

Sammendrag:

Evaluering av Short Sea Promotion Centre Norway

Transportøkonomisk institutt har av Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartement og Samferdselsdepartement fått i oppdrag å evaluere prosjektet Short Sea Promotion Centre Norway (SPC Norway). SPC Norway er et ledd i et europeisk initiativ for å etablere et nettverk av nasjonale sentre som skal promotere nærskipfarten med det overordnede mål å dreie transportmiddelfordelingen i retning av økt sjøverts transport. SPC Norway er organisert som et prosjekt forankret i Maritimt Forum og er finansiert av Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Prosjektet mottar årlig finansiering, men det har fra prosjektets side vært argumentert for behov (og forventet finansiering) for tre års drift for å kunne oppnå de forventede resultater. Denne evalueringen omfatter prosjektets to første år (2003 og 2004), og dette sammendraget oppsummerer:

- hvordan vi har strukturert arbeidet
- en punktvis presentasjon av våre funn fra evalueringen
- konklusjoner
- anbefalinger for videre arbeid

Strukturering av arbeidet

Arbeidet med evalueringen er strukturert i henhold til følgende argumentasjonsrekke:

1. Da opprettelsen av SPC Norway henger sammen med etableringen av tilsvarende initiativer i en rekke andre europeiske land, med bakgrunn i en transportpolitisk argumentasjon på EU-nivå, har vi sett det som hensiktsmessig å analysere de relevante EU-dokumentene som har ledet opp til dette initiativet.
2. Det har vært et argument fra EUs side at arbeidet i de ulike SPC'ene skal tilpasses de ulike nasjonale kontekster. Det neste elementet i evalueringen har vært å analysere hvordan dette initiativet på EU-nivå er kommet til uttrykk i prioriteringer for et norsk SPC, altså

hva oppdragsgiver har ønsket å få utført, og som derved utgjør SPC Norways mandat.

3. Det neste trinnet i evalueringen har vært å analysere hvordan SPC Norways mandat er blitt omformet og konkretisert i planer, altså hvilke arbeidsoppgaver som er planlagt for å oppfylle mandatet.
4. Deretter har vi sammenholdt SPC Norways planer (ved inngangen til året) med rapportering av gjennomført arbeid (ved årets slutt) for å se om de planlagte oppgaver er blitt realisert.
5. Ut fra den kunnskap som har kommet frem gjennom evalueringsprosessen har vi trukket konklusjoner om i hvilken grad SPC Norway har oppfylt sitt mandat i løpet av sine to første virkeår.
6. På grunnlag av dette gir vi også enkelte anbefalinger for hvordan et slikt initiativ kan organiseres i fremtiden.

Følgende former for informasjon har vært benyttet som grunnlag for å gjennomføre evalueringen:

- a. EU-dokumenter som omhandler utviklingen av nærskipfartsinitiativet
- b. Maritimt forums forprosjektrapport og korrespondanse med NHD som har konkretisert SPC Norways handlingsprogram
- c. SPC Norways årsplaner og årsrapporter som har dokumentert hva prosjektet har tatt mål av seg til å gjøre og hva som er blitt gjort
- d. Referater fra råds/styremøter i SPC Norway
- e. Intervjuer med prosjektansvarlig og prosjektleder i SPC Norway
- f. Telefonsamtaler med utvalgte personer innenfor SPC Norways kontaktnett
- g. Spørreskjema til SPC Norways bedriftskontakter

Funn fra evalueringen

Som et resultat av gjennomgangen av det ovenfor opplistede informasjonsmaterialet, vil vi fremheve følgende punkter:

1. Det ligger minst fire uklarheter i initiativet fra EU:
 - a) Hvorvidt SPC skal promotere et eksisterende (og forutsetningsvis konkurransedyktig) nærskipfartstilbud til potensielle brukere, eller om SPC skal jobbe innad i det maritime miljøet for å høyne kvaliteten på nærskipfartstilbudet
 - b) Hvorvidt arbeidet med godstransport og passasjertransport skal likestilles, eller om det bare skal omhandle godstransport
 - c) Hvorfor det argumenteres at nærskipfarten har et image-problem når de undersøkelsene det vises til (flaskehalsstudier og studie utført av dansk firma) tyder på substansielle svakheter
 - d) Hvorvidt dette er et initiativ som gir samfunnsøkonomisk gevinst, eller om det også gir bedriftsøkonomisk gevinst
2. Prosjektledelsen anser behovet for promotering av nærskipfarten å være mindre i Norge enn i Sentraleuropa, og ville ikke anbefalt et slikt prosjekt i Norge isolert sett. De ser allikevel initiativet som en viktig del av et nettverk for en felles europeisk dugnad.
3. Alle dokumentene fra SPC Norway fremhever betydningen av 4 "kritiske suksessfaktorer". Vi har forstått disse som forutsetninger for at prosjektet skal lykkes. SPC Norway er enige i denne forståelsen.
4. 3 av 4 "kritiske suksessfaktorer" utvikles etter vårt syn internt i prosjektet:
 - 1) *forankring i næringen og aktiv deltakelse fra de maritime aktørene,*
 - 3) *inngrep med offentlige tiltak og andre prosjekter samt*
 - 4) *inngrep med European Short-Sea Network og de øvrige SPC.*

Den siste kritiske suksessfaktor:

2) *kritisk innsatsnivå*

oppfatter vi som tildelt finansiering og er dermed eksternt gitt. SPC Norway er enig i denne forståelsen, men hevder at "kritisk innsatsnivå" også omhandler kompetansen prosjektet innehar. Dette elementet er dermed internt generert i form av kompetansen man velger å knytte til prosjektet og

den kompetansen som genereres gjennom prosjektarbeidet.

5. Årsrapportene hevder at de kritiske suksessfaktorene har vært tilstede i tilstrekkelig grad. Dette burde innebære at forutsetningene er tilstede for å gjennomføre prosjektets arbeidsoppgaver. En sammenstilling av planer og rapportering viser derimot at kun 10 av 17 planlagte aktiviteter er dokumentert gjennomført i 2003, mens 15 av 27 planlagte aktiviteter er gjennomført i 2004.
6. Tildelte midler har utgjort ca 75% av beløpene det har vært søkt om, og som *årsplanene* er utformet på grunnlag av. *Årsrapportene* sier derimot intet om hvordan differansen mellom forventet og tildelt beløp har påvirket arbeidet. Med henvisningen til "kritisk innsatsnivå" ville man kunne forvente at noen arbeidsoppgaver ble tatt ut for å oppfylle det kritiske innsatsnivået innenfor de andre oppgavene.
7. Arbeidsoppgavene kan deles i oppgaver med et konkret resultat og oppgaver med mindre målbare resultater. Av oppgaver med konkrete resultater kan prosjektet vise til
 - 1) hjemmeside,
 - 2) linjedatabase,
 - 3) informasjonsmaterieil.De andre gjennomførte oppgavene er av mer esoterisk karakter: Bidra til å informere om..., være i inngrep med..., samspill med..., løpende kommunikasjon med... osv. Uløste oppgaver er i betydelig grad de som eventuelt kunne latt seg dokumentere: Fastslå potensial for sjøtransport, identifisere nye sjøtransporttilbud, avholde konferanse osv
8. Bedriftsintervjuer ble i forprosjektrapporten (som fungerte som årsplan for 2003) hevdet å skulle foretas på grunnlag av intervjuguide og senere dokumenteres. Intervjuguide ble utarbeidet, men i stadig mindre grad benyttet, og samtalene med bedriftene (som skulle utgjøre en betydelig del av arbeidet) er ikke dokumentert. SPC Norways nettside har en "library"-side der slik dokumentasjon kunne vært gjort tilgjengelig.
9. Det hevdes fra SPC Norways side at bedriftskontaktene stort sett har fungert for å oppdatere prosjektets kunnskap om næringslivets transportbehov. Informasjonsstrømmen har dermed gått motsatt vei av hva prosjektet har forutsatt, nemlig promotering av eksisterende nærsjøfartstilbud mot transportkjøpere.

10. Dette forsterkes ved at SPC Norways oppgitte kontaktnett (spesielt for 2004) i vesentlig grad består av de maritime næringsenes egne organisasjoner. Dette tyder på at informasjonsstrømmene har gått fra transportkjøpere via SPC til de maritime næringsers organisasjoner. Dette kan muligens bidra til at aktørene i de maritime næringene blir ytterligere oppmerksomme på transportkjøpernes behov, men forutsetningen for prosjektet (iht. NHD) var at informasjonsstrømmen skulle gå andre veien. Noe kontakt med rederier har allikevel vært nødvendig for å opprette linjedatabasen, som var en premiss fra ESN for deltakelse i nettverket. Andre kontakter, som Bulkforum, er det vanskeligere å se relevansen ved.
11. Med hensyn til denne noe introverte kontaktfaten argumenter SPC Norway at SPC Norway skal informere om sin virksomhet gjennom de maritime aktørene. Vi kan vanskelig se hvordan dette gir verdiøkning.
12. Samtaler med prosjektleder og -ansvarlig tyder på at man erkjente at den ønskede effekten av direkte kontakt med transportkjøpere (med overgang til sjøtransport som resultat) var et for ambisiøst mål, og dermed dreide innsatsen mot mer generell informasjonsspredning mot et bredere nedslagsfelt, på bekostning av mer direkte, målrettet innsats mot enkeltaktører. SPC Norway argumenterer for at det er vanskelig å yte konkrete bidrag til bedrifter, fordi deres logistikk-løsninger er så komplekse. Vi ville forvente at kompetansen man henter inn til et prosjekt som SPC Norway, spesielt siden den er rekruttert fra de maritime næringene, ville være kjent med næringslivets logistikkoperasjoner.
13. Samarbeid med forskningsinstitusjoner har vært et av prosjektets oppgaver. Så vidt vi har kunnet bringe på det rene, har det ikke vært noe samarbeid, kun sporadiske kontakter. Prosjektleder hevdet at han fra starten ønsket prosjektet forankret i næringslivet og ikke i forskningsinstitusjoner. Vi forstår argumentene for dette, men mener prosjektet kunne dratt nytte av å være bedre informert om gjennomført og pågående forskning på området.
14. SPC Norway har opprettet relasjoner til Interreg-prosjektene NMC, RemarccII og NTN (uten å være partner i prosjektene), og årsplanen for 2004 argumenterer for at den regionale dimensjonen er grunnleggende. I og med at det andre steder argumenteres for at høy grad av kompleksitet i logistikk-løsningene vanskeliggjør prosjektets måloppnåelse, mener vi at å bringe den regionale dimensjonen inn i tillegg kun bidrar til ytterligere kompleksitet. Hvis man først disaggregerer, er det dessuten vanskelig å se hvorfor man stanser ved det regionale nivået: Grunnleggende forskjellige transportproblemer eksisterer i like stor grad på bedrifts- og varegruppenivå. Utgangspunktet for dette EU-initiativet er at det europeiske samfunnet og europeisk næringsliv står overfor en del felles utfordringer som nærskipsfarten kan bidra til å løse, og vi anser at det ville vært samlende om SPC Norway konsentrerte seg om disse. Interreg-prosjektene har videre regional utvikling som sitt siktemål, og transportaktiviteter er kun et eventuelt virkemiddel i den sammenheng. Vi ville derfor foreslå tilknytning til rene transportprosjekter.
15. Det argumenteres videre for at tilknytning til Interreg-prosjektene er viktig for å bidra til nasjonal koordinering av innsatsen. Oppdragsgiverne har anbefalt deltakelse i Interreg-prosjekter med nærskipsfartsinnhold for å unngå dublering av arbeidsinnsats. SPC Norway kan bidra ved å gjøre prosjektene oppmerksomme på slikt dobbeltarbeid, men vi kan ikke se at de har påvirkingsmuligheter utover dette.
16. På grunnlag av SPC Norways liste over bedriftskontakter sendte TØI ut et spørreskjema til rederier og transportkjøpere om deres kunnskap om SPC Norway, om linjedatabasen, og om effekter av kontakt med SPC. Respondentene utgjorde altså ikke et "representativt utvalg", men var alle innenfor SPCs eget nettverk. Responsen tydet på god kjennskap til SPCs arbeid, liten kjennskap til nettsiden, omtrent ingen anvendelse av linjedatabasen, omtrent ingen vurdering av å endre valg av transportmiddel og absolutt ingen faktisk endring i transportmiddelvalg. "Suksesshistorien" måtte eventuelt være en eksportør som nå vurderte å bruke nærskipsfart i større grad. Her var det sammenfall i tid mellom innføringen av Maut (vegavgift) i Tyskland og økt informasjon om nærskipsfartens muligheter som potensielt kunne føre til endring i transportløsninger. Et samspill mellom ulike virkemidler (avgifter og promotering) kan altså her synes å gi effekter, men det presiseres at dette var et enkeltstående tilfelle.

Konklusjoner

Etter vårt syn kan en evaluering av hvorvidt SPC Norways virksomhet har innfridd ambisjonene foretas mot følgende kriterier:

1. En påviselig endring i relativ transportmiddel-fordeling på aggregert (makro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil altså komme til syne i norsk og europeisk transport-statistikk
2. En påviselig endring i transportmiddelvalg på bedrifts- (mikro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil komme til syne gjennom ”suksesshistorier”
3. Nedlagt arbeidsinnsats i relasjonsbygging og informasjonsvirksomhet. Dette er den minst mål-bare formen for evaluering, men kan utføres ved at det først gis en konsistent argumentasjon for hvorfor man antar at påvirkning (promotering) skaper atferdsendring (endret transportmiddel-valg), og så analyserer i hvilken grad prosjektets ressurser er anvendt til slike aktiviteter.

Vi vil på grunnlag av de analyser vi har gjort gjennom evalueringen, og som er dokumentert i denne rapporten, hevde at vi ikke kan finne det godt gjort at SPC Norway har oppfylt sine mål i henhold til noen av disse kriteriene:

- På aggregert nivå (transportstatistikk) foreligger ikke data som eventuelt kunne vise endring i relativ transportmiddelfordeling for senere enn 2003, altså det året SPC Norway ble etablert. Prosjektet ville allikevel ikke ha oppfylt dette kriteriet, da
- Endringer i transportmiddelvalg på bedriftsnivå ikke er påvist. Vi oppfatter det som beklagelig at det ikke har vært mulig å få til slike ”suksesshistorier”, da vi anser at dette ville være viktig for den videre promoteringen av nærskipfarten som et konkurransedyktig alternativ.
- Det tredje kriteriet å evaluere prosjektet etter ville kunne utgjøres av ganske enkelt en måling av om ressursinnsats har vært i henhold til en foregående argumentasjon rundt betydningen av initiativet. Dette er betinget av at den forutgående argumentasjon er gjennomført på en logisk konsistent måte som godtgjør at den planlagte ressursinnsats vil gi effekter, til tross for at disse kan være vanskelig å måle direkte. Vi mener å ha vist at den bakenforliggende kommunikasjon av SPC-initiativet fra EU er meget inkonsistent og motstridende, uten at dette har vært fanget opp og utredet ved etableringen av SPC Norway.

Anbefalinger for videre arbeid

Anbefalinger for videre satsing på dette området er avhengig av hvilke ressurser og virkemidler man rår over og hvilket ambisjonsnivå man vil legge seg på med hensyn til målbarhet av virkemidlene. Dersom et

initiativ som SPC Norway ønskes videreført, vil vi anbefale en forutgående redegjørelse for forhold mellom image og realiteter i nærskipfarten, samt forholdet mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk nytte av tilbudet. Dersom en konkluderer med at det er viktigere å arbeide med realitetene enn med image, vil det være nødvendig å rette arbeidet mot de maritime næringene med tanke på å utvikle bedre nærskipfartstilbud. Da må det imidlertid fastslås at det er slik det skal arbeides: Man skal bruke kunnskap om transportbrukernes behov til å utvikle tilbud som er bedre tilpasset kravene i de markedssegmentene man ønsker å utvikle.

Dokumentasjonen fra prosjektet gir ikke inntrykk av at det arbeides langsiktig med de kontaktene man har oppnådd, men gir snarere av tilfeldige møter i andre, tilstøtende fora. Med henvisning til at slik relasjonsbygging er ressurskrevende, vil vi derfor poengtere behovet for en strategisk gjennomtenkning av hvem man skal bygge relasjoner med og hvorfor, og så arbeide for å utvikle slike relasjoner.

Vi vil videre anbefale at man avstår fra fortsatt import av tidsriktige, men lite konkrete, begreper fra EUDokumenter som ”bidra positivt til”, ”være i inngrep med”, ”skape bevissthet om” og ”samspill med”. Begrepene er positivt ladet, men lite anvendelige for å gi anvisninger om konkrete mål og handlinger, eller om ansvarsfordeling og ansvarliggjøring.

Kun et fåtall av de andre SPCene er, så vidt vi har kunnet bringe på det rene, fullfinansiert med statlige midler. Vi støtter EUs argumentasjon om at et offentlig økonomisk engasjement kan være riktig for å sikre langsiktighet, stabilitet og immunitet fra sterke, kommersielle aktører, men innbydelse til en ko-finansieringsmodell (OPS) vil kunne verifisere initiativets legitimitet i markedet, og - hvis vellykket - bidra til å øke finansieringen av aktivitetene. NHD har i mange år medfinansiert tre norske Euro Info Centre som også inngår i et europeisk nettverk. En nylig foretatt evaluering av disse (på EU-nivå) var, så vidt vi forstår, positiv. Man kan muligens se nærmere på denne modellen. Eventuelt kan en også tenke seg at en anbudsinvitasjon for et slikt prosjekt vil kunne generere innovative alternativer fra markedet. Tilbakemeldinger fra markedet tyder på at prosjektledelsen og -medarbeiderne anses å inneha høy maritim kompetanse, men dersom en viderefører målet om målbar overføring av gods til sjø bør høyere grad av logistikkompetanse i initiativet søkes. Dersom en ønsker en videreføring av det som nå er blitt den viktigste, faktiske tilnærmingen, nemlig generell promotering, kan en overveie å dra nytte av kompetansen til eksisterende promoteringsbyråer.