenligne nytten og beregne virkninger av tiltak på tvers av sektorene. Det er en tilbakeholdenhet – særlig fra Vegdirektoratets side – mot å gjøre mer kvalitative vurderinger av mulige effektivitetsgevinster av større samordning av tiltak og muligheten for overføring av trafikk. Bak dette ligger det også en uenighet om hvor stor de reelle konkurranseflatene mellom transportmidlene er.

Større åpenhet og mer medvirkning for noen

Den eksterne referansegruppa har ivaretatt målsettingen om medvirkning fra berørte interesser. Deltakelsen i referansegruppa har økt innflytelsen til de interessene som vanligvis ikke er tett innpå transportetatene. De offentlige etatene (miljødirektoratene) som også satt i referansegruppa, mener at deres medvirkning burde vært ivaretatt på en annen måte. De fylkesvise utfordringsdokumentene har ikke spilt noen sentral rolle for den sentrale prosessen. Kommuner og fylker mener likevel at prosessen var åpnere og mer inkluderende enn tidligere. Alle transportetater stiller seg positiv til at forslaget til plan skulle være offentlig. Offentliggjøring kan ha bidratt til at etatene la mer vinn på å komme fram til enighet – og i mindre grad avdekket uenighet.

Institusjonelle forskjeller skaper ulike interesser for og ulik innflytelse i samarbeidet

Plankompetanse og erfaring med denne typen strategisk planlegging (innretningsplanlegging) har gitt Vegdirektoratet en særskilt posisjon i arbeidet. Økonomisk størrelse, antall ansatte og mange områder av interesse for de andre etatene tekker i samme retning. På ”andre plass” langs slike dimensjoner, kommer Jernbaneverket. Mye av samarbeidet har også skjedd i skjæringspunktet mellom disse to etatene. Kystverket er den etaten som klart skiller seg fra Vegdirektoratet på de institusjonelle kjennetegnene. Likevel er det Luftfartsverket som har vært minst ivrig i det felles planarbeidet. En annen finansieringsform (ikke over statsbudsjettets ordinære poster) og en annen tilknytningsform (forvaltningsbedrift), kan i stor grad forklare dette.

Måten å legge opp arbeidet har forsterket virkningen av forskjellene mellom etatene

Enkelte sider ved måten å legge opp arbeidet på kan ha bidratt til å forsterke virkningene av de institusjonelle forskjellene mellom etatene. Planleggingsformen passet dårlig for Kystverket og Luftfartsverket og de hadde ikke utviklet metoder for å gjøre de virkningsvurderingene etatene ble bedt om. Vegdirektoratet ble tillagt leder- og sekretariatsansvaret. Å ha sekretariatet øker muligheten for tidlig innflytelse. Lederansvaret trekker imidlertid i to retninger: Det øker innflytelsen over prosessen, men fordrer samtidig at etaten legger bånd på det å fremme egne interesser framfor det tverrsektorielle perspektivet. For Luftfartsverket bidro

uoverensstemmelser om enkelte definisjoner og avgrensinger til å forsterke den i utgangspunktet tilbaketrunkne holdningen.

Strammere mål, ikke planlegge alt på en gang og felles sekretariat kan hjelpe

Det bør i departementenes retningslinjer for arbeidet være bedre samsvar mellom målformuleringene og de tiltakene transportetatene faktisk rår over. Den felles planprosessen bør strekkes ut i tid der de mer generelle transportpolitiske prinsippene er avklart før den felles innretningsplanleggingen for infrastrukturen starter, der det er rom for flere tverrsektorielle delutredninger på ulike områder, samt for tettere samarbeid med det regionale nivået. Kunnskapsgrunnlaget og analyseverktøyet bør forbedres mellom planrulleringene. Et sekretariat bestående av sentrale medarbeidere fra alle etater bør vurderes. Det faktiske ansvaret bør likevel ligge hos etatene som sådan.

Nærmere om de enkelte funnene

I hvilken grad var prosessen preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene, samt medvirkning fra og åpenhet overfor berørte interesser?

Samarbeidsprosessen

Etatene har i stor grad arbeidet seg fram til omforenet problemforståelse og en felles framstilling av forutsetninger og betingelser i transportsektoren. Arbeidet med den felles anbefalte strategien og de sektorvise anbefalingene har imidlertid foregått i de enkelte etatene, med liten medvirkning fra de andre. Den delen av den felles anbefalte strategien som omhandler etatenes egne tiltak og virkemidler (planer) er i realiteten en sammensying av de enkelte etatenes sektorplaner. Unntaket er forslaget om å la investeringer i jernbanen komme før investeringer på vegsida i Sør- og i Vestkorridoren (innfartsårer til Oslo). Ut fra dette må vi konkludere med at samarbeidet, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet, først og fremst har dreid seg om en framstilling av de generelle transportpolitiske prinsippene, og lite om de enkelte etatenes egne tiltak og virkemidler.

I arbeidet med de alternative innretningene har det likevel foregått en reell diskusjon og avveining mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen om hvilke investeringsprosjekter som skal plasseres under hver av innretningene. Dette arbeidet resulterte blant annet i at Jernbaneverket i større grad prioriterte prosjekter i sentrale strøk innen miljøinnretningen enn det de opprinnelig hadde lagt opp til. Innretningsarbeidet munnet også ut i et forslag om alternative rammefordelinger mellom de to etatene i miljøinnretningen og i distriktsinnretningen.

Avveininger mellom tiltak og deres effektivitet på tvers av sektorene?

Forslagene fra gruppa som arbeidet med de alternative innretningene, er gjengitt i forslaget til Nasjonal transportplan, men med særmerknader fra Statens vegvesen og Jernbaneverket. I denne merknaden gir Statens vegvesen ikke støtte til forslaget om at en del av vegmidlene skal overføres til Jernbaneverket i miljøinnretningen. Staten viser til at det ikke finnes analyseverktøy som er godt nok utviklet til å gjøre direkte sammenligninger på tvers av transportsektorene av marginalnyten ved investeringer. Også Jernbaneverket sier seg enig i at det ikke er utviklet analyseverktøy som er gode nok, men argumenterer likevel for at det er sannsynlig

at de konkrete prosjektene som realiseres med økte rammer for jernbanen, vil ha mer positive miljøeffekter enn de vegprosjektene som eventuelt faller ut.

Disse merknadene avspeiler et generelt problem med mangel på omforente metoder for å sammenligne virkningene på flere av de parametrene de er bedt om.

Kystverket og Luftfartsverket manglet helt verktøy til å gjøre slike virkningsvurderinger. I tillegg viser beregninger at konkurranseflatene mellom transportformene generelt sett er små, selv om enkelte av etatene mener at det er større konkurranseflater innen delmarkeder eller i begrensede geografiske områder. Etatene hadde også problemer med å håndtere intermodale transporter på en så tilfredsstillende måte som det de hadde ønsket. Ut fra dette har planprosessen kommet relativt kort i vurderinger av samordningsgevinster og effektivitet på tvers av transportformene.

Til tross for modellproblemene, mener flere av informantene at etatene kunne gått lengre i å gi en kvalitativ vurdering av virkninger og av muligheter for bedre samordning mellom etatenes egne tiltak og virkemidler. Etatene innså imidlertid at det ville være vanskelig å enes om en slik framstilling. Knappe tidsfrister gjorde også at et slikt arbeid ville være vanskelig å gjennomføre.

Etatene har, både gjennom de alternative innretningene og gjennom marginalvurderinger av prosjekter, illustrert alternative sammensetninger av egne tiltak og virkemidler. Planforslaget gir ut fra dette departementene og regjeringen et grunnlag for å gjøre slike vurderinger på tvers av sektorene.

Etatenes deltakelse i samarbeidsprosessen

Statens vegvesen ble satt til å lede, samordne og være sekretariat for etatenes felles planarbeid. Vegdirektoratet har ut fra dette, men også ut fra sin overlegne størrelse, plankompetanse og erfaring, spilt den mest sentrale rollen i samarbeidet. De enkelte tekstene er, gjerne etter innspill fra de andre etatene, i hovedsak skrevet av Statens vegvesen. Statens vegvesen har også i større grad enn de andre, involvert hele organisasjonen i arbeidet og lagt det tverretatlige planarbeidet tett opp mot de ordinære planprosessene i etaten.

Det er særlig Kystverket og Luftfartsverket som opplevde at vegperspektivet ble for dominerende. Disse synspunktene må imidlertid også ses på bakgrunn av at Kystverket hadde minst erfaring med denne typen planlegging og hadde færrest folk å avse til det tverrsektorielle arbeidet. Deres faktiske mulighet til å påvirke arbeidet var dermed mindre enn for de andre etatene.

Luftfartsverket på sin side prioriterte arbeidet med Nasjonal transportplan lavere enn de andre. De mente at de hadde liten interesse av det tverretatlige arbeidet og at det var vanskelig å få gjennomslag hos de øvrige etatene for at Luftfartsverket, som selvfinansierende forvaltningsbedrift, arbeidet under helt spesielle rammevilkår.

Generelt er det Luftfartsverket som har funnet seg minst til rette i arbeidet med Nasjonal transportplan. Det er særlig arbeidet med den såkalte korridorutredningen, som munnet ut i dokumentet Nasjonalt transportnett, som var problematisk for Luftfartsverket. Ved flere tilfeller opplevde Luftfartsverket at planarbeidet ble basert på definisjoner og avgrensinger som, etter deres oppfatning, marginaliserte luftfartens betydning og ga et skeivt bilde av transportstrømmene.

Kystverket gikk inn i samarbeidet med stor optimisme og har deltatt aktivt i det tverretatlige samarbeidet. Faglige problemer med virkningsberegningene og oppbygging av de alternative innretningene, mindre erfaring med denne typen langtidsplanlegging, få medarbeidere som arbeidet kontinuerlig med planprosessen og vanskeligheter med å engasjere hele organisasjonen i transportplanleggingen, reduserte Kystverkets påvirkningsmuligheter. Ledelsen i Kystverket var sterkt engasjert og har prioritert arbeidet høyt.

Jernbaneverket er den etaten som i størst grad har kunnet ”snakke samme språk” som Vegdirektoratet. Disse to etatene har flest berøringspunkter. Jernbaneverket har deltatt aktivt i det tverretatlige samarbeidet og forankringen i egen organisasjon har vært relativt sett god. Likevel har de som arbeidet med de mer faglige spørsmålene, hatt få andre fagpersoner å samarbeide med i egen organisasjon.

Kystverkets medarbeidere hadde sett for seg at forslaget til Nasjonal transportplan skulle danne et bedre grunnlag for en bedring av sjøfartens konkurransevilkår enn det de fikk til. De lyktes heller ikke med å få Statens vegvesen til å foreslå at tilknytningsveger til de viktigste havneanleggene ble kategorisert som riksveger. Jernbaneverket hadde også i utgangspunktet noe større forventninger til hva det tverretatlige arbeidet skulle kunne ut i, blant annet at planen i større grad skulle bli en *transportplan* framfor en *infrastrukturplan*. De hadde nok også sett for seg at arbeidet kunne ha lagt grunnlaget for en overføring av midler fra veg til jernbane.

Jernbaneverkets medarbeidere er opptatt av at man nå har lagt et godt grunnlag for framtidige planprosesser gjennom en felles virkelighetsforståelse og oppfatning av mangler ved plansystemer og metodikk. Man er ut fra dette mer optimistiske til hva som kan komme ut av de neste felles planrundene, og til at etatene kan samarbeide om å rette på mangler ved kunnskapsgrunnlaget.

Åpenhet og medvirkning

Fylker og kommuner har vært trukket inn i planprosessen først og fremst gjennom arbeidet med de lokale utfordringsdokumentene (Se TØI-notat 1138/1999). Den sentrale planprosessen har imidlertid i liten grad dratt direkte nytte av de lokale utfordringsdokumentene. Fylker og kommuner har også vært høringsinstanser på det endelige forslaget til NTP. Fylkene og kommunene har først og fremst vært opptatt av de konkrete fylkesvise framstillingene, som stort sett dreier seg om tiltak på vegsida. Framstillingen av de mer generelle samferdselspolitiske prinsippene og innretningene har ikke i samme grad vakt engasjement ute. Til tross for at et stort tidspres gjorde det vanskelig å gjennomføre lokale høringsprosesser og en god politisk behandling, mener representanter for kommuner og fylker at NTP-prosessen la bedre til rette for åpenhet og fylkespolitisk forankring enn tidligere planprosesser.¹²

Det ble etablert ei ekstern referansegruppe av 14 personer som skulle sikre medvirkning fra brukergrupper, interesseorganisasjoner og berørte myndigheter (Statens forurensingstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren). Transportetatene mener at referansegruppa har bidratt med å forbedre

¹ For en mer utførlig gjennomgang av fylkenes og kommunenes erfaringer, se Stenstadvold: Arbeidsdokument TR/0940/2000.

framstillingen og med nye innfallsvinkler. Med unntak av den nasjonale sykkelstrategien, kan ikke medlemmene av referansegruppa peke på saker hvor referansegruppa hadde direkte innvirkning på planforslaget.

De interessene som transportetatene vanligvis ikke har kontakt med har økt sin medvirkning. Brukergruppene, som tradisjonelt har god kontakt med sine etater, har verken bedret eller svekket medvirkningen. Noen av disse gir uttrykk for at et felles planforslag der etatene må avveie interesser seg i mellom, har svekket muligheten for å fremme spesielle interesser.

Flere av referansegruppas medlemmer mener at det var noe underlig at direktorater skulle sideordnes med interesseorganisasjoner. De offentlige etatene mener at deltakelse i referansegruppa, på linje med andre interesser, har svekket direktoratenes formelle posisjon som offentlige forvaltningsorgan og at de i denne planrunden kom senere inn i prosessen enn det de vanligvis har gjort.

Hva medvirket til at prosessen ble som den ble?

Institusjonelle forskjeller mellom etatene

Den mest åpenbare forskjellen mellom etatene er at tre av dem er ordinære forvaltningsorgan som får sine inntekter gjennom statsbudsjettets alminnelige poster, mens Luftfartsverket er en forvaltningsbedrift som henter sine inntekter i markedet (nettobudsjetteres). Luftfartsverket har klart hatt en lavere interesse av NTP-arbeidet enn det de andre etatene har hatt. Representanter for denne etaten gir også uttrykk for at de ikke ønsket å prioritere dette arbeidet høyere enn nødvendig. Vi tror at mye av forskjellene mellom Luftfartsverket og de øvrige etatene i tilnæringsmåte og generell holdning til arbeidet, kan tilskrives forskjellene i forvaltningsform og finansiering.

Statens vegvesen er større enn de andre etatene, både målt etter økonomisk størrelse og antallet ansatte. Statens vegvesen er også den eneste av etatene som tidligere har gjennomført en langtidsplanlegging med den metodikken som ble valgt for NTP (alternative innretninger og anbefalt strategi med tilhørende virkningsberegninger). Statens vegvesen har også stor grad av kontroll over tiltakskjeden innen sin sektor. I den grad det er særlige konkurranseflater mellom transportformene, er det for det meste vegtrafikken de andre transportformene konkurrerer med. De andre etatene er også avhengige av vegtilknytning til egen infrastruktur for at den skal fungere. Alle disse kjennetegnene gjør Statens vegvesen til den absolutt mest dominerende aktøren av transportetatene.

Vegdirektoratet har da også spilt den mest sentrale rollen i samarbeidet, de har prioritert arbeidet høyest av alle etatene, og de har lagt den tverretatlige planprosessen tett opp mot hvordan de ellers har organisert arbeidet med de sektorvise langtidsplanene. Statens vegvesen har med sin dominerende posisjon, hatt størst innflytelse over prosessen, men også samtidig mer enn de andre etatene, "åpnet opp" sine interne prosesser og lagt dem inn i det tverretatlige arbeidet. En effekt av dette er at de øvrige etatene i de tverretatlige gruppene til tider ble vitne til overlegninger, avveininger og tautrekking mellom ulike interesser i Statens vegvesen. Prosessen har likevel vært forankret hos ledelsen, og formuleringer i forslaget til plan er behandlet i etatens beslutningsstrukturer. Denne håndteringen av de tverretatlige prosessene kan ha bidratt til et bedre samarbeidsklima enn om den

største og ”sterkeste” av etatene i større grad hadde stilt med bundet mandat enn det de gjorde. På den andre siden førte det til at Vegdirektoratet i flere grupper også tallmessig ble større enn de andre etatene.

Kystverket befinner seg på mange måter i den omvendte posisjonen av Statens vegvesen – med færrest penger og folk, minst kontroll over tiltakskjeden innen sin sektor og med minst erfaring med langsiktig planlegging av denne typen. Staten så samarbeidet som en mulighet til å styrke egen planleggingskapasitet og kompetanse, gi etaten en arena hvor de kunne argumentere for bedre rammevilkår for sjøtransporten, ha innflytelse over særlig Vegvesenets disposisjoner og også argumenter for større forvaltningsansvar til etaten, særlig overfor de nasjonale havnene.

Kystverket hører inn under Fiskeridepartementet, mens de andre hører inn under Samferdselsdepartementet. Samferdselsdepartementet hadde den mest dominerende posisjonen i dette arbeidet. Generelt mener de fleste at dette ikke har innvirket på samarbeidet mellom etatene. Det har likevel gjort at Kystverket måtte forholde seg til et fremmed departement i tillegg til sitt eget.

Luftfartsverket er opptatt av at den avdelingen i Samferdselsdepartementet som hadde ansvar for NTP-arbeidet, ikke hadde erfaring fra luftfart, men stort sett hadde arbeidet med vegspørsmål tidligere, og at dette påvirket Luftfartsverkets muligheter til å legge føringer på retningslinjene.

Jernbaneverket er på de fleste kjennetegnene den som kommer ”nest etter” Statens vegvesen. Jernbaneverket hadde klare interesser av å delta i arbeidet, både ut fra at de er et forvaltningsorgan, men også ut fra at det eksisterer klare ”politiske konkurranseflater” mellom veg og bane. For å oppnå en del av de politiske målsettingene for transportpolitikken, særlig miljømålene, men også trafiksikkerhetsmålene, er det etter Jernbaneverkets mening nødvendig å redusere veksten i vegtrafikken. Arbeidet med Nasjonal transportplan ga Jernbaneverket en kjærkommen anledning til å kunne drøfte en del utviklingstrekk og virkemidler mer i sammenheng og på tvers av skillet mellom veg og bane. Samtidig så også Jernbaneverket at de har fordeler av et tettere faglig og metodisk samarbeid med Statens vegvesen, som har lengre erfaring med innretningsplanlegging og virkningsvurderinger.

Etatene er også ulikt organisert på det regionale nivået. Vi har ikke funnet trekk ved den sentrale prosessen som kan tilskrives denne forskjellen. Unntaket er kanskje for Kystverket, som måtte trekke på ressurser fra direktoratet sentralt for å dekke opp arbeidet med de lokale utfordringsdokumentene. Dette kan ha tappet den sentrale organisasjonen for ressurser.

Det ser ut til at Vegkontorene har en sterkere innflytelse i Vegdirektoratets beslutningssystem enn det de regionale leddene har i de andre etatene. Statens vegvesen måtte bruke tid og ressurser til lokal medvirkning og forankring, men har samtidig flere ressurser å spille på.

Ingen av etatene legger vekt på at forskjeller mellom dem i hvor god kontakt de har med det politiske miljøet – sentralt og på fylkesplan – eller deres forhold til brukere og interesseorganisasjoner, har spilt noen rolle for samarbeidet dem i mellom.

I sum har etatene i stor grad innrettet seg slik som de institusjonelle kjennetegnene ga grunn til å forvente. Luftfartsverket har vært mest på siden av samarbeidet, og har hatt minst interesse av arbeidet med NTP. Kystverket har hatt klare interesser av å delta, men har ut fra kompetanse og begrensede ressurser ikke kunnet delta like aktivt som de hadde ønsket. Mye av arbeidet har foregått mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket, men med Statens vegvesen som den ledende part. Forholdet til omgivelsene og den regionale organisasjonsstrukturen har betydd lite for samarbeidet mellom etatene.

Retningslinjene – direkte og indirekte virkning

Alle etatene mener at de økonomiske rammene burde vært større. Pålegget om å gjøre vurderinger av tiltakssammensetningen ut fra både høyere og lavere stipulerte rammer (marginalvurderinger), gjorde likevel at selve størrelsen på rammene i prinsippet ikke spilte noen viktig rolle for planarbeidet.

Svært mange av våre informanter mener at et forslag til transportplan i større grad burde ha inkludert også virkemidler som etatene ikke rår over. Etatene har gitt en framstilling av slike virkemidler i den delen av anbefalt strategi som omhandler transportpolitiske prinsipper. De hadde imidlertid bare i begrenset grad anledning til å legge slike virkemidler inn som forutsetning for egen anbefalt strategi eller for virkningsberegningene. Gitt at etatene skulle komme opp med hva *de* kunne bidra med for å nå de transportpolitiske målene, var antakelig en slik begrensning fornuftig. En åpning for å trekke andre virkemidler mer direkte inn i planleggingen, kunne ha bidratt til å forskyve oppmerksomheten bort fra etatens oppgaver og over på andres. Etatene opplever det likevel som frustrerende å bli satt til å gjennomføre en transportpolitisk planlegging når det i mange sammenhenger er andre virkemidler enn dem man rår over selv, som har størst innvirkning på utviklingen innen transportsektoren.

Flere er også opptatt av at målsettingene for transportpolitikken er vide og til dels motstridene. Retningslinjene bærer preg av å være et kompromiss mellom flere departement. Noen mener dette gjorde at etatene brukte unødvendig tid på å avgrense oppgaven og å finne ut av hva som skulle være styrende for planarbeidet. Det er ikke sikkert dette har påvirket forholdet mellom etatene i planprosessen, men det kan ha bidratt til å øke forventningene til hva som skulle komme ut av det tverretatlige arbeidet.

Retningslinjene kan også ha bidratt til å forsterke effekten av enkelte av de bakenforliggende institusjonelle faktorene. Statens vegvesen ble pålagt den ledende og koordinerende rollen i samarbeidet. Dette har naturlig nok gitt etaten mulighet til å påvirke prosessen og produktet mer enn de andre etatene hadde. Den formelle lederrollen kan likevel heller har lagt bånd på de institusjonelle faktorenes innvirkning på prosessen enn å ha forsterket dem ved at Statens vegvesen tok et ekstra ansvar for det tverrsektorielle perspektivet. De øvrige etatene mener likevel at arbeidet i for stor grad ble dominert av vegperspektivet. Vi tror imidlertid at denne dominansen ikke var større enn det man kunne forvente ut fra Vegdirektoratets posisjon og styrke. I den grad det har spilt noen rolle, tror vi at lederrollen heller har dempet enn fremmet tilbøyeligheten til å fremme særskilte etatsinteresser.

Luftfartsverket er opptatt av at tema for samarbeidet (særlig korridorutredningen) og ulike definisjoner og avgrensinger svekket deres interesse av å delta i arbeidet.

Luftfartsverket mener at planleggingsformen og tilnæringsmåten ikke er tilpasset luftfartens funksjonsmåte og rammebetingelser, og at de ut fra dette reduserte sin deltakelse i arbeidet i perioder. Mye tyder likevel på at retningslinjene for arbeidet, organisering, definisjoner og avgrensinger, ikke var den egentlige årsaken til Luftfartsverkets relativt sett lavere engasjement, og at disse sakene heller har forsterket en på forhånd noe tilbakeholden interesse av arbeidet – en tilbakeholdenhet som mer skyldes Luftfartsverkets finansiering og tilknytningsform.

Kystverket opplevde også at særlig definisjonen av korridorene var for dårlig tilpasset sjøtransporten og de internasjonale forbindelsene. De valgte imidlertid å gå aktivt inn i arbeidet for å få sine perspektiver bedre fram. De andre etatene berømmer Kystverket for at de bidro til å få fram betydningen av de internasjonale forbindelsene og av å legge til rette for godstransporten og intermodale løsninger.

Både for Kystverket og for Luftfartsverket var det svært vanskelig å framstille politikken innenfor sine områder i fire alternative innretninger. De hevder begge at det er vanskelig å differensiere tiltak og virkemidler på en slik måte. I tillegg har ingen av disse to etatene verktøy til eller erfaring med å lage den typen virkningsvurderinger som de ble bedt om. Både innretningsarbeidet og arbeidet med virkningsberegningene bidro nok til å understreke disse to etatenes relativt sett mer marginale rolle i planarbeidet. Likevel har arbeidet med virkningsberegningene gjort at alle de fire etatene i fellesskap ønsker å sette i gang et tverretattlig arbeid for å få til sammenlignbare virkningsberegninger på tvers av sektorene. Slik sett har dette arbeidet gitt en positiv bieffekt.

Hva kan bidra til at prosessen i større grad oppfyller målet om et reelt tverretattlig samarbeid og en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene?

Til tross for korte tidsfrister, kunne etatene ha lagt opp til en prosess seg i mellom som la bedre til rette for et samarbeid også om de etatsvise anbefalte strategiene. Etatene arbeidet seg fram til omforente standpunkter til de generelle transportpolitiske prinsippene, men gikk ikke inn i hverandres prioriteringer. Arbeidet med de alternative innretningene burde hatt en mer direkte innvirkning på arbeidet med anbefalt strategi.

Det synes også å være et gap mellom de overordnede strategiske vurderingene og den tradisjonelle prosjektplanleggingen etatene er vant til å gjennomføre. En oppdeling av planprosessen der etatene først får avklaring på de mer generelle prinsippene og styringssignalene, for deretter å gå løs på den mer konkrete infrastrukturplanleggingen i fellesskap, kan være en bedre løsning. Det kan gjøre det lettere å fordele planleggingsbyrden over tid og åpne for en tettere kobling mellom de sentrale og de lokale prosessene der det er mest nyttig.

Det bør være et bedre samsvar mellom de målene etatene blir bedt om å oppfylle og de virkemidlene de faktisk rår over. For vide, dels motstridende og uklare målformuleringer, åpner for forskyvning av oppmerksomheten bort fra det etatene selv kan påvirke og over til mer overordnede virkemidler som ikke ligger på etatsnivå.

Før etatene starter planleggingsarbeidet, bør man være mer bevisst på hvilke oppgaver alle etatene må gjennomføre i fellesskap og hvilke saksområder ikke alle etatene trengte å delta i.

Det bør fortsatt – og mellom planrulleringene – arbeides videre med å forbedre det felles kunnskapsgrunnlaget. Dette gjelder ikke minst å utvikle omforente modeller og verktøy for virkningsvurderinger, med tilhørende datagrunnlag, men også delutredninger innen enkelte policyområder.

Man bør vurdere å opprette et eget tverretatlig sekretariat for NTP-arbeidet. Medarbeiderne må i tilfelle ha god forankring i egen etat. For å sikre eierfølelse og etatsansvar for det tverretatlige arbeidet, bør ledelsen av arbeidet fortsatt legges til etatene selv. En mulighet er å sette sammen et tverrsektorielt sekretariat, og fortsatt la det formelle ansvaret ligge hos etatslederne, med Vegdirektoratet som den utøvende ledelsen. Ulike delutredninger kan eventuelt ledes av forskjellige etater.