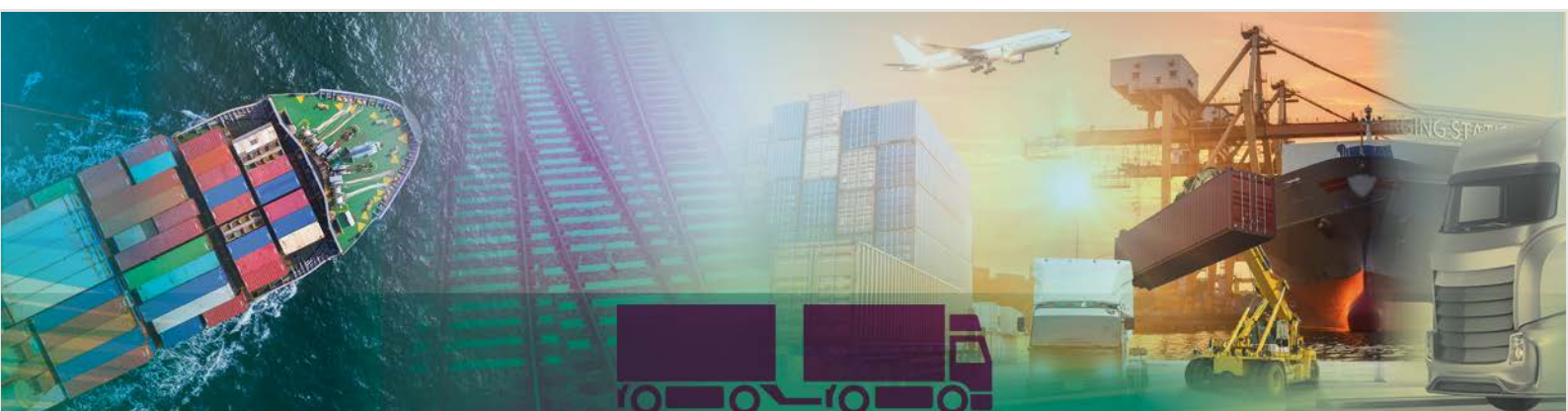




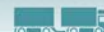
Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning



Nasjonal Transportplan som mer strategisk og bedre styringsverktøy

Daniel Ruben Pinchasik, Bjørne Grimrud, Andreas Kokkvoll Tveit

2081/2025



Tittel:	Nasjonal Transportplan som mer strategisk og bedre styringsverktøy
Tittel engelsk:	Developing Norway's National Transport Plan into a more strategic and improved policy tool
Forfatter:	Daniel Ruben Pinchasik, Bjørne Grimsrud, Andreas Kokkvoll Tveit
Dato:	03.2025
TØI-rapport:	2081/2025
Antall sider:	24
ISSN elektronisk:	2535-5104
ISBN elektronisk:	978-82-480-1761-5
Finansieringskilder:	KS - Kommunesektorens organisasjon
TØIs p.nr.:	5567 – Forvaltningsnivåer
Prosjektleder:	Bjørne Grimsrud
Kvalitetsansvarlig:	Kjell Werner Johansen
Ferdigstilling:	Trude Kvalsvik
Fagfelt:	Næringsøkonomi og godstransport
Emneord:	Nasjonal Transportplan (NTP), Strategisk planlegging, Målstyring, Transportkorridorer, Transportvirksomhet

Kort sammendrag

Denne rapporten drøfter utfordringer knyttet til hvordan Nasjonal Transportplan (NTP) blir utarbeidet, og sammenhengen mellom organiseringen av NTP-prosessen, og resultatet. Egenskaper ved prosessen, styringsstrukturen, målstrukturen, korridorkonseptet, og prosesser på Stortinget gjør at NTP i dag står svekket som strategisk styringsverktøy. Blant annet har NTP-prosessen en tendens til å gi «mer av det samme», der hvor omstilling til lavutslippssamfunnet og andre overordnede samfunns mål krever en endret tilnærming. Særlig startfasen av NTP-arbeidet synes å være veldig definerende for hvilke resultater som kan forventes. Noen av utfordringene som drøftes i rapporten vil kunne løses gjennom kort- og langsiktige tiltak som sikrer bedre helhet og uavhengige utredninger, bredere representasjon, et klarere skille mellom statens forvaltningsoppgaver og statlig forretningsdrift, og mer fokus på at mange av de største utfordringene i dagens transportsystem er knyttet til transport i og rundt byer og tettsteder. Ikke minst bør NTP-arbeidet i større grad gjennomføres som en målstyrt prosess, med et skifte i planlegging fra dagens «predict-and-provide»-tilnærming, til «decide-and-provide».

Summary

This report discusses challenges in how Norway's National Transport Plan (NTP) comes about, and how this affects the final results. Features of the NTP process, governance structure, objective structure, unit of analysis, and political processes, have weakened the NTP's role as strategic policy tool. Current NTP processes seem to be skewed towards business-as-usual, whilst the transition to a low-emission society and other overarching societal objectives require more transformative change. In particular, the start of each NTP cycle seems to have strong implications for results that can be expected. Some challenges discussed in the report could be addressed through measures that ensure more comprehensiveness, analyses that are more independent of transport mode, broader representation, changes in governance structure, and more focus on transport in and around cities, which are home to the largest challenges in today's transport system. Not least, NTP-processes should become more goal-oriented and shift from today's "predict-and-provide" approaches, to "decide-and-provide".

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [Åndsverklovens](#) bestemmelser.



Forord

Denne rapporten drøfter problemstillinger og egenskaper som kjennetegner dagens prosess og beslutningsstruktur i arbeidet med Nasjonal Transportplan (NTP). Vi går gjennom utviklingen i NTPene og -prosessen over tid og diskuterer utfordringer og forbedringsmuligheter med hensyn til styringsstrukturen, målstrukturen og bruk av korridorkonseptet som analyseenhet. Dette kobles mot utfordringer som hele vår samfunnsplanlegging står ovenfor, både med hensyn til klima og miljø, omstilling til lavutslippssamfunnet og andre overordnede samfunns mål. Det ser ut til å være en sammenheng mellom hvordan NTP-prosessen er organisert, og resultatet, noe som gjør at dagens NTP framstår svekket som strategisk styringsverktøy.

Rapporten er et resultat av et arbeid finansiert av Kommunesektorens Organisasjon (KS), hvor spesialrådgiver Anne Johanne Enger har vært kontaktperson. Den er skrevet i samarbeid mellom Daniel Ruben Pinchasik, Bjørne Grimsrud og Andreas Kokkvoll Tveit fra TØI, hvor avdelingsleder Kjell Werner Johansen har kvalitetssikret rapporten.

Oslo, mars 2025
Transportøkonomisk institutt

Kjell W. Johansen
Avdelingsleder



Innhold

Sammendrag

1	Innledning	1
2	Nasjonal transportplan	2
2.1	Historikk og trendbrudd.....	2
2.2	De to siste NTPene.....	3
2.3	Når tas de viktige beslutningene?.....	3
3	Styringsstruktur og deltakelse i koordineringsgruppen	6
3.1	Utvikling	6
3.2	Status	7
3.3	Representasjon	8
3.4	Vil en annen organisering gi et annet resultat?.....	9
4	Målstruktur	10
4.1	Mål	10
4.2	Målene møter kritikk	10
4.3	Planlegging i praksis	11
4.4	Planlegging for å nå mål.....	12
5	Bruk av korridorer som analyseenhet i NTP	14
5.1	Planlegge i regioner	15
6	Konklusjon	17
	Nasjonale utfordringer og NTP-prosessen	17
	Strategiske grep.....	18
	Samarbeid, koordinering og finansiering	19
	NTP som mer strategisk og bedre styringsverktøy.....	19
	Referanser	20
	Vedlegg 1. Implikasjoner og behov for transport- og samfunnsplanlegging ved omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050.....	21

Nasjonal Transportplan som mer strategisk og bedre styringsverktøy

TØI rapport 2081/2025 • Forfattere: Daniel Ruben Pinchasik, Bjørne Grimsrud, Andreas Kokkvoll Tveit • Oslo 2025
• 24 sider

Denne rapporten drøfter utfordringer knyttet til hvordan Nasjonal Transportplan (NTP) blir utarbeidet, og sammenhengen mellom organiseringen av NTP-prosessen, og resultatet. Egenskaper ved prosessen, styringsstrukturen, målstrukturen, korridorkonseptet, og prosesser på Stortinget gjør at NTP i dag står svekket som strategisk styringsverktøy. Noen av disse utfordringene vil kunne løses ved å ta strategiske grep knyttet til hvordan arbeidet organiseres, hvem som deltar i prosessen og på hvilken måte, hvordan man planlegger for å nå mål, og hvordan man fanger opp de største transportpolitiske utfordringene både i analysearbeidet og selve planen. Til sammen vil grepene som diskuteres i denne rapporten kunne gi bedre samhandling og koordinering mellom og innad ulike forvaltningsnivåer og sikre mer helhetlig og målrettet strategisk planlegging.

NTP ble i sin tid blant annet lansert for å få til større samordning på tvers av transportformene. Selv om planen til en viss grad har bidratt til slik samordning, har NTP i mange sammenhenger først og fremst vært en investeringsplan for hver etat eller virksomhet.

De siste to NTPene har ikke fått et flertall bak seg i Stortinget, og avstanden mellom ønskene i NTPene og den faktiske årlige finansieringen er økende. Dette svekker NTP som strategisk styringsverktøy.

Denne rapporten drøfter problemstillinger og egenskaper som kjennetegner dagens prosess og beslutningsstruktur i arbeidet med NTP. Prosessen ser ut til å ha en tendens til å gi «mer av det samme», der hvor omstilling til lavutslippssamfunnet og andre overordnede samfunns mål krever en endret tilnærming og hvor det er målene som er førende. Særlig startfasen av NTP-arbeidet synes å være veldig definerende for hvilke resultater som kan forventes.

Utfallet av NTP-prosessen henger sammen med måten prosessen gjennomføres på og hvem som deltar når, og hvordan. Endringer i styringsstrukturen og oppsplittingen av samferdselssektoren synes for eksempel å ha gitt endret dynamikk med konkurranse mellom transportvirksomhetene, samt en rekke utfordringer. Noen av disse utfordringene kan løses gjennom kort- og langsiktige tiltak som sikrer bedre helhet og uavhengige utredninger, bredere representasjon, og samtidig et klart skille mellom statens forvaltningsoppgaver og statlig forretningsdrift.

Med hensyn til målstruktur kan NTP-arbeidet beskrives som noe som skjer nedenufra og oppover, hvor de faktiske prioriteringene i vesentlig grad kommer som resultat av institusjonelle



forhold og prosesser nedover i systemet. Dette gjør at målene i NTP i liten grad blir styrende for aktivitetene. For å forbedre NTP som strategisk styringsverktøy må NTP-arbeidet i større grad gjennomføres som en målstyrt prosess, med et skifte i planlegging fra dagens «predict-and-provide»-tilnærming, til «decide-and-provide».

Både de største trafikkstrømmene, og ikke minst mange av de de største utfordringene i dagens transportsystem, er knyttet til transport innen og inn og ut av byer og tettsteder. Dagens praksis bruker imidlertid korridorer som analyseenhet og grunnlag for planlegging. Et alternativ kan være å planlegge i regioner, og eventuelt en planleggingsprosess med involvering av ulike nivåer. Ved å knytte NTP tettere sammen med regionale planer vil man også kunne få en sterkere arealpolitikk inn i NTP, noe som er viktig med hensyn til både natur og at arealpolitikken påvirker transportbehovet.

Det kan anses som et paradoks at viktige samferdselspolitiske beslutninger som elbilpolitikken og kollektivtransporten ikke primært utvikles innenfor NTP, samtidig som NTP-arbeidet bare delvis forholder seg til politikkområder som klima- og naturmangfold. NTP har en sentral rolle i samferdselspolitikken og NTP-arbeidet er omfattende og krever mye ressurser. At NTP har svakheter som strategisk styringsverktøy, bør derfor være et tankekors.

1 Innledning

Vi står i startgropen for arbeidet med neste Nasjonal Transportplan (NTP), som antakelig vil bli lagt fram våren 2028. Både utfordringene som hele vår samfunnsplanlegging står ovenfor med hensyn til klima og natur, og utfordringer som kom fram under Stortingsbehandlingen av de siste NTPene, gjør det naturlig å se på hvordan neste NTP kan bli et mer strategisk og bedre styringsverktøy.

Prosessene rundt de siste NTPene viser at startfasen av arbeidet er veldig definerende, både for valg som tas og for hvilke resultater som kan forventes. De viser også en tendens til å videreføre måten ting gjøres på, som innebærer at også resultatene blir deretter. Dette gir en ytterligere utfordring, i lys av bred enighet om at «business-as-usual» hverken er bærekraftig eller forenlig med veien til et lavutslippssamfunn og andre overordnede samfunns mål.

I dag står transportsektoren for nesten en tredjedel av Norges direkte klimautslipp. Skal Norge kutte klimautslippene med 55 % fra 1990-nivå fram til 2030, og med ytterligere kutt etter dette, må transportsektoren levere sin del av kuttene. Skal vi nå våre mål, innebærer dette at vi må ta noen valg. Dette er spesielt viktig i samferdselssektoren, hvor levetiden for investeringer i veg og jernbane er antatt til hele 75 år. Det vi gjør nå legger derfor viktige føringer, ikke minst for omstillingen til et lavutslippssamfunn i 2050. Selv om ny teknologi vil hjelpe oss, vil den samtidig gjøre det enda vanskeligere, og viktigere, å ta de rette valgene. Situasjonen i årene framover blir ekstra kritisk fordi samferdselssektoren, som andre sektorer, også står ovenfor nye utfordringer innen samfunnssikkerhet, og økende knapphet på viktige ressurser.

Samferdselssektoren er i tillegg i stor endring på andre måter. I løpet av et par tiår vil hovedmodellen for mobilitet gå fra å være individuell, privateid, karbonbasert, uintegert og uintelligent, til å være delt, integrert, utslippsfri, optimalisert og intelligent. Både varetransporten og persontransporten kan se helt annerledes ut når vi nærmer oss 2050. Hvordan Norge klarer å tilnærme seg og håndtere dette vil ha betydning både for klima- og miljøgevinstene en klarer å ta ut, men også for næringslivet og utviklingen av nye mobilitetsløsninger.

Det er derfor ikke uten betydning hvilken metode og prosess som legges til grunn for sentrale planleggingsdokumenter som NTP. Skal en styre og bestemme valgene ut fra målsettingene (kjent som decide-and-provide eller vision-led planning) eller som i de tidligere NTPene å følge etter eksisterende trender (predict-and-provide). Også dette valget indikerer et behov for en mer strategisk samferdselsplanlegging og -politikk enn man klarer å oppnå med dagens NTP-prosess.

Denne rapporten drøfter problemstillinger og egenskaper som kjennetegner dagens NTP-prosess og beslutningsstruktur og hvordan dette påvirker sluttresultatet i planen. I rapporten går vi inn på hvordan NTPene og -prosessen har utviklet seg over tid og hvordan dette påvirker utfallet (kapittel 2), en diskusjon av dagens styringsstruktur og mulige forbedringsområder (kapittel 3), utfordringer ved dagens målstruktur (kapittel 4), og bruk av korridorkonseptet som analyseenhet (kapittel 5).

Kapitlene viser på hver sin måte hvordan strukturen på arbeidet med NTP er med på å bestemme utfallet av planarbeidet. Vil en endre innholdet og utfallet i planen, må en derfor gå inn å se på måten det arbeides med planen på.

2 Nasjonal transportplan

2.1 Historikk og trendbrudd

NTP som konsept ble lansert på slutten av 1990-tallet. Ett av formålene var å få til en større samordning på tvers av transportformene, etter at transportplanleggingen fra 60-tallet hadde bygget på sektorvise planer som Norsk veiplan og Norsk jernbaneplan. I praksis har lanseringen og utviklingen av NTP ført til at transportformene i større grad har blitt sett på i sammenheng enn før, blant annet med hensyn til hvordan analyser til grunnlagsmaterialet utføres¹. Samtidig har NTPene i mange sammenhenger først og fremst vært investeringsplaner, ikke samordningsplaner.

NTP er en Stortingsmelding. Den beskriver politikken og de investeringsforslag regjeringen ønsker å gjennomføre i NTPens planperiode (opprinnelig tiårs planer, som de tre siste gangene har blitt utvidet til en tolvårs plan). Stortinget diskuterer og voterer over planen, men dette er ikke bindende budsjettvedtak. Skal planene i NTPen realiseres, må de følges opp i hver enkelt budsjettbehandling. Allerede ved behandlingen av den første planen i 2000/2001 bemerket TØI i en evaluering², at flere komitémedlemmer viste til at de reelle beslutningene om pengebruken fattes i forbindelse med de enkelte budsjettbehandlingene. Dette åpner for at NTPene i større grad kan være en arena for partimarkering og at prioriteringene kan bli annerledes i budsjettbehandlingene.

Gjennom årene har ulike regjeringer lagt vekt på å lage realistiske planer og følge disse opp gjennom årlige bevilgninger. Dette endret seg med planen som ble lagt fram i 2017 (NTP 2018-2029). Denne inneholdte prosjekter for historisk høye kostnader og en økt andel av BNP (se tabell 2.1). Planen var lagt opp slik at den forutsatte en kraftig økning i bevilgningene, både i løpet av de tolv årene planen beskrev, men også i årene etter. Selv om det var samme regjering som la fram planen, som utarbeidet budsjettene de første årene, ble det i praksis tidlig klart at denne NTPen ikke kunne oppfylles. Avviket mellom kart og terreng økte ytterligere som følge av store kostnadsøkninger på jernbaneprosjektene.

Tabell 2.1: Oversikt over NTPer, tidspunkt, status, ramme og nøkkeltall (løpende priser).

Planperiode	Lagt fram	Innstillingen støttet av	Plan-ramme	Bompenger	Investering vs. drift	Samferdsel i % av BNP
2002–2011	Sept. 2000 - Ap		165 mrd	17 mrd	38–62 %	1,3 %
2006–2015	Mars 2004 - KrF, H, V	Ap, SV, Sp, Frp, Kp	215 mrd	11 mrd	39–61 %	1,4 %
2010–2019	Mars 2009 - Ap, SV, Sp	Ap, SV, Sp	322 mrd	60 mrd	37–63 %	1,3 %
2014–2023	April 2013 - Ap, SV, Sp	Ap, SV, Sp	508 mrd	98 mrd	53–47 %	1,7 %
2018–2029	April 2017 - Frp, H	Frp, H, V, KrF	929 mrd	95 mrd	36–64 %	2,4 %
2022–2033	Mars 2021 - H, V, KrF		1 200 mrd	123 mrd		
2025–2036	Mars 2024 - Ap, Sp		1 308 mrd	109 mrd		

¹ Herunder transportmodeller for person- og godstransport som dekker alle transportformene samlet og har blitt brukt til å se på overføringseffekter mellom transportformer.

² TØI-rapport 543/2001 (Ravlum og Stenstadvold, 2001).

2.2 De to siste NTPene

Til tross for ovennevnte utfordringene ble det i 2021 lagt fram en ny NTP (2022-2033) med enda større investeringsrammer. Forslaget tilsvarte halve handlingsrommet for økning i offentlige utgifter som den samme regjeringen samtidig la fram i perspektivmeldingen. Når man i tillegg tar med de planlagte reduksjonene på bilavgiftene som lå til grunn for denne NTPen, forutsatte man i praksis at nærmere all økning i statens skatteinntekter i de tolv årene skulle gå til samferdsel. Planen fikk ikke flertall under Stortingsbehandlingen. Dette skyldtes imidlertid ikke at den ble vurdert til å være for stor, men fordi ulike opposisjonspartier fremmet forslag som ville gjort den enda større. Denne planen har, som ventet, heller ikke blitt fulgt opp i de årlige budsjettene.

Behandlingen av NTP 2022-2033 fant sted på en av de siste arbeidsdagene i juni 2021, i et Storting som skulle gå fra hverandre før nyvalg i september samme år. Dette hevdes av flere involverte å ha bidratt til å redusere realisme og strategisk tenkning i debatten og i standpunktene som ble tatt. Aftenposten oppsummerte det hele med å si at «*Hjemme alene-fest på Stortinget rev grunnen under ny NTP*».

Det skulle gå under ett år av tolvårsplanen før samferdselsministeren erklærte at NTP 2022-2033 ikke kunne brukes som plan for sektorens prioriteringer. I praksis var oppfatningen av mange som var med å behandle planen, på tvers av politiske skillelinjer, at den var ute av kurs allerede da den ble behandlet i Stortinget sommeren før. Bakgrunnen var at det manglet samsvar mellom ønskene i planen og mulighetene for å finansiere disse. Det var heller ikke samsvar mellom målene og tiltakene i planen. I tillegg advarte blant annet TØI om at forutsetningene for beregninger og framskrivninger ikke var basert på de transportpolitiske målsetningene (Madslie m.fl., 2019).

Det at en på tvers av de ulike partiene så at en ikke får til gode prosesser og beslutninger knyttet til NTP understreker behovet for å se på hvordan en arbeider med å få fram planen. Behandlingen på tampen av en stortingsperiode ble også sett på som ett av problemene. For å bøte på det siste ble det bestemt at dato for Stortingsbehandling av NTP for 2025-2036 skulle settes ett år tidligere enn vanlig.

I likhet med forrige NTP ble imidlertid behandlingen av NTP 2025-2036 heller ingen udelt suksess. Behandlingen i Stortinget ga en debatt med, som vanlig, mye fokus på investeringsprosjekter. Gjennom et forlik mellom H, FrP, V, KrF og SV ble det flertall for langt flere prosjekter enn det regjeringen hadde foreslått. Dette ble ikke fulgt av tilsvarende flertall for finansieringen av disse eller vurderinger knyttet til klimaeffekter av tiltakene. Resultatet er at etatene som skal gjennomføre planleggingen må fortsette med å planlegge en lang rekke prosjekter som høyst sannsynlig ikke vil bli realisert innenfor tidsrammen. Dette er dyrt, og disse kostnadene må dekkes av de samme budsjettene. Samtidig er det en utfordring, som blant annet er påpekt av Riksrevisjonen³, at planen ikke tilstrekkelig bygger opp under vedtatte klimamål blant annet i Klimaloven.

2.3 Når tas de viktige beslutningene?

At NTPene ligner så mye på hverandre, uavhengig av hvilken regjering som legger de fram, kan blant annet antas å ha sammenheng med hvordan planene blir utarbeidet. Dette skjer gjennom et løp som starter rett etter at en NTP er vedtatt i Stortinget, og det er i denne startfasen at det blant annet defineres hvilke aktører som er med, metodebruk, og analyseenhet. Som vi ser av gjennomgangen nedenfor kopieres mye av strukturen fra gang til gang. Effekten av dette forsterkes av prosesser på mange nivåer der en fremmer de samme tiltakene om igjen.

³ Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål Dokument 3:15 (2023–2024).

2.3.1 Organisasjonelle rammer

Siste gang startet NTP-løpet som følger (TØI sine uthevninger): 17. mars 2022 sendte Samferdselsdepartementet (SD) følgende brev til transportvirksomhetene: «Vi viser til tildelingsbrevene for 2022 til Jernbanedirektoratet, Kystverket og Statens vegvesen, der det framgår at virksomhetene skal bidra i det forberedende arbeidet til neste Nasjonal transportplan (NTP). Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ber med dette om **innspill fra alle virksomhetene, også Avinor, Bane NOR og Nye Veier**, til hvordan utredningsarbeidet for neste NTP kan legges opp.»

13. mai kom følgende svar: «Transportvirksomhetene viser til brev av 17. mars 2022 med bestilling om forberedende utredningsarbeid til neste Nasjonal transportplan fra Samferdselsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Vi vil trekke fram følgende hovedpunkter i besvarelsen vår:

- Transportvirksomhetene **foreslår at koordineringsgruppen beholdes** og ser også behov for en referansegruppe.
- Det foreslås at arbeidet med trender som kan påvirke transporttettersspørsmål starter opp først, og at vurderinger av utviklingsbaner, **framskrivninger** og utfordringer på sentrale samfunnsområder bygger på dette. Transportvirksomhetene skisserer kort hvilke utfordringer og muligheter vi ser som svært sentrale framover, som styrket bærekraftfokus og forpliktelser og endringer innen klima og miljø.
- Transportvirksomhetene foreslår at vi i **t tillegg til korridorer** og byområder også analyserer utviklingen i ulike markeder.
- Transportvirksomhetene vil i samarbeid med KS legge opp til en systematisk **dialog** med de relevante fylkeskommunale administrative kollegiene underveis i arbeidet. Det er også aktuelt å involvere administrativ ledelse i de største bykommunene i samme dialog.
- Transportvirksomhetene foreslår at businesscase kan være en mulighet for å synliggjøre teknologi som innsatsfaktor. Det kan gjøres ved å beskrive dagens løsning, ny løsning og gevinstene ved ny løsning, med en overordnet samfunnsøkonomisk vurdering for den (operative) transportvirksomheten.
- Når det gjelder **analyseverktøy og forutsetninger i samfunnsøkonomiske analyser** viser vi hvordan det har blitt jobbet med å forbedre modellverktøyet og analysemetodene, samt vurderinger av grunnlagsdata og sentrale forutsetninger.
- Transportvirksomhetene foreslår å avvente et arbeid med ytterligere konkretisering av helhetlige analyser til arbeidet med trender er gjennomført. Det gis noen foreløpige vurderinger av aktuelle problemstillinger som kan være aktuelle. Et aktuelt tema for helhetlige analyser kan være nye løsninger og konsepter for transport og mobilitet som følge av teknologisk utvikling og utvidet/ny bruk av data.»

Allerede i neste runde av oppdrag til transportvirksomhetene skriver SD at «vi legger opp til at **målstrukturen for NTP 2022-2033 videreføres i NTP 2025-2036**» (Utredningsoppdrag til NTP 2025–2036, 6. september 2022).

2.3.2 Dynamikk og implikasjoner for resultatet

Med de organisatoriske rammene som SD la til grunn var i realiteten mye av de mest bestemte beslutningene for resultatretningen tatt, ett år etter stortingsbehandlingen av NTP 2022-2023. Basert på disse organisatoriske rammene blir så transportvirksomhetene bedt om en lang rekke faglige innspill. De blir også bedt om å spille inn konkrete lister over investeringsprosjekter basert på de rammene som var gitt i den forrige NTPen. I tillegg til de faglige innspillene fra virksomhetene er det også en medvirknings-

prosess med deltakelse fra fylkeskommuner, næringsliv, organisasjoner, de største byene og Sametinget. Aktørene har blitt invitert til å komme med innspill om de største utfordringene. Transportvirksomhetenes svar på departementenes oppdrag sendes også på offentlig høring, hvor det sist gang kom rundt 250 høringsuttalelser. I praksis må imidlertid påvirkningen gjennom disse prosessene sies å være relativt liten, hvis en ser bort fra å sette enkeltprosjekter på agendaen. Sett utenifra fungerer innspillsrundene ofte mer som arenaer for å bygge opp politisk oppslutning om enkeltprosjekter, mens kun en veldig liten del av prosessen knytter seg til strukturelle og generelle transportpolitiske utfordringer.

En viktig utfordring ved de to siste NTPene er den veksten i prosjekter det ble planlagt for i NTP 2018-2029, som både var økende år for år innenfor planperioden, men også var designet slik at de aller største utgiftene kom i årene 2030-2032. Disse var imidlertid ikke direkte synlige i meldingen, der de kun sto oppført som oppstart av store prosjekter. Det betyr at ved de to siste revisjoner av planen, der en først reduserte veksttakten i NTP 2022-2033, og så gjentok dette i NTP 2025-2036, har oppgavene for etatene vært å foreslå prioriteringer mellom de mange foreslåtte prosjekter, som ikke alle kunne bli finansiert. Etableringen av en utviklingsportefølje der flere av de mest urealistiske prosjektene i sin nåværende form ble lagt inn, kan således anses som et godt nytt grep i den siste NTPen.

En annen observasjon er at prioriteringene mellom transportformene er identiske i de to siste NTPene. En hypotese om årsaken til dette er at det ikke nødvendigvis er slik at behovene er uendret, men at strukturen og måten det arbeides med NTP på ikke klarer å håndtere slike prioriteringsdiskusjoner på tvers av transportformene. Fram til og med NTP 2018-2029 koordinerte etatene seg imellom før de sendte et felles forslag til NTP til SD. Etter 2018 tok SD over ansvaret for koordineringen, og etatene og de nye virksomhetene ble bedt om å spille inn til SD hver for seg. SD gav etatene oppdrag om å spille inn investeringsforslag basert på det investeringsvolumet de hadde i 2018-2029-planen. Dynamikken som fulgte av endringen i styringsstrukturen diskuteres i mer detalj i neste kapittel.

3 Styringsstruktur og deltakelse i koordineringsgruppen

3.1 Utvikling

Når den første NTPen skulle lages, fikk Statens vegvesen (SVV) et koordineringsansvar. Dette var basert på det faktum at veitransporten står for den langt største andelen av både innenlands gods- og persontransport, og at SVV var den totalt dominerende enheten og var i stand til å ha et overordnet blikk, både på plansiden og utbyggingsiden. Reformene etter 2015 medførte imidlertid konkurranse fra Nye Veier AS, overføring av riksveiene til fylkeskommunene, og at SVV ble halvert i størrelse og nå måtte konkurrere for sin andel av veiinvesteringene. Der hvor SVV før 2015 hadde ansvaret for over 80 prosent av investeringene og 50 prosent av driften av det norske vegnettet, er dette nå under 40 prosent av investeringene og under 10 prosent av driften. I dag er det 17 mellomstore veieiere i Norge på riks- og fylkesveinettet. Samtidig ble jernbanesektoren omorganisert og oppdelt i en rekke enheter. I 2021 ble videre Kystverket flyttet til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), hvilket betydde at ansvaret for samferdsel nå ble lagt i to departementer med to ulike ministre.

Selv om det var ulike grunner for å reformere samferdselsetatene, har dette også skapt nye utfordringer. Reformene er gjort ulikt for vei, bane, sjø og luft. Resultatet er at ulike typer organisasjoner, som etater, tilsyn og statlige selskap, nå ofte utfører samme type oppgaver. Med dette forsvant mye av muligheten og insentivene for SVV til å ta et overordnet ansvar.

Som en konsekvens av at samferdselssektoren ble splittet opp i en rekke nye virksomheter, ble det ved starten av arbeidet med NTP 2022-2033 derfor bestemt at SD overtok ansvaret for planen. Til dette ble det opprettet et lite sekretariat, mens selve utredningskapasiteten ble igjen i etatene og selskapene. Samtidig ble koordineringsgruppen for NTP etablert. Gruppen ledes av SD ved departementsråden og består ellers av berørte ekspedisjonssjefer i SD og NFD (fra og med den siste NTPen) og virksomhetslederne fra Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet (JD), Kystverket, Bane NOR SF, Avinor AS og Nye Veier AS.

Ved starten av denne nyorganiseringen formidlet også SD at etatene og selskapene skulle konkurrere om midlene i NTP. I referatet fra det første møtet mellom SD og etatene om NTP 2022-2033 i januar 2019 står det: «I første omgang vil resultatene av optimaliseringen være byggesteiner for det videre NTP-arbeidet, og for fordelingen av ressurser innen og mellom sektorene.» (TØIs utheving). Utredningskompetansen lå som tidligere i hovedsak i etater som etter omorganiseringen måtte konkurrere om midler. Erfaringer og tilbakemeldinger tilsier at dette påvirker utredningsarbeidet, både når det gjelder hva som prioriteres utredet og innholdet i disse utredningene. Særlig kritisk kan dette være for de store kollektivtransportinvesteringene som utføres i fylkeskommunal regi, men som primært finansieres over statsbudsjettet i konkurranse med transportvirksomhetenes egne prosjekter, men hvor fylkeskommunen er avhengig av å fremme disse gjennom de samme virksomhetene. Denne problemstillingen tas også opp i den siste NTPen (2025-2036), der det står (TØIs utheving):

«For å sette en tydelig retning for arbeidet vil regjeringen i fremtidige transportplanprosesser identifisere strategiske veivalg tidlig. Dette legger til rette for at de faglige utredningsressursene konsentreres om de viktigste spørsmålene som det er behov for å få belyst. Det vil også legges større vekt på utredninger på tvers av transportformer og virkemidler. Dette vil bidra til en bredere inngang til transportplanleggingen mht. hvilke tiltak som kan løse transportbehovene. Videre vil regjeringen forsterke eksisterende samordningsmekanismer mellom transportvirksomhetene. Dette kan eksempelvis være å instruksfeste en ny rolle for en av virksomhetene, hvor denne får ansvar for å gi faglig uavhengig råd til departementene på tvers av transportformer og forvaltningsnivå i fremtidige transportplanprosesser. Samtidig bør hver av virksomhetene, slik som i innværende transportplanprosess, gi faglige råd innenfor sine

områder slik at prioriteringene til den enkelte virksomhet tydelig fremkommer for departementene. I tillegg mener regjeringen at det er behov for å styrke samordningsfunksjonen og -kapasiteten i Samferdselsdepartementet knyttet til langtidsplanleggingen. Nasjonal transportplan er det viktigste politiske dokumentet som regjeringen legger frem på transportområdet. Det er nødvendig at departementet har tilstrekkelige ressurser til å lede og koordinere arbeidet, og til å utarbeide og følge opp bestillinger til transportvirksomhetene og andre. Videre vil regjeringen i større grad bygge opp eksterne forsknings- og analysemiljøer, og legger opp til å etablere ett eller flere forskningscentre for Transport 2050, jf. omtale i kapittel 9.5. De store samfunnsendringene vi står overfor, bl.a. knyttet til klimaendringer, teknologiutvikling og en endret sikkerhetssituasjon, gjør at vi i transportplanleggingen trenger et videreutviklet beslutningsunderlag som reflekterer disse endringene.»

3.2 Status

At regjeringen selv skriver at den har behov for å instruere sine underliggende etater til å gi uavhengige faglige råd og sørge for samarbeid, tyder på utfordringer med måten transportplanlegging og NTP blir til på. Disse utfordringene har sammenheng med strukturen (oppdeling knyttet til transportformer), bruk av ulike organisasjonsformer for samme oppgaver, og mangelen på uavhengig utredningskapasitet. Man har i tillegg sett en utvikling der det brukes store summer fra både private og offentlige aktører på påvirkningsarbeid knyttet til NTP. Etter hvert har til og med etatene og selskapene selv tatt i bruk konsulenthjelp for å påvirke prosessene de selv er ansvarlige for.

Oppsummert har arbeidet med NTP gått fra en styringsgruppe ledet av SVV, med Jernbaneverket, Avinor og Kystverket som medlemmer, og med rapportering til SD - til en koordineringsgruppe ledet av SD med ytterligere ett departement, tre etater, og tre selskaper som medlemmer.

To departement: I dag ledes NTP-arbeidet både av SD og NFD. Fordelingen over to departement innebærer ytterligere oppsplitting, heller enn helhet, og har gjort at deler av kampen om midlene i praksis har blitt flyttet helt opp i regjeringen.

Tre etater: De tre etatene (SVV, JD og Kystverket) er direkte underlagt politisk styring, men til to ulike departement. Etatene er også veldig ulike i omfang og oppgaver. JD har en veldig avgrenset oppgave som kun inneholder forvaltningsoppgaver og ingen tjenesteproduksjon. SVV har alle typer oppgaver, men har tyngde innen tjenesteproduksjon som byggherre og ansvarlig for drift og forvaltning av riksveier. Kystverket har også både forvaltning og tjenesteproduksjon knyttet til farleder og fyrvesenet, men dette er relativt lite sammenliknet med SVV. Etater med forvaltningsansvar ovenfor transportaktørene, som Sjøfartsdirektoratet og Luftfartstilsynet, er ikke med i koordineringsgruppen.

Tre selskaper: Selv om ikke alle myndighetsorganer innen transport er representert, består koordineringsgruppen i tillegg av tre statlige selskaper som driver tjenesteyting innenfor statlig samferdsel: Avinor AS som bygger, drifter og forvalter lufthavner, Bane NOR SF som bygger, drifter og forvalter jernbaneinfrastruktur og statlige eiendommer knyttet til dette, og Nye Veier AS, som først og fremst er en byggherre for nye riksveier, men som etterhvert også vil få drift- og vedlikeholdsansvar for enkelte veistrekninger.

Felles for disse tre selskapene er at de ikke er underlagt direkte politisk styring, men har et styre som ansetter administrerende direktør og der privatrettslige regler om sunn økonomisk drift ligger til grunn for virksomheten. Selskapene skal oppnå gode resultater innen sitt område. Samtidig vil prioriteringene i NTP ha stor betydning nettopp for hvilke resultater som oppnås i de tre selskapene. Med bakgrunn i forvaltningsprinsipper kan det derfor tenkes en diskusjon om selskapenes representasjon og hvordan man sikrer at de dermed ikke sitter og styrer sin egen inntekt. Påvirkningsarbeidet og tegn på konkurranse mellom transportvirksomhetene tyder på slike utfordringer.

Utover Avinor, Bane NOR og Nye Veier, heter det i retningslinjene fra SD at også Entur og Norske Tog skal involveres i utredningsarbeidet der dette er hensiktsmessig. Videre heter det at andre berørte

virksomheter involveres i de delene av arbeidet der det er relevant, herunder Sjøfartsdirektoratet, Miljødirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Luftfartstilsynet og Norges vassdrags- og energidirektorat (Utredningsoppdrag til NTP 2025–2036, 6. september 2022). For Avinor kan det i tillegg nevnes at selv som selskapet er involvert i NTP-prosessen, er det meste av Avinors virksomhet finansiert gjennom flyplassavgifter (som igjen er helt avhengig av taxfree-subsidiene) som ikke er en del av NTP. Kjøp av regionale flyrutetjenester og tjenester fra kystruten er heller ikke en del av rammen til NTP.

3.3 Representasjon

I alt er det altså veldig ulike aktører, med ulike styringsformer og ulik grad av avhengighet av NTP-prosessen, som er involvert i prosessen, men med ulike roller.

Samtidig som det er mange ulike aktører som direkte og indirekte er involvert i NTP-prosessen, er det også mange relevante områder og aktører som i stor grad står utenfor. Ett av de største og mest betydningsfulle transporttiltak som er omtalt i NTP er for eksempel elbilpolitikken: Denne politikken er av stor betydning i forhold til sektorens strategi for å oppnå utslippskutt og er i tillegg det langt dyreste tiltaket innen samferdselspolitikken. Samtidig er det i dag Finansdepartementet (FIN) som har ansvar for bilavgifter, veibruksavgiftene og andre deler av avgiftspolitikken, Klimadepartementet som har ansvar for støtteordninger fra ENOVA, og Energidepartementet som har ansvar for elektrisitetsnettet. Som en del av hele skatte- og avgiftspolitikken er det naturlig at beslutningene om elbilpolitikken ikke tas i NTP. Det er imidlertid i NTP at elbilmålene er satt, og dette er en grunnleggende politikk som også knytter seg til mange andre deler av samferdselspolitikken, inkludert investeringsbeslutninger. Det var blant annet urealistiske forutsetninger om framtidig elbilpolitikk som skapte store utfordringer for beregningene og modelleringene som er gjort i de to siste NTPene.

Ett av områdene som synes å ha tapt spesielt på oppsplittingen av samferdselssektoren er kollektivtransporten, som favner alle transportformer og ulike forvaltningsnivå, ikke minst fylkeskommunene og kommunene. Disse står imidlertid stort sett utenfor NTP-prosessen, til tross for at fylkeskommunene har ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og investeringer på om lag 45 000 kilometer fylkesvei og for hoveddelen av kollektivtransporten. Samtidig brukte fylkeskommunene i 2023 samlet ca. 22 mrd. kr til drift og investeringer på fylkesvei og ca. 21 milliarder til kollektivtransport. Dette finansieres i hovedsak gjennom rammetilskudd fra staten og egne skatteinntekter, samt bompenger og billettinntekter, men som en del av NTP inngår midler til fylkesveier og tilskuddene gjennom byvekstavtalene. I sum utgjør dette en vesentlig del av fylkeskommunenes midler til samferdsel. Tilskudd til fylkesveier gjennom byvekstavtalene utgjør ca. 5 mrd i 2023 og tilskudd til fylkesveier ca. 3 mrd i 2023 (Tabell 8.1 i Prop. 1 S (2024–2025)).

Ovennevnte viser at det er av vesentlig betydning for den delen av samferdsel som er fylkeskommunenes ansvar, hva som blir bestemt i NTP og hvordan dette følges opp av SD og blir prioritert i NTP prosessen. Dette gjelder ikke minst for store kollektivtransportinvesteringer som utføres i fylkeskommunal regi, men finansieres over statsbudsjettet i konkurranse med transportvirksomhetenes egne prosjekter.

En annen relatert utfordring gis i Riksrevisjonens Dokument 3:11 (2022-2023) om Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier. Her blir det vurdert som kritikkverdig at kostnadene til drift og vedlikehold har økt betydelig siden 2015 og reformene. Det antydes videre at økningen i frie midler som fylkeskommunene fikk tilført for å utføre sine nye oppgaver, ikke nødvendigvis kompenserer for hele ansvarsområdet når kostnadsøkninger og dårligere kontrakter tas i betraktning. Riksrevisjonen peker også på ulike dynamikk knyttet til hvordan budsjettbevilgninger fastsettes, og at dette kan gå på bekostning av langsiktighet og arbeid med å redusere vedlikeholdsetterslepet. Videre vurderer Riksrevisjonen det slik at SD ikke har sikret seg god nok informasjon om resultatene av arbeidet med drift og vedlikehold på riks- og fylkesvei. Motsatt er det av vesentlig betydning for måloppnåelsen innen transport hvordan fylkeskommunene følger opp sine ansvarsområder.

Kommunene har en viktig, men også litt annen rolle her. Kommunene brukte ca. 10 mrd. på drift og vedlikehold av sine veier og ca. 3 mrd. på veiinvesteringer i 2023. Den viktigste rollen for kommunene innen samferdsel er imidlertid knyttet til arealplanlegging, ettersom denne er grunnleggende for omfang og form for transportbehov.

3.4 Vil en annen organisering gi et annet resultat?

Diskusjonene ovenfor viser betydningen av NTPs styringsstruktur og representasjon. Kan det tenkes andre måter å organisere dette på? Selv om vi ikke presenterer noe fasit, kan det gis forskjellige betraktninger, og en kan se for seg både langsiktige og kortsiktige tiltak.

Et langsiktig tiltak kan være etableringen av et transportdirektorat. Dette bør for eksempel kunne få overført deler av transportdivisjonen i SVV og ta opp i seg JD, samt overta oppgaver knyttet til planlegging som i dag ligger i Kystverket og Avinor. Opprettelsen av et slikt direktorat kan bety at en ikke trenger å gjøre like mye med dagens utfordring knyttet til at tre selskaper sitter i koordineringsgruppen og hvordan man sikrer at de dermed ikke sitter og styrer sin egen inntekt. På sikt kan en imidlertid se om antall byggherreorganisasjoner kunne reduseres og at disse jobber på tvers av alle sektorer. Det kan også være et potensial for å flytte oppgaver ut av dagens byggherreorganisasjoner og heller kjøpe disse i markedet, noe som potensielt vil kunne gi et bedre marked også for fylkeskommunale og kommunale byggherrer.

På kort sikt er det to mulige tiltak som peker seg ut:

- Etablering av et sekretariat for NTP i SD som har flere interne ressurser og muligheten til selv å bestille analyser fra uavhengige fagmiljøer.
- Endringer i styringsstrukturen i NTP-arbeidet slik at en får en bredere representasjon og samtidig et klart skille mellom statens forvaltningsoppgaver og statlig forretningsdrift.

Hvilke aktører som bør være med dersom styringsstrukturen i NTP-arbeidet skulle endres, avhenger av ulike faktorer. Vi belyser her et antall betraktninger som er naturlig å ta med i en slik diskusjon.

Om Finansdepartementet bør være med, er for eksempel usikkert. På den ene siden har FIN en sentral rolle som ansvarlig for skatte- og avgiftspolitikken, samtidig som det kan tenkes at SD som sektoransvarlig bør kunne ta dette området inn i planleggingen. Også rollen til NFD som ansvarlig for kyst og sjøtransport kan vurderes, ettersom oppsplittingen av ansvaret i 2021 har økt kompleksiteten i planleggingen og NTP-prosessen.

Tilsvarende kan det tenkes en rolle for Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), ettersom dette departementet både er ansvarlig for fylkeskommunene (og dermed fylkesvei og kollektivtransport), for planarbeid i fylkeskommuner og kommuner, og for det generelle rammetilskuddet til kommunene. KDD er også part i byveksttalene. Kommunaldepartementet har ingen relevante direktorater, men til gjengjeld kan statsforvalterne spille en sentral rolle her.

Også en rolle for Klima- og miljødepartementet (KLD) kan vurderes. Gjennom blant annet Grønn Bok, og helt sentrale roller både når det gjelder klimabudsjett og naturmangfold, kan KLD ha stor relevans for overordnet transportplanlegging.

For å styrke helheten og for å redusere rollekonflikter kan det samtidig tenkes å være hensiktsmessig at det ryddes i styringsstrukturen. Eksempler inkluderer hvorvidt AS-er skal sitte på tildelingssiden, samt at det synes å være hensiktsmessig at planleggingskompetansen blir uavhengig av gjennomføringsorganisasjonene.

Videre kan det tenkes større roller for fylkeskommunene og kommunene, f.eks. ved at de blir bedt om å spille inn på samme måte som etatene og selskapene. Dette kan være spesielt relevant dersom NTP skal kunne brukes til å nå klima- og naturmålene, noe som blant annet vil kreve virkemidler som arealpolitikk og kollektivtransport.

4 Målstruktur

Når det gjelder mål og planlegging for å nå dem, kan NTP anses som et noe spesielt dokument. At NTP kalles en plan, impliserer at den er bygget opp med mål og tiltak for å nå disse målene. Slik er det imidlertid ikke, noe som blant annet har sammenheng med metoden som velges.

4.1 Mål

Samferdselsministerens begrunnelse for å framskynde en ny NTP var at den ikke svarte på de utfordringene som vi ser i dag. På tross av denne inngangen valgte regjeringen å videreføre den forrige regjeringens målstruktur med et overordnet mål og fem hovedmål for transportpolitikken, men legger til ordene «i hele landet». Det overordnede målet ser da slik ut:

«Et effektivt, miljøvennlig og trygt transportsystem i hele landet i 2050»

Dette målet uttrykker ifølge regjeringen det grunnleggende formålet med transportpolitikken og peker ut den langsiktige retningen for utviklingen av transportsystemet. Om vi går i retning av det overordnede målet i planperioden vil, igjen ifølge regjeringen, være avhengig av utviklingen i de fem hovedmålene:

- Enklere reisehverdag og økt konkurransevne for næringslivet
- Bidra til oppfyllelse av Norges klima- og miljømål
- Nullvisjon for drepte og hardt skadde
- Effektiv bruk av ny teknologi
- Mer for pengene

Det er stor forskjell på disse målene, og noen er vanskelig målbare uten videre konkretisering. De siste to målene er for eksempel strengt tatt ikke mål, men heller kriterier som skal sikre at samfunnet scorer høyest mulig på de tre første målene (Buus Kristensen m.fl., 2024). Ikke minst vil flere av målene kunne stå i konflikt med hverandre. I NTP-prosessen drøftes også ulike måleindikatorer for måloppnåelse på disse områdene. Disse målene finner en igjen i tildelingsbrevene til de ulike transportvirksomhetene. Denne tilnærmingen forsterker imidlertid på mange måter problemene med NTP-målene. For eksempel er det ikke slik at mer for pengene innen transport er summen av tiltak der SVV og JD/Bane NOR hver for seg får i oppdrag å bygge hhv. mer vei og jernbane for pengene.

I NTP finner vi oversikter over hvordan hvert enkelt tiltak bidrar til å nå ulike mål. På enkelte områder summeres effektene av alle enkelttiltakene opp som totale tidsgevinster, CO₂-utslipp eller redusert trafikkdødelighet. Det er imidlertid vanskelig å se hvor styrende målene er eller om dette primært er en prosess det tiltakene velges først og at en så ser på måloppnåelsen. Det er for eksempel ikke slik at tiltak med stor effekt på måloppnåelsen prioriteres før tiltak med mindre effekt.

4.2 Målene møter kritikk

En hovedinnvending mot målene i NTP er nettopp hvordan en skal forstå de ulike målene i forhold til hverandre. Det pekes på at klima- og naturmål ikke utgjør en ramme, slik regjeringen har sagt at de er på et nasjonalt nivå.

Hvordan en går fra denne nasjonale rammen til å operasjonalisere dette innenfor samferdselssektoren er ett av de store uavklarte spørsmålene rundt dagens NTP. Riksrevisjonen er blant de som har ment at det bør opereres med tydelige rammer også på hver enkelt sektor: «Sektordepartementene har et selvstendig ansvar for å bidra til å nå klimamålene innenfor sine politikkområder, selv om det ikke er satt

konkrete sektormål». Klimautvalget 2050 mener at «det må tydeliggjøres hva de ulike sektorene skal bidra med, og hvilke ressurser det er behov for.»

Riksrevisjonen peker på at Stortinget har vedtatt ambisjoner for noen sektorområder. For eksempel er det vedtatt en ambisjon for transportsektoren om at utslippene skal være halvert i 2030 sammenlignet med 2005. Likevel mangler det strategier for den enkelte sektor som tydeliggjør hvordan sektoren kan bidra til utslippsreduksjoner. Etter Riksrevisjonens vurdering kan *«mangelen på sektorvise strategier for klimaarbeidet bidra til å svekke departementenes opplevde forpliktelse. Svake forpliktelser kan igjen ha ført til at klimaarbeidet i departementene og i de underliggende virksomhetene ikke blir tilstrekkelig konkret rettet mot virkemidler og tiltak som resulterer i nødvendige utslippsreduksjoner.»*

(Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål Dokument 3:15 (2023–2024).

Regjeringen har imidlertid publisert de sektorvis klimautfordringene, inkludert transport, og forslag til tiltak knyttet til disse, men det er ikke i NTP men i Grønn bok fra KLD (Regjeringens klimastatus og -plan, Særskilt vedlegg til Prop. 1 S (2024–2025)). Miljødirektoratet leverer mye av underlaget til denne, og publiserer årlige oppdateringer av kunnskapsgrunnlaget om klimatiltak, barrierer og mulige virkemidler, mest nylig i januar i år ([Klimatiltak i Norge og tilhørende tiltaksark](#)). Disse oppdateringene omfatter blant annet kartlegging av mulige klimatiltak i alle sektorer og anslag på hvor store utslippskutt som kan forventes. Utfordringen er imidlertid at disse arbeidene ikke gir noe formelt ansvar eller tilstrekkelig opplevd forpliktelse. Det er også begrenset om og i hvilken grad NTPen styrer mot, eller legger føringer for å realisere tiltakene fra «tiltaksarkene» og utslippene fra disse. For flere av tiltakene⁴ settes rammene utenfor NTP eller det settes i liten grad rammer i det hele tatt.

4.3 Planlegging i praksis

En ting er diskusjonen om hvilke mål en bør sette seg for transportpolitikken, en annen er hvordan planlegge for å nå disse. Det er kanskje her NTP skiller seg mest fra tilsvarende dokumenter. Planleggingen tar ikke utgangspunkt i målene, men i en framskrivningsbasert metodebruk som er utviklet over mange år:

«Det er over tid utviklet et rammeverk og erfaringsgrunnlag for å vurdere fremtidens transportetterspørsel som, i likhet med befolkningsframskrivingene, er basert på å framskrive historiske trender. Regjeringen vil sette i gang et arbeid for å forbedre analytiske metoder, slik at fremtidige nasjonale transportplaner kan gi et enda bedre beslutningsgrunnlag for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser knyttet til klima og natur i transportpolitikken» (NTP 2025-2036).

Begrunnelsen for at en ikke la fram en NTP der klima er rammen for politikken, legges med andre ord på dagens metodebruk. Regjeringen skriver i NTP 2025-2036: *«Siden modellene er basert på erfaringsbaserte data er det imidlertid ikke gitt at de vil gi et godt anslag på endringer i transportetterspørselen av større tiltak i transportsystemet, som er langt utenfor erfaringsgrunnlaget til modellene»* og *«Dagens*

⁴ For transport dekker Miljødirektoratets «Klimatiltak i Norge – 2025» følgende tiltak:

Transporteffektiv arealplanlegging, økt bruk av hjemmekontor, økt bruk av digitale møter. Transportmiddelskifte fra bil til gange og sykkel, transportmiddelskifte fra bil til kollektivtransport på korte reiser, transportmiddelskifte fra bil til kollektivtransport på lange reiser, økt samkjøring og bildeling, transportmiddelskifte fra fly til jernbane, redusert fartsgrense på motorveier, 100 % av nye personbiler er elektriske i 2025, 100 % av nye bybusser er elektriske i 2025, elektrifisering av langdistansebusser, elektrifisering av motorsykler, mopeder og snøscootere, nullutslippsløsninger for jernbane, hybride eller helelektriske fly på kortbanenettet, avansert biodrivstoff og syntetisk drivstoff i luftfart, økt kapasitetsutnyttelse i varetransport, økte godsandeler på bane, økte godsandeler på sjø, tyngre og lengre vogntog, økokjøring for lastebiler, 100 % av nye varebiler er elektriske i 2027, 100 % av nye lastebiler bruker nullutslippsteknologi eller biogass i 2030.

metodeverk og transportmodeller vil fremover gjennomgås med hensyn til om de er egnet til å vurdere hva som skal til av tiltak for å nå flere mål.».

Nettopp disse utfordringene er bakgrunnen for at det de siste årene og av stadig flere har blitt påpekt svakheter påpekt ved dagens analyse- og beslutningsprosesser, og hvordan disse påvirker transportplanlegging og beslutningsstøtte for transportrelaterte investeringer (Pinchasik, 2025). Spesielt pekes det på at samfunnsøkonomiske analyser som ligger til grunn for transportplanlegging vanligvis baserer seg på framskrivninger av transportetterspørsel. Disse er i sin tur basert på historiske data, kontinuitet i dagens trender, og en videreføring av dagens politikk eller inkrementelle endringer i denne politikken (Hegsvold m.fl., 2022; NTP 2025-2036). Planlegging for å nå mål krever imidlertid en helt annen tilnærming (Pinchasik, 2025).

4.4 Planlegging for å nå mål

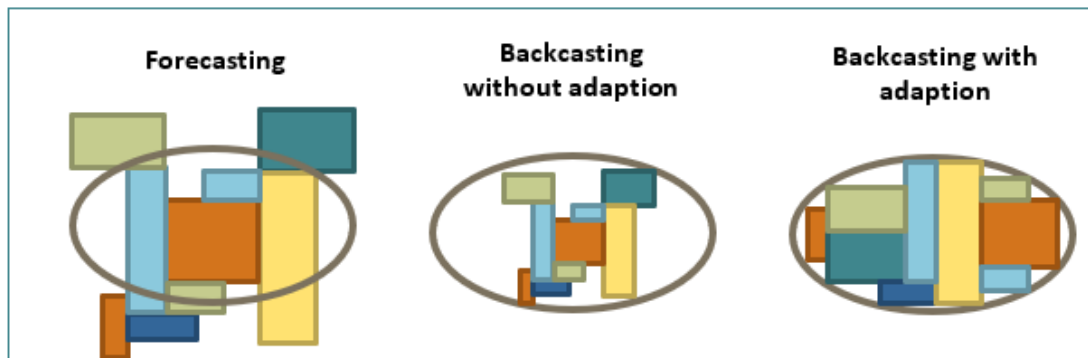
Som nevnt over, reiser regjeringen i NTP selv spørsmålet om egnetheten til dagens modeller når det er behov for en omstilling vekk fra historiske trender (klima- og energiomstillingen, realistisk langtidsplanlegging, planlegging under økende usikkerhet, behov for økt helhetlig planlegging over sektorer og begrensninger satt av klima- og miljømål, men også knapphet på ressurser som kraft, biomasse, kapital, arealer, mineraler, metaller, andre naturressurser og kompetanse). Dagens modeller kan også være mindre egnet til å fange opp dynamikken i fremtidige teknologiske innovasjoner og endrede atferdsmønstre.

Klimautvalget (2023) redegjør for mye av det som bør gjøres innen samferdselsplanlegging. Overordnet anfører Klimautvalget at det raskt må etableres et styrket klimastyringssystem for å omstille Norge til et samfunn nesten uten utslipp i 2050 og at det **må planlegges for at målene skal nås**. Klimapolitikken må integreres på tvers av og i alle ledd av forvaltningen og samfunnet for øvrig. Ikke minst peker Klimautvalget på viktige nyanser når utslippsreduksjoner tilnærmes ut fra 2030-målene, sammenliknet med mer langsiktig planlegging mot et lavutslippsamfunn i 2050. Hittil har fokuset på 2030 dominert og gjort at fokuset har vært på hvilke sektorer, typer tiltak og løsninger som tillater vesentlige utslippsreduksjoner på kort sikt. Dette kan føre til valg som ikke er de beste på lengre sikt, f.eks. ved at det velges tiltak som er reversible, skaper stivhengighet, legger beslag på ressurser som kunne hatt en bedre alternativ anvendelse, mm. Ikke minst risikerer man at viktige underliggende drivere ikke adresseres, fordi disse er det vanskelig å gjøre noe vesentlig med på kort sikt (for eksempel transportetterspørsel). Klimautvalgets premiss er at all planlegging må ta utgangspunkt i at Norge skal være et lavutslippsamfunn nesten uten utslipp i 2050, at ressursene er knappe og at man unngår uønsket stivhengighet. Spørsmålet er dermed ikke hvilke utslipp som skal kuttes, men hvilke små utslipp som fortsatt skal være igjen.

Å planlegge basert på «dit man vil», ikke dit historiske trender fører oss, omtales også som en «decide-and-provide»-tilnærming drevet av visjoner eller en «design the future»-tilnærming, fremfor dagens «predict-and-provide»-tilnærming som er reaktiv i forhold til fremskrevet transportetterspørsel (OECDs/ITFs Transport Outlook 2023). For samfunn i omstilling fungerer ikke dagens framskrivningsbaserte tilnærming, fordi denne forsterker den utviklingen man ikke ønsker og fordi den baserer seg på utviklingen i etterspørsel som har vært stabilt økende over tid og der kjente forhold har påvirket omfanget av transport og valg av transportmiddel.

I denne konteksten pekes det på forskjellige, men relaterte metodiske retninger for fremsynstenkning, herunder spesielt «backcasting»-metodikken og en videreutviklet scenariometodikk, som begge kan bidra til større forståelse av hva som påvirker utviklingen og hva som kreves for å endre den. Behovet gjelder også verktøy knyttet til bedre vurdering og dels kvantifisering av arealbruk og ikke-prissatte eksterne effekter, samt vurderinger av samlet, sektorovergripende, ressursbruk. Generelt skal videreutvikling av metoder og analyseverktøy også bidra til at man bedre kan vurdere sammenhengen mellom ulike typer virkemiddelbruk, målene for transportsektoren og effekter på lang sikt.

For at backcastingsprosessen skal identifisere de best egnede sekvensene av tiltak (strategier), er det avgjørende at en bruker modellene på en slik måte at en får med alle de relevante tilpasningene som folk og bedrifter gjør når rammebetingelsene endrer seg. Hvis ikke, risikerer en at omstillingen framstår som mer kostbar enn det som reelt sett er tilfelle, for eksempel i form av kraftig redusert mobilitet eller verdiskaping. Dette er illustrert i figuren under, hentet fra Buus Kristensen m.fl. (2024).



Figur 4.1: Illustrasjon av betydningen av å ha med relevante atferdsmessige tilpasninger når en gjør backcasting med utgangspunkt i endrede rammebetingelser. Ellipsen illustrerer rammebetingelsene med utgangspunkt i politisk vedtatte mål, og hvitt areal illustrerer utnyttet potensiale. Kilde: [Buus Kristensen m.fl. \(TØI-rapport 2051/2024\)](#)

Dersom anbefalinger fra bl.a. Klimautvalget, OECD/ITF og forskningslitteraturen legges til grunn, kan det identifiseres en rekke implikasjoner og føringer, både for transportplanlegging og samfunnsplanleggingen mer generelt. Disse er oppsummert i Vedlegg 1 og diskuteres i [TØI-rapport 2079/2025](#) om føringer og behov ved omstilling til et lavutslippssamfunn og gjennomganger av backcasting, scenarimetodikk og planlegging under usikkerhet (Pinchasik, 2025).

I praksis har noen land begynt å introdusere elementer av «decide-and-provide» i sin transport- og samfunnsplanlegging, med Østerrike og Wales som fremste eksempler. Østerrike har lagt til grunn at transportsektoren skal være klimanøytral innen 2040 og benyttet backcastingmetoder til å vurdere hvilken utvikling som må til for å nå dette målet (hvilken kombinasjon av tiltak innen unngå, flytte og forbedre). Ett av resultatene fra dette arbeidet er at det ble identifisert et behov for å endre på premisset at person- og godstransporten kan fortsette å øke. I stedet har man begynt å fokusere på å redusere transportmengden, noe som er et brudd i forhold til «predict-and-provide». For å få til reduksjoner i transport har man i Østerrike blant annet begynt å se på drivere bak transportetterspørsel og mobilitet og perspektiver rundt «sufficiency», altså hvilket transportnivå som må anses å være tilstrekkelig (Hegsvold m.fl., 2022; CONCITO, 2023; Pinchasik, 2025).

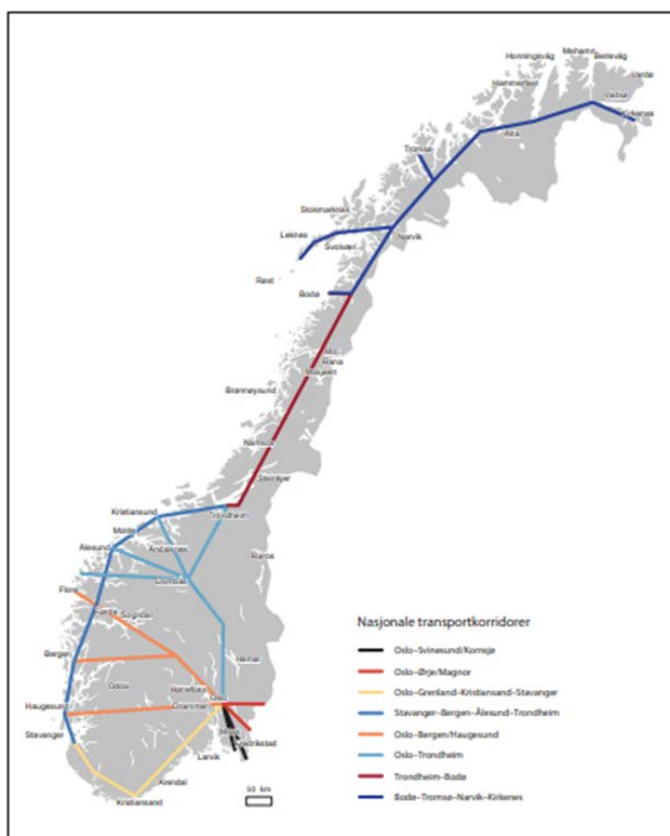
Også i Wales legger klimamål nå viktige føringer for transportplanlegging. Man har i tillegg begynt å bruke perspektiver relatert til tilstrekkelighet og såkalt «triple-access-planning». I motsetning til «predict-and-provide» tar sistnevnte ikke utgangspunkt i behovet for transport, men i det underliggende behovet for tilgang til 'muligheter'. Dette behovet kan tilfredstilles på andre måter enn gjennom fysisk mobilitet, f.eks. gjennom arealbruk som reduserer transportbehovet og gjennom online muligheter. Wales har dessuten hatt en midlertidig stans av veiutbyggingsprosjekter og satt ned en kommisjon som skulle gjennomgå hvorvidt planlagte prosjekter var forenlige med overordnede transportpolitiske mål. Dette har ført til et sett med kriterier for hvilke formål som er legitime og hvilke krav/betingelser som må være oppfylt og fungerer dels som alternativ og dels som komplement til samfunnsøkonomiske nytteberegninger.

Selv om stadig flere land begynner å vurdere elementer av «decide-and-provide», gjenstår det betydelig arbeid for å komme fram til omforente prinsipper og metoder som kan operasjonaliseres i praksis. I Norge er det lagt opp til at Transport2050-satsningen skal bidra til slik utvikling. Internasjonalt pågår det for tiden også et arbeid i ITF-sammenheng, med mål om å komme med prinsipper og anbefalinger om hvordan «decide-and-provide» og tilhørende metodikk kan implementeres i praksis.

5 Bruk av korridorer som analyseenhet i NTP

Som nevnt tidligere, har NTP først og fremst utviklet seg som investeringsplan, til tross for at de fleste av kapitlene handler om mer overordnet transportpolitikk. Selv om en kan si at noen overordnede tema gjennom årene har blitt reist og dannet grunnlag for prioriteringer og politikktutforming (f.eks. Nullvisjonen på trafiksikkerhet og starten av klimapolitikken), går mange lesere direkte til investeringskapittelet. Dette «investeringsprogrammet» inneholder oversikten over tiltak som er foreslått prioritert innenfor planens rammer og tidshorisont.

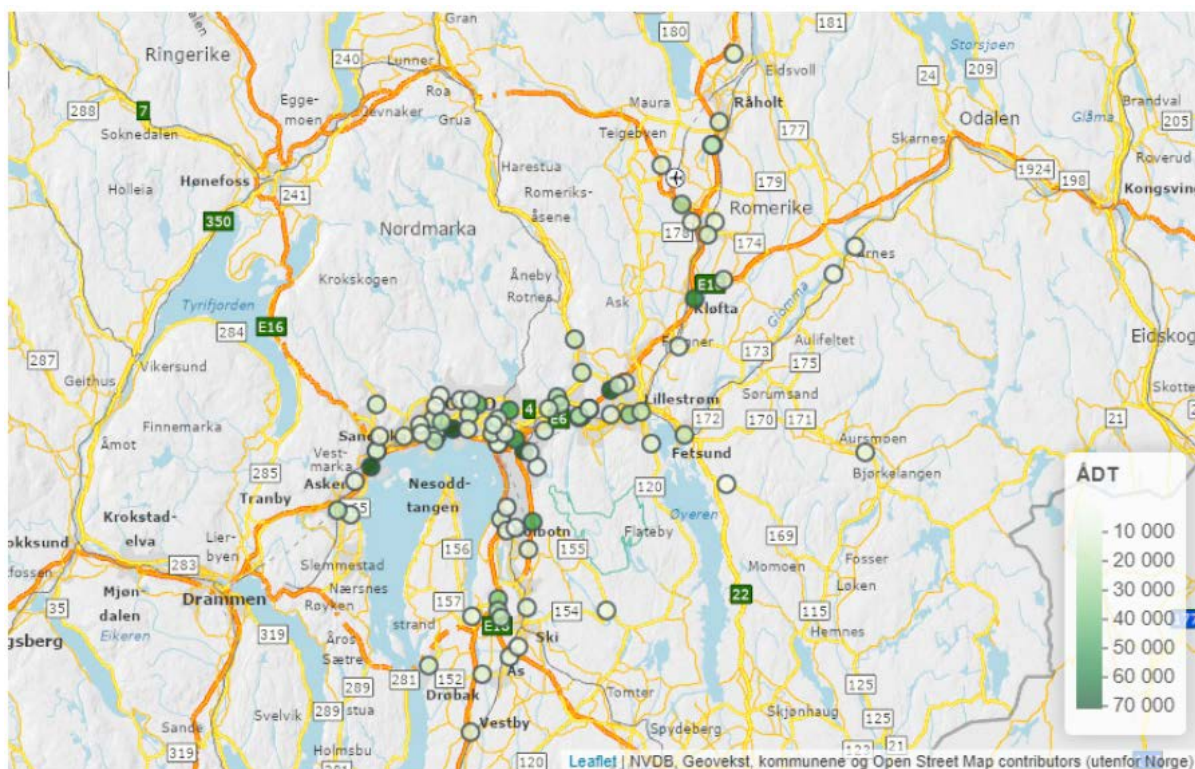
I NTPene er investeringsprogrammet utarbeidet og presentert i det som kalles transportkorridorer. På regjeringens hjemmesider står det at disse håndterer de viktigste lange transporter i Norge og er strategisk viktig for konkurransekraften til norsk næringsliv. I NTP 2025–2036 er det definert åtte transportkorridorer (se kart)⁵:



De nasjonale transportkorridorene omfatter riksveinet, jernbanenettet, lufthavnene og farledene for sjøtransport. Sammen med terminaler, havner og knutepunkter danner de et overordnet, nasjonalt transportnettverk. Transportkorridorene har vært brukt gjennom flere NTPer for å gi en geografisk inndeling av det nasjonale transportsystemet.

⁵ NTP 2025-2036, side 144, figur 12.4.

I praksis er korridorer veldig definerende som analyseenhet. Selv om korridorene gir en god illustrasjon av det statlige ansvaret innen transport (nemlig de nasjonale og internasjonale reisene), speiler de i liten grad utfordringene innenfor transportsektoren. Ser en på transportstrømmene, utgjør transporten innen og inn og ut av byer og tettsteder de store transportvolumene, gjerne 80% av trafikken på en gitt veistrekning. Hvis en tar E6 på korridoren Oslo-Trondheim, viser tellepunktene nærmere 100 000 i årstdøgnstrafikk (ÅDT) inn og ut av Oslo, og kun rundt 5 000 over Dovrefjell. Tilsvarende illustrerer Figur 5.1 et helt annet trafikkvolum i Oslo-regionen enn man har på korridorbasis. Dette viser at det er helt ulike transportutfordringer som slås sammen i bruken av korridor som analyseenhet. For persontransport på jernbane er dette enda mer konsentrert rundt byene og da aller mest inn og ut av Oslo. Det er også disse daglige trafikkstrømmene inn og ut av byer og tettsteder som kollektivtransporten ellers først og fremst betjener.



Figur 5.1. Illustrasjon av trafikkellepunkt og ÅDT i Oslo-regionen, for 2024. Hentet fra [Byindeks Osloområdet 2018- desember 2024, s.9](#)

For kommuner og fylkeskommuner kan bruk av korridorer som analyseenhet i NTP være en utfordring. Kun en liten andel av transporten foregår langs hele disse strekningene. De store transportvolumene både av personer og varer foregår i mer tettbygde områder. Også mange av de store systemutfordringene er i stor grad knyttet til reisestrømmene inn og ut av byer og tettsteder, f.eks. kø, forurensing, støy, kollektivtransport, bompenger og arealkonflikter. Det er også her systemene henger sammen og må utvikles i sammenheng.

Bruk av korridorer som analyseenhet og grunnlag for planlegging er derfor ikke nødvendigvis den beste måten å få fram de store utfordringene på.

5.1 Planlegge i regioner

Det er flere som har foreslått å endre på bruken av korridorer som grunnleggende analyseenhet og budsjettverktøy innen samferdsel. Et naturlig alternativ vil være å planlegge i regioner, noe som på en

helt annen måte vil kunne fange opp utfordringene knyttet til de store transportstrømmene. Hvis vi i Norge tok utgangspunkt i fylkeskommunene og det regionale samarbeidet i Oslo og omegn, kunne vi sett for oss en inndeling som for eksempel (lik statsforvaltningsembetene):

- Troms, Finnmark og Svalbard
- Nordland
- Trøndelag
- Møre og Romsdal
- Vestland
- Rogaland
- Agder
- Telemark og Vestfold
- Akershus, Buskerud, Østfold og Oslo
- Innlandet

Dette forslaget henger sammen med representasjon i koordineringsgruppen og struktur på NTP-arbeidet. Her kan det også tenkes en planleggingsprosess og involvering av de ulike nivåene som ligner på byutredningene. Et videre grep kan være å knytte NTP tettere sammen med regionale planer, slik det gjøres i byvekstavnene, for å få en sterkere arealplanpolitikk inn i NTP.

6 Konklusjon

NTP ble i sin tid blant annet lansert for å få til større samordning på tvers av transportformene. Selv om planen til en viss grad har bidratt til slik samordning, har NTP i mange sammenhenger først og fremst vært en investeringsplan for hver etat eller virksomhet.

I denne rapporten har vi drøftet måten NTP blir til på, både med hensyn til prosess og resultat. De siste to NTPene har ikke fått et flertall bak seg i Stortinget, og avstanden mellom ønskene i NTPene og den faktiske årlige finansieringen er økende. Også som svar på store utfordringer som samfunnet står ovenfor, har dagens innretning klare svakheter som svekker NTP som strategisk styringsverktøy. Dette avsluttende kapitlet gir en tematisk oppsummering av de viktigste utfordringene og mulige strategiske tiltak for å bøte på disse.

Nasjonale utfordringer og NTP-prosessen

Omstilling til lavutslippssamfunnet, økende knapphet på ressurser, utfordringer rundt byer og tettsteder, og andre overordnede politiske mål krever store endringer i måten ting gjøres på. Ikke minst gjelder dette innenfor samferdselssektoren. Ett av de viktigste utfordringene med dagens NTP-arbeid er dermed dets tendens til å gi «mer av det samme», istedenfor nødvendig endring. Dette skyldes på den ene siden at analysetilnærminger har vært basert på «predict-and-provide», bygget på historiske trender og forutsetninger om fortsatt vekst i transporten. På den andre siden ser man i praksis at målene, strukturen, fordelingen mellom transportformene, og metodiske utfordringer i stor grad videreføres mellom NTPene, uavhengig av hvilken regjering som legger de fram. Spesielt startfasen av arbeidet framstår som veldig definerende, både for valg som tas og for hvilke resultater som kan forventes.

Utfallet av NTP-prosessen henger blant annet sammen med hvem som deltar på de ulike stadiene, og hvordan. Endringer i styringsstrukturen og oppsplittingen av samferdselssektoren i en rekke nye virksomheter synes for eksempel å ha gitt endret dynamikk med konkurranse mellom transportformene og ulike former for påvirkningsarbeid. Både uavhengigheten i faglige råd, strategisk helhetsblikk, og evnen til å håndtere sentrale prioriteringer kan dermed bli utfordret. Også deltakelsen av selskapene, som drives etter AS-prinsipper, må forventes å kunne påvirke arbeidet på måter som ikke nødvendigvis tar hensyn til helheten. Samtidig er det en rekke aktører med potensielt stor relevans for samferdselsplanlegging, som i mindre grad er representert, f.eks. innenfor miljø- og fylkeskommunal forvaltning.

Også NTPs målstruktur har betydning for resultatet. Denne kan beskrives som noe som skjer nedenifra og oppover, hvor de faktiske prioriteringene i vesentlig grad kommer som resultat av institusjonelle forhold og prosesser nedover i systemet. Særlig er etatene og selskapene sentrale i å ta initiativ til prosjekter innen egen sektor. Dette gjør at målene i liten grad blir styrende for aktivitetene. I stedet blir det ofte slik at en etter å ha bestemt seg for et tiltak, gir en beskrivelse av tiltakets evt. bidrag til de ulike målene.

Tilsvarende legger dagens bruk av korridorer som analyseenhet og grunnlag for planlegging, viktige føringer. Både de største trafikkstrømmene, og ikke minst mange av de største utfordringene i dagens transportsystem, er knyttet til transport innen og inn og ut av byer og tettsteder. Dette innebærer at dagens praksis ikke nødvendigvis er den beste måten å få fram de store utfordringene på. I tillegg underutnyttes mulighetene for mer strategisk kobling av NTP mot arealpolitikk og kollektivtransport. Her er det også en utfordring at de store kollektivtransportinvesteringene som utføres i fylkeskommunal regi, primært finansieres over statsbudsjettet i konkurranse med transportvirksomhetenes egne prosjekter.

Mens SVV har ansvar for riks- og europaveiene, har fylkeskommunene ansvar for drift, vedlikehold og investeringer på fylkesvei. Hvordan nåværende innretning av NTP-prosessen og transportsektoren påvirker fylkeskommunenes evne til å ivareta disse ansvarsområdene er vanskelig å tallfeste direkte.

Gjennomgangen i denne rapporten peker likevel på flere elementer av betydning. Ett av disse er nettopp oppsplittingen av transportsektoren, med flytting av ansvaret for fylkesveiene fra SVV til fylkeskommunene (Forvaltningsreformen i 2010), en endring i finansieringsmodellen, og endringer hos transportvirksomhetene. Fylkeskommunal drift, vedlikehold og investeringer finansieres i dag i hovedsak gjennom rammetilskudd og konkurrerer således med andre ansvarsområder. Dette kan tenkes å ha implikasjoner for prioriteringer og langsiktighet.

Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse fra 2023 at kontraktene for drift, vedlikehold og investeringer har blitt dårligere etter oppsplittingen av samferdselssektoren. Dette har redusert stordriftsfordelene på både entreprenør- og byggherresiden og gitt høyere kostnader for SVV og fylkeskommunene samlet sett. Riksrevisjonen antyder i denne sammenhengen at økningen i frie midler som fylkeskommunene fikk tilført for å utføre sine nye oppgaver, ikke nødvendigvis kompenserer for hele ansvarsområdet når kostnadsøkninger og dårligere kontrakter tas i betraktning. Riksrevisjonen peker også på ulike dynamikk knyttet til hvordan budsjettbevilgninger fastsettes, og at dette kan gå på bekostning av langsiktighet og arbeid med å redusere vedlikeholdsetterslepet.

Selv om vi ikke har undersøkt dette nærmere, kan det tenkes at grensenytten for det siste prosjektet som tas med i NTP, sannsynligvis er lavere enn for det første fylkeskommunale prosjektet som ikke realiseres. Dersom denne hypotesen stemmer, vil dette i hovedsak skyldes at nasjonale og fylkeskommunale prosjekter behandles gjennom separate budsjetter og prosesser. Et tiltak kan i så fall være å lage et system hvor slike prosjekter vurderes opp mot hverandre.

Strategiske grep

I lys av ovennevnte utfordringer har vi i denne rapporten foreslått forskjellige strategiske grep som kan bidra til en mer helhetlig oppfølging av transportpolitiske utfordringer. For å forbedre NTP som strategisk styringsverktøy må arbeidet i større grad gjennomføres som en målstyrt prosess, hvor det legges til grunn en metodikk der man planlegger for å nå de transportpolitiske målene. I praksis innebærer dette et skifte fra dagens «predict-and-provide»-tilnærming, til perspektiver basert på «decide-and-provide» eller «design the future». Som vi gir eksempler på, har land som Wales og Østerrike begynt å implementere slike perspektiver og nye metoder. Dette har store implikasjoner for hvordan man planlegger og hvilke valg som tas. I Norge er det lagt opp til at Transport2050-satsningen skal bidra til utvikling av «decide-and-provide»-metoder for praktisk bruk, mens også ITF jobber med prinsipper og anbefalinger som skal kunne brukes for transportplanleggingen i medlemslandene.

Hva gjelder prosess, organisering og deltakelse i NTP-arbeidet vil noen viktige utfordringer kunne løses gjennom tiltak som sikrer bedre helhet og uavhengige utredninger, bredere representasjon, og samtidig et klart skille mellom statens forvaltningsoppgaver og statlig forretningsdrift. Et langsiktig tiltak kan være etableringen av et overordnet transportdirektorat. På kort sikt kan det tenkes etablering av et NTP-sekretariat i SD med flere interne ressurser og muligheten til å bestille analyser fra uavhengige fagmiljøer. I tillegg vil endringer i styringsstrukturen i NTP-arbeidet kunne bidra til å løse utfordringer knyttet til representasjon og rollekonflikter.

Med hensyn til korridorer som analyseenhet vil et alternativ kunne være å planlegge i regioner, og eventuelt en planleggingsprosess med involvering av ulike nivåer, slik det for eksempel gjøres i byutredningene. Ved i tillegg å knytte NTP tettere sammen med regionale planer, kan man også få en sterkere arealpolitikk inn i NTP. Slik politikk er viktig både med hensyn til naturmål, men også fordi arealpolitikken er av vesentlig betydning for omfang og form for transportbehov, og dermed den første pilaren i Unngå-Flytte-Forbedre (UFF-rammeverket) som Klimautvalget setter som premiss for samfunnsplanlegging. Sammen med endringer i styringsstrukturen vil dette kunne sikre bedre representasjon av de store transportpolitiske utfordringer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Det er også spesielt her at systemene henger sammen og må utvikles i sammenheng.

Samarbeid, koordinering og finansiering

Diskusjonene i denne rapporten peker på forskjellige utfordringer knyttet til samarbeid og koordinering mellom og innad i ulike forvaltningsnivåer. Flere av de foreslåtte strategiske grepene kan antas å bidra til bedre samhandling og redusere rollekonflikter. Blant annet vil grepene kunne redusere konkurransedynamikk mellom transportformer og forvaltningsnivåer, gi mer helhetlig koordinering av viktige samferdselsvalg, sikre bredere representasjon, og gi bedre integrering av transport- og arealpolitiske utfordringer på lokalt og regionnivå.

Selv om rapporten ikke diskuterer finansiering i stor detalj vil det generelt være viktig med stabilitet og forutsigbarhet. Dynamikk i fordeling av budsjetter mellom transportformer, forvaltningsnivåer, og år kan påvirke hvilke tiltak som velges og gjennomføres. Dette inkluderer fordelingen mellom statlige og fylkeskommunale tiltak, som kan slå annerledes ut dersom de mer helhetlig vurderes opp mot hverandre. Også sammenhengen mellom investeringer og fordelingen mellom transportformer vil trolig kunne styrkes med en mer helhetlig finansieringstilnærming. Ikke minst vil måten budsjetter bevilges på over tid, kunne gi en skjevhet mellom tiltak på kort sikt og effektiv ressursbruk på lang sikt.

På overordnet nivå peker manglende samsvar mellom ønskene i NTP, og mulighetene for å finansiere disse seg ut som stor utfordring. Dette har i tillegg bidratt til at NTP-behandlingen til en viss grad har blitt en arena for partimarkering, heller enn strategisk transportpolitikk.

NTP som mer strategisk og bedre styringsverktøy

I alt har denne rapporten pekt på flere deler av NTP-prosessen hvor alternativer bør utredes hvis NTP skal bli et mer strategisk og bedre styringsverktøy. Aktørene bør være mer bevist i forhold til utforming av prosessene, styringsstruktur, målstruktur og planleggingsenhet. Dette gjelder helt fra startfasen, siden den er definerende både for valg som tas og for resultater som kan forventes. Tendensen til at måten ting gjøres på i stor grad videreføres fra gang til gang, er en utfordring når business-as-usual hverken er bærekraftig eller forenlig med veien til et lavutslippssamfunn og andre overordnede samfunns mål. Det kan anses som et paradoks at viktige samferdselspolitiske beslutninger som elbilpolitikken og kollektivtransporten ikke primært utvikles innenfor NTP, samtidig som NTP-arbeidet bare delvis forholder seg til politikkområder som klima- og naturmangfold. NTP har en sentral rolle i samferdselspolitikken og NTP-arbeidet er omfattende og krever mye ressurser. At NTP, slik vi konkluderer, har svakheter som strategisk styringsverktøy, bør derfor være et tankekors.

Referanser

- Buus Kristensen, N., Flügel, S., Hovi, I.B., Madslie, A., Wangsness, P.B., Hansen, W., Halse, A.H., Steinsland, C. og B.G. Johansen (2024), 'Transporttetter spørsmål ved fremsyn og backcasting: Vurdering av etablerte transportmodeller og andre verktøy', *TØI-rapport 2051/2024*
- CONCITO (2023), 'Grøn omstilling krever ny tilgang til infrastrukturbeslutninger', *Rapport fra CONCITO, Danmarks Grønne Tænkertank*
- Hegsvold, K., Nenseth, V. og P.B. Wangsness (2022), 'Klimamål og strategier i transportplanlegging i utvalgte land', *TØI-rapport 1931/2022*
- Klima- og Miljødepartementet (2023-2024), 'Meld. St. 35 (2023 –2024) Bærekraftig bruk og bevaring av natur Norsk handlingsplan for naturmangfold', <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-35-20232024/id3054780/>
- Klimautvalget (2023), 'Omstilling til lavutslipp – veivalg for klimapolitikken mot 2050', *NOU 2023:25*, <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/479/2023/10/Klimautvalget-2050.pdf>
- Madslie, A., Hulleberg, N., Kwong, C. K. (2019) Framtidens transportbehov. Framskrivninger for person- og godstransport 2018-2050, TØI rapport 1718/2019
- OECD/ITF (2023), 'Transport Outlook 2023', <https://www.itf-oecd.org/itf-transport-outlook-2023>
- NTP 2018-2029, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/>
- NTP 2022-2033, <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/nasjonal-transportplan/ntp-2022-2033-i-arbeid-ny/nasjonal-transportplan-2022-2033---i-arbeid/id2643246/>
- NTP 2025-2036, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20232024/id3030714/>
- Pinchasik, D.R. (2025), 'Omstilling til et lavutslippssamfunn - Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov i transport- og samfunnsplanlegging', *TØI-rapport 2079/2025*
- Ravlum, I-A. og M. Stenstadvold (2001), 'Overordnet og helhetlig politisk styring? - Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011', *TØI-rapport 543/2001*
- Riksrevisjonen (2023), 'Kvalitet og effektivitet i drift og vedlikehold av riks- og fylkesveier', *Dokument 3:11 (2022-2023)*, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2022-2023/kvalitet-og-effektivitet-i-drift-og-vedlikehold-av-riks-og-fylkesveier/>
- Riksrevisjonen (2024), 'Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes styring og samordning for å nå Stortingets vedtatte klimamål', *Dokument 3:15 (2023–2024)*, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/myndighetenes-styring-og-samordning-for-a-na-stortingets-vedtatte-klimamal/>
- Samferdselsdepartementet, referat fra møte mellom SD og etatene om NTP 2022-2033, januar 2019
- Samferdselsdepartementet, brev av 17. mars 2022
- Samferdselsdepartementet, utredningsoppdrag til Nasjonal Transportplan 2025-2036, av 6. september 2022
- Samferdselsdepartementet, Prop. 1 S (2024-2025)
- Transportvirksomhetene, brev av 13. mai 2022

Vedlegg 1. Implikasjoner og behov for transport- og samfunnsplanlegging ved omstilling til et lavutslippssamfunn i 2050

Basert på gjennomganger og anbefalinger fra Klimautvalget, OECD/ITF, forskningslitteraturen og behov uttrykt i NTP kan det, direkte og indirekte, oppsummeres en rekke implikasjoner og behov på vei til et lavutslippssamfunn: *Hva må være på plass, hvordan bør vi planlegge, hvordan ikke, og hvordan kan og bør vi bruke «nye» metoder og planleggingsperspektiver?* Disse implikasjonene og behovene oppsummeres nedenfor, basert på mer detaljerte diskusjoner og bakgrunn i [TØI-rapport 2079/2025](#) (Pinchasik, 2025). Samme rapport gir også en gjennomgang av bl.a. backcasting, scenariometodikk, planlegging under usikkerhet og «nye» planleggingsperspektiver og forsøker å gjøre disse lettere tilgjengelig for bruk i praksis.

Overordnede prinsipper for planlegging

- Business-as-usual er ikke tilstrekkelig for å oppnå et lavutslippssamfunn i 2050 som samtidig ivaretar målsetninger for blant annet natur og areal og gir effektiv utnyttelse av ressurser.
- Det er behov for en ny/forbedret tilnærming for transport- og samfunnsplanlegging.
- Slik planlegging må muliggjøre strukturelle, alternative og mer transformative, radikale og organisatoriske endringer enn de marginale eller inkrementelle endringene som er vanlig i dag.
- Koblingen mellom transportetterspørsel og utslipp må brytes og planleggingen må «bestemme» eller «designe» fremtiden framfor å løpe etter trender med tiltak.
- Det er behov for langsiktige strategiske visjoner og tilhørende metoder som gir mer helhetlig planlegging på tvers av transportformer og sektorer. Dette må skje i løpet av de neste få årene – og må bidra til å minske risiko for at utslippskutt blir reversible eller at en skaper uønsket stivhengighet.
- Dermed er det behov for et skifte vekk fra business-as-usual-tankegangen og mot fremsynsmetodikk som gir muligheter for helt nye perspektiver på hvordan transportsystemer skal være og hvordan de skal passe inn i et lavutslippssamfunn («reimagine transport systems»).
- Det er behov for metoder og prosesser som resulterer i at langtidsmålene inkluderes i all planlegging. Blant annet må dette sikre at det tidlig settes i gang tiltaksutvikling også for sektorer som ikke har stort utslippsfokus i 2030-sammenheng og at utviklinger og investeringer som er inkompatible med lavutslippssamfunnet i 2050 ikke støttes. En analogi fra et annet felt er at slike investeringer må anses som «stranded assets».

Metodiske behov, fremtidsvisjoner og planlegging under usikkerhet

- Metodeutvikling må ta hensyn til at planlegging skjer under økende usikkerhet.
- Overordnet må det (videre)utvikles og tas i bruk fremsynsmetodikk som kan dekke to sentrale spørsmål: «Hvordan skal fremtiden se ut?» og «Hvordan ser veien til fremtiden ut?»
- Det første spørsmålet medfører et behov for verktøy for å definere *fremtidsvisjoner*, samtidig som de *konkretiseres*. For eksempel kan et åpenbart fremtidsmål for 2050 være et lavutslippssamfunn. Dette er imidlertid lite konkret ettersom det er mange mulige lavutslippssamfunn og med alt fra lavt til høyt forbruk av ressurser (selv om noen varianter åpenbart er mer kompatible også med hensyn til andre fremtidsmål enn andre varianter). Hvordan fremtidsvisjonen ser ut påvirker også hvilke veier til fremtiden som er mulige, nødvendige og tilstrekkelige.
- Tilsvarende er det behov for verktøy og avklaringer med hensyn til hvilke utslipp som skal være igjen. Dette har sammenhenger både mellom sektorer og innad i sektorer, i tillegg til aktivitetsnivåer i ulike deler av økonomien.
- Det andre spørsmålet: «Hvordan ser veien til fremtiden ut?» utløser også behov for analyseverktøy. Disse må videre støtte opp under andre behov og målsetninger også, blant annet ved å inkludere koblinger mot andre sektorer.

- Veien til fremtiden kan i tillegg utvikles på mange måter, blant annet med hensyn til rekkefølgen av tiltak, tidspunktet, kombinasjoner og viktige milepæler. Her bør en, slik Klimautvalget påpeker, ta hensyn til fordelene ved tidlige utslippskutt i form av risikoreduksjon og evt. mål som må oppnås på veien. Klimautvalget anbefaler her 5-årige karbonbudsjetter hvorav de første to skal være mer bindende.
- Verktøy som bidrar til ovennevnte må tas i bruk og videreutvikles og inkluderer blant annet frem-synsmetodikk, backcasting og scenariometodikk, samt en rekke kombinerte og beslektede tilnærminger.
- Fordi backcasting er normativt med hensyn til hvordan fremtiden *skal se ut og hva det skal planlegges for*, kan det være en strategi for å redusere usikkerhet.

Etterspørselsreduksjoner

- Veksten i etterspørsel etter transport under business-as-usual er etter alt å dømme ikke kompatibelt med et lavutslippssamfunn som også oppnår andre viktige mål og utgangspunkter. Så langt har mange tiltak fokusert på «forbedring». Det er behov for utvikling av verktøy og tilnærminger som gjør at transportplanleggingen prioriterer tiltak som unngår utslipp og reduserer utslippsgenererende aktivitet, framfor «flytte»- og «forbedre»-tiltak.
- Redusert transportetterspørsel er også sentral med hensyn til hvordan beslutninger tas, fordi det betyr mye for resultatene av de samfunnsøkonomiske analysene og dermed hvilke prosjekter som anbefales: Økt transport gir raskere lønnsomhet, mens dempet eller redusert etterspørsel gjør at prosjekter (og spesielt de som bidrar til økt transport) blir mindre lønnsomme/mer ulønnsomme.
- Etterspørsel etter transport og etterspørselsreduksjoner må altså ha en sentral rolle, og det er behov for å utvide kunnskapsgrunnlaget til å bedre inkludere hva som driver etterspørsel etter transport, hva folk ønsker å bruke reisetid til, preferanser for ulike transportformer, og hvordan ulike transportformer kan legge til rette for ønsket bruk av reisetiden. Tilsvarende må det forstås hvordan tilrettelegging og effektivitet bidrar til å skape etterspørsel etter transport og etter ulike transportformer. Transport er ikke nødvendigvis et mål, men ofte et middel. En analogi fra et annet felt er at folk ikke ønsker strøm, de ønsker at lyset fungerer.
- Innsikt i etterspørsel er nødvendig for å få bedre innsikt i driverne av transportetterspørselen slik at disse kan påvirkes.

Endringer, drivere og perspektiver på transportetterspørsel

- Ikke minst innebærer dette et behov for bedre innsikt i og bedre kobling mellom transport og arealplanlegging. Arealpolitikk må bli en del av strategisk planlegging. Plassering av boliger, arbeidsplasser og besøksintensive virksomheter som sykehus og kjøpesentre avgjør hvordan transportmønsteret blir og hvordan etterspørselen etter transport ser ut. Dette gjelder særlig i områdene i umiddelbar nærhet av virksomhetene, men gir også ringvirkninger til andre områder. Kjøpesentre og sykehus lokalisert utenfor bykjerner er eksempler på dette. Det må legges vekt på kompakte byer og tettsteder.
- Bedre kobling mellom transport og arealplanlegging kan også medføre behov for kunnskaps- og perspektivutvikling knyttet til konsepter som «tilgjengelighet» (accessibility-oriented transport planning) og «sufficiency/tilstrekkelighet», som man i noen land har begynt å se på.
 - Tilgjengelighet omhandler «the ease with which the activities of the destination can be reached within an acceptable travel time, cost and effort» og er dermed et samspill mellom transport, arealbruk og tilgjengelig tid og egenskaper for/ved for personen (godset). Åpnings-tider/tidsvinduer er også sentrale og digital tilgjengelighet blir også et stadig mer relevant alternativ. Sentrale temaer inkluderer sammenhengen mellom tilgjengelighet og kvaliteter ved transportsystemet (hvor lett er det å komme seg et sted?) og arealbruk (hvor er relevante destinasjoner lokalisert?).

- Sufficiency-prinsippet brukes blant annet i Østerrike og adresserer behovet for adferdsendringer for å få reduksjon i transportmengden.
- Behovet for bedre kunnskap om transportteterspørsel er også knyttet til behovet for å definere en visjon av hvilke (små) utslipp som kan være igjen i et lavutslippssamfunn i 2050 og behovet for å inkludere endringer i trender og transportbehovet generelt – ettersom dette vil påvirke hvilke transportter som foregår i fremtiden.
- Det er dermed behov for innsikt i endringer i næringsstruktur og transportteterspørsel i sammenheng med digitalisering, overgang fra lineær til sirkulær økonomi, nye typer transport og dynamikk (for eksempel delingsmobilitet) og endringer i adferdsmønstre.
- Tilsvarende er det behov for innsikt i «uunngåelig» transport som ikke/i liten grad finnes i dag, men som vil genereres framover for å muliggjøre blant annet energiomstilling og klimatilpasning. På samme måte er det transport som vil genereres som følge av initiativ som Hele Norge eksporterer og Grønt industriløft, og satsningsområder som karbonfangst og -lagring, utbygging av fornybar energi-produksjon, produksjon av batterier og komponenter til fartøy og kjøretøy med nullutslippsteknologi og produksjon og distribusjon av nye typer av drivstoff. Tilsvarende gjelder dette endringer i (internasjonale) handelsmønstre, eksempelvis som følge av endringer i produksjonsstruktur og arbeidsdeling mellom land og mer lokalt forankret produksjon nasjonalt. Lagerstruktur vil kunne reverseres mot en mer desentralisert struktur enn den utviklingen som har vært i senere år.
- Disse trendene er det viktig at fanges opp i planleggingssystemer på en representativ måte. Utfordringen er imidlertid at mye av denne etterspørselen og disse trendene ikke kan avledes gjennom historiske data og er vanskelig å forutse. Selv om det for noen transportter og trender er rimelig konsensus om den kvalitative beskrivelsen av hvilke fordeler og ulemper som disse kan forventes å gi, er den store utfordringen å kvantifisere effektene på transportteterspørselen og verdsette fordelene og ulempene for trafikantene og samfunnet som helhet. En analogi fra et annet felt er at disse elementene, i hvert fall til dels, utgjør «black swans».

Føringer for og synliggjøring i beslutningsprosesser

- Generelt er det behov for samfunnsøkonomiske vurderinger hvor:
 - Det i større grad tas hensyn til andre kvaliteter ved transport enn tidsbruk.
 - Eksempler kan inkludere metodeutviklinger for å måle livskvalitet, sosiale impact og miljø-/økologiske kostnader av transport.
 - Det legges mindre vekt på å legge til rette for høy hastighet i veisystemet, da dette vil begrense samlet energibruk og ha positive ringvirkninger på arealbruk.
 - Stiavhengighet blir vurdert og vektlagt i alle beslutninger fordi transportpolitikken og investeringsbeslutninger legger viktige føringer for hva slags infrastruktur og transportformer det legges til rette for.
 - Det (videre)utvikles metoder for å bedre inkludere hensyn til klima og natur. Her er det også behov for perspektiver på og metoder for verdsetting og kvantifisering av blant annet arealbeslag og sammenlikninger mellom segmenter, da dette i dag er utfordrende (for eksempel sammenlikninger i arealbeslag mellom vei-, sjø- og bane eller mellom person- og godstransport)
- I analyser og beslutningsprosesser må utslipp ikke kun belyses i større grad enn i dag, men må få en sentral *førende* rolle. Dette eksemplifiseres ved at referansebanen som hittil har blitt brukt i NTP-prosessen ikke er i overensstemmelse med oppnåelse av klimamålene og ikke legger føringer.
- Tilsvarende gjelder ikke bare utslipp, men også det totale energi- og ressursbehovet, også med hensyn til kompetanse, arbeidskraft, kraft, arealer, biomasse, mineraler og metaller, samt bruk av kjent, men ikke nødvendigvis moden teknologi. Tilsvarende kan det tenkes et behov for metodikk og inklusjon som også gjør aktivitetsnivået til en føring i planleggingen.
- Det er behov for prosesser og tiltak som sikrer at føringer med hensyn til energibehov og bruk av biomasse ivaretas, og at fokuset, der mulig, er på direkte elektrifisering.

- Det er behov for å utvikle metodikk for å synliggjøre og rapportere ressursbruk og -behov *på tvers* av sektorer. Her må det også tydeliggjøres hva de ulike sektorene skal bidra med.
- På samme måte er det behov for verktøy som synliggjør og muliggjør innsats og fremgang underveis, for evaluering, slik at kursen kan justeres ved behov.
- For transportsektoren er det behov for at det faglige underlaget for beslutninger utarbeides på tvers av transportformer og kompetanse slik at transportsystemet som helhet blir i tråd med et lavutslippssamfunn.
- Klimautvalgets anbefaling om at Norge i større grad bør la seg inspirere av hvordan andre land bruker klimalovene (og å videreutvikle den norske klimaloven), utløser et behov for kunnskap om dette og vurderinger av hva som kan være hensiktsmessig å bruke også i Norge.
- I alt impliserer omstillingen og utfordringer på vei til lavutslippssamfunnet et behov for å revurdere hvilken infrastruktur som bør prioriteres når alt tas i betraktning, herunder både de forskjellige infrastrukturbehovene og samlede effekter som infrastrukturprosjektene har for mulighetene til å oppfylle stadig strengere klimamål (kompatibilitet) og hensyn til klimatilpasning, utslippsreduksjoner, teknologiomstilling og ressurs- og energiknapphet⁶.

⁶ Fritt oversatt konklusjon fra den danske tanketanken CONCITO (2023, s.3).

TØI er et anvendt forskningsinstitutt som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 90 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet driver forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, bøker, seminarer, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside www.toi.no.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, ITS, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transportbehov og generell transportøkonomi. Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forskningssamarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

Postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Postboks 8600 Majorstua
0349 Oslo
Norge

Kontoradresse:

Forskningsparken
Gautstadalléen 21

E-post: toi@toi.no

Hjemmeside: www.toi.no

