

Sammendrag:

Tiltakspakker for kollektivtransport

Evaluering av prosessen rundt tiltakspakkene i Tønsberg- og Drammensområdet

Bakgrunn

Ordringen "Tilskudd til utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport" ble igangsatt av Samferdselsdepartementet i 1996, som en direkte etterfølger av "Forsøksordningen for utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport". Innenfor den nye ordningen bevilges det midler til *pakker av tiltak*, i motsetning til Forsøksordningen som i stor grad finansierte enkeltprosjekter innenfor et bredt spekter av forsøk. I 1996 og 1997 ble det hvert år bevilget mellom 25 og 35 mill kroner til tiltakspakker. I 1996 ble det utdelt midler til tiltak i Vestfold, Rogaland, Troms og Vest-Agder. I 1997 gikk midlene til Vestfold, Rogaland, Buskerud, Østfold og Hedmark.

Det er fylkeskommunene som mottar invitasjon til å søke om midler fra Samferdselsdepartementet. Fylkeskommunene har det overordnede ansvaret for tiltakspakkene. Invitasjonene til å søke om midler har kommet til fylkeskommunene etter at statsbudsjettet for gjeldende år er behandlet.

Tiltakspakkene finansieres 50 prosent av Samferdselsdepartementet og 50 prosent av lokale interessenter innenfor samferdselssektoren. I de fleste tiltakspakkene finner vi en prosjektorganisasjon der lokale aktører innenfor samferdselssektoren deltar, som kommuner, transportører og fylkeskommunen.

Oppdrag

I et prosjektarbeid er prosessen rundt arbeidet essensiell for resultatene som frambringes. Evaluering av prosessen gir kunnskap om hvordan tiltakspakkene bør organiseres i framtiden.

Problemstillinger for evalueringen er:

1. Har det vært en god prosess, ut fra gitte kriterier (planlegging, mål, organisering, informasjon, samarbeid)?
2. Har det vært en god prosess, ut fra deltakernes synspunkt?
3. Har prosessen hatt en form som bidrar til utvikling av behovsrettede, ressurs- og miljøvennlige transportløsninger?

Vi søker å svare på problemstillingene ved hjelp av følgende evalueringskriterier: Planlegging, mål, organisering, informasjon og samarbeidsforhold.

Transportøkonomisk institutt har fått i oppgave å evaluere prosessen rundt to av tiltakspakkene, Buskerud (1997) og Vestfold (1996). Analysene er basert på dokumentstudier og personlige intervjuer. Intervjuene er gjennomført i februar og mars 1999. Vi har intervjuet medlemmer i styringsgruppen i Vestfold og arbeidsgruppen i Buskerud.

Tiltakspakken i Vestfold (1996)

Samferdselsdepartementet bevilget 5 mill kroner til tiltakspakken i Vestfold fylkeskommune over 1996-budsjettet. Tiltakene i pakken er lokalisert til kommunene Tønsberg, Stokke og Nøtterøy, og pakken kalles "Tiltakspakke Tønsberg". Tiltakspakken ble finansiert lokalt ved at Vestfold fylkeskommune og Statens vegvesen Vestfold bidro med 2,5 mill kroner hver.

Virksomheten er organisert med en tradisjonell organisasjon for prosjektarbeid, der fylkeskommunens samferdselssjef er øverste myndighet. Under samferdselssjefen finner vi en styringsgruppe med representanter fra kommunene, NSB, Statens vegvesen Vestfold, Jernbaneverket og Hovedutvalget for samferdsel i Vestfold fylkeskommune. Fylkeskommunen er re-

presentert med prosjektleder og samferdselssjef i styringsgruppen. Styringsgruppen tar seg av overordnede problemstillinger. Det er nedsett åtte arbeidsgrupper som tar seg av det praktiske arbeidet med prosjektene.

Prosjektlederens ansvar består i å koordinere styringsgruppens arbeid og ivareta kontakten mellom departementet, styringsgruppen og mellom styringsgruppen og arbeidsgruppen. Prosjektleder har også fungert som sekretær for prosjektet, og utarbeidet dokumenter for styringsgruppen gjennom hele prosessen.

Tiltakspakken er satt sammen av ti enkelttiltak for kollektivtransport og tilrettelegging for økt bruk av sykkel. Tidsrammen for prosjekt var at alle prosjekter skulle være gjennomført høsten 1998. Imidlertid er enkelte av tiltakene i pakken forsinket, og sluttrapportering er utsatt til høsten 1999. Det er usikkert om det mest forsinkede prosjektet lar seg gjennomføre innenfor den nye tidsrammen.

Tiltakspakken i Buskerud

Samferdselsdepartementet bevilget 5 mill kroner til tiltakspakken i Buskerud fylkeskommune over 1997-budsjettet. Tiltakene i pakken er lokalisert til kommunene Drammen, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker. Alle deltakere i prosjektet har bidratt økonomisk, men fylkeskommunen er den desidert største lokale bidragsyteren i tiltakspakken.

Som en satsing på kollektivtransport i området rundt Drammen ble det iverksatt et samarbeidsprosjekt mellom lokale aktører innen samferdsel allerede i 1993. Prosjektet heter "Ny Giv for kollektivtransporten i Drammensregionen". Første fase av prosjektet var også delfinansiert av Samferdselsdepartementet, og ble avsluttet i 1996. I 1997 ble Ny Giv startet opp igjen, og målene og deltakende organisasjoner er de samme som før.

Virksomheten er organisert med en tradisjonell prosjektorganisasjon, der fylkeskommunens samferdselssjef er øverste myndighet. Under ham finner vi en styringsgruppe, der NSB BA, NSB Bil, Drammen og Omegn Bilruter, Drammen og Omegn Taxisentral, Statens vegvesen Buskerud og kommunene Lier, Drammen, Øvre Eiker og Nedre Eiker deltar. Under styringsgruppen finner vi en arbeidsgruppe der de sam-

me organisasjonene er representert, men på lavere organisatorisk nivå. Under arbeidsgruppen finner vi fire prosjektgrupper som jobber med den konkrete gjennomføringen av tiltakene i pakken. Fylkeskommunen er representert med samferdselssjefen og prosjektleder i styringsgruppen. Prosjektlederen deltar også i arbeidsgruppen (som leder) og i de fire prosjektgruppene (leder to grupper). Prosjektleder har ellers samme rolle som prosjektleder i Tønsberg.

Tiltakspakken har nytt godt av å være veletablert og av at dette er andre fase av prosjektet.

Tiltakspakken består av ti tiltak, som grupperes under fire hovedoverskrifter: Markedsføring, holdeplasser og infrastruktur, framkommelighet, ruteutvikling. Et større ruteomleggingsprosjekt som er avhengig av åpningen av Romeriksporten, og framkommelighetsprosjektene, er forsinket. Andre prosjekter er i drift, og noen er avsluttet. Tidsrammen for tiltakspakken var opprinnelig at sluttrapportering til Samferdselsdepartementet skulle skje høsten 1999.

Hovedkonklusjoner

Evalueringskriteriene danner grunnlaget for konklusjonene vi går inn på nedenfor. Datainn-samling og analyse er gjort med utgangspunkt i kriteriene.

Den lokale planleggingen kom for seint i gang

Fylkene kom for seint i gang med planleggingen. Årsaken til dette er at fristene fra departementet til fylkene har vært svært knappe. Utlysningen av midler kom for seint til fylkene i forhold til fylkenes og kommunen budsjettbehandling. Det har derfor vært umulig for fylkeskommunene å skaffe 50 prosent lokal finansiering før Samferdselsdepartementet bevilget midler til tiltakspakkene.

Lokal planlegging har også vært skadelidende under korte tidsfrister. Med lengre frister kunne flere aktører vært involvert i prosessen, og politisk behandling lokalt kunne funnet sted. På denne måten ville en mer samlet lokal allianse ivaretas.

Planenes tidsperspektiv er revidert underveis, hovedsakelig som følge av uforutsette hendelser. I Vestfold er planene også revidert m h p

innhold: Et tiende tiltak ble tatt inn i pakken underveis. Måten dette skjedde på, tyder på at styringsgruppen ble presset av en av aktørene.

I begge fylkene har det vært klare ansvarsforhold i forhold til planleggingen. Samferdselsdepartementet gjorde det innledningsvis klart at fylkeskommunene har det overordnede ansvaret. Dette har fylkene fulgt opp på en bra måte. Fylkeskommunene har blitt økonomiske garantister ovenfor Samferdselsdepartementet, i og med at lokal finansiering ikke var klar da kontrakt ble inngått med Staten.

Få og dårlige målformuleringer

Ny Giv har videreført sine mål fra første fase. Disse er realistiske innenfor rammen prosjektet opererer, tilstrekkelig i antall, og aktørene i pakken har god kjennskap og eierskap til målene. Tiltakspakke Tønsberg har ikke definert lokale mål. Departementet har definert følgende mål: Tiltakspakkene skal bidra til behovsrettede, ressurs- og miljøvennlige transportløsninger. Begrepene defineres ikke nærmere. Vi mener det er en svakhet at dette ikke er gjort, og at særlig tiltakspakke Tønsberg, som ikke har definert egne mål, hadde nytt godt av å ha en overordnet målstruktur. Begrunnelsen for dette er som følger: Tiltakspakke Tønsberg har hatt fokus på enkeltprosjekter mer enn pakken som helhet. Dette forsterkes ved at det ikke har vært gode, overordnede mål for pakken. Midlene brukes som tilskudd til enkelttiltak mer enn de bidrar til utvikling av helhetlige transportløsninger.

En av årsakene til forskjellen mellom pakkene kan være at Ny Giv har pågått lenger. Ny Giv har jobbet med målsettingene siden 1993, og profiterer av å være en veletablert organisasjon.

En oversiktlig, men lite kreativ organisasjonsprosess

Organisasjonsformene som er valgt er klassiske prosjektorganisasjoner. Styrken ved en slik organisering ligger i at den er ryddig og oversiktlig. De sentrale aktørene innen samferdsel lokalt er med, men de kunne i større grad vært trukket inn i planleggingsfasen. Dette styrker eierskapet.

I utgangspunktet er beslutningsstrukturen i organisasjonene klar. De deltakende organisasjonene er likestilt. Samferdselsjefen i fylkeskommunen er overordnet myndighet. Likevel

har det vært usikkerhet blant deltakende organisasjoner om hvem som er "ankeinstans" ved uenighet. Det har vist seg at Statens vegvesen har inntatt en mer dominerende rolle enn de andre deltakende organisasjonene. Dette har fått uheldige virkninger.

Organisasjonens medlemmer kommuniserer godt. Arbeidet har også hatt positiv effekt for kommunikasjon i samarbeidsforhold utenfor tiltakspakkene.

Organisasjonsmodellen er ikke egnet til å fremme kreativitet. Dette har vært en ulempe, i og med at Samferdselsdepartementets mål har vært å utvikle nye og rasjonelle transportløsninger. De lokale aktørene ser ikke på dette som spesielt problematisk.

Generelt god informasjon

Informasjonsflyten mellom aktørene i tiltakspakken har generelt vært god. Alle aktører i prosjektet har fått tilstrekkelig informasjon, og publikum er orientert i prosjekter som har offentlig interesse.

Aktørene ser på evaluering som et nødvendig onde i prosessen. En holdning vi finner igjen, er at aktørene heller vil bruke midlene til kollektivtiltak enn til evaluering av prosjektene. Vi mener dette kan ha sammenheng med den manglende målstrukturen i prosjektene. I og med at målstrukturen er svak, er det vanskelig å få den fulle forståelsen av hva som bør evalueres.

Statens vegvesen inntar en dominerende rolle i samarbeidet

Våre informanter mener at samarbeidet generelt har gått bra.

Statens vegvesen framheves som en svært kompetent deltaker i samarbeidet, med stor erfaring og kunnskap om samferdsel generelt og planlegging spesielt. Denne kompetansen drar tiltakspakkene nytte av. Et stort flertall av våre informanter mener imidlertid at samarbeidet med Statens vegvesen har gått dårlig. Problembeskrivelsen av forhold knyttet til vegvesenet er som følger: Etaten er lite interessert i deltakelse i prøveprosjekter. Årsaken til dette er at etaten forholder seg til et stivt regelverk, som ikke tolkes. De mindre aktørene mener at Statens vegvesen ikke tar dem på alvor som samarbeidspartnere. Vegvesenet oppfattes som en egenrådig deltaker i prosjektene. Etaten legger

som eneste aktør i tiltakspakken ned veto i saker der etaten har en viktig rolle.

Årsakene til dette leter vi etter i rolledelingen mellom fylkeskommunene og vegvesenet, og i vegvesenets tradisjonelle rolle som tung, erfaren og kompetent aktør innen samferdselssektoren. Etaten har stor planleggingskompetanse, men noe av årsaken til de vanskelige samarbeidsforholdene kan ligge i at etaten er vant til å jobbe alene, og har vanskelig for å overlate det overordnede ansvaret til en annen etat. Det har vært vanskelig for vegvesenet å finne seg i en annen rolle enn den overordnede.

Representasjon til styringsgruppen i Vestfold har vært stabil. I Buskerud har representasjonen i arbeidsgruppen variert mer, men ulempene ved utskiftningene oppveies til dels ved fordelene av at Ny Giv har en etablert form som gjør det lett å sette ”nykommere” inn i sakene.

Forslag til endringer i ordningen

En viktig konklusjon er at prosessene i liten grad har bidratt til utvikling av nye transportløsninger. Dette har ikke vært prosesser som har kunnet bidra til utvikling. Derfor blir midlene til

tiltakspakkene mer bidrag til enkelttiltak enn hva midlene ideelt sett kunne vært.

En viktig endring i ordningen ville derfor være å tilrettelegge for økt kreativitet i tiltakspakkene. Vi foreslår følgende endringer:

- ❖ Tidsperspektivet for tiltakspakkene bør endres. Dette vil gi lokale aktører større muligheter til planlegging og arbeid med definering av egne mål. Flere lokale aktører kan bidra i viktige faser av arbeidet. Tiltakspakkene kommer ut av den konstante tidsnøden de har i dag.
- ❖ Samferdselsdepartementet bør stille krav om at fylkene må definere lokale mål for tiltakspakken, som kan bidra til kreativitet. Dette vil bidra til at krav om evaluering blir mer forståelig.
- ❖ Dagens tiltakspakker bør formuleres med utgangspunkt i planer som er vedtatt politisk lokalt. Vi foreslår at Samferdselsdepartementet formulerer dette annerledes i innbydelsen til fylkene, slik at tiltakspakkene forankres i planer som ikke innebærer vedtatte *prosjekter*. Dermed vil styringsgruppene stå lokalt friere i forhold til å planlegge egne tiltak.