

**Sammendrag:**

# **Nasjonal transportplan 2001-2011**

## **Evaluering av prosessen med Fylkenes utfordringsdokument**

Stortinget besluttet våren 1997 at det skulle utarbeides en felles Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011. NTP skal erstatte de tidligere etatsvise langtidsplanene. Nasjonal transportplan er ment å 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.

I denne sammenheng har Samferdselsdepartementet, Fiskeridepartementet og de fire samferdselsetatene Statens vegvesen, Jernbaneverket, Luftfartsverket og Kystverket gitt TØI i oppdrag å evaluere prosessen rundt arbeidet med Nasjonal transportplan. Dette notatet omfatter rapportering fra prosessen med utarbeidelse av de fylkesvise utfordringsdokumentene til Nasjonal transportplan i Vestfold, Hordaland og Nordland. Vi har tatt utgangspunkt i samferdselsetatene, politiske og faglig/administrative aktører på fylkesnivå og interesseorganisasjoners erfaringer. Prosjektet fokuserte på følgende problemstillinger:

- Erfaringer med lokal organisering av og deltakelse i prosessen
- Samarbeidsrelasjoner i prosessen
- Betydningen av sentrale innspill, sentrale og lokale forutsetninger og føringer for arbeidet med og innholdet i det lokale utfordringsdokumentet
- Lokale aktørers vurdering av hovedgrep i det lokale utfordringsdokumentet
- Erfaringer med politisk behandling av utfordringsdokumentet
- Grad samsvar mellom prosessens formål og resultat
- Forhold som burde fått mer eller mindre oppmerksomhet i arbeidet

Datainnsamlingen har bl.a. tatt utgangspunkt i de sentrale retningslinjer for NTP-arbeidet og utfordringsdokumentene som fylkene la fram ved årsskiftet 1998/99.

## **Organisering, forberedelser og samarbeid**

### **Lokal organisering og deltakelse**

De sentrale retningslinjene for planarbeidet medførte et betydelig tidspress i arbeidet. Ingen av de tre fylkene har fulgt de sentrale retningslinjene mht organisering, men inkluderte fylkeskommune og Fylkesmannen i både styrings- og arbeidsgruppene. Tidsnød oppgis som hovedgrunn for dette, selv om det også har vært et lokalt ønske om å trekke fylkeskommune og Fylkesmannen mer aktivt inn i arbeidet. Det var ikke alltid avklart i hvilken grad dette medførte at fylkeskommune og Fylkesmannen også skulle ha reelt styrende roller i planarbeidet.

Det faglige arbeidet har stort sett vært organisert slik at de enkelte deltakerne i prosjektgruppen har levert innspill til utfordringsdokumentet med utgangspunkt i egen organisasjons interesser og ansvarsområder. Statens vegvesen stod for ledelse og koordinering av arbeidet. Vegkontorene har tolket sin ledende rolle forskjellig i de studerte fylkene. Rollene varierer fra å oppfatte seg som en oppgavefordeler og koordinator til aktiv styring av innholdet i utfordringsdokumentet. Flere peker på at NTP prosessen burde vært ledet av en instans som hadde mindre interesser som ble berørt. Flere synes den mest aktuelle instans var fylkeskommunen.

### **Fylkenes syn på skriftlig bakgrunnsstoff og retningslinjer**

Fra sentralt hold ble det distribuert faglig bakgrunnsstoff (Fakta- og debathefte, Statistikkhefte) Dette har hatt mindre betydning lokalt i fylkene. Mange mener intensjonen var god men at prosessen ikke ga rom for bruk av materialet på en konstruktiv måte. I tillegg savnet mange mer spesifikt bakgrunnsinformasjon på fylkesnivå.

De sentrale føringene bør i sin helhet komme før prosessen starter opp, ikke underveis slik flere av fylkene opplevde at de gjorde. *Retningslinjer 1* var en viktig premisse for det lokale arbeidet. Generelt gjelder at *Retningslinjer 1* ble oppfattet som lite problematisk, bortsett fra de tidsfristene som ble gitt. *Retningslinjer 2* kom relativt sent i prosessen og mange oppfattet disse å være mer rettet mot sentralt nivå enn mot den lokale prosessen. *Oppdragsdokumentet* oppfattes som viktig, med føringer og presiseringer og en god oversikt over temaer som skulle tas opp. Flere informanter mener vegsektorens perspektiv og begrepsbruk dominerte i oppdragsdokumentet. Det oppfattes også å være en sterk fokus på storbyproblemer. Forholdet mellom hva som var mål og hva som var virkemidler i dokumentet ble oppfattet som noe uklart. Enkelte peker på at dokumentet tok opp temaer som i liten grad passet inn i et arbeid med et strategisk perspektiv.

Flere av aktørene fant at de nasjonale CO<sub>2</sub> målsettingene var vanskelige overføre til lokale forhold. Forurensningslovens forskrifter om lokal forurensning og støy var særlig i et fylke styrende for valg av tiltak og ble brukt i argumentasjonen for overføring av trafikk fra veg til bane. Statens vegvesen ble i løpet av prosessen gitt økonomiske planrammer for investeringer i infrastruktur. De andre aktørene mener dette undergravde det overordnede perspektivet i planleggingen.

### **Lokalt faglig samarbeid**

Statens vegvesen var tildelt en ledende og koordinerende rolle i arbeidet. Utøvelsen av lederrollen er i hovedsak vurdert som rimelig. En tendens til klar dominans finner vi i Nordland og spesielt i Hordaland, mens Vestfold fremhever et godt og balansert samarbeid mellom transportetatene, fylkeskommunen og Fylkesmannen. Luftfartsverket og Kystverket har generelt vært noe mindre aktive enn de andre. Dette blir sett i sammenheng med etatenes regionale organisering, plankapasitet og -kompetanse på regionalt nivå. Aktørene er organisert på forskjellig måte. Mens Statens vegvesen er fylkesbasert, er de andre etatene organisert i fylkesovergrepene regioner.

Transportetatene er relativt samstemte på at arbeidet enten har styrket eksisterende samarbeidsrelasjoner eller at det har bidratt til å etablere nye slike relasjoner. Statens vegvesen og Jernbaneverket har både styrket samarbeid og etablert samarbeid på nye områder. Kystverket og Luftfartsverket har også kommet mer på banen som samarbeidsparter i fylkene. Selv om det forekom uenigheter underveis i arbeidet, er det et begrenset antall situasjoner som aktørene vil karakterisere som konfliktfylte under selve arbeidet.

I to av fylkene blir det fra fylkespolitikere uttrykt at NTP-prosessen har bidratt til å styrke kontakt og samarbeid.

### **Betydningen av forskjellig organisering og rutiner**

Overføring av ressurser mellom etatene er vanskelig både fordi enkelte etater har lite ressurser og på grunn av utformingen av finansieringssystemene. Den fylkespolitiske behandlingen skaper også en viss usikkerhet. Det som fylkeskommunens faglige representanter i prosjektarbeidet slutter seg til kan endres i den politiske behandlingen. Deltakerne oppfattet i hovedsak ikke forskjellige faglige tilnærminger eller kulturforskjeller som problematisk, men enkelte deltakere mener Statens vegvesens begrepsapparat og tilnærminger ble noe dominerende i arbeidet.

Forankring i egen organisasjon kan lett oppfattes å bli vanskelig med de gitte tidsrammer for arbeidet. Dette så ikke ut til å være et generelt problem for transportetatene og det er bare ett konkret eksempel på slike forankringsproblemer. I ett av fylkene førte ulike syn mellom vegsjef og vegkontorets deltakere i prosjektgruppa til at vegsjefen markerte sin uenighet direkte mot styringsgruppa.

### **Samarbeidsrelasjonene med fylkeskommune og fylkesmannen**

Det var en viss usikkerhet om fylkeskommunen og Fylkesmannens rolle ved oppstarten av arbeidet. I alle tre fylker kommer det fram at fylkeskommunens deltakere oppfattet at de var fullt inne i prosessen på lik linje med de andre deltakerne i styrings- og prosjektgrupper. I to fylker oppfattet Fylkesmannens miljøvernnavdeling sine rolle som uavklart. I ett av disse fylkene deltok fylkesmannen i styringsgruppen uten at en følte en hadde noen styrende rolle. I et tredje fylke oppstod det på slutten av arbeidet en konflikt om Fylkesmannen var likeverdig medlem i styrings- og arbeidsgrupper eller allikevel bare hadde status

som observatør. Denne konflikten tok mye av oppmerksomheten bort fra utfordringsdokumentet da dette ble offentliggjort.

Det er likevel en utbredt oppfatning blant fylkeskommunene og Fylkesmannen at NTP-prosessen har bidratt til at de har kommet i bedre inngrep med, og tidligere inn i, planleggingen enn var tilfelle i de tidligere NVVP-prosesser.

## **Prosessens formål og resultat**

### **Har arbeidet ført til helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innen sektoren og styrket samspill mellom etatene?**

Når det gjelder *helhetlige politiske prioriteringer og effektiv virkemiddelbruk innen sektoren* mener de fleste av transportetatene at en hittil har oppnådd forholdsvis lite. Transportetatene er ganske samstemte på at en har oppnådd mest når det gjelder *styrket samspill mellom etatene*. Tendensen er den samme når det gjelder andre deltakeres vurdering av hva som er oppnådd innenfor dette formålet.

### **Vurderinger av innholdet i det lokale utfordringsdokumentet**

Et fellestrekk er at det lokalt er manglende kunnskap om *næringslivets transport* og transportbehov, spesielt når det gjelder gods. Ingen av fylkene mener de kom særlig langt i vurderingen av *virkemidler* i et helhetlig perspektiv. Alle fylkene mener at det er viktig å vise at problemstillinger knyttet til *større byområder* er relevante for dem. Diskusjonen rundt *transportkorridorer* i fylkene har vært nært knyttet opp til de enkelte transportetatenes ansvarsområder og hvilke muligheter disse ser innenfor rammen av korridorgrepet. Prioriteringene av de *viktigste utfordringer og hovedsatsinger* i planperioden er ifølge informantene preget av sektortenkning og i liten grad av et overordnet perspektiv. Informantene mener en ikke har lyktes med å opprettholde et overordnet perspektiv. Fylkene kom heller ikke langt i diskusjonen om *endringer i ansvarsfordelingen* innenfor sektoren. Mangelfulle virkningsvurderinger på tvers av transportformene synes delvis å være et resultat av mangel på faglige verktøy.

Informantene i fylkene ble også spurt om det var temaer som burde ha fått mer oppmerksomhet i arbeidet. Forhold som trekkes fram er sterkere fokus på næringslivets transport og godstransport, miljø- og helse-effekter av trafikken, økonomiske virkemidler og finansieringssystemer som trafikantbetaling, regional utvikling og regionale utbyggingsmønstre og trafikksikkerhet. Fra transportetatene er ønskene særlig rettet mot næringslivets transport og miljø- og helse-effekter av trafikken.

## **Samsvar mellom planleggingens formål og resultat?**

I to fylker er *Vegkontorenes* informanter tvilende til om en har klart å få til en gjensidig påvirkning på tvers av etatene i den forstand at en har kommet fram til resultater en ikke ville fått hvis planleggingen hadde vært sektorvis. Dette blir dels forklart med knappe tidsfrister og dels ved at gamle tradisjoner er vanskelig å få endret. En trenger mer tid og endringer på tiltaksiden for å få til dette. I et annet fylke mener en å ha oppnådd dette, og viser til at tilsynelatende vegdominans er et utslag av vegtransportens betydning for transporten i fylket. De andre *tre transportetatene* har varierende syn på dette fra fylke til fylke. Fylkeskommunene og informanter fra Fylkesmannen gir generelt uttrykk for at påvirkningen ser ut til å ha vært liten.

Enkelte av transportetatene fremhever behovet for et mer samlet organisatorisk grep under Samferdselsdepartementet, mer overordnet koordinering og styring, med felles budsjettering på direktoratnivå. Flere informanter stiller også spørsmålet om ikke fylkeskommunen burde være rette sted for å ivareta behovet for å gjennomføre avveininger og prioriteringer, inkludert kjøp av transporttjenester.

## **Utfordringsdokumentet som innspill til den politiske prosessen**

Når det gjelder *utforming og innhold* hadde de intervjuede fylkespolitikere inntrykk av at dokumentet stort sett fungerte tilfredsstillende som grunnlag for den politiske behandlingen. Også faglige deltakere fra fylkeskommunen mente at dokumentet i hovedsak fungerte tilfredsstillende i den politiske prosessen. Også når det gjelder *løsningsalternativer og prioriteringer* synes dokumentet å ha fungert på en rimelig måte i en politisk prosess. Spørsmålet om *overensstemmelse mellom faglig og politisk virkelighet* er dels influert av om de foreslåtte økonomiske rammer for fylket blir oppfylt fra statens side. *Forventninger til videre prosess og utfall* er for politikere i stor grad knyttet til behovet for økte statlige bevilgninger til transportformål slik det fremgår av utfordringsdokument og vedtak.

Aktørene peker på mange koblinger til lokale planprosesser, særlig til planlegging i regi av fylkeskommunen, og innenfor tema som gjelder transport, arealbruk og næringsutvikling. I flere av fylkene løp NTP-prosessen parallelt med fylkesplanlegging på samme temaområde. Flere deltakere påpekte at mange parallelle prosesser kan føre til en viss "planleggingstretthet".

## **Forslag til endringer og reformer**

### **Forslag til institusjonelle endringer**

Flere av deltakerne i NTP-prosessen hadde forslag som etter deres oppfatning vil styrke et overordnet perspektiv på planleggingen.

- Alle transportetatene burde samles under Samferdselsdepartementet – enten som separate etater eller som del av en større trafikk/transportetat. Deltakerne er inne på spørsmålet om ikke et mer samlet utspill (oppdrag) på direktoratsnivå er nødvendig bl.a. i forhold til økonomiske rammer og mulighet for helhetlige vurderinger

- Samferdselsplanleggingen bør muligens heves over fylkesnivå. Fylkesnivået er for begrenset til drive helhetlig overordnet planlegging. Planleggingen burde heller baseres på større regioner, for eksempel hele Østlandsområdet
- Forholdet mellom NTP og fylkesplanleggingen bør avklares. NTP-prosessen har gått parallelt med fylkesplanleggingen og kan tildels oppfattes som konkurrerende med fylkesplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Enkelte deltakere ser muligheten for en sammenslåing av prosessene hvor utfordringsdokumentet kan fungere både som innspill til NTP og til fylkesplanen – noe som bl.a. ble gjennomført i Rogaland
- Økt fylkeskommunalt ansvar for samferdsel gjennom at ansvar for øvrige riksveger og offentlig innkjøp legges ned på fylkesnivået. Fylket vil da i større grad ha mulighet til å foreta prioriteringer på tvers av transportformene. Denne tanken støttes av flere av de involverte deltakerne fra transportetatene og fylkeskommunene

### **Viktige oppgaver som bør vurderes ved en revisjon av utfordringsdokumenter i en neste NTP**

Gitt at en i neste NTP skal gjennomføre en tilsvarende prosess med sikte på å klarlegge utfordringer på fylkesnivå *innenfor dagens gitte institusjonelle ansvarsfordeling*, vil vi særlig peke på følgende muligheter til å styrke arbeidet:

- Klargjøre Fylkesmannen og Fylkeskommunens aktive rolle i organisasjonen i tråd med de tilpasninger som langt på vei har skjedd i fylkene. I tillegg bør en vurdere en tydeligere markering av hvordan brukere som for eksempel NSB og havnene bør delta.
- Klargjøre ytterligere hvordan etatenes økonomiske rammer til investering og drift kan sammenliknes og sammenstilles som grunnlag for avveininger på fylkesnivå.
- Vurdere hvordan deltakere fra etater som dekker flere fylker (primært KV og LV) kan få frigjort ressurser til aktiv deltakelse lokalt og mer intern støtte i organisasjonen.
- Gi et tidlig signal om organisasjonen skal videreføres med tanke på å utvikle samarbeidet bl a i relasjon til fylkesplanarbeid og handlingsprogrammer.
- Sette av mer tid til faglig samarbeid, informasjon og kontakt og politisk behandling.
- Legge til rette for at den lokale politiske behandling kommer før slutføringen av nasjonalt utfordringsdokument.
- Veilede mer om hvordan brukere, interesseorganisasjoner og primærkommuner kan trekkes inn i arbeidet
- Styrke den faglige veiledning bl a om:
  - Hvordan gjennomføre helhetlige avveininger på tvers av transportformene og hva slags faglige verktøy som anvendes i ulike situasjoner, f eks i korridorer

- Næringslivets transportbehov og godstransport. Potensial for overføring spesielt fra bil til bane- og sjøtransport
- Miljø- og helseeffekter av ulike transportløsninger
- Aktuelle økonomiske virkemidler og ulike finansieringssystemer, bl a bruk av trafikantbetaling