

Det umuliges kunst?

**Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og
samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå**

Tor Lerstang
Morten Stenstadvold

Det umuliges kunst?

**Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og
samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå**

**Tor Lerstang
Morten Stenstadvold**

Tittel: Det umuliges kunst? Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå

Forfattere: Tor Lerstang
Morten Stenstadvold

Dato: 09.2001

TØI rapport: 531/2001

Sider 164

ISBN Papir: 82-480-0215-2

ISBN Elektronisk:

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Norges forskningsråd,
OSIE-programmet

Kvalitetsansvarlig: Jon Inge Lian

Emneord: Evaluering
Fylkesplanlegging
Samordning
Transportpolitikk

Sammendrag:

Rapporten presenterer en studie av nyere forsøk på å etablere helhetlig regional areal- og transportpolitikk i to norske byområder:

- Plan for transportsystemet i Sørkorridoren i Oslo-regionen

- Plan for langsiktig byutvikling på Jæren.

Prosjektets problemstillinger er knyttet til:

- Konflikter i skjæringsflaten mellom effektive sektorprosesser og behovet for lokal politisk styring og legitimitet

- Hva som faktisk oppnås av helhet og samordning

- I hvilken grad institusjonelle rammer styrte utfallet og hvilke institusjonelle reformer som er aktuelle for å oppnå en bedre rolledeling og bedre samordning.

Rapporten diskuterer ulike effektivitetsbegreper. Det er stor grad av usikkerhet knyttet til utfallet av prosessene når det gjelder å oppnå høy grad av prioriteringseffektivitet. Planene har søkt å ivareta behovet for lokal politisk styring og legitimitet, men har allikevel manglet i den foretatte tilkobling til lokale politiske organer, spesielt blant kommunene.

Rapporten gjennomfører en analyse av den oppnådde grad av horisontale og vertikale samordning som er oppnådd og karakteriserer dette som lavt til moderat. Aktørene har i stor grad tilpasset seg institusjonelle rammer, men mange ønsker å styrke fylkesplanenes status og virkeområde, og bygge opp en mer samlet regional transportetat under folkevalgt styring. Institusjonsutviklingen innenfor transportsektoren kan imidlertid svekke mulighetene for en bedre samordning i framtiden.

Title: Mission impossible? Application of county planning to achieve coordinated and consistent transport policies at the regional level

Author(s): Tor Lerstang
Morten Stenstadvold

Date: 09.2001

TØI report: 531/2001

Pages 164

ISBN Paper: 82-480-0215-2

ISBN Electronic:

ISSN 0808-1190

Financed by: The Research Council of Norway

Quality manager: Jon Inge Lian

Key words: County planning
Evaluation
Integrated planning
Transport policy

Summary:

The report examines two contemporary efforts to achieve comprehensive and consistent transport policies in urban areas. One, Sørkorridoren, is a county plan for a major transport corridor in the Oslo region. A second, the urban area of Jæren, regards a county plan for the greater urban area around the city Stavanger.

The analysis focuses on conflicts related to the efficiency of the processes, the need for involvement of local elected bodies and political ownership to the products, to what degree coordination and consistency has been achieved and institutional aspects related to the case studies and further development of regional transport planning.

The report questions to what degree a high level of planning efficiency has been achieved. The cases represents major efforts with respect to political involvement, especially in the case Jæren. However, in both cases the links to the municipal level of decision making represents a major challenge regarding implementation. Regarding the need for coordination and consistency with sectoral and local planning, the degree achieved in the cases rates between low and moderate, according to the applied definitions. In general, the planning actors have adjusted their scope and work to the established institutional framework. However, many hold strong opinions regarding the need for changes, i.e. the formal status of county planning and to develop a new body for transport planning at the regional level.

Language of report: Norwegian

Forord

Rapporten presenterer resultatet av en studie av hvordan fylkesdelplaner har fungert som samordnings- og planleggingsverktøy innenfor dagens transportplanlegging. Fokus er satt på hva som er oppnådd og vurdering av behovet for institusjonelle endringer med utgangspunkt i to case studier, fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren og fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.

Arbeidet er finansiert av Norges forskningsråd gjennom forskningsprogrammet Offentlig sektor i endring (OSIE).

Prosjektleder har vært forskningsleder Tor Lerstang. Tor Lerstang og cand. polit. Morten Stenstadvold har utført analysene og skrevet rapporten i fellesskap. Jan Usterud Hanssen har deltatt i deler av datainnsamlingen. Avdelingsleder Jon Inge Lian har vært kvalitetssikrer.

Sluttredigering av rapporten er utført av sekretærene Bjørg Mannsverk og Tove Ekstrøm.

Oslo, september 2001
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttssjef

Jan Vidar Haukeland
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Bakgrunn og innledning.....	1
1.1 Prosjektets bakgrunn.....	1
1.2 Prosjektets innretning.....	3
1.3 Prosjektets to case	4
1.4 Gjennomføring av analysearbeidet	5
2 Planenes formål og rammer	7
2.1 Planleggingens bakgrunn og formål.....	7
2.2 Planenes tidsperspektiv og konkretisering.....	8
2.3 Vertikal og horisontal deltakelse	9
2.4 Sentralisert eller desentralisert planprosess?	11
3 Problemstillinger knyttet til planprosessen	13
3.1 Planprosessens kobling til det formelle plansystemet.....	13
3.2 Grad av helhetlig versus sektorbasert planlegging.....	16
3.3 Asymmetri mellom aktørene i planprosessen	20
3.4 Omfang av planlegging versus regelstyring i prosessene	25
3.5 Institusjonelle rammers styring av planprosessene	28
3.6 Politisk eller faglig/administrativt styrte prosesser?	30
4 Planleggingens utfall.....	33
4.1 Fokus på planleggingens resultater	33
4.2 Effektivitet i motsetning til politisk-demokratisk forankring?	33
4.3 Grad av samordning i planene	42
4.4 Institusjonelle rammers betydning for utfallet.	48
5 Konklusjoner	54
6 Referanser.....	57

Vedlegg 1: Sørkorridoren - dokumentasjon og oppsummering

Vedlegg 2: Fylkesplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Vedlegg 3: Intervjuguide - Helhetlig samferdselspolitikk med fokus på rolledeling mellom sentrale og lokale myndigheter

Sammendrag:

Det umuliges kunst?

Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå

Prosjektets bakgrunn er knyttet til ønsker om å få etablert mer helhet, mer effektivitet og bedre ressursallokering i samferdselspolitikken, både på nasjonalt og regionalt nivå. Hovedproblemstillinger i prosjektet er knyttet til hva som kan oppnås på det regionale nivået innenfor dagens planlegging og med fokus på:

- Hvilke konflikter ligger i skjæringsflaten mellom effektive sektorprosesser og behov for økt demokratisk styring og legitimitet?
- Hva oppnås av helhet og samordning i planleggingen og står ønsket om helhet i motsetning til en vellykket implementering av planene?
- Hva betyr de institusjonelle rammene for utfallet? Hvilke institusjonelle reformer er nærliggende med tanke på en bedre rolledeling nasjonalt – regionalt og en mer helhetlig regional samferdselspolitikk?

Prosjektet følger opp disse problemstillingene i to case-studier av nyere, omfattende forsøk på å etablere en regional helhetlig areal- og transportpolitikk:

Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren, som omfatter transport og lokaliseringsspørsmål i en korridor på tvers av fylkene Oslo og Akershus. Planområdet dekker deler av Oslo, Ski, Oppegård og Ås og følger områder rundt store transportåre som Ev 6, Ev 18 og jernbanen sørover fra Oslo mot Østfold og Sverige. Fokus var på å klarlegge det overordnede transportsystemet i korridoren, i første rekke utbygging av hovedvegnett og dobbeltspor på jernbane. En ønsket også å legge rammer for arealutnyttelsen i regionen. Fylkesdelplanen ble lagt fram i mai 1997 og vedtatt av fylkestinget i Akershus 2. mars 1999 og av bystyret i Oslo 19. januar 2000.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren, som har som formål å utarbeide mål og retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport, samt være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkeskommune og kommuner. Planområdet dekker byutviklingen på hele Jæren med de sentrale vekstkommunene Stavanger og Sandnes og omegnskommunene Sola, Randaberg, Klepp, Time, Hå, Gjesdal, Rennesøy, og Strand. Arbeidet har sin bakgrunn i tidligere arbeid med Transportplan for Nord-Jæren hvor prinsipper for samordnet areal- og transportplanlegging sto sentralt. Store arealkonflikter mellom byutviklings- og vernehensyn er en viktig del av bakgrunnen. Fylkesdelplanen ble lagt fram 31. januar 2000 og vedtatt av fylkestinget i Rogaland 10. oktober 2000.

Analysen har tatt utgangspunkt i tre sett av variable; bakgrunnsvariable, analysevariable og utfallsvariable:

Bakgrunnsvariable. Dette er dimensjoner som brukes til å plassere planprosessene i forhold til formålene og de relevante institusjonelle rammer: Vurdering av planenes bakgrunn og formål, deltakelse horisontalt fra regionen og vertikalt fra ulike nivåer, planenes tidsperspektiv og grad av konkretisering og grad av sentralisert versus desentralisert prosess.

Begge planene inneholder kortsiktige og langsiktige elementer. De kortsiktige elementene (f.eks infrastruktur) omfatter i stor grad tiltak planlagt i andre fora og besluttet på andre arenaer enn fylkesplanen/fylkeskommunen. De langsiktige elementene i fylkesplanene (arealbehov, tettsteds/byutvikling) er mer i tråd med den rolle fylkesplaninstrumentet er tillagt. Det er bred deltakelse i begge prosessene. Med utgangspunkt i den tematiske vektleggingen kan det likevel virke som kollektivtrafikken er underrepresentert på Jæren, mens for Sørkorridoren mangler både arealpolitikken og kollektivtrafikken gode formelle koblinger til planprosessen. Begge planprosessene må i hovedsak oppfattes som desentraliserte, med en lokal og regional forankring.

Analysevariable. Dette er dimensjoner knyttet til selve planprosessen og som bidrar til å forklare eller kaste lys over planleggingens utfall: Prosessens kobling til formelle plansystemer, grad av helhetlig versus sektorbasert planlegging, asymmetri eller dominans i forholdet mellom aktørene, omfanget av planlegging vs. regelstyring i prosessen, institusjonelle rammers styring av prosessen og omfang av politisk versus faglig/administrativ styring.

Infrastrukturdelene av planene har gode koblingen til de rullerende plansystemene, men det kan være sprik mellom lokal problemsforståelse og nasjonale prioriteringer. Andre områder, for eksempel arealplanlegging og drift av kollektivtrafikk, er mer uklart fundert. Fellestrekk ved begge planprosessene er at viktige deler av iverksettingen skjer i egne fora utenfor selve fylkesdelplanen, ofte av aktører som kan skjerme seg fra påvirkning når beslutninger om iverksetting fattes. Når det gjelder deltakelse, har fylkesdelplanen for Jæren en vesentlig mer sammensatt deltakelse enn Sørkorridoren, noe som selvsagt har sammenheng med planens brede formål knyttet til byutviklingen. Vi ser innslag av både regel- og planstyring i begge prosessene. Begge planene inneholder elementer av regelstyring ved at tidligere planer administreres inn som premisser for planleggingen. Planen for Jæren har likevel et sterkere innslag av planstyring, bl a ved at det lange tidsperspektivet åpner for større spennvidde med hensyn til løsningsmuligheter. Begge planene har tilpasset seg de foreliggende og gitte institusjonelle føringer og har i liten grad problematisert de institusjonelle rammene. Begge planene går imidlertid inn på kommunenes domene i arealplanspørsmål. Sørkorridoren behandler arealplanene nærmest deskriptivt, mens Jærplanen søker å oppnå vinn-vinn løsninger ved å fokusere på felles langsiktige løsninger på arealkonflikter. Det er klart at planprosessen på Jæren har hatt et langt sterkere politisk engasjement enn i Sørkorridoren, som har vært en mer entydig administrativt styrt prosess. Det kan virke som om fylkesdelplan for Jæren er det case med sterkest politisk og faglig maktbasis og som dermed skulle ha størst mulighet for vellykket implementering. Sørkorridoren derimot, kan mangle en tilstrekkelig politisk maktbasis.

Utfallsvariable. Disse tre dimensjonene forsøker å karakterisere hva slags resultater planprosessene har ført til: Om planleggingen har vært instrumentelt

rettet og mål – middel effektiv og/eller har søkt å skaffe seg en høy grad av demokratisk forankring og politisk legitimitet, i hvilken grad planen kan sies å være samordnet og hvilken betydning institusjonelle rammer hadde for resultatet.

Når det gjelder planenes effektivitet og politisk legitimitet, fant vi at en i begge prosessene har søkt å legge til rette for effektivitet og demokratisk forankring innenfor de rammene plansystemet og ansvarsforholdene gir. Et viktig moment er at disse elementene må være avstemt i forhold til hverandre. En plan må ha tilstrekkelig faglig styrke i form av kostnads-, resultat- og prioriteringseffektivitet, samtidig som behovet for politisk legitimitet og eierskap blir ivaretatt.

I forhold til effektivitet har vi vist at denne er svekket som følge av fylkesdelplanenes manglende kobling til implementeringsapparatet. Usikkerhet rundt virkemidler og forutsetninger for planenes langsiktige perspektiv reduserer også sannsynligheten for at planene skal ha den helhetlig retningsgivende funksjon de var tiltenkt. I begge planene finner vi at organisering og prosess har søkt å ivareta flere av kravene til effektiv virkemiddelbruk og politisk og demokratisk legitimitet. Samtidig finner vi viktige begrensninger i prosessene hva gjelder mulighetene til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk og i den politiske og demokratiske forankringen. For Sørkorridoren tydeliggjøres dette av den begrensede rolle planen har spilt i påfølgende planprosesser som NTP og Oslopakke 2. Jær-planen har en bedre effektivitet gjennom den rollen planene har spilt i avklaring av arealpolitikken. Allikevel hersker det usikkerhet om hvor langt kommunene vil følge planen.

Begge planene har søkt å ivareta hensynet til demokrati og politisk legitimitet på en måte som kan sies å være i tråd med god planleggingspraksis. Likevel ser vi at deltakelsen fra relevante aktører varierer. Det er en betydelig asymmetri mellom aktørene i selve planprosessen og det politiske eierskapet i forhold til planene varierer. Sørkorridoren har som plan en relativt usikker politisk og demokratisk forankring, spesielt i relasjon til primærkommunene i området. Byutviklingsplanen for Jæren har sterkere forankring, spesielt i kommunene. Den fylkespolitiske forankringen er trolig også sterkere gjennom den løpende aktiviteten til den politiske styringsgruppen. Problemet for en helhetlig regional planlegging er at det planinstituttet som benyttes, fylkesdelplanen, har lite direkte kobling til iverksettingsapparatet, noe som bidrar til å begrense planleggingen praktiske betydning – både for den fysiske planleggingen og lokalpolitikken.

Samordningen i begge fylkesdelplanene er klart territoriell i den forstand at en søker å samordne tiltak innen et gitt område, både horisontalt og vertikalt. Fylkesdelplanen for Jæren framstår som et samordnet produkt i et utpreget langsiktig perspektiv, men stor bredde i samordningen. Samtidig er gjennomføringen ganske usikker. I Sørkorridoren forsøker en å få til en samlet avveining mellom satsing på kollektivinfrastruktur og veg, men uten å rokke ved sektorenes autonomi når det gjelder å fastlegge hvor den tunge infrastrukturen skal bygges. Ut fra våre definisjoner av samordning karakteriseres nivået som moderat i planen for Jæren og lavt til moderat for Sørkorridoren. Det framstår også som relativt omkostningsfritt for aktører å bryte ut av den samordning som planene legger opp til. De institusjonelle rammer legger heller ikke til rette for en helhetlig, samordnet politikk over et så stort virkefelt som areal- og transportpolitikken utgjør. Vi har vist at det på det regionale nivå er store

samordnings- og koordineringsproblemer i areal- og transportplanleggingen. Disse problemene fortoner seg ikke mindre hvis en gir seg i kast med mer omfattende intrasektoriell samordning.

Tiltak som kan styrke planlegging og gi økte muligheter for bedre samordning av tiltak

Aktørene i planene har en rekke forslag som etter deres oppfatning kunne bidra til å styrke den horisontale samordningen. Et viktig tiltaksområde vil være å styrke fylkesplanenes formelle status og legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner. Dette er i tråd med de anbefalinger Oppgavefordelingsutvalget gir (NOU 2000:22). Rettsvirkninger av fylkesplaner for arealdisponering av regional karakter er sannsynligvis en nødvendig, men neppe tilstrekkelig forutsetning. Utvikling av lovgrunnlaget må følges av tiltak for å styrke planformens legitimitet gjennom mer direkte former for samarbeid og medvirkning fra kommuner og sektorer. Planlovutvalget (2001) har tatt opp behovet både for at fylkesdelplanen i større grad kan få rettsvirkninger på arealsiden og at kommunene må trekkes enda mer aktivt inn i den regionale planleggingen. Våre informanter peker også på at planleggingsmiljøet og –kapasiteten bør bygges ut, også med tanke på at planlegging og oppfølging er en kontinuerlig prosess, som ikke uten videre eller i sin helhet kan settes bort til konsulentmiljøer. Mekanismer som i større grad sikrer konsistent atferd mellom statsetater på regionalt nivå, vil også styrke den horisontale samordningen.

Sist, men ikke minst, er deltakerne opptatt av å få etablert en mer samlet, regional transportetat under folkevalgt styring og med ansvar for investeringer i regional infrastruktur, drift og kjøp av transporttjenester. Staten må da legge til rette for dette, gjennom overføringer av tilskuddsmidler, bevilgninger og delegering av myndighet til kjøp av transporttjenester. En slik regional etat ville kunne ta et betydelig ansvar i relasjon til mye av den ad hoc pregede planlegging som i dag ligger til grunn for pakkelsninger og bompengoordninger. Stortingets positive innstilling til å gi adgang til vegprising i lokale områder gir nettopp en åpning for å se elementene infrastruktur, drift og kjøp av tjenester i sammenheng, og uten at midlene er forhåndsdefinert f eks til investeringsformål, slik bompengoordningene hittil har været bundet av. Regjeringen har i St. meld. nr 31 (2000-2001) foreslått å overføre fylkesmannens ansvar for miljø og landbruk regionalt til fylkeskommunen for bedre å se de areal- og ressursbaserte sektorene i sammenheng. En slik reform kan også fungere som en styrke for den type fylkesdelplaner som her er studert.

Det kan dermed se ut som om det burde være mulig å få til en mer helhetlig regional areal og transportplanlegging gjennom endringer i ansvars- og oppgavefordelingen. Samtidig er det flere mulige barrierer for en slik utvikling.

Institusjonsutviklingen som barriere for samordning?

En utfordring for gjennomføring av reformer som legger til rette for en helhetlig regional areal- og transportpolitikk, er de trender som ligger til grunn for institusjonsutviklingen i Norge. I tråd med de grunnleggende Weberianske

prinsipper om byråkratisk organisering er den norske statsadministrasjonen spesialisert og hierarkisk. Inndelingen av ansvarsområder tar delvis utgangspunkt i et funksjonelt prinsipp og delvis et geografisk prinsipp. En viktig trend i norsk forvaltningsutvikling har vært desentralisering fra staten til fylkeskommunene og kommunene. Mye tyder på at dette er en prosess som vil videreføres, jmf. St meld nr 31 (2000-2001) Kommune, fylke og stat – en bedre oppgavefordeling. Den samme meldingen åpner imidlertid for et høyere regionalt nivå for samferdselsområdet enn fylkeskommunen ved å støtte den pågående prosessen med å redusere antall vegkontor fra dagens 19 til 5-8. Implikasjonene av denne prosessen for mer helhetlig areal- og transportpolitikk for funksjonelle områder av type Sørkorridoren og Jæren kan vanskelig forutsies før en det foreligger klarere forslag til lokal organisering av de statlige samferdselsetater i relasjon til dagens fylker og de større byområdene.

I de senere år har institusjonsutviklingen i offentlig sektor i økende grad blitt inspirert av "New Public Management" tankegangen. Samferdselssektoren er en av de sektorene som er sterkest preget av dette. Viktige drivkrefter har vært ønske om *mer effektiv utnyttelse av ressursene og god overordnet politisk styring* av sektoren. Utviklingen skaper utfordringer i forhold til samordning mellom aktørene innen areal- og transportområdet. En kan oppleve situasjoner med overlappende ansvarsområder som ikke avklares, det kan også oppstå ansvarshull i gråsonen mellom ansvarsområder og aktørene har ikke incentiver til å ta hensyn til eksternalitetene av egen virksomhet. Aktører som tidligere bar preg av å være samfunnsinstitusjoner som ble brukt som politiske instrument for å oppnå målsettinger utover eget virkeområde, er i økende grad organisert som egne resultatområder. I enkelte tilfeller er aktørene splittet opp i separate resultatenheter, til dels i konkurranse med hverandre. Fokus på egne resultatområder og manglende incentiver til helhetlig avveining av hensyn, legger ikke til rette for samordning på tvers av ansvarsgrensene.

Institusjonsutviklingen kan derfor tolkes å gå i en retning som kan lede mot økte samordningsproblemer og dermed være i direkte motstrid til en målsetting om utviklingen av en mer helhetlig og samordnet regional areal- og transportpolitikk. Selv om en er enig om målet – økt regional samordning – og har virkemidler som kan få til en slik utvikling, er det ikke sikkert at disse virkemidlene oppfattes å være en del av settet av virkemidler de rådende trender i institusjonsutviklingen gjør bruk av.

Summary:

Mission impossible?

Application of county planning to achieve coordinated and consistent transport policies at the regional level

The motivation behind this project is to establish a more closely integrated, better coordinated and more efficient resource allocation in the transport sector, both at national and regional levels. The main questions the project address are concerned with what can be achieved within the current planning framework with regards to:

- ?? Which conflicts arise when trying to balance a wish for efficient sectoral processes and the need for democratic control and legitimacy?
- ?? What level of integration and coordination can be achieved in planning, and is the wish for integration a barrier for successful implementation of plans?
- ?? How does the institutional framework affect the outcome of the planning? Which institutional reforms can contribute to the development of a more appropriate division of responsibilities and better integrated regional transport policies?

The project pursues these questions in two case studies of contemporary attempts to develop integrated regional land-use and transport policies in Norway.

The county plan for the Sørkorridoren transport corridor address land-use and transport policies in a corridor spanning the Oslo and Akershus counties. The planning area is to the south of Oslo and includes the main rail and road transport routes to Sweden and Europe. The aim of the plan was to determine future main transport arteries for both road and rail, and establish guidelines for future land-use in the area. The plan was submitted in May 1997 and adopted by the County Council in Akershus May 2nd, 1999 and the City Council in Oslo January 19th 2000.

The County plan for long-term urban development on Jæren, concerns urban development in the greater metropolitan area around the cities of Stavanger and Sandnes. The aim of the plan was to develop long-range goals and guidelines for land use and transport, clarify areas of conflict and provide a framework for the development of binding policies for state, county and municipal authorities. The planning is part of a long-term land use and transport planning effort in the area. Conflicts between urban development, conservation and farming are factors motivating the planning. The plan was submitted January 31st 2000 and adopted by the County Council in Rogaland on October 10th 2000.

The analysis is based on three sets of variables – background variables, process variables and outcome variables.

Background variables. These are variables used to describe the character of the planning: Planning background and purpose, participation horizontally from the regions and vertically from the different levels of government, planning perspective, degree of specificity in the planning and to what degree the planning is centralised or decentralised.

We find that both plans contain both short- and long-term elements. The short-term elements are mainly infrastructure measures developed in policy arenas outside the county planning. Long-term elements (i.e. land-use, urban development) are more within the scope of ordinary county planning. Participation by various decision-making bodies and the public has been quite extensive in both cases. The participation has been most extensive in the Jæren plan, due to the chosen organisational structure and the wide range of themes in the plan. However, public transport seems to be insufficiently addressed in the Jæren plan, while Sørkorridoren fails to address both land-use and public transport in an adequate manner. Both planning processes are decentralized, with a local basis of participants from regional state bodies, the County Governor, the county municipality and affected municipalities.

Process variables. These are variables that concern key elements in the planning process and that may explain the outcome: The coupling of the processes to the formal planning system, the degree of integrated vs. sectoral planning, the asymmetry between actors, the role of the institutional framework and the extent of political vs. administrative control over the process.

The infrastructure elements of the plan are largely incorporated in the national infrastructure planning. However, the study reveals that there can be gaps between local and national priorities. Other elements, i.e. land-use and public transport, have more tenuous links. In both plans, key elements in the plans are decided and implemented in other decision arenas than the county plan. Thus, certain actors can isolate their decision-making from outside influence from other actors and processes. This may create asymmetry between actors in the planning, which contribute to reduce the degree of actual integration in the planning.

Both plans complies well with the existing institutional framework and do not explicitly challenge the existing division of responsibilities. However, both plans attempt to establish guidelines for land use, which is an area that is the municipalities' domain. Sørkorridoren provides rather vague, descriptive guidelines, while Jæren attempts to provide win-win solutions by focusing on common long-range solutions to long-standing land use conflicts. The Jæren process has a significantly stronger political involvement than Sørkorridoren, which is an administratively managed process. It also appears that Jæren has a firmer political and professional basis and therefore is more likely to be implemented. Sørkorridoren on the other hand, appears to lack sufficient political backing with respect to land use aspects.

Outcome variables. These are to what degree instrumental rationality is evident in the planning, whether the plan is characterized by means-end efficiency and to what degree the plan generates sufficient political legitimacy. We also examine the degree of actual integration in the planning and the role of the institutional framework in shaping the outcome.

We have found that both plans have tried to ensure efficiency and political legitimacy within the limits given by the planning system and the division of responsibilities in the sectors. Efficiency is however weakened because the County planning institute lack a coupling to actors with an implementation apparatus. Uncertainty over available policy measures, and the preconditions for the plans long-term perspectives, also reduce the possibility of the plan having its intended function. Political legitimacy is weakened in Sørkorridoren due to the lack of political involvement in the process and the negative reactions of local municipalities to the attempt to impose land-use policy guidelines. Although the Jæren plan has greater political legitimacy, the study questions whether the municipalities will adhere to the outlined land use principles in the long run.

The coordination and integration achieved in the plans are clearly territorial. Different measures within a geographically determined area are considered in a coordinated and consistent manner, across horizontal and vertical levels. The Jæren plan appears to be an integrated product, with the integration spanning a wide range of issues. However, long term planning implementation is uncertain. The Sørkorridoren plan attempts to weigh between investment in public transport infrastructure, and road infrastructure but without impairing the autonomy of the sectors with regards to the location of the infrastructure in the corridor. Based on our definitions of levels of integration, the achievements are characterized as moderate for the Jæren plan, and low to moderate for Sørkorridoren.

In general, the study indicates that the institutional framework did not provide for the development of a genuinely integrated regional policy over an area as wide ranging as land-use and transport policy.

Measures to strengthen the role of integrated land-use and transport planning

One important measure is to increase the formal status and legitimacy of the County plan compared to sector plans and municipal plans. This should be augmented by measures to increase the legitimacy of the planning through more direct forms of cooperation and participation from municipalities and sectors affected by the planning. One area of special concern is land-use policy, where a more regional approach necessitate more active municipal involvement. Our informants also call for increased planning capacity in the Counties, in order to reduce reliance on consultants. Mechanisms that ensure consistent behaviour from state authorities will also strengthen regional integrated planning. Our informants also stress the need for a stronger regional transport authority, with responsibility for road infrastructure, operations and maintenance and public transport. However, this must be preceded by appropriate institutional reform, ensuring sufficient control over measures and means. Some steps in the right direction have already been taken. The introduction of road pricing has been delegated to the regional/local level, and certain areas of responsibility, namely local environment and agriculture are to be transferred from the County Governor to the County municipality. In conclusion, the development of a better integrated regional planning seems possible. On the other hand there are also obstacles to this development.

Institutional trends as a barrier to integrated planning?

Norwegian institutions are organized in accordance with the Weberian principles of specialization and hierarchy. The division of responsibility is based partly on a functional and partly on a geographical principle. An important trend has been an increasing decentralisation of responsibility from state to regional and municipal levels. This trend is likely to continue in the future. However recent proposals for reorganisation of the National Roads Authority may introduce a superregional level for the transport area, in the range of 5-8 regions in contrast to today's 19 counties. The implications of this for integrated land use and transport policies are so far uncertain, but it's obvious that it poses a challenge.

In the last decade, the New Public Management (NPM) school of organisation has inspired institutional reform in the transport sector in Norway. Important motivations have been a wish for higher efficiency and a more strategic perspective in political decision making. This development has been followed by a trend of organizing public actors in the transport sector according to a corporate model with increased market orientation, devolution, managerialism and the use of contracts to regulate relations between different parts of the organisation. In some cases, former public actors have been split into separate business units, with a competitive relationship between them. Some of these actors (i.e. telecom, railways) used to have roles as social institutions under the old state controlled regime, being used as tools to ensure employment and development in the regions. These were to a large degree politically defined roles, and are not included in the mission brief of the new market oriented actors. The focus of these actors will naturally be to maximise profits, and they have less incentives to take externalities into consideration or to cooperate with other actors in order to achieve societal goals for the common good.

The NPM-inspired trends in public institutional reform seems to be moving in a direction which can lead to increased coordination and integration problems. This development might therefore be contradictory to the development of integrated policies. Although there is agreement about the general goal, increased integration of transport and transport planning at the regional level, the measures that could achieve this are not a vital part of the inventory of measures that current institutional reform initiatives employ.

1 Bakgrunn og innledning

1.1 Prosjektets bakgrunn

Prosjektets bakgrunn er knyttet til ønsker om å få etablert mer helhet, mer effektivitet og bedre ressursallokering i samferdselspolitikken, både på nasjonalt og regionalt nivå. På nasjonalt nivå er den viktigste reformen utviklingen av nasjonale helhetlige planer på tvers av samferdselssektorene gjennom Nasjonal transportplan. Dette er et arbeid som fortsatt er i en utviklingsfase, og hvor det er lagt vekt på å høste erfaringer gjennom evalueringer av samarbeidsprosesser mellom transportetater nasjonalt og mellom sentrale og lokale aktører. Stortinget har ved behandlingen av de tidligere langtidsplanene for samferdselssektoren også bedt om at forholdet mellom statlige myndigheter og fylkeskommunene utredes innenfor denne sektoren (Innstilling til S nr 273 til St meld nr 37 (1996-97)).

En rekke faglige analyser viser betydningen av å se sammenhengen mellom elementer i transportpolitikken og mellom transport- og arealpolitikk. Studier av byområder med kø- og miljøproblemer viser at det er nødvendig å se prising, tilbud av infrastruktur og drift av kollektivtransport i sammenheng (Larsen m fl 2000). Andre studier viser betydningen av å se sammenhenger mellom tiltak på transportområdet og arealplanleggingen (Nielsen m fl 2000, Næss 1997). I byområder er det komplekse gjensidige avhengigheter mellom areal- og transportmarkedene (Skogstad og Johansen 2000). Eksempler er studier som viser at spredning av arbeidsplasser har stor betydning for bilhold og bilbruk i storbyer (Fosli og Lian 1999) og at etablering av nye kjøpesentre kan gi økt biltrafikk (Hanssen og Fosli 1998). Flere studier viser at en mer aktiv regulering av parkeringsmarkedet, som er en gråsoner mellom areal- og transportmarkedet, har et interessant potensiale for å endre reisemiddelfordelingen i de største byene (Brendemoen m fl 1999, Rekdal 1999).

Som vist støttes intensjonene om mer helhet i samferdselspolitikken av forskningsbasert kunnskap som viser potensielle gevinster for effektivitet, ressursallokering og bymiljø. Dette reiser en rekke problemstillinger ettersom mer helhetlige tilnærminger på et regionalt nivå lett støter på hindringer av substansiell og institusjonell karakter. Et eksempel er at den samfunnsmessige effektiviteten av mange nasjonale tiltak som for eksempel veg- og jernbaneutbygging i større byområder i stor grad vil bestemmes av lokale markedsforhold. En rekke tidligere prosjekter har vist hvordan de institusjonelle rammene for samferdsels- og arealpolitikken kan være til hinder for en helhetlig samferdsespolitikk. En bred evaluering av prosessen med transportplanarbeidet i de ti største byområdene (TP10) på begynnelsen av 90-tallet viste at "sikre" finansieringskilder rettet mot riksveginvesteringer kom til å dominere i beslutningsprosessen lokalt på bekostning av dokumentert gode løsninger og tiltak til beste for kollektivtransport

og miljø (Mydske m fl 1992, Sager 1994). Et annet funn var at de mer tradisjonelle aktørene innen lokal samferdselsplanlegging kom til å dominere prosessene gjennom stor kompetanse på området. Nye aktører i lokal samferdselsplanlegging, som representerte areal og miljøvern hadde derimot problemer med å få sikret nok oppmerksomhet for sine temaer. En fant også at grunnlaget for å finansiere satsinger på investering og drift i kollektivtrafikken manglet (Lerstang og Stenstadvold 1993, Spangen 1995).

En analyse av samordningsproblemer i hovedstadsområdet på oppdrag for Hovedstadsutvalget viste at det mangler formelle samordningsfora mellom stat, fylker og kommuner og transportselskaper for samordning av infrastrukturinvesteringer, areal- og transportpolitikk og drift av kollektivtrafikk (Fosli 1996). Dagens ansvarsdeling skaper i tillegg spillsituasjoner mellom aktørene som medfører at viktige elementer i en helhetlig samferdselspolitikk står i fare for å følges opp tilstrekkelig (Hervik og Bræin 1992). Dette gjelder områder hvor ansvaret er relativt uavklart eller hvor aktørene har motstridende interesser innenfor arealpolitikk, parkeringspolitikk og i forhold til kollektivtrafikken (Spangen 1995, Osland og Kråkenes 1998). I en studie av iverksettingen av TP10-arbeidet i Drammen viste Spangen (1995) at de institusjonelle forutsetningene for en helhetlig lokal samferdselspolitikk ikke var til stede gjennom manglende samsvar mellom ansvar for politikken, myndighet til å gjennomføre den og dernest evnen til å gjennomføre den. Blant de områder hvor de institusjonelle rammene kunne utvikles for å ivareta dette pekes bl a på:

Endre fordeling av ansvar for tiltakene i den lokale areal- og transportpolitikken

Utvikle et bedre finansieringssystem enn dagens rammeoverføringer for den lokale kollektivtransporten

Klargjøre ansvar for å finansiere og bygge ut infrastruktur for den lokale kollektivtransporten

Gi fylkeskommunen adgang til å gi bindende retningslinjer som del av en regional arealpolitikk

De institusjonelle rammebetingelsene ligger lite til rette for å utnytte kunnskap om virkemidler i en helhetlig transportpolitikk som sikrer hensyn til framkommelighet, effektiv ressursbruk og miljøhensyn. Spesielt vanskelig kan dette være i områder hvor flere fylker, i tillegg til kommuner, hører sammen i en funksjonell samferdselsregion (Hovedstadsutvalget 1997). Etersom effektiviteten av ulike løsninger i stor grad avhenger av forhold knyttet til lokaltrafikken i et lokalt transportmarked, er det naturlig å knytte samordningen til et økt lokalt ansvar. Dette er også en av grunnene til at Oppgavefordelingsutvalget har kommet med forslag om en mer samlet og politisk styrt samferdselspolitikk på regionalt nivå (Oppgavefordelingsutvalget 2000). Dette utvalget har, i likhet med Planlovutvalget, også foreslått å gi fylkeskommunen adgang til å gi bindende retningslinjer for arealbruk av regional karakter (Planlovutvalget 2001). Dette kan bidra til å styrke muligheten for å etablere mer helhetlige regionale areal- og transportplaner, blant annet i byområdene. Forslaget er i tråd med ønsker som er signalisert både i nasjonale retningslinjer for areal- og transportplanlegging (Miljøverndepartementet 1993) og senere stortingsmeldinger om arealpolitikk og

regional planlegging (St meld nr 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk).

Spørsmålet om bedre samordning horisontalt av areal- og transportplanlegging i funksjonelle regioner har, som nevnt, bred faglig og politisk støtte. Det er også gode faglige argumenter for og et politisk ønske om ytterligere desentralisering av politisk myndighet på samferdselsområdet. Samtidig er det viktig å ivareta hensyn til nasjonale mål for framkommelighet, sikkerhet, miljø og ressursbruk på tvers av regionale og lokale inndelinger, blant annet knyttet til nasjonale transportnett, byutvikling og bytrafikk. Rolledelingen mellom sentrale og lokale myndigheter vil derfor være en viktig dimensjon i diskusjonen om mer helhet i samferdselspolitikken på et regionalt nivå. TØI foreslo derfor at prosjektet skulle baseres på case studier av nyere forsøk på mer helhetlige regionale tilnærminger i Norge. Dette vil være utgangspunktet for å vurdere mulighetene for å legge bedre til rette for regionale helhetsløsninger gjennom mer effektive planprosesser og institusjonelle reformer.

1.2 Prosjektets innretning

Prosjektet satte i utgangspunktet opp en rekke problemstillinger for arbeidet. Disse omfattet:

Hvilke institusjonelle muligheter og begrensninger finnes for en vellykket implementering av helhetlig regional samferdselspolitikk?

Hvilke konflikter foreligger mellom helhetlige tilnærminger og effektive sektorprosesser?

Hvilke muligheter foreligger for økt demokratisk styring og legitimitet gjennom desentralisering innenfor en helhetlig ramme?

I hvilken grad blir helhetlige planer gjennomført og hva betyr styrken til de enkelte sektorene?

I forlengelsen av dette var det ønskelig å drøfte modeller for å fremme effektive lokale transportløsninger gjennom økt lokalpolitisk ansvar og som kunne ivareta behovet for helhetlig nasjonal samferdselsplanlegging.

Prosjektet hadde imidlertid forutsatt at det skulle foreligge en tilleggsfinansiering utover basisdelen fra Forskningsrådet. Ettersom dette ikke lot seg realisere, har vi valgt å konsentrere arbeidet om to case studier rettet mot følgende hovedproblemstillinger:

Hvilke konflikter ligger i skjæringsflaten mellom effektive sektorprosesser og behov for økt demokratisk styring og legitimitet?

Hva oppnås av helhet og samordning i planleggingen og står ønsket om helhet i motsetning til en vellykket implementering av planene?

Hva betyr de institusjonelle rammene for utfallet? Hvilke institusjonelle reformer er nærliggende med tanke på en bedre rolledeling nasjonalt – regionalt og en mer helhetlig regional samferdselspolitikk?

I de senere år er det gjennomført en rekke planprosesser i Norge hvor et av formålene har vært å utvikle en mer helhetlig tilnærming til samferdselsplanlegging innenfor dagens institusjonelle system. Slike tilnærminger består av regionale planer, f.eks. for funksjonelle byregioner, eller planleggingsarbeid i transportkorridorer i storbyområder. Mange av disse prosessene er inspirert av nasjonale retningslinjer for areal- og transportplanlegging (RPR for areal- og transportplanlegging, MD rundskriv T-5/93) og erfaringer fra ulik forsøksvirksomhet og transportplanarbeid i de ti største byområdene fra begynnelsen av 90-tallet (TP10). De regionale planene har i tillegg til transport ofte også viktige dimensjoner i seg knyttet til langsiktig arealbruk, byutvikling og miljø. Disse regionale planene har ofte, men ikke alltid, vært formalisert som fylkes- eller fylkesdelplaner etter plan- og bygningsloven.

Siden TP10-arbeidet i de ti største byområdene, for omtrent 10 år siden, er det ikke tatt større nasjonale initiativ rettet mot transport, byutvikling og miljøforhold i storbyene i Norge (Nielsen m fl 2000). I lys av dette er mye av initiativet til å arbeide med slike problemstillinger i stor grad overlatt til lokale aktører og lokalt initiativ. Dette har dels resultert i prosesser med forsøk på utvikle regionale planer som nevnt, men også en rekke initiativ i form av lokale avtaler basert på brukerfinansiering og spleiselag mellom sentrale og lokale myndigheter. Formålet har i stor grad vært rettet mot å finansiere nye infrastrukturprosjekter i større byområder som gjelder veg, bane og miljøtiltak. Mange av disse såkalte transportpakkene er resultatet av komplekse lokale prosesser mellom sektorens aktører og hvor lokale trafikale flaskehalser og gjennomkjøringsproblemer har stått sentralt. Denne type tiltak kan være egnet som et effektivt middel til å nå mer avgrensede mål om realisering av infrastruktur, men også som element i et overordnet program byutvikling og miljøforbedring (Langmyhr 1997).

1.3 Prosjektets to case

I denne studien har vi av praktiske årsaker valgt å se bort i fra mulige case som bare har vært rettet mot transportpakker for å realisere en portefølje av transporttiltak. Vi har derimot festet oss ved to nyere case av den mer helhetlige og regionale typen, hvor forholdet mellom transport og byutvikling har stått sentralt. Den ene gjelder Sørkorridoren, en transportkorridor sørøst for Oslo. Den andre er Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Begge planene er vedtatt som fylkesdelplaner og er et resultat av langvarig samarbeid mellom transportsektorens aktører og lokale og regionale myndigheter fra stat, fylke og kommuner.

Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren omfatter transport og lokaliseringsspørsmål i en korridor på tvers av fylkene Oslo og Akershus. Planområdet dekker deler av Oslo, Ski, Oppegård og Ås og følger områder rundt store transportårer som Ev 6, Ev 18 og jernbanen sørover fra Oslo mot Østfold og Sverige. Fylkesutvalget i Akershus og byrådet i Oslo vedtok høsten 1995 å sette i gang arbeidet med en felles fylkesdelplan. Det var forutsatt i vedtakene at arbeidet i hovedsak skulle ta opp spørsmål om reismiddelfordeling, utbyggingsretning av veg og stasjonslokalisering på nytt dobbeltspor for jernbanen. Fylkesutvalget i Akershus pekte på at miljøhensyn burde være en grunnleggende premiss i

planleggingen. Byrådet i Oslo pekte på at arbeidet gjaldt å klarlegge det overordnede transportsystemet i korridoren og rammer for arealutnyttelsen. Fylkesdelplanen ble lagt fram i mai 1997 og vedtatt av fylkestinget i Akershus 2. mars 1999 og av bystyret i Oslo 19. januar 2000.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren har som formål å utarbeide mål og retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport, samt være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkeskommune og kommuner. Planområdet dekker byutviklingen på hele Jæren med de sentrale vekstkommunene Stavanger og Sandnes og omegnskommunene Sola, Randaberg, Klepp, Time, Hå, Gjesdal, Rennesøy, og Strand. Fylkesutvalget i Rogaland vedtok et mandat for arbeidet 15. juni 1998 og pekte i denne forbindelse på at arbeidet skulle være langsiktig med hensyn til valg av utviklingsretninger, men forutsatte at retningslinjer skal følges opp i alle planer når disse er formelt vedtatt og godkjent. Arbeidet har sin bakgrunn i tidligere arbeid med Transportplan for Nord-Jæren hvor prinsipper for samordnet areal- og transportplanlegging sto sentralt. Store arealkonflikter mellom byutviklings- og vernehensyn er en viktig del av bakgrunnen. Fylkesdelplanen ble lagt fram 31. januar 2000 og vedtatt av fylkestinget i Rogaland 10. oktober 2000.

1.4 Gjennomføring av analysearbeidet

Prosjektet er basert på en strukturert studier av planene, utredninger, behandlingsdokumenter og informantintervjuer. I arbeidet har vi definert ulike typer forklaringsvariable som grunnlag for datainnsamlingen og analysene. Empiriske funn er sammenholdt med relevant teori der hvor dette er naturlig. Til hjelp i arbeidet har vi delt de ulike variable inn i tre distinkt forskjellige grupper: Deskriptive bakgrunnsvariable som beskriver egenskaper ved casene, analytiske variable som kan bidra til å forklare resultater og utfallsvariable, som representerer dimensjoner som vi er opptatt av i forbindelse med planenes utfall. Innholdet i de tre gruppene variable er:

Bakgrunnsvariable. Dette er dimensjoner som brukes til å plassere planprosessene i forhold til formålene og de relevante institusjonelle rammer: Vurdering av planenes bakgrunn og formål, deltakelse horisontalt fra regionen og vertikalt fra ulike nivåer, planenes tidsperspektiv og grad av konkretisering og grad av sentralisert versus desentralisert prosess.

Analysevariable. Dette er dimensjoner knyttet til selve planprosessen og som bidra til å forklare eller kaste lys over planleggingens utfall: Prosessens kobling til formelle plansystemer, grad av helhetlig versus sektorbasert planlegging, asymmetri eller dominans i forholdet mellom aktørene, omfanget av planlegging vs. regelstyring i prosessen, institusjonelle rammers styring av prosessen og omfang av politisk versus faglig/administrativ styring

Utfallsvariable. Disse tre dimensjonene forsøker å karakterisere hva slags resultater planprosessene har ført til: Om planleggingen har vært instrumentelt rettet og mål – middel effektiv og/eller har søkt å skaffe seg en høy grad av demokratisk forankring og politisk legitimitet, i hvilken grad planen kan sies å være samordnet og hvilken betydning institusjonelle rammer hadde for resultatet

Datainnsamling og analysen av de to case Sørkorridoren og Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren er strukturert i forhold til de ulike variable som beskrevet over. Case studiene, i Vedlegg 1 og 2, er ført fram til konklusjoner om prosessene og deres utfall i relasjon til formelle vedtak og planenes iverksettelseskapasitet. Rapportens hoveddel er også bygget opp etter de tre grupper variable: Kapittel 2 sammenfatter formål og innretning av de to planene (bakgrunnsvariable), kapittel 3 analyserer problemstillinger knyttet til rammer og prosess (analysevariable) og kapittel 4 drøfter planleggingens utfall (utfallsvariable).

I Vedlegg 3 er gjengitt den generelle strukturen i den intervjuguide som er brukt i case studiene. I hver av de to casene er guiden noe tilpasset ved at vi enkelte steder også har trukket inn konkrete deler av planene som vi ønsker at informantene forholder seg til. I de to casene har vi utført ca 2 timer lange intervjuer med nøkkelinformanter fra styringsgrupper og sekretariat, transportsektorene, fylkeskommunene og kommunene. I case Sørkorridoren er 8 personer intervjuet. I case byutvikling på Jæren er også 8 personer intervjuet.

2 Planenes formål og rammer

2.1 Planleggingens bakgrunn og formål

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Vi finner ganske bred enighet blant aktørene om bakgrunnen for arbeidet med fylkesdelplanen som startet med transportplanarbeidet i Stavangerområdet på begynnelsen av 90-tallet. Dette arbeidet ble ført videre i Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ) i annen halvdel av 90-årene. Mens TPNJ fokuserte på arbeidet med en handlingsplan for infrastruktur og drift, ble også visse generelle mål og strategiske prinsipper for arealbruk tatt opp til en vurdering i relasjon til de fire berørte kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg. Enkelte peker på at arealspørsmålene modnet under arbeidet med TPNJ, og at en derved fikk tro på at et videre arbeid med dette kunne lykkes.

Det er bred enighet om at fylkesdelplanen skal bidra aktivt til å avklare byvekstretninger og rydde opp i største arealkonfliktene mellom utbyggings- og verneinteresser. Samtidig skal planen legge opp til kollektivvennlige løsninger og nødvendig grad av fortetting i utbyggingsområdene, spesielt ved knutepunkter i det regionale kollektivsystemet. Sammenliknet med TPNJ anses fylkesdelplanen å være mer kunnskapsorientert. Handlingsaspektet anses viktig, men mer uvisst enn i TPNJ. Det er relativt stor enighet blant aktørene om de nevnte hovedformålene med planleggingen og at fylkesdelplan er en egnet planform.

Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren

Utgangspunktet var en oppfatning hos flere av aktørene om at det forelå en noe uryddig og uavklart situasjon i planområdet med statlig og kommunal planlegging av transport og arealbruk som manglet koordinering. De tunge infrastrukturplanleggingsprosessene som var i gang i området tydeliggjorde koordineringsbehovet. Fylkeskommunen og statlige transportetater som Jernbaneverket hadde også i utgangspunktet en felles interesse i å prøve å påvirke kommunenes arealdisposisjoner slik at disse i større grad kunne støtte opp under kollektivvennlige løsninger. Fylkeskommunens initiativ om bruk av fylkesdelplan som et koordinerende grep ble oppfattet som legitimt av deltakerne, noe som ses i sammenheng med foreliggende RPR for areal og transportplanlegging (RPR/SAT) og andre styringssignaler fra Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet om bruk av denne planformen ved planlegging av infrastrukturtiltak for veg og bane gjennom fylker og regioner.

Også her er det relativt bred enighet om hovedformålet for fylkesdelplanen: Å legge grunnlaget for en balansert utbygging av transportinfrastruktur i innfartskorridoren til Oslo fra sør. Utgangspunktet for planleggingen var behovet

for å modernisere jernbanetilbudet og kapasitetsproblemer på vegnettet. Utvikling av knutepunktstasjoner, stamvegtraseer og tidsrekkefølge på gjennomføring av transportprosjektene er stikkord for planleggingsobjektene. I denne sammenheng ønsket enkelte aktører også å trekke inn kommunenes arealpolitikk i diskusjonen.

2.2 Planenes tidsperspektiv og konkretisering

Fylkesdelplan Jæren

Planen diskuterer arealbehov og byutviklingen på Jæren i et 40-års perspektiv, fram til 2040. Fylkesdelplanen omfatter ingen klare etapper i gjennomføringen, selv om rekkefølge av ulike hovedtiltak diskuteres på en eksplisitt måte. Det finnes imidlertid ingen distinkt handlingsdel med kostnadsberegninger og finansieringsplaner. Planen må ses som et felles grunnlag for kommunenes bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven (pbl) og ulike verne- og sektorplaner, særlig på transportsiden. Planen har en viktig funksjon mot statlige myndigheter med innsigelsesmyndighet etter pbl og søker å etablere en felles plattform mellom aktørene når det gjelder arealvern og praktisering av retningslinjer i planen som skal avløse regjeringens midlertidige etableringsstopp for visse nye kjøpesentre. Disse eksemplene viser at planen kan få viktige funksjoner også i et kortsiktig handlingsperspektiv i forhold til lokaliseringsspørsmål og arealplansaker etter plan- og bygningsloven.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

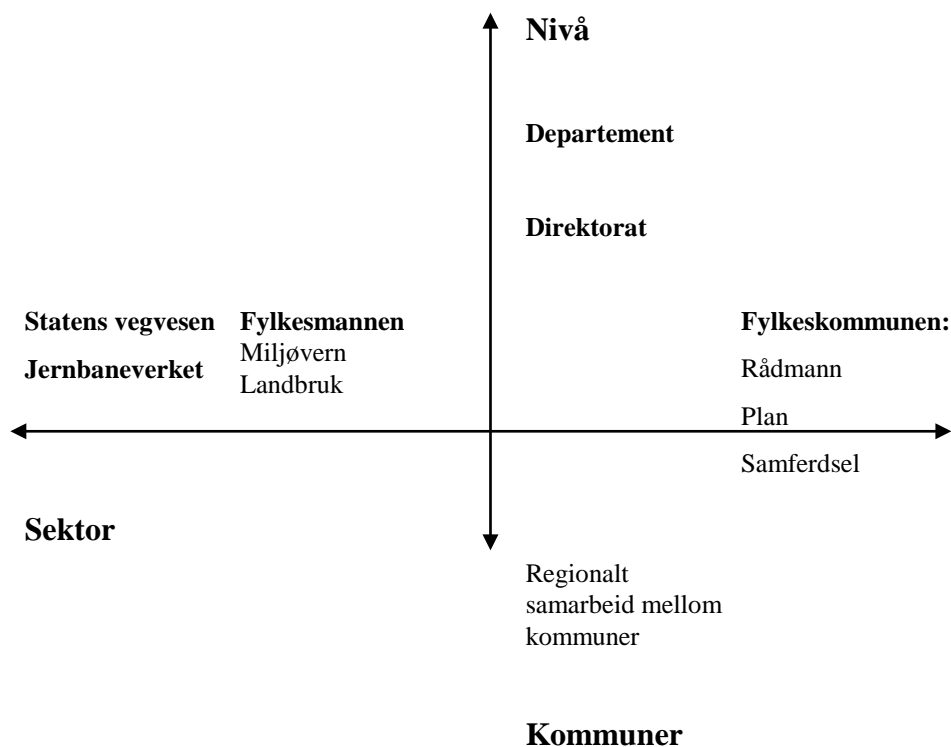
Planens vurderinger og underliggende beregninger har i hovedsak et 20-års perspektiv, fram mot 2015. Planen har imidlertid både mer kortsiktige og mer langsiktige elementer. Når det gjelder banebaserte kollektivløsninger har planen skilt ut tiltak også på kortere sikt (0-10 år). Infrastrukturinvesteringer som er vurdert i planen er ment å være grunnstammen for transport langt utover i århundret, noe som gir planen et perspektiv som i realiteten går betydelig lenger enn 2015. Planen oppfattes som konkret på infrastrukturen. Dette gjelder i mindre grad på andre og tilgrensende områder som drift av kollektivnettet, utbygging av buss- og bybanetraseer og arealpolitikk. Planen gir imidlertid ingen anbefalinger om valg av ny stamvegtrase gjennom området, men nøyer seg med å presentere fordeler og ulemper ved ulike alternativer prinsipppløsnings. Valg av løsning tar allikevel vegvesenet selv stilling til i form av en anbefaling i en senere og særskilt konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Selv om begge planene inneholder kortsiktige og langsiktige elementer er de kortsiktige elementene i planene i stor grad planlagt i andre fora og besluttet på andre arenaer enn fylkesplanen/fylkeskommunen. Det som er "genuint" fylkesplanbasert er det langsiktige elementene i planene. Dette er i tråd med den rolle fylkesplaninstrumentet er tillagt, og kan ses som en naturlig følge av plansystemets utforming og de institusjonelle forholdene som danner rammen for planleggingen.

2.3 Vertikal og horisontal deltakelse

Planlegging vil i varierende grad involvere aktører på forskjellige nivåer og fra forskjellige sektorer. Den vertikale dimensjonen gjelder primært koblingen mellom politiske og administrative nivåer som stat, fylke og kommune. Det horisontale nivået gjelder deltakelse fra ulike organer og sektorer på samme geografiske eller administrative nivå, det vil si Jæren (Rogaland) og Sørkorridoren (Oslo/Akershus).

Nedenstående figur gir en oversikt over mulige sektorer og nivåer som kan involveres i areal- og transportplanprosesser på regionalt nivå (etter Solheim 1991):



Figur 1: Sektorer og nivåer i transportplanlegging.

I utgangspunktet er det klart at alle relevante aktører bør delta i en slik prosess. Dette er grunnleggende prinsipp for demokratiske prosesser (Eriksen 1992). Økende antall aktører vil ofte innebære større spennvidde i målsetninger og interesser, og dermed større utfordringer i forhold til å utforme løsninger. Det kan derfor være viktig å avgrense betydningen av "relevante aktører" slik at en ekskluderer det som oppfattes som særinteresser (Eriksen op.cit.). Problemet ligger i å foreta en slik avgrensning uten samtidig å undergrave prosessens legitimitet.

Vi er først og fremst opptatt av i hvilken grad planleggingen har trukket inn deltakere langs disse dimensjonene for å sikre en helhetlig, regional planlegging.

Fylkesdelplan Jæren

Den vertikale deltakelsen er ivaretatt ved at sentrale og regionale statsetater, fylkeskommunen og 10 kommuner i regionen er trukket inn på ulike måter i organisasjonen. Arbeidet er politisk styrt av en styringsgruppe som består av sentrale fylkespolitikere og ledende kommunale politikere, bl a fylkesordfører og ordførere. Staten sentralt er representert ved Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet, som sammen med Jernbaneverket, har observatørstatus for arbeidets prosjektgruppe. Fylkesmannen i Rogaland og Statens vegvesen Rogaland har viktige roller i planleggingen gjennom aktive bidrag i prosjektgruppe og sekretariat. Primærkommunene deltar også i selve utredningsarbeidet gjennom at alle er representert i prosjektgruppen. I tillegg deltar Stavanger og Sandnes også i sekretariatet. Sekretariatet i fylkeskommunen er også supplert med en representant for Jærrådet, et frivillig samarbeidsorgan for Jærkommunene. Det horisontale nivået i regionen er også søkt ivaretatt ved at den politiske styringsgruppen også fungerer i relasjon til det tidligere igangsatte transportplanarbeidet på Nord-Jæren som arbeider parallelt med en bybaneutredning. Med den sentrale rolle som regional satsing på kollektivtrafikk har i arbeidet, synes etater som representerer disse områdene noe fraværende i de utøvende ledd av arbeidet med fylkesdelplanen. Dette kunne bedre vært ivaretatt ved f eks at Samferdselsdepartementet hadde observatørstatus som de to andre departementene, at Jernbaneverket hadde en aktiv faglig rolle i prosjektgruppen, og at samferdselsetaten i fylkeskommunen som driftsansvarlig for kollektivtrafikken også deltok i prosjektgruppen. Når det gjelder arealpolitikk, som et helt sentralt tema for byutviklingsplanen, er både den vertikale og horisontale koblingen søkt ivaretatt gjennom bred deltakelse, noe som kan gi planen styrke i en senere implementeringsfase.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Deltakelse vertikalt knytter seg til om relevante aktører på forskjellige forvaltningsnivåer har deltatt i planleggingen. Statlige etater som Jernbaneverket og Statens vegvesen har stått sentralt i både i styringsgruppen og sekretariat, mens Fylkesmannen fungerte i en tilbaketrukket rolle nærmest som observatør i en samarbeidsgruppe. Oslo (som fylke) og Akershus fylkeskommune har vært pådrivere for arbeidet, både i styringsgruppen og sekretariatet. Follokommunene Ski, Oppegård og Ås har vært representert i styringsgruppen og en samarbeidsgruppe, men uten noen aktiv rolle i sekretariatet. Den horisontale deltakelsen, som gjelder omfanget av relevante sektorer som deltar, har vært omfattende. Dette gjelder regionale veg- og jernbaneetater som har bidratt i hele arbeidet og transportselskaper som SL og Oslo Sporveier som har deltatt i delutredninger. På arealsiden har spesielt Akershus fylkeskommune og Plan- og bygningsetaten i Oslo stått for bidragene og etter samråd med Follokommunene. Andre statlige sektorer som f eks representerer jordvern har ikke deltatt direkte, men indirekte vært representert gjennom Fylkesmannens rolle som observatør i en samarbeidsgruppe. Det går fram at fylkesdelplanen har en relativt vag tilkobling til kommunenes arealpolitikk. Likeledes er koblingen uklar når det gjelder ansvarlige for driften av kollektivtrafikken i Akershus fylkeskommune. Studien indikerer at den manglende fokus på kollektivtrafikkens driftsside kan ha sammenheng med at

en i denne fasen ønsket å fokusere på alternative fysiske løsningsmuligheter for kollektivtrafikken snarere enn driftsøkonomiske forhold ved bestemte løsningsalternativer. Dette må innebære at vurderingene av kombinerte buss/baneløsninger har karakter av mer å være mulighetsstudier enn grunnlag for valg av bestemte løsninger som står foran sin gjennomføring.

Vurdering

Det vil alltid være forskjeller i aktørenes roller og betydning i planprosesser. I den samordnede areal- og transportplanleggingen som ble gjennomført i de ti største byene (TP10) var det de tradisjonelle aktørene innen areal og transport som kommunene og Statens vegvesen som dominerte prosessen. Nye aktører i planleggingen, som fylkesmannens miljøvernavdeling, og samferdselskontoret i fylkene fikk begrenset gjennomslag for sine interesser. (Lerstang og Stenstadvold 1993).

I de to fylkesdelplanprosessene ser vi en bred deltakelse. Med utgangspunkt i den tematiske vektleggingen kan det likevel virke som kollektivtrafikken er underrepresentert på Jæren, mens for Sørkorridoren er mangler både arealpolitikken og kollektivtrafikken gode formelle koblinger til planprosessen.

2.4 Sentralisert eller desentralisert planprosess?

Denne dimensjonen retter seg mot graden av statlig engasjement og initiativ i planleggingen. I TP10 var staten initiativtaker og formulerte de overordnede mål for planleggingen. Gjennomføringen av planleggingen var desentralisert til lokale myndigheter og statlig styring i prosessen var liten. Dette førte til at lokale fortolkninger av målene og lokalt baserte problemoppfatninger til en viss grad fortrenget sentrale myndigheters målsettinger med planen, i den grad at planen mistet mye av sin mening for sentrale myndigheter (Mydske et. al 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993). Et viktig spørsmål er derfor i hvilken grad sentrale myndigheter deltar i utformingen og gjennomføringen av planleggingen, eller om planleggingen primært er lokalt fundert. Koblingen av planprosessen til det nasjonale plansystemet kan være en indikator på dette.

Fylkesdelplan Jæren

Vi er her særlig opptatt av sentrale statlige myndigheters engasjement i initiering og gjennomføring av planleggingen. Det meste av arbeidet i fylkesdelplanen fremstår som resultat av en desentralisert prosess, med regionale statlige etater som deltakere og tilpasset statlige rammer og styringssignaler. Disse rammer og styringssignaler er, ifølge informantene, i første rekke knyttet til arealvern, samordnet areal- og transportplanlegging, jfr St meld nr 29 (1996-97) og regjeringens midlertidige stopp i etablering av visse kjøpesentre. Motsatt, hevder flere, har en prøvd å få signaler eller rammer fra Samferdselsdepartementet når det gjelder bybanesatsing, men uten at dette har ført fram. Generelt gjelder at mål og virkemidler er definert lokalt, og at sentrale myndigheter har vært lite synlige som aktører i planarbeidet. Dette kan delvis forklares ut fra at sentrale interesser som

gjelder arealvern og veginfrastruktur har vært representert gjennom regionale statlige myndigheter på fylkesnivå. I tillegg ligger føringer fra staten i Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter plan- og bygningsloven. Spesielle føringer er dessuten gitt gjennom Miljøverndepartementets og andre sentrale myndigheters behandling av arealkonflikter i kommuneplaner bl a fra Stavanger og Sandnes. Statens atferd er for øvrig søkt samordnet i fylkesdelplanarbeidet. Dette har skjedd gjennom at statsetatene har hatt egne samordningsmøter i regi av Fylkesmannen forut for viktige møter i styringsorganene i fylkesdelplanen. De fleste informantene stiller seg positive til dette forsøket på å unngå motstridende signaler fra staten. Enkelte representanter fra kommunehold frykter derimot at slik samordning kan redusere det lokale handlingsrommet og gi staten for stor innflytelse på resultatene av arbeidet.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Initiativet til planarbeidet lå i fylkene Oslo og Akershus. Sørkorridor-planen må sies å være produkt av en desentralisert planleggingsprosess. Bortsett fra et visst engasjement fra Miljøverndepartementet av faglig karakter, har ikke departementer eller direktorater sentralt i nevneverdig grad vært involvert i arbeidet. De regionale enheter av statsetater som Statens vegvesen og Jernbaneverket har vært viktige deltakere i ulike faser, mens Fylkesmannen her hadde en observatørrolle. Mye tid ble for øvrig brukt i planleggingens innledende faser for å få definert mål for arbeidet. Utgangspunktet var at målene skulle defineres med bakgrunn i lokale problemer for å etablere en felles visjon for planen. Selv om aktører er kritiske til idealisering av målene, fremheves samtidig arbeidets betydning for å oppnå en felles virkelighetsforståelse og en bedre innsikt i de ulike deltakernes situasjon og perspektiv på arbeidet. Dette ble vurdert som viktig, både i forhold til den konkrete fylkesdelplanen, men også i et mer langsiktig samarbeidsperspektiv.

3 Problemstillinger knyttet til planprosessen

3.1 Planprosessens kobling til det formelle plansystemet

En helhetlig regional samferdselsplanlegging kan søkes etablert gjennom flere planformer. Som tidligere nevnt har mange forsøk på helhetlig regional planlegging (innen samferdsel og arealpolitikk) vært relativt ad-hoc preget. De mest kjente forsøk på helhetlig planlegging har vært forsøk rettet mot samordning av areal- og transportplanlegging. Disse har i tillegg til utviklingen av en samordnet transportpolitikk også søkt å koble transportpolitikken opp mot arealpolitikken. Selv om ingen av disse initiativene i utgangspunktet har vært koblet opp mot det formelle plansystemet, har planene i flere tilfeller fått status som kommunedelplaner eller fylkesdelplaner. En rekke evalueringer (Mydske mfl. 1992, Arge 1995, Opedal m.fl. 1998) har vist at en i høyst varierende grad har klart og realisere målsettingen om helhetlig, samordnet planlegging i disse planprosessene.

Planleggingens kobling til det formelle planapparatet kan gi ulike utslag. En løs og lite formell kobling kan på den ene siden gi et stort handlingsrom for aktørene, med rom for innovasjon og nyskaping og dreining av planleggingen vekk fra tradisjonelle mål og virkemidler. På den annen side kan manglende kobling også medføre at planleggingen mangler et iverksettingsapparat, noe som reduserer planens betydning som styringsverktøy. En annen viktig problemstilling gjelder forholdet til andre relaterte planprosesser og i hvilken grad andre planer legger premisser for arbeidet.

Et annet moment er at forskjellige elementer i planen kan ha varierende grad av binding til det formelle plansystemet. Dette fordi aktørene med ansvaret for de forskjellige områdene i planen har forskjellig status i forhold til plansystemet. Evalueringer av tidligere areal- og transportplanprosesser har vist at de deler av planene (veginfrastruktur) med tett kobling til det formelle planapparatet gjerne er de områdene hvor sannsynligheten for implementering er størst.. Statens vegvesen er i en særstilling i denne sammenheng. Etaten er representant for statens interesser overfor fylket og målbærer fylkets interesser overfor staten (Weigård mfl. 1992). Slik sett kan etaten "spille på to hester" i planprosessene. Den lokale planlegging kan brukes i forhold til de sentrale planprosesser og vice versa. Andre aktører, hvis forankring mot formelle plansystemer er svakere eller som ikke er koblet opp mot andre relevante plansystemer, har ikke det samme handlingsrom. I begge case områdene kan det hevdes at Statens vegvesen "satser på flere" hester gjennom å arbeide for infrastrukturutbygging via lokale og sentrale planprosesser. Dette bidrar til å styrke gjennomføringen av infrastrukturene i planen, men kan

forykke balansen i prosessen gjennom at infrastrukturene realiseres uten at andre viktige elementer kommer på plass.

En fylkesdelplan skal godkjennes av departementet på sentralt nivå og skal være retningsgivende for kommunal og statlig virksomhet i fylket. Statsetater kan ikke fravike planen uten drøfting med fylkeskommunen, og planen kan være grunnlag for innsigelse til kommunale eller private planforslag. Fylkesplaninstituttet har imidlertid blitt karakterisert som en planform med få direkte virkemidler, nærmest som "kunsten å ro uten årer". Det er derfor viktig å se nærmere på muligheten for at planene vil bli koblet opp mot et formelt virkemiddelapparat.

På den annen side kan fylkesplanformen bidra til å skape en bedre samarbeidsklima mellom aktørene, snarere på grunn av, enn til tross for, sin svake formelle og reelle status. Planformen kan bidra med en arena hvor sektorenes særinteresser ikke er truet, noe som kan gi en mer åpen dialog. Gjennom fravær av bakenforliggende maktforhold skapes et grunnlag for en relativt ubundet dialog med klare paralleller til en Habermasiansk "ideal speech situation" (Clegg 1989). Med utgangspunktet i en slik situasjon kan grunnlaget for å skape synergieffekter og pareto-optimale løsninger være bedre enn hvis aktørene møttes i prosesser hvor maktforholdene mellom dem har større betydning. Hvis fylkesplanprosessen hadde medført forpliktende ressursallokering, ville sannsynligvis klimaet i prosessen vært hardere og mer preget av kjøpslåing framfor dialog.

Fylkesdelplan Jæren

Når det gjelder kobling til formelt virkemiddelapparat er det mest nærliggende å se på oppfølgingen av forutsatte tiltak i regjeringens forslag til Nasjonal transportplan 2002 – 2011 (St meld nr 46 1999-2000) og oppfølgingen av handlingsplanen for infrastruktur og drift i Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ), jfr St prp nr 14 (1998 – 99) Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland. Når det gjelder de forutsatte statlige bidrag til veg og baneprosjekter, synes disse så langt å ligge på et rimelig nivå. NTP foreslår betydelige midler til bygging av dobbeltspor Stavanger – Sandnes, noe som kan ses på som en forutsetning for å komme videre med planene for bybane som foreslått i fylkesdelplanen. For bybane gjenstår allikevel mye planlegging og avklaring før budsjettvedtak kan gjøres. Verken NTP eller fylkeskommunale budsjettvedtak gir imidlertid noen holdepunkter for å kunne si at intensjonene om økt satsing på drift av kollektivtrafikken vil la seg realisere. Dette fremstår derfor som et springende punkt i diskusjonen om framtiden for de ambisiøse oppleggene for regional kollektivtrafikk i fylkesdelplanen. En mulig framtidig løsning kan være å utvikle et nytt opplegg for vegprising i regionen, noe som kan gi et inntektsgrunnlag for å få finansert driftssiden i kollektivtrafikken.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

I Sørkorridor-utredningen fremheves spesielt den innledende generelle måldiskusjonen hvor både arena og tema frigjorde aktørene fra hensynet til egne interesser som viktig for etableringen av en god dialog som basis for utviklingen av en felles forståelse av utfordringene i området.

Samtidig kan fylkeskommunens initiativ i forhold til å lage en fylkesdelplan for Sørkorridoren ses som et forsøk på å gi fylkesplaninstituttet en sterkere rolle. Flere intervjuobjekter trekker fram fylkeskommunale ambisjoner om sterkere fylkeskommunal styring på arealsiden, uten at dette i særlig grad reflekteres i planen.

Planprosessen kan også ha bidratt til å skape en arena hvor et helhetsperspektiv på løsninger på tvers av ansvarsområder kan ha skapt grunnlag for løsninger som ellers ikke hadde vært mulig. I mange tilfeller kan et problem som framstår som uløselig for seg selv, løses gjennom å koble problemet til andre saker (Sebenius 1983). Statens vegvesens gjentatte forsøk på å gjennomføre vegplanprosesser i Sørkorridoren har ifølge våre informanter alltid strandet som følge av uenigheter mellom fylkene og kommunene i området. Gjennom Sørkorridor-utredningen fikk en satt vegutbyggingen inn i en større sammenheng, noe som skapte grunnlaget for en løsning.

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (St meld 46 1999-2000) inngår tiltak i Sørkorridoren i investeringsprogrammet for storbyområdet Oslo og Transportkorridor 1. NTP har imidlertid ingen eksplisitte henvisninger til fylkesdelplan for Sørkorridoren, noe som gjør det vanskelig direkte å fastslå på hvilken måte dette arbeidet er lagt til grunn for NTP's investeringsprogrammer. I henhold til planen vil de to viktigste prosjektene i Sørkorridoren, firefelts Ev 6 sørover til Vinterbro og dobbeltspor Oslo – Ski, bli realisert i planperioden fram til 2011. Fylkesdelplanen peker på behovet for å bygge ut bane før veg i korridoren, noe som ikke blir fulgt opp i NTP. Med unntak for bygging av ny Ski stasjon, legges det ikke opp til større baneinvesteringer i planens første periode, fram til 2005. En betydelig investering til dobbeltsporet Oslo-Ski er lagt inn i perioden 2005 – 2011. Stamvegen Ev 6 til fire felt påbegynnes i første periode, og fullføres i annen periode. Siden hovedvekten av investeringer i bane i korridoren er foreslått etter 2005, kan det hevdes at rekkefølgen av investeringene i NTP er forskjøvet i favør av vegprosjekter. Dette vil bli ytterligere klarlagt gjennom de handlingsprogrammer som skal utarbeides etter at NTP er behandlet av Stortinget.

Sørkorridor-utredningen anbefaler bygget 4 knutepunktstasjoner i korridoren. Med unntak av Ski stasjon, er gjennomføringen blitt forsinket eller problematisk. Dette gjelder spesielt for Vevelstad og Hauketo, hvor lokale interessekonflikter har gjort planleggingen tidkrevende. Ved Hauketo er problemene knyttet til fysiske forhold ved stasjonsområdet og støy- og miljøproblemer. Ved Vevelstad ønsker Jernbaneverket en daglinje som grunnlag for utvikling av stasjonen. Dette har vist seg å være i strid med lokale interesser og kommunens ønsker om en løsning basert på tunnel. Fylkeskommunen har støttet kommunens syn i denne saken, noe som har svekket muligheten for en knutepunktstasjon, slik som foreslått i fylkesdelplanen for Sørkorridoren. Alt i alt må vi konstatere at realiseringen av de foreslåtte knutepunktstasjoner i beste fall blir forsinket i forhold til fylkesdelplanen for Sørkorridoren.

Vurdering

Fylkesplanprosessene har klare fellestrekk med tidligere forsøk på helhetlig planlegging. Også her opplever en at det er infrastrukturene av planene som har

de beste koblinger til de rullerende plansystemene (Lerstang og Stenstadvold 1993, Nielsen m fl 2000). Andre områder har løsere koblinger og framstår som uklart fundert. I Sørkorridoren har det oppstått konflikter i den videre planlegging etter plan- og bygningsloven for to av fire knutepunktstasjoner som var foreslått i planen. Dette kan ses som en illustrasjon på at fylkesdelplanen har liten formell styrke i relasjon til arealplanleggingen. Så lenge planen ikke har rettsvirkninger for arealspørsmål, vil nye fysiske løsninger måtte fastlegges gjennom kommunenes planlegging. I fylkesdelplan for Jæren har det oppstått usikkerhet om fylkeskommunen makter å følge opp driftsstøtten til kollektivtrafikken, noe som kan ses som et varsel om store utfordringer for å sikre driften av et nytt regionalt opplegg for kollektivtrafikken i henhold til fylkesdelplanen. Dette illustrerer samtidig det kjente faktum at driftsstøtte til kollektivtrafikk ikke inngår i noe formelt plansystem med langsiktige bindinger som resultat.

Et annet moment er at det kan være store forskjeller i fokus og perspektiv mellom fylkesplanenes anbefalinger om behov for ny infrastruktur og den nasjonale transportplanleggingens perspektiv på de samme prosjektene. Mens en i Sørkorridoren er opptatt av det framtidige transportsystemet i dette begrensede geografiske området, vil en i det nasjonale planleggingen se på prosjektene i sammenheng med utviklingen av transportsystemet i hovedstadsområdet og ikke minst i sammenheng med utviklingen av transportkorridor 1 og 2 i Nasjonal transportplan. Planen for langsiktig byutvikling på Jæren har satt fokus på bybane og drift av kollektivtrafikken. Nasjonal transportplan gir lite direkte svar på disse spørsmålene, men følger opp bygging av dobbeltspor Stavanger – Sandnes som kan ses som en nødvendig forutsetning for bybane-prosjektet.

3.2 Grad av helhetlig versus sektorbasert planlegging

Sektorsystemet er kjennetegnet av funksjonell oppdeling av ansvarsområder, fortrinnsvis med tilhørende kontroll over virkemidler innen de respektive sektorene. I praksis er dette ofte ikke tilfelle. Innen samferdselssektoren kan det hevdes at de viktigste virkemidlene for påvirkning av trafikkomfang og reisemiddelfordeling ligger utenfor sektorens kontroll gjennom at avgiftspolitikken tilligger Finansdepartementet (Kystverket m fl 1999). Denne type problemer eksisterer ikke bare i sektorene men også mellom de forskjellige nivåene innen det offentlig styringssystemet. Denne type organisering kan være lite egnet til å løse tverrsektorielle problemer preget av sterk gjensidig avhengighet. En samordnet areal- og transportpolitikk er et eksempel på et slikt problemkompleks.

Det er lansert flere forklaringer på hvordan sektorsystemet slik vi opplever det i dag har vokst frem. En forklaring er at sektorssystemet er resultatet av en styrt utvikling, knyttet til økende styringsambisjoner og kompleksitet. En alternativ forklaring er at oppdelingen har utviklet seg over tid i form av stilltiende avtaler mellom ulike interesser (Hernes 1984). Sannsynligvis vil en kunne finne elementer av begge mekanismer i sektorsystemet.

Strand (1977) gir følgende karakteristik av sektorsystemets funksjon:

Sektorvise definisjoner av samfunnsproblemer er de viktigste premissene også for formelt overordnede organer.

Sektorene prøver å skjerme seg mot premisser og påvirkning fra andre sektorer.

Sektorene skaper premisser for hverandres politikk, men noen er i bedre posisjon enn andre til å påvirke sine omgivelser eller til å skjerme seg mot innsyn fra andre.

Noen sektorer er dominerende i forhold til andre sektorer. Strand (op.cit.) introduserer konseptet "dominant sektor" og framhever vegsektoren som et eksempel på en slik. En sektor er dominant når "andre aktører må innkalkulere sektorenes disposisjoner som gitte størrelser i sin politikk". Dominante sektorer karakteriseres av:

- Homogene interesser
- En dominerende profesjon
- Sektoren leverer klart identifiserbare produkter, gjerne kvantifiserbare størrelser
- Sektoren har kontroll over stor deler av tiltaksprosessen, fra planlegging, prosjektering, gjennomføring til drift.

Et annet moment er at institusjonene i sektorsystemet fungerer som ett "filter" i forhold til hvilke problemer/saksområder som vies oppmerksomhet (Spangen 1995). Tendensen er at de best organiserte samfunnsinteresser også er de som får mest oppmerksomhet. Sektorene er utviklet over tid og drar med seg tenkegodt og løsninger fra tidligere tider. Nye saksområder må gjennom en lang prosess før de opparbeider den nødvendige styrke for å trenge gjennom institusjonenes "filtre". Det kan derfor ta lang tid før nye mål og interesser for gjennomslag i politikken. (Hernes 1984, Hernes og Martinussen 1980). Sektorene kan derfor preges av et "etterslep" hvor dagens problemer forstås og forsøkes løst med utgangspunkt i gårsdagens problemanskuelse og virkemiddelapparat.

Det formelle norske plansystemet har i stor grad vært preget av sektorplanlegging. De forsøkene på helhetlig eller samordnet planlegging som har vært gjennomført (TP10, Miljøbyprosjektet etc) har i stor grad vært ad-hoc pregede prosesser utenfor, men ofte koblet opp mot de formelle planprosessene¹. Evalueringer av disse prosessene har vist at tiltak koblet opp mot de formelle sektorprosessene er de som "overlever", mens andre tiltak ikke gjennomføres (Mydske et.al 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993, Spangen 1995, Opedal m fl 1998). Som følge av de institusjonelle rammer og manglende politisk oppfølging brytes helheten opp. Tiltakenes gjennomføring avhenger av deres kobling opp mot

¹ Norsk Vegplan II for byer og tettsteder på 70-tallet er i denne sammenheng et unntak ved at denne var en sektorplan som søkte å anlegge ett helhetlig perspektiv på utviklingen av trafikksystemer i byer og tettsteder (Mydske og Lerstang 1977).

iverksettingssystemer med reelt ansvar og relevante virkemidler, noe som i hovedsak bare forefinnes innenfor rammen av sektorsystemet.

Det nye grepet i samferdselsplanleggingen, representert ved Nasjonal transportplan 2002-2011, søker å introdusere en viss helhetstenkning innen samferdselens infrastrukturområde. Dette kan ses som et første steg mot en sterkere fokus på etablering av en helhetlig samferdselspolitikk.

Med utgangspunkt i dette ligger det at en helhetlig politikk vanskelig kan gjennomføres innenfor rammen av et system som ikke er bygget opp for å muliggjøre en helhetlig tenkning og hvor de dominante aktørene heller ikke ønsker eller har insentiver til å anlegge et slikt perspektiv. Evalueringen av forsøkene med samordnet areal- og transportplanlegging i de ti største byområdene (TP10) (Mydske mfl. 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993, Spangen 1995) viste også at en i praksis ikke klarte å gjennomføre samordning av disse politikkområdene i særlig grad.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Fylkesdelplanen for byutvikling på Jæren har i utgangspunktet mange egenskaper som trekker i retning av tverrsektoriell helhet. Planen omfatter ressursforvaltning og kulturminnevern, arealdisponering, miljøforhold og transportinfrastruktur. Det er lagt relativt stor vekt på samordning av areal- og transportplanlegging og en fokuserer på reduksjon i vekst av biltrafikken gjennom satsing på det regionale kollektivtilbudet og arealmessig fortetting rundt knutepunkter i transportsystemet. Fortetting vil også bidra til å redusere det framtidige behovet for nye utbyggingsområder. Dette kan redusere mulighetene for konflikter med jordvern- og kulturminneinteressene i regionen. Sentralt står planens intensjon om å finne et samlet grep på byutviklingen i storbyområdet rundt Stavanger og Sandnes.

Fylkesdelplanen for Jæren følger på mange måter en planleggingstradisjon etter plan- og bygningsloven ved at den, gjennom avveininger, søker å gi langsiktige rammer for den fysiske planleggingen, men med relativt lite oppmerksomhet mot investeringer og drift, finansiering og implementering knyttet til de enkelte planelementene. Selve organiseringen og prosessen har imidlertid i stor grad involvert aktører også med ansvar for de enkelte virkemidlene og dermed søkt å skape et eierforhold til resultatet hos disse. Planleggingen har i tillegg involvert myndigheter med ansvar for forvaltning av viktige særlover, slik som jordlovsmyndigheter lokalt og sentralt.

Begrensninger i planens høye ambisjoner om helhetlige og langsiktige avveininger i byutviklingen på Jæren ligger dels i at en rekke viktige beslutninger på transportsiden sentralt i regionen er behandlet separat gjennom forutgående prosesser innenfor Transportplan for Nord-Jæren, blant annet etablering av en bompengoordning med tilhørende investeringsprogram. En formell begrensning av stor betydning ligger dessuten i kommunenes autonomi når det gjelder konkrete og bindende arealplanvedtak etter plan- og bygningsloven. Dette kommer også til uttrykk ved at Stavanger og Sandnes klart har uttalt ønsker om handlefrihet i forhold til planens høye ambisjoner om fortetting i relasjon til knutepunkter og baneløsninger.

Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren

Ut fra planens formål vil helhet ta utgangspunkt i en situasjon hvor transportløsninger vurderes på tvers av de ulike transportformene og hvor arealpolitikk søkes innrettet mot å støtte opp om de transportpolitiske målsettingene i planen. Planen omfatter behandling av lokalisering og gjennomføring av planer av veg- og jernbaneinfrastruktur, knutepunkter for kollektivtrafikken og grove vurderinger av regionale arealbruksalternativer i relasjon til transportsystemet. Det er trukket fram arealbruksalternativer som kan støtte opp under de skisserte transportløsninger, men uten at konsekvenser for kommunens arealplaner blir trukket fram på en aktiv måte eller at arealkonflikter i forhold til f eks vernehensyn blir drøftet.

På transportsiden er helheten begrenset ved at trasevalg for jernbane er tatt for gitt og at endelig valg av trase for stamveg anses å ligge utenfor selve dokumentets behandling av hovedalternativer. Når det gjelder kollektivtrafikk er fokus satt på skinnegående transport og knutepunkter, mens driftsrelaterte spørsmål i mindre grad er drøftet. Innenfor rammen av infrastrukturinvesteringer er det gjort helhetlige avveininger på tvers av transportmidlene og planlagte tiltak innenfor en transportform er avstemt i forhold til tiltak på andre områder. Avveininger er likevel først og fremst rettet mot tidsrekkefølge på gjennomføring av prosjektene. Slik sett er helheten i planen begrenset, også innenfor transportsektoren.

Som for Jæren ligger det begrensninger i planens ambisjoner om samordning ved at viktige lokaliseringbeslutninger på transportsiden, her i form av valg av traseer for veg og jernbane, har skjedd utenom fylkesdelplanprosessen. I Sørkorridoren ønsket en å utvikle insentiver rettet mot kommunenes arealpolitikk, men ambisjonene ble redusert under arbeidets gang. Ved i større grad å utelate kommunenes arealpolitikk, fikk en samtidig åpning for en enklere deltakelse fra kommunene. Også driftssiden av kollektivtrafikken ble valgt holdt utenfor, noe som blir sett i sammenheng med at planene først og fremst var rettet mot prinsipper for buss- og baneløsninger. Selv om transportetatene innenfor egne ansvarsområder åpner for bruk av trafikkregulerende virkemidler, har en valgt ikke å gå nærmere inn på dette i planen.

Vurdering

Fellestrekk ved begge planprosessene er at viktige deler av iverksettingen skjer i egne fora utenfor selve fylkesdelplanen. Vi finner eksempler på at dominante sektorer som, selv om de deltar i planprosessen, velger å skjerme seg fra påvirkning når reelle beslutninger om iverksetting foretas. Denne skjermingen kan skje i forkant eller etter arbeidet med fylkesdelplanene. Dette var mer tydelig i Sørkorridoren enn på Jæren. Det kan hevdes at de benytter seg av sin dominante posisjon i prosessen til å gjøre valg med utgangspunkt i egne premisser. For Sørkorridoren forsterkes dette inntrykket ved at det hevdes at partene i prosessen var enige om ikke å presenterer noen anbefaling for trasévalg i sine respektive planer. Fylkesdelplanen gjorde heller ikke dette, men Statens vegvesens særskilte KU-prosess kom parallelt med klare anbefalinger.

Begrensninger i de respektive planene illustrerer problemene knyttet til gjennomføringen av helhetlig planlegging i relasjon til sektorsystemet. De mest

åpenbare årsakene ligger i problematikken rundt ansvar og kontroll over virkemidler – da spesielt transportetatenes og kommunenes relative autonomi i prosessen.

Evalueringen av arbeidet med Nasjonal Transportplan 2002-2011 (NTP) demonstrerer ytterligere at utviklingen av en helhetlig politikk er en stor utfordring (Ravlum, 2000). I NTP søkte en å utvikle en viss grad av samordning på infrastrukturområdet, som er et begrenset område av transportpolitikken. Selv da fant en det vanskelig å gjøre reelle helhetlige avveininger på tvers av sektorene. Dette skyldes delvis manglende verktøy for avveininger mellom sektorene, men også de forskjellige institusjonelle rammebetingelsene etatene opererer innenfor. En samordnet areal- og transportpolitikk, som i tillegg til infrastruktur også inkluderer drift av kollektivtrafikken og arealpolitikken, vil innebære betydelig større samordningsutfordringer – såvel metodisk som institusjonelt.

3.3 Asymmetri mellom aktørene i planprosessen

Asymmetri mellom aktører og betydningen av asymmetriske maktforhold er et viktig tema for studier av offentlige beslutningsprosesser (Clegg 1989, Habeeb 1988, Flyvbjerg 1991). Også innenfor norsk areal- og transportplanlegging har betydningen av asymmetriske maktforhold vært diskutert i en rekke studier (Mydske m fl 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993, Spangen 1995, Osland og Kråkenes 1998). Utgangspunktet for mange studier er at planleggingen fører til at bestemte deler av planene blir gjennomført, mens andre ikke blir det. I vår studie av fylkesdelplaner er spørsmålet om asymmetriske maktforhold har påvirket planarbeidet i form av at premisser anses som gitt i forkant av, eller underveis i planleggingen.

Asymmetri mellom aktørene kan beskrives langs flere dimensjoner. I denne sammenheng er institusjonell tilknytning og forskjeller i ressurser av stor betydning.

Institusjonell tilknytning - institusjonalisert maktasymmetri

Dette knytter seg primært til egenskaper ved aktørers ansvarsområde og områdenes plassering i det institusjonelle rammeverket. Det er store forskjeller mellom forskjellige områders betydning. Som element i etableringen av en dominant sektor eller aktør peker Torodd Strand (1977) på at dominante sektorer ofte leverer klart definerte produkter, gjerne målt i kvantifiserbare størrelser. Aktører med ansvar for saksområder som det knytter seg stor politisk interesse til vil også ha innflytelse. Samferdselspolitikk, og da spesielt vegpolitikk er et område hvor politiske aktører tradisjonelt har høstet store gevinster. Vegpolitikk er derfor et område med stor politisk interesse, og etatene (spesielt Statens vegvesen) med ansvar for iverksettelsen av vegpolitikken vil derfor ha stor innflytelse. Andre temaer, hvor de politiske gevinster er mindre – kollektivtrafikk, miljøvern har ikke den samme kraft. Statens vegvesen er også en stor arbeidsgiver som forvalter store ressurser, noe som også bidrar til etatens innflytelse, spesielt i distriktene.

Saksområders tilknytning til det institusjonelle rammeverket har stor betydning for makt og innflytelse. En sentral distinksjon er om saksområdet er koblet til en tiltakskjede på en måte som gjør det sannsynlig at tiltak faktisk gjennomføres. Spangen (1995) illustrerer dette gjennom henvisning til antatte egenskaper for politikkområder hvor vedtatte tiltak blir gjennomført (realpolitikk) og områder hvor gjennomføring er mer usikkert (symbolpolitikk).

Tabell 1 Antakelser om rammebetingelser for tiltak som det er sannsynlig at vil bli gjennomført («realpolitikk») og tiltak som det er usannsynlig at vil bli gjennomført («symbolpolitikk»). (Spangen 1995)

Type rammebetingelse:	Rammer for «realpolitikk»	Rammer for «symbolpolitikk»
Plan- og budsjett-system	<ul style="list-style-type: none"> Tiltaket planlegges i et fast rullerende plansystem På samme forvaltningsnivå er det bare en institusjon som har ansvar for å planlegge tiltaket Arbeidsdeling mellom planleggere på forskjellig forvaltningsnivå er klar, og/eller styringskjeden mellom nivåene er sterk og entydig 	<ul style="list-style-type: none"> Tiltakene planlegges på ad-hoc-basis På samme forvaltningsnivå er ingen som har et klart ansvar for å planlegge tiltaket og/eller det er flere planleggere og ansvarsdelingen mellom dem er uklart Det er uklart hva det enkelte forvaltnings-nivået har ansvar for å planlegge og/eller det er ikke en klare styringskjede fra over-ordnede til underordnede nivåer.
Beslutningsmyndighet	<ul style="list-style-type: none"> Det er klart hvem som skal fatte beslutninger om et tiltaket og som har myndighet til dette. Det er klart hvor og når beslutningen skal fattes. Beslutningen er (juridisk) bindende for andre aktører. 	<ul style="list-style-type: none"> Det er ingen som har et klart ansvar for å fatte en beslutning om en plan eller et tiltak og/eller det er uklart om de som vil fatte en beslutning har myndighet til det. Det er mange beslutningsmuligheter og det er mulig å la være å fatte en beslutning. Beslutningen er et råd til andre aktører.
Finansiering	<ul style="list-style-type: none"> Det er klart hvem som skal finansiere iverksetting av tiltaket og hvordan det skal gjøres. 	<ul style="list-style-type: none"> Det er uklart hvem som skal finansiere iverksettingen av tiltaket og/eller hvordan det skal gjøres.
Lovregler	<ul style="list-style-type: none"> Det er legalt å iverksette forslagene i planen og/eller tiltaket og reglene er klare og entydige. 	<ul style="list-style-type: none"> Lover og forskrifter gir begrensede muligheter til å iverksette tiltak og/eller lovreglene er tvetydige og/eller det er flere motstridende lover/regler
Myndighetsutøvelse	<ul style="list-style-type: none"> Det kan få rettslige følger for offentlige myndigheter å ikke sette i verk tiltaket, blant annet fordi enkeltpersoner eller grupper har juridiske rettigheter. Det er klart hvem som skal iverksette planen eller tiltaket og den/de har myndighet til å gjøre det. 	<ul style="list-style-type: none"> Det vil ikke få rettslige følger for offentlige myndigheter å la være å gjennomføre tiltaket. Det er ingen som har et klart ansvar for å iverksette planen eller tiltaket eller den/de som ønsker å iverksette planen har ikke de nødvendige fullmakter til å gjøre det.

Innenfor rammen av areal- og transportplanleggingen er det først og fremst de statlige infrastrukturetatene som har institusjonelle rammebetingelser som nærmer seg ”realpolitikk”. Tiltak som disse ønsker å iverksette er som alle andre tiltak

avhengig av politiske beslutninger, men disse aktørene har relativt sett et mer politisk salgbart produkt enn for eksempel miljøsektoren.

Forskjeller i ressurser

Aktørenes ressursbasis kan ha stor betydning for deres innflytelse i en prosess. I selve prosessen kan aktørenes faglige ressurser ha stor betydning. Eksempelvis har tidligere studier vist at aktører med høy kompetanse og stor kapasitet vil kunne få en dominerende rolle i en planprosess (Mydske et al 1992, Ravlum 2000). Andre mindre ressurssterke aktører blir gjerne presset inn i en passiv reaktiv rolle, hvor en har mer en nok med å forholde seg til sterke aktørers innspill og ikke selv evner å delta som fullverdig aktør i prosessen.

Rendyrket økonomisk tyngde har også betydning for en aktørs innflytelse. I samferdselssektoren er det stor forskjell mellom aktørenes økonomiske slagkraft. Noen aktører har små ressurser med store bindinger og liten reell handlefrihet i forhold til disponeringen av ressursene. Et eksempel er kollektivtrafikken. I utgangspunktet må kollektivsektoren konkurrere om økonomiske ressurser med andre sektorer som skole og helse. Disse har i motsetning til kollektivtrafikken ofte lovpålagte minstekrav og standarder for det tilbudet de skal produsere (Spangen 1995). Dette innebærer at kollektivsektoren ofte taper i konkurransen om ressursene. Innenfor rammen av sitt eget ansvarsområde er det også sterke bindinger på bruken av midlene til kollektivtrafikk. Et visst kollektivtilbud anses ofte som nødvendig ut fra velferdshensyn og det er små muligheter om-disponeringer av ressursene. Andre sektorer har større ressurser og større grad av handlingsfrihet. Statens vegvesen har, til tross for den store andelen av bindinger i veginvesteringene, betydelige midler som de kan disponere etter egen prioritering. Etaten har også en betydelig høyere plankompetanse enn andre lokale/regionale aktører (Weigård red. 1992), og har i tillegg et profesjonelt og godt utbygget iverksettingsapparat.

Aktører med mindre ressurser kan med forskjellige virkemidler søke å oppveie for dette. Små eller svake aktører kan velge forskjellige roller for å sikre seg innflytelse i en prosess. Tabellen nedenfor gir en oversikt over mulige strategivalg en liten aktør kan velge mellom. (Basert på Habeeb 1988)

Tabell 2: Typologi for roller

	Aktiv	Passiv
Positiv	Initiativtaker Megler	Tilskuer
Negativ	Kritisk	Tilbaketrekning Obstruksjon

I tillegg kan en svak aktør søke å få innflytelse ved å konsentrere sin innsats om et område/saksfelt og bruke alle sine ressurser her. Utgangspunktet her er å utnytte den asymmetrien i oppmerksomhet som ofte oppstår i en forhandlingssituasjon. Mens de sterke aktørene ofte har et stor spennvidde i interesser i tilknytning til

samhandlingssituasjon kan små/svake aktører ha all sin oppmerksomhet konsentrert om et snevert felt og slik sett oppveie mye av maktassymmetrien. Et annet trekk er for en svak aktør å benytte seg av strategier som ikke er direkte knyttet opp mot forhandlingssituasjonen. I en planprosess vil aktørens saksrelevante maktbasis ofte være koblet opp mot kompetanse på området, planleggingsressurser, gjennomføringsressurser og nærhet til beslutningssystemene. En svak aktør kan søke å benytte seg av tiltak på andre områder, for eksempel søke å redusere den sterke aktørs legitimitet i prosessen gjennom å ”avsløre” dette overfor omverdenen. Et eksempel som kan illustrere dette er prosessen i forbindelse med utfordringsdokumentet til NTP i Hordaland, hvor Fylkesrådmannen som i denne sammenheng kan ses som en svak aktør, gikk ut med offentlig kritikk av Statens vegvesens ledelse av prosessen (Stenstadvold og Lerstang 1999).

Fylkesdelplan Jæren

Andre myndigheter har i en viss grad lagt føringer som fylkesplanens aktører må tilpasse seg til. Dette er dels knyttet til verneinteresser på areal- og miljøsidene med sterk lovforankring og hvor sentrale departementer og Fylkesmannen regionalt utøver en nasjonal politikk. Også regjeringens rikspolitiske bestemmelse etter plan- og bygningsloven om midlertidig etableringsstopp for visse kjøpesentre inngår her. Gjennom det forutgående arbeid med transportplan for Nord-Jæren (TPNJ) er det også skapt premisser i form av lokale vedtak om utbygging av infrastruktur og Stortingets behandling av Nord-Jæren pakken. Statens vegvesen i Rogaland har hatt en nøkkelstilling i dette arbeidet. Vi kan allikevel ikke snakke om en svært sterk sektordominans her ettersom denne pakken er utviklet gjennom en klart politisk styrt prosess i regionen. Det står allikevel fast at transportsektoren er kjørt fram i forkant av fylkesdelplanen og at den utviklede pakken med veger og dobbeltspor Stavanger – Sandnes i praksis blir en premiss for videre planarbeid. Denne framgangsmåten har ikke vært tema for konflikter som vi har kunnet registrere. Tvert i mot hevdes fra flere at denne framgangsmåten var ønskelig for å gi et grunnlag for fylkesdelplanen i form av avklaringer på infrastrukturens side, for utvikling av organisasjonsformen og samarbeidsrelasjoner mellom deltakerne.

I TPNJ oppfattes Statens vegvesen som en dominerende aktør av de fleste informantene. Innenfor fylkesdelplanen er bildet vesentlig mer sammensatt. I den politiske styringsgruppen var det i første rekke ledende fylkespolitikere og storkommunen Stavanger og Sandnes som dominerte. I prosjektgruppen og sekretariatet er det igjen fylkeskommunen og de to storkommunene som dominerte, men nå supplert med Fylkesmannens representanter og vegkontoret. I tillegg har konsulentene vært en viktig deltaker i ulike faser. Til spørsmålet om asymmetri mellom aktørene hører også en vurdering av om sektorer eller interesser kan være mangelfullt representert. Vi konstaterer at, i motsetning til TPNJ, er baneetater lite inne i de aktive deler av apparatet til fylkesdelplanen. Jernbaneverket har riktignok en observatør, men verken sentrale samferdselsmyndigheter eller NSB BA deltar. Med den vekt som legges på regionale baneløsninger som forutsetning for byutvikling og fortetting, kunne de nevnte etater med fordel vært trukket inn i arbeidet.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

I Sørkorridoren fremstår valgte jernbanetraseer og kommunenes arealpolitikk som viktige premisser for planarbeidet. Når Jernbaneverket her kan oppfattes som en dominant aktør, har dette sammenheng med at etaten allerede var kommet så langt i sin planlegging av ny trase for dobbeltspor, at dette ikke lot seg integrere i arbeidet med fylkesdelplanen. Et sentralt moment for flere av aktørene har vært å etablere en konsensus om planinnholdet og de ser ikke asymmetriske maktforhold som et stort problem. Aktørene valgte å fokusere på forhold som kunne påvirkes, snarere enn å lage en tilsynelatende målrasjonell plan som omfattet virkemidler som lå utenfor det som planen reellt kunne styre. En tradisjonelt sterk aktør som Statens vegvesen synes ikke å ha vært i noen spesielt dominerende stilling i selve planprosessen. I den grad aktører i noen grad omtales som dominante, er det fylkeskommunen. Dette må ses i sammenheng med fylkeskommunen som initiativtaker og formelt ansvarlig for arbeidet. Sett i forhold til planresultatet er det interessant at fylkesdelplanen la fram vurderinger av alternative stamvegtraseer, men unnløt å komme med noen anbefaling om valg av løsning. Statens vegvesen la i ettertid fram en egen konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven med slik anbefaling. Anbefaling kan være begrunnet med funn i denne utredningen, men kan også oppfattes som uttrykk for at vegvesenet benytter sin dominante posisjon til på egen hånd å styre hvilket vegalternativ som bør velges. Planresultatet omfatter også visse, om enn moderate, anbefalinger om arealpolitikken som det tilligger kommunene å følge opp med eventuelle bindende arealplaner. Vi konstaterer at i sine uttalelser til planen kommenterer ikke kommunene planens anbefalinger om slike arealspørsmål. Dette kan sies å være en form for utøvelse av ”passiv negativ” makt gjennom å overse de sider av fylkesdelplanen hvor kommunene selv har ansvar og virkemidler. At kommunene i stor grad fristiller seg i forhold til slike anbefalinger kan også leses som uttrykk for at kommunene ikke har villet involvere seg i disse deler av arbeidet eller at organiseringen ikke har tatt høyde for en aktiv politisk og faglig deltakelse fra kommunene.

Vi konstaterer således at i premissfasen har jernbaneplaner hatt en dominerende posisjon som forutsetning for arbeidet. I selve prosessen med fylkesdelplanen har ingen aktør dominert spesielt, men fylkeskommunene har stått sentralt som initiativtakere og formelt ansvarlige for produktet. I forhold til planens resultater kommer vegsektorens dominans til syne gjennom herredømme over valg av vegalternativer. Også kommunenes monopolstilling i forhold til arealplanlegging kommer tydelig fram under behandlingen av planens anbefalinger i kommunene.

Vurdering

Som framgår ser vi at det tradisjonelle mønsteret i sektoren avspeiler seg også i disse to prosessene. Infrastrukturaktørene spiller viktige roller – selv om rollene i de to prosessene er klart forskjellige. I Sørkorridoren var Jernbaneverket en aktiv deltaker, men basert på forutsetningen om at valg av jernbanetraseer allerede var fastlagt i etatens tidligere planlegging. I planen for Jæren var Jernbaneverket mindre sentral i prosessen, men ga faglige bidrag sammen med andre i spørsmålet om bybane. Dette kan ses i sammenheng med at planleggings- og

forvaltningsansvaret for en bybane i utgangspunktet slett ikke er fastlagt. Statens vegvesen har vært en sentral faglig deltaker i begge prosessene. Samtidig er det grunn til å peke på at gjennomgangen viser at viktige vegsaker i stor grad har funnet sin løsning i andre prosesser før, under og etter arbeidet med fylkesdelplanene. Disse prosessene viser at vegsektoren har en høy grad av autonomi gjennom vel etablerte prosedyrer og prosesser for behandling av vegsaker.

Utover dette er det også en viss forskjell mellom andre aktørers deltakelse i de to prosessene. På Jæren spilte aktører som fylket og kommunene betydelige roller gjennom aktiv deltakelse og ikke minst gjennom det sterke politiske nærværet. Dette bidro i stor grad til å kompensere for det vi kan kalle institusjonelt forankret asymmetri. I Sørkorridoren spilte allikevel kommunene en relativt passiv rolle gjennom i større grad å ignorere fylkesdelplanarbeidets forsøk på inngripen i arealdisponering hvor kommunene besitter virkemidlene etter plan- og bygningsloven. Dette kan ses som en form for obstruksjonsadferd, men også tolkes som et uttrykk for kommunenes dominans innen dette isolerte temaet.

Basert på funnene kan vi sette opp følgende (grove) oversikt over rollene de forskjellige aktørene spilte i de to planprosessene. Her trekker vi inne alle aktører sterke, som svake:

Tabell 3: Dominans og roller i prosessene.

Aktør	Plan: Sørkorridoren	Plan: Byutvikling på Jæren
Statens vegvesen	Premisslegger og dominant aktør	Premisslegger og dominant aktør
Jernbaneverket	Premisslegger og dominant aktør	Lite synlig som premisslegger og aktør
Fylkeskommunenes administrasjon	Initiativtaker og dominant aktør (Oslo og Akershus)	Initiativtaker og dominant aktør
Kommunene	Lite synlige og tilbaketrasket (Follokommunene)	Initiativtakere og dominante: Stavanger og Sandnes. Øvrige kommuner: Lite synlige/tilbaketrasket
Fylkesmannen	Lite synlig og tilbaketrasket	Initiativtaker og dominant aktør
Fylkespolitikere	Lite synlige og tilbaketrasket	Initiativtakere og dominante

Tabellen viser at fylkesdelplanen for Jæren har en vesentlig mer sammensatt konstellasjon av viktige aktører, noe som selvsagt har sammenheng med planens brede formål knyttet til byutviklingen. I tillegg har planen et klart element av politisk styring, noe som skiller den fra Sørkorridoren.

3.4 Omfang av planlegging versus regelstyring i prosessene

Det sentrale her er om de institusjonelle rammene rundt planleggingen gir et reelt handlingsrom, med avveininger mellom mål og virkemidler. Dette knytter seg også til i hvilken grad deltakerne i planleggingen har mulighet til gjennomføre planen, også der hvor planen medfører reelle endringer i politikken. Aktører er

ofte så bundet opp av institusjonelle rammer og forpliktelser på andre områder at deres handlingsrom oppfattes som lite. Jo mer bundet opp aktørene er, desto mindre kan en forvente at planprosessen skal lede fram til nye løsninger.

Plan- og regelstyrte prosesser har forskjellige karakteristika (Dahl Jacobsen i Stokke, 1970). Tabellen nedenfor søker å oppsummere viktige forskjeller i hensikt og innhold i de to typer prosessene:

Tabell 4: Typologier for plan- og regelstyring.

	Planstyring	Regelstyring
Målsetting	Redusere usikkerhet gjennom analytisk tilnærming	Forutsigbar saksbehandling
Metodikk	Konsekvensanalyse/ prediksjon i forhold til måloppnåelse	Regelanvendelse, Standarder forutsettes gitt (Subsumpsjon)
Styringsperspektiv	Fremadskuende	Retrospektivt
Beslutningsmekanisme	"Politisk"	"Byråkratisk"
Legitimitet	Faglig styrke, politisk støtte	Likebehandling

Prosesser innen areal- og transportplanlegging vil sjelden være utelukkende planstyrt. Regelstyring kan ha utgangspunkt i gitte standarder for mål og tiltak eller ved at den beslutningsmodellen som anvendes er regelorientert og vendt mot en plan som er vedtatt en gang i fortiden (Dahl Jacobsen op cit). Ulike typer planlegging vil også påvirkes av regelstyring både i innhold og prosess. De faste krav til prosedyre i planprosesser, for eksempel krav om offentlig høring, tidsfrister, rullering og lignende innebærer en viss regelstyring. Valg av planform er også delvis regelbasert knytte opp mot planleggingens formål. Krav om konsekvensutredning (KU) i forbindelse med visse typer prosjekter er også eksempel på regelstyring. Innholdsmessig er det også innslag av regelstyring, for eksempel gjennom formelle krav til utforming av vegsystemet (vegnormaler), kurvatur på jernbanenett, regler om jordvern i arealpolitikken ol. Ansvarsforholdene i sektoren kan også virke styrende i forhold til hvilke temaer som kan tas opp i planleggingen.

Økende innslag av regelstyring i planleggingen vil redusere handlingsrommet for planleggerne. Jo mer konkretisert og handlingsrettet planen, er jo sterkere vil innslaget av regelstyring være. I planer som både er kortsiktig handlingsrettede og langsiktige kan innslaget av regelstyring i de kortsiktige deler av planen være styrende for handlingsrommet som settes for de langsiktige delene. Dette gjelder ikke minst for transportinfrastruktur hvor plan- og gjennomføringstid totalt ofte kan kreve tidsperioder på 5 - 10 år.

Et annet moment er at det kan være skjevheter mellom innslagene av regelstyring i de forskjellige temaene planene tar opp. I TP10 var det først og fremst de sterkeste innslagene av regelstyring knyttet til planleggingen av veginfrastruktur. Dette var delvis gitt utenfra gjennom planleggingens kobling til Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP). En kan fremsette en hypotese om at planprosesser preget av dominante aktører innefor rammen av en tett koblet tiltakskjede også ofte vil være de mest regelstyrte prosessene. Gitt at disse planprosessene også da er de med minst handlingsrom, vil denne type planlegging i større grad være preget av planlegging for "trend" eller "business as usual". Regelstyrte prosesser vil derfor i

liten grad være egnet til planlegging for kursendring eller trend-brudd. I praksis kan en har stå overfor et paradoks – for å kunne fremtvinge kursendring eller trend-brudd ville det være ønskelig med en planprosess tettest mulig koblet opp mot en tiltakskjede. Samtidig innebærer slike planprosesser ofte sterke innslag av regelstyring noe som igjen kan virke som en barriere mot reell trendbrytende planlegging: ”Planen er all planleggings verste fiende” hevder Dahl Jacobsen (1970). Innenfor byområdenes areal- og transportplanlegging i Norge er erfaringen at ulike typer trendbruddinitiativ er relativt ”ad-hoc” preget og med begrenset gjennomføringsevne. Dette må ses i sammenheng med bl a manglende institusjonell fornyelse (Nielsen m fl, 2000).

Fylkesdelplan Jæren

Sentralt her er at innenfor jordvern og kulturminnevern er det bygd opp en institusjonell basis for regelanvendelse med utgangspunkt i vernelover som har gitt grunnlag for innsigelser i forhold til ønsker om utbygging. I enkeltsaker vil arealvern ofte kunne være institusjons- og regelbasert. I fylkesdelplanen har en søkt å redefinere oppgaven til en langsiktig interesseavveining. Dette gir grunnlag for en mer reell planleggingsprosess som omfatter ulike mål, alternative løsninger og tiltak og vurdering av konsekvenser som grunnlag for politiske valg. Ettersom planprosessen i stor grad omfatter areal og byutvikling, og vernemyndighetene langt på vei har akseptert å delta aktivt i en planleggingstilnærming, synes prosessen i den fasen fram til vedtak som vi studerer å være lite regelstyrt. Dette utelukker ikke at regelanvendelse i større grad kan komme til anvendelse i senere faser under planens oppfølging og implementering.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

I forhold til planlegging og iverksetting har deltakerne i prosessen kontroll over de nødvendige virkemidler når det gjelder planens behandling av og forslag til tiltak for veg og bane. Driften av kollektivtrafikken, som i mindre grad er planstyrt, er i liten grad trukket inn i planen. Planen har en mer utredningspreget behandling av arealbruk, noe som korresponderer med liten involvering fra kommunene i prosessen. Arealbruk kan derfor vanskelig sies å være verken plan- eller regelstyrt. Mange mener at Stortingets behandling av infrastrukturinvesteringer i korridoren er en avgjørende terskel for gjennomføring av planen. De regelstyrte elementene knytter seg da til spørsmålet om i hvilken grad Stortinget evner å se bort fra tradisjonelle prosedyrer og foreta vurderinger av behovet for infrastrukturinvesteringer i sammenheng og på tvers av transportformene. Dersom veg og bane fortsatt vurderes hver for seg, kan dette endre resultatet av planen og dennes gjennomføring i retning av regelstyring.

Vurdering

Vi ser innslag av både regel- og planstyring i begge prosessene. Dette må ses som en naturlig følge av planenes brede perspektiv og det store antallet deltakere med forskjellige institusjonelle tilknytninger. Forskjellene mellom planene utgjøres av at sentrale temaer for prosessen på Jæren i mindre grad synes regelstyrt enn for Sørkorridoren. Etter vårt syn har dette noe sammenheng med denne planens svært langsiktige tidsperspektiv, noe som bl a gjør det mulig å redefinere jordvern fra mer utpreget regelanvendelse etter jordloven til å bli mer et tema for interesseavveining i planen. Dette åpner også for større spennvidde med hensyn til løsningsmuligheter og dermed større potensiale for "trend-brudd" i planleggingen.

Begge planene inneholder også elementer av regelstyring ved at tidligere planer administreres inn som premisser for planleggingen. Dette gjelder fastlegging av jernbanelinjer i Sørkorridoren og planer for vegutbygging som inngår i bompenggeordningen på Nord-Jæren. Etersom disse prosessene ligger relativt tett foran fylkesdelplanene i tid, vil vi ikke tillegge dette element av regelstyring i prosessene noen vesentlig vekt.

3.5 Institusjonelle rammers styring av planprosessene

Det er et spørsmål om de mål og løsninger som planleggingen bringer fram er et resultat av prosedyrer og regler som aktørene er undergitt, eller om resultatet i større grad er skapt av og gjennom en felles prosess. En kan tenke seg at aktørenes forpliktelser på egne saksområder, og koblingen til bestemte plansystemer, kan ha betydning for aktørenes atferd i planleggingen. Det er dessuten mulig at institusjonelle faktorer gir større påvirkning jo mer planleggingen er innrettet mot konkret eller kortsiktig handling. På den annen side kan identifisering av tiltak med uklar institusjonell forankring gi grunnlag for felles interesse for planlegging, alternativt konflikter mellom aktørene.

Planleggingen i samferdselssektoren har lenge vært preget av at hver transportetat har laget egne langtidsplaner med liten grad av samordning på tvers av transportformene og i relasjon til kommunenes og fylkenes planlegging. Nasjonal og fylkesvis samferdselsplanlegging på 70-tallet, Norsk vegplan for byer og tettsteder (NVP II) i samme periode og TP10 ved inngangen til 90-årene kan oppfattes som tidlige forsøk på å få mer helhetlige perspektiver i planleggingen. Ingen av disse forsøkene ga imidlertid de samordningsgevinster som sentrale myndigheter hadde håpet på (Horrisland 1981, Mydske og Lerstang 1977, Mydske m fl 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993). Dagens NTP kan sees som et forsøk på å bedre på dette.

En rekke studier (Hervik og Bræin 1992, Spangen 1995, Osland og Kråkenes 1998, Nielsen m.fl. 2000, Strand og Moen 2000) har vist at de institusjonelle rammene og særlig det manglende samsvaret mellom ansvar for politikken, myndighet til å gjennomføre den og evne til å gjennomføre den, ligger til hinder for gjennomføringen av en helhetlig samferdselspolitikk. Ansvar for viktige virkemidler i samferdselspolitikken er fordelt mellom ulike sektorer og styringsnivåer.

Bakgrunnen for misforholdet mellom målsettingene om helhetlig planlegging og det institusjonelle rammeverket rundt planleggingen ligger i organiseringen av offentlig sektor i Norge. De sentrale etatene i samferdselsplanleggingen fikk sementert sin form i en tid hvor "nasjonsbygging" gjennom infrastrukturbygging stod sentralt (Stenstadvold 1996). Etatene, spesielt Staten vegvesen, utviklet seg til en svært suksessrik infrastrukturbygger. Strand (1977) framholder Statens vegvesen som en av de klareste representanter for en dominant sektor i norsk forvaltning. Etableringen av etaten som en suksessfull maktfaktor kan bidra til en sterk motstand mot reformer eller eksperimentering i form av nye organisatoriske grep og målsettinger (Powell og DiMaggio 1991). Dette ble tydelig demonstrert i forbindelse med forsøkene med samordnet areal- og transportplanlegging i de ti største byområdene 1989 – 91. Forsøkene på å introdusere nye transportpolitiske målsettinger og etablere en sterkere samordning mellom areal- og transportpolitikken strandet i stor grad som følge av den tradisjonelt infrastrukturorienterte vegsektorens dominans i planprosessen.

Fylkesdelplan Jæren

Aktørene har en rekke og til dels sammenfallende synspunkter på behovet for institusjonelle reformer på kort og lang sikt. Vi har derimot i mindre grad lyktes med å få konkret informasjon om hvordan institusjonelle føringer rent konkret har manifestert seg i arbeidet med fylkesdelplanen og på en måte som kan ha virket begrensende for arbeidet. Dette kan ha sammenheng med at arbeidet er gitt en bred innretning og er meget langsiktig med sitt 40-års tidsperspektiv.

Det svært langsiktige tidsperspektivet kan ha gitt nettopp det rom som fylkesdelplanen trenger for å gå inn på kommunenes domene i arealplanspørsmål, og uten å utfordre for sterkt i mer kortsiktige plansaker. Den viktigste institusjonelle føringen på arealsiden ligger i plan- og bygningslovens bestemmelser og tilhørende retningslinjer. Kommunenes sentrale stilling i arealplanleggingen, med eengodkjenning av arealplaner, ble instituert med endringer i loven i 1985. Senere er det imidlertid kommet Rikspolitiske bestemmelser om areal- og transportplanlegging og signaler gjennom stortingsmeldinger som grunnlag for forsøk med å utvikle areal- og transportplaner i større byområder knyttet til bruk av fylkesdelplaner. Dette kan oppfattes som et forsøk på å etablere en institusjonell struktur for å håndtere langsiktig byutvikling på tvers av sektor- og kommunegrenser.

Et tema som bybane har på den annen side en relativt svak institusjonell forankring og har engasjert både Jernbaneverket, de store kommunene og Statens vegvesen i form av ulike faglige utredninger. Representanter for flere sektorer peker på at fylkesdelplanen har lite virkemidler og at "virkemidlene ligger i sektorene". I dette kan det ligge en erkjennelse av at fylkesdelplanen i praksis ikke er noen trussel mot sektorenes etablerte prosedyrer eller virkemiddelkontroll. Bybane kan, på den annen side, representere en utfordring for aktørene for få utvidet sitt arbeidsområde eller å kontrollere at baneløsninger ikke vil true innsats innen egen sektor, f.eks. ved å bygge veger som grunnlag for satsing på buss som alternativ til bane.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Deltakerne selv oppfattet ikke at de institusjonelle rammene la føringer som virket direkte begrensende på planleggingen. De oppfattet at rammene for planleggingen var relativt klare gjennom de formelle ansvarsområder den enkelte var tillagt. Et viktig moment som trekkes fram var at arbeidet med målformuleringer ga mulighet for å diskutere problemstillinger uavhengig av den enkeltes ståsted. Samtidig går det fram at institusjonelle rammer setter grenser for hvilke virkemidler som det er realistisk å vurdere i planleggingen. Et eksempel er ønsker fra deltakere om å få utviklet positive virkemidler for å stimulere kommunene til å innrette sin arealpolitikk i tråd med fylkesdelplanens strategier. Denne typen virkemidler er ikke tilgjengelige innenfor rammen av dagens ansvarsfordeling.

Vi vil også vise til at planprosessen er tilpasset sektorenes planlegging ved at jernbanetraseer, som nevnt, var ansett som gitte i starten av arbeidet og at valg av stamvegtrase i praksis ble foretatt innenfor rammen av vegvesenets egen prosess med konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven.

Vurdering

Aktørene har en rekke og til dels sammenfallende synspunkter på det generelle behovet for institusjonelle reformer på kort og lang sikt. Derimot har vi i mindre grad lyktes med å påvise mer direkte sammenhenger mellom institusjonelle forutsetninger og styringen av de enkelte planprosessene. Aktørene peker på at de raskt tilpasset seg de foreliggende og gitte institusjonelle føringer som var gitt og at de ikke oppfattet at slike ga direkte begrensninger på planleggingsarbeidet. På transportområdet synes formelle ansvarsområder for de fleste aktørene som fastlagte på forhånd, noe som ga utgangspunkt for å drøfte felles interesser i mål og løsninger. I dette ligger også en generell erkjennelse av at fylkesdelplanene har lite virkemidler og at "virkemidlene ligger i sektorene". Situasjonen kjennetegnes ved at mange aktører i prosessene ser klare forbedringspotensialer i de institusjonelle rammene, men uten at de søker å "utfordre" systemet i planprosessene. Dette kan skyldes at systemene ikke gir rom for slik fleksibilitet, men også at aktørene er uenige om hvilke behov for endringer som kreves og eventuelt retningen på slike endringer.

Begge planene går imidlertid inn på kommunenes domene i arealplanspørsmål, men på forskjellige måter. Mens Sørkorridoren behandler arealplanene nærmest deskriptivt, søker Jærplanen å oppnå vinn-vinn løsninger ved å fokusere på felles langsiktige løsninger på arealkonflikter og gjennom aktivt å involvere kommunene politisk og faglig i planarbeidet. Når det gjelder veg- og jernbaneplaner er planleggingen i stor grad tilpasset sektorenes tidligere og pågående beslutningsprosesser. Et unntak her er bybanesaken på Jæren som har en relativt svak institusjonell forankring i utgangspunktet.

3.6 Politisk eller faglig/administrativt styrte prosesser?

Et viktig spørsmål er om politikere gjennom å involvere seg i prosessen utvikler et eierforhold til resultatet, slik planleggingen kan oppnå tilstrekkelig politisk

støtte for å sikre gjennomføringen. Politikere kan kobles inn i prosessen gjennom organiseringen og styringsapparatet. Det vil imidlertid være et åpent spørsmål om politikerne i praksis velger å distansere seg fra arbeidet, enten fordi resultatet kan være lite relevant eller omstridt, eller fordi de ønsker å opprettholde sin framtidige handlefrihet.

Planlegging rettet mot implementering er sterkt avhengig av politisk støtte for å kunne gjennomføres. Flyvbjerg (1985) fremhever betydningen av politisk støtte (maktbasis) som en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for at en plan skal implementeres. En utfordring er derfor å legge til rette for at politikere utvikler et eierskapsforhold til planene. I TP10 prosessen fant en at det var vanskelig å skape tilstrekkelig politisk eierskap til planene. Dette kan delvis skyldes organiseringen og omfanget av planleggingen, men også at mange politikere fant planleggingens innretning såpass kontroversiell at en fant det opportunt å holde en viss distanse (Mydske et al. 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993).

Fylkesdelplan Jæren

Ettersom arbeidet har vært ledet av en aktiv politisk styringsgruppe, mener de fleste av våre informanter at arbeidet har hatt en tydelig politisk styring. I den relativt store politiske styringsgruppen har ikke alle klart å forholde seg til stoffet på en aktiv måte. De mest aktive har vært enkelte topp-politikere fra fylkeskommunen og fra de store kommunene i byområdet som Stavanger og Sandnes. Kommunenes politiske ledelse har, med unntak for Stavanger, bare vært representert med en person, vanligvis ordføreren. Det blir vist til at dette er et sårbart element i forhold til å oppnå en bred politisk forankring av planen i kommunene. Et tilleggsproblem er at flere peker på at politikerne fikk svært mye faglig utredningsstoff å forholde seg til, noe som førte til at styringsgruppen i perioder fungerte temmelig reaktivt i forhold til arbeidet. Styringsgruppa fikk forlenget sitt mandat etter kommune- og fylkestingsvalget høsten 1999. Flere ledende politikere i styringsgruppen mistet sin posisjon som følge av valget, men fortsatte allikevel ”på overtid” fram til planen ble lagt fram i midten av 2000.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Arbeidet har vært organisert som et administrativt styrt utredningsarbeid som underlag for politiske beslutninger. Dette gir i utgangspunktet mulighet for å konsentrere seg om faglige perspektiver på planlegging uten å ta spesielle hensyn til politiske vinklinger. Fra våre informanter i ulike etater kommer det fram at denne arbeidsdelingen var resultatet av et bevisst valg om å gjennomføre en felles planleggingsprosess mellom faglige aktører og uten at politikerne i utgangspunktet skulle oppfatte klare forpliktelser i forhold til produktet. Samtidig passet en på å holde fylkes- og kommunepolitikere orientert om arbeidet under de ulike faser i prosessen. Selv om fylkesdelplanen senere, med få merknader, er blitt vedtatt av bystyret i Oslo og fylkestinget i Akershus, kan selve tilnærmingen innebære at lokalpolitikere i mindre grad føler noen sterk forpliktelse om å følge opp planen. Dette kan også ha sammenheng med at planen i begrenset grad omhandler forhold som er fylkeskommunens ansvar å gjennomføre. Diskusjonen og anbefalinger om

infrastruktur gjelder først og fremst statlige tiltak og bruk av statens midler. Siden det er betydelig konkurranse om statlige midler, vil det være viktig for politikerne å presentere en mest mulig samstemt oppfatning om planens innhold overfor staten.

Vurdering

Det er klart at planprosessen på Jæren har hatt et langt sterkere politisk engasjement enn i Sørkorridoren. På Jæren har det vært en forskjellig den politiske deltakelsen, hvor fylkeskommunen og de tre kommunene Stavanger, Sandnes og Sola har hatt en mer fremtredende rolle enn de andre kommunene. Samtidig ligger det også et omfattende faglig arbeid bak planen.

Sørkorridoren har vært en mer entydig administrativt styrt prosess. Dette var et bevisst valg – med den hensikt å sikre faglig arbeidsro i en prosess som ved sterk politisk deltakelse lett kunne blitt en arena for politiske prosesser mellom Oslo og Akershus fylker. Konklusjonen er at arbeidet representerer høye ambisjoner om politisk styring gjennom organisering og bred representasjon. Styringen har møtt begrensninger på grunn av omfanget av faglig utredningsstoff, begrensninger i bredden av den kommunale deltakelse og i forhold til at den politisk sammensatte styringsgruppa måtte arbeide med et forlenget mandat fra det nye fylkestinget som ble valgt i 1999.

Sett i relasjon til Flyvbjerg (1985) kan det virke som fylkesdelplan for Jæren er det case med sterkest politisk og faglig maktbasis og som dermed skulle ha størst mulighet for vellykket implementering. Sørkorridoren derimot, kan mangle en tilstrekkelig politisk maktbasis. Ifølge Flyvbjerg vil planer med tilstrekkelig faglig basis, men utilstrekkelig politisk basis, gjerne ende opp som såkalte papirplaner.

4 Planleggingens utfall

4.1 Fokus på planleggingens resultater

I avslutningen av vår analyse vil vi drøfte nærmere hvordan fylkesdelplanene har fungert i relasjon til ulike krav som kan settes til effektiv planlegging og generelle forutsetninger for å oppnå god politisk og demokratisk forankring av planleggingens resultater. Vi tar også opp spørsmålet om det er motsetninger mellom krav til effektivitet i planleggingen og en prosess som i stor grad legger til rette for politisk styring og sterk lokal forankring, f.eks. i kommunene.

Et annet fokus i dette kapitlet er spørsmålet om det er skjedd en reell samordning mellom ulike interesser og sektorer i fylkesdelplanene. Samordning innebærer å få ulike aktører eller interesser til å tilpasse sine prioriteringer innen et område, ofte med den hensikt å realisere en utvikling de enkeltvis ikke selv kan få til.

Diskusjonen av samordningen tar også opp spørsmålet om forholdet mellom høye ambisjoner for dette og de begrensninger som skapes gjennom institusjonelle strukturer.

Analysen avsluttes med en vurdering av i hvilken grad aktørene tilpasset seg de institusjonelle rammene og hvilken betydning de gitte rammene hadde for utfallet av de undersøkte prosessene. Aktørene har også ulike vurderinger av behovet for å endre rammene for planleggingen. Betydningen av bestemte endringer i relasjon til utfallet i de to case studiene diskuteres i avslutningen av kapitlet.

4.2 Effektivitet i motsetning til politisk-demokratisk forankring?

4.2.1 Teoretiske perspektiver på effektivitet og demokratisk forankring

Det er flere måter å tilnærme seg spørsmål om effektivitet og demokratisk forankring i planlegging. Tore Langmyhr (1997) skiller mellom planlegging som produksjon, planlegging som politikk og planlegging som integrasjon. Planlegging som *produksjon* er fokusert mot effektiv måloppnåelse. Planen kan forutsettes å være mål-middel rasjonell i den forstand at det er samsvar mellom målsettingene for planleggingen og de virkemidler som aktørene i planleggingen råder over. Planeffektivitet knytter dessuten til om planen faktisk vil føre til handling. Flyvbjerg (1985) peker på at en plan må ha en tilstrekkelig faglig styrke og politisk støtte for å bli implementert. Dette kan også ses om forutsetninger for at planleggingen kan karakteriseres som effektiv. Det er også slik at planeffektiviteten varierer mellom sektorene. Vegsektoren er kjent som en effektiv sektor både med hensyn til planlegging og iverksetting. Dette har i stor grad sin bakgrunn i de store planressursene og –tradisjonene i Statens vegvesen. Andre sektorer, for eksempel kollektivtrafikken, kan ikke utvise den samme

effektiviteten. Planressursene er mindre og samferdselsmyndighetenes oppgaver har ofte vært mer knyttet til administrasjon. Effektiviteten må derfor sies å være relativt skjevt fordelt mellom sektorene som inngår i en helhetlig samferdselspolitikk. For noen vil deltakelse i utarbeidelse og implementering av helhetlig politikk innebære redusert effektivitet, mens for andre vil effektiviteten kunne øke.

Planlegging som *politikk og integrasjon* har et mer prosessorientert perspektiv. Planleggingen er mer preget av kommunikativ og sosial rasjonalitet. Mye av hensikten med planleggingen er å bidra til en dialog rettet mot å etablere konsensus og legitimitet i en demokratisk kontekst, og hvor teknisk rasjonalitet kan spille en mindre vesentlig rolle. Gjennom medvirkning og deltakelse styrkes legitimitet og oppslutning. Dette kan medføre en mindre produksjonsrettet planprosess, men kan likevel bidra positivt til planens effektivitet gjennom å etablere politisk støtte.

De fleste planprosesser vil inneholde elementer av produksjon, politikk og integrasjon, om enn i varierende grad. På samme måte som det ville være vanskelig å forestilles seg en planprosess hvor ikke produksjonsaspektet hadde en viss betydning, kan en i et demokratisk samfunn vanskelig tenke seg en planprosess hvor ikke politikk- eller integrasjonsaspekter også er til stede. Slik sett kan en hevde at hvert enkelt av disse elementene er nødvendige, men ikke tilstrekkelige forutsetninger for en effektiv planprosess.

Planlegging som produksjon: Effektivitet og mål- middel rasjonalitet

Effektivitetsbegrepet kan ilegges flere betydninger. I økonomisk teori er tre av de viktigste effektivitetsbegrepene kostnadseffektivitet, resultat effektivitet og prioriteringseffektivitet (Hagen 2000). Planens effektivitet dreier seg dermed i stor grad om planleggingen evner å utnytte kunnskapsgrunnlaget for å nå planens mål og om planen er instrumentell for å oppnå resultater i samsvar med planens formål. Evalueringer av slike forhold dreier seg om de styringsmessige og effektivitetsmessige sider ved organisasjoner som arbeider med planlegging eller forvaltning.

Effektivitetsbegrepet kan knyttes både opp mot prosess og resultat. Vi vil her fokusere på effektivitet i forhold til planresultat. De to første effektivitetsbegrepene er relativt uproblematisk, mens det tredje – prioriteringseffektivitet knytter seg direkte til spørsmålet om planlegging for effektivitet eller demokrati. På den ene siden har vi planlegging i forhold til realisering av mål i en rasjonell, teknisk-økonomisk forstand. På den annen side har vi planlegging hvor ivaretagelse av legitimitet og medvirkning knyttet til et samfunnsmessig perspektiv er vel så viktig som teknisk-økonomisk effektivitet. I en slik kontekst blir forholdet mellom mål og midler en langt mer nyansert diskusjon.

Innenfor den rasjonalistiske plantradisjon er forholdet mellom mål og virkemidler sentralt. Mål fastsettes i form av en beskrivelse av en ønsket utvikling – mer eller mindre eksplisitt. En søker så etter alternative handlingslinjer og foretar en konsekvensanalyse for å identifisere måloppnåelse og hvilke virkemidler en ønsker å bruke. Valg av virkemidler kan gjøres etter forskjellige kriterier – for eksempel ut fra kostnads-effektivitetskriterier, legitimitet, demokrati eller annet.

Politisk formulerte målsettinger vil ofte ikke oppfylle disse kravene – og er ofte heller ikke ment å gjøre det. Politisk definerte målsettinger kan ha helt andre funksjoner en å være grunnlag for målrettet virkemiddelbruk. Politiske målsettinger har ofte en mer symbolsk enn praktisk betydning – rettet mot legitimering, mobilisering eller markering. I slike tilfeller kan det ses som en fordel at målsettinger er uklart eller vagt formulert, slik at innbyrdes rangering eller etterprøving vanskelig lar seg gjennomføre. Utgangspunktet her er at den politiske og den teknisk-økonomiske beslutningsmodellen kan stå i et konkurranseforhold til hverandre (Fischer 1990). I motsetning til den rasjonelle avveining mellom mål og virkemidler som den teknisk-økonomiske modellen baserer seg på, er politikkenes innhold ganske annerledes:

"Characteristics of politics are plurality, the search for practical compromises, bargaining, conflicting goals, values and perspectives, partial views of the public interest, short-term commitments and incremental and sequential ways of dealing with highly interdependent and complex system of human interaction."

(van Gunsteren 1976, i Kleven 1990)

Planlegging for demokratisk forankring

Det andre formålet dreier seg om at politikken skal sørge for at ulike syn og verdier blir presentert og diskutert i åpen debatt, og hvor politikere fremstår som ledere som skal skape verdier og holdninger, oppslutning og enighet. Denne dimensjonen ved planlegging dreier seg om å skape former for kommunikativ og sosial rasjonalitet, til forskjell fra mer instrumentell mål - middel rasjonalitet. Dette kan innebære en teknisk sett mindre effektiv planlegging i et snevert mål - middel perspektiv, og med mer vekt på selve prosessen og aspekter ved planens gjennomføring. Vektleggingen mellom demokrati og effektivitet kan avhenge av hva en mener med demokrati i denne sammenheng. Hagen (2000) peker på tre demokratitradisjoner som på forskjellige måte vil ha implikasjoner for forholdet mellom demokrati og effektivitet. I henhold til den *deltakerdemokratiske* tradisjon vil betydningen av deltakelsens utviklende effekt på borgerne stå sentralt. Gjennom deltakelse utvikles individets tale-, tanke- og handlingsferdigheter. Deltakelse bidrar også til å generere legitimitet. Effektivitet slik vi bruker det her vil i en slik sammenheng være mer underordnet, siden deltakelse i prosessen betyr vel så mye for aksept av utfallet som selve planproduktet. I *konkurransedemokratiet* konkurrerer politikerne om velgernes gunst. I denne sammenheng vil produktet politikerne klarer å levere, være viktig for borgerne i valget av hvem en skal gi sin stemme. Det å kunne levere effektive planer som blir gjennomført kan være et konkurransefortrinn – noe som skulle tilsi at effektivitet vurderes høyere. Den tredje tradisjonen omtales gjerne som *diskursdemokratiet*. Denne tradisjonen tar utgangspunkt i Habermas normative tanker om utviklingen av en "fri og ubundet dialog" hvor ulike syn og verdier skal presenteres og diskuteres i åpen debatt av frie, likeverdige og rasjonelle individer (Sager 1994). Mulighetene for å operasjonalisere dette normative prinsippet er omstridt (Harvold 2001) og spørsmålet om effektivitet i denne sammenheng blir svært krevende å få definert.

4.2.2 Effektivitet og forankring i de to fylkesdelplanene

Fylkesdelplan Jæren

Vi konstaterer at fylkesdelplanen for de fleste informantene fremstår som rimelig konsistent innenfor de gitte rammer med hensyn til virkemidler. Når det gjelder spørsmålet om planen er instrumentell og mål-middel rasjonell i relasjon til formålene for planleggingen, er det først naturlig å stille spørsmål ved premissene for planen som ble lagt gjennom Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ) gjennom finansiering av mange vegprosjekter forut for fylkesdelplanens satsing på styrking av kollektivtrafikken i regionen. Selv om TPNJ også har med baneprojektet med dobbeltspor Stavanger – Sandnes, medfører denne oppdelingen av planleggingen at deler av virkemiddelbruken må anses som gitt for fylkesdelplanens vedkommende.

Flere av våre informanter peker på at planens manglende behandling av temaet regional parkeringspolitikk er tegn på brist i virkemiddelbruken og dermed, etter vår oppfatning, uttrykk for manglende mål-middel rasjonalitet. Ulike aktører viser til at en fylkesdelplan av foreliggende type har få direkte virkemidler og at gjennomføring beror på oppfølging innenfor sektorer som samferdselssektoren eller i kommunenes arealpolitikk. Spørsmålet om virkemidler som gjelder driften av et vesentlig bedre regionalt kollektivtilbud er i noen grad behandlet i TPNJ, men i liten grad fulgt opp gjennom fylkeskommunale budsjettvedtak. Fylkesdelplanen for Jæren går ikke konkret inn på slike spørsmål, som jo må inngå i beslutningsgrunnlaget før en kan få realisert en bybane.

Våre informanter viser til at prosessen med fylkesdelplanen har vært langvarig og omfattende, og at det har vært lagt vekt på å få til en politisk forankring i fylkeskommunen og kommunene som deltar. I praksis har dette skjedd gjennom organiseringen med bred politisk representasjon og ansvaret tillagt den politiske styringsgruppen. Tilbakemeldinger til kommunene og fylkeskommunen underveis har vært et viktig element i denne prosessen, noe som også har vært fulgt opp i lokale media. Forankringen i kommunene er, som nevnt foran, allikevel problematisk på grunn av deres smale politiske representasjon. Den langvarige planleggingen førte dessuten til at den politiske styringsgruppen måtte avslutte arbeidet med forlenget mandat etter lokalvalgene i 1999, noe som gir økt usikkerhet om hvor godt arbeidet er forankret i den politiske hverdagen i kommunene og fylkeskommunen. Hovedtrekkene i planen har riktignok fått bred lokalpolitisk tilslutning i regionen. Spørsmålet er allikevel hvor godt planen vil bli fulgt opp f.eks. i kommunenes arealpolitikk eller i fylkeskommunens satsing på kollektivtrafikk. Under arbeidet søkte planleggerne å få forankret bybanesatsingen på departementsnivå, i fylkeskommunen og i storbykommuner som Stavanger, Sandnes og Sola. Selv om en ikke har lyktes med å få noen forpliktende signaler fra nasjonalt nivå, har en gjennom prosessen klart å få ledende politikere lokalt til å gå inn for slike transportløsninger og legge disse til grunn for planens forslag til regionale utbyggingsmønstre, bl.a. med vekt på fortetting i relasjon til knutepunkter og stasjonsområder.

Vår *konklusjon* er at organisering og prosess har søkt å ivareta flere av kravene til effektiv virkemiddelbruk og politisk og demokratisk legitimitet. Nå det gjelder virkemiddelbruk, har en støtt på viktige begrensninger ved at deler av dette tas for

gitt, f eks fra TPNJ, at en begrenser seg til infrastruktur og ikke drift, at parkeringspolitikk holdes utenfor og at sentrale myndigheters støtte til bybaneprojektet er usikkert. Vi konstaterer at organiseringen har vektlagt en bred politisk forankring av arbeidet i fylkeskommunen og kommunene. Den faktiske politiske representasjon i styringsorganene har allikevel gitt en begrenset og smal kontakt til kommunestyrene i regionen. På fylkesnivå er det noe uvisst om det nye fylkestinget etter valget i 1999 i sterk grad identifiserer seg med produktet og vil gå inn for en aktiv oppfølging av arbeidet.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Aktørene selv vurderer at planen har et godt samsvar mellom mål og midler, spesielt hva gjelder infrastruktur. Planen oppfattes som faglig godt underbygget og med de viktigste elementene i planen knyttet opp mot etater med et effektivt gjennomføringsapparat. Planens forslag til transportrettet utvikling av boligområder og næringsområder forutsetter at planens skisser av disse områdene skal legges til grunn for planlegging av framtidig boligbygging, bosetting og næringsvirksomhet i Sørkorridoren. Vi finner ikke at planen går nærmere inn på hvordan forslagene til arealpolitikk skal kunne gjennomføres i kommunene. Kommunene har heller ikke avgitt høringsuttalelser som tar opp disse spørsmålene. Vi kan derfor ikke se at disse deler av planen har sterke relasjoner mellom mål og virkemidler. Planen går heller ikke inn på driften av kollektivtilbudene, noe som trolig er vesentlig for å få et realistisk grunnlag for gjennomføring av de anbefalte løsninger, bl a kombibaner.

Den politiske og demokratiske forankring er søkt ivaretatt ved at aktørene har forsøkt å utarbeide et planforslag som politisk er realistisk og som kan gi grunnlag for vedtak i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Sentrale politiske fora har vært orientert om framdriften i arbeidet. Mye tid i planleggingen har gått med til å etablere et faglig fundament som grunnlag for en felles forståelse av utfordringer og løsningsmuligheter. Det var planleggernes håp at en slik felles forståelse skulle gi et godt utgangspunkt for gjennomslag hos politikerne. De var allikevel usikre på i hvilken grad lokale og nasjonale politikere ville komme til å følge opp planen, selv om den ble vedtatt. Allikevel peker aktørene på planens betydning som en felles ramme for infrastrukturplaner for veg og jernbane, noe som har fått politisk tilslutning både i Oslo og Akershus. Planen viser forholdet mellom veger, baneløsninger og arealbruk på tvers av to fylker. De vedtak som ble fattet i Oslo kommune og Akershus fylke tolkes som at planen virker samlende, noe som har gitt grunnlag for en mindre konfliktylt prosess med å få fastlagt ny trase for Europaveg 6 gjennom korridoren. På den annen side viser konflikter om bygging av den nye knutepunktstasjonen på Vevelstad i Ski kommune at gjennomføring støter på problemer. Fylkeskommunen gikk, sammen med kommunen, mot Jernbaneverkets opplegg for bygging av knutepunktstasjonen. Dette kan tolkes å være i strid med fylkesdelplanens prinsippopplegg for jernbaneutbygging som vektlegger bygging av knutepunktstasjon på Vevelstad. Saken ble anket inn til Miljøverndepartementet av Jernbaneverket.

Som *konklusjon* kan en si at planen søker å ivareta viktige elementer i behovene for effektiv virkemiddelbruk og politisk legitimitet. Begrensninger i anvendelsen

av virkemidler ligger spesielt på temaene arealpolitikk og driftsmessige og økonomiske spørsmål for kollektivtrafikken. Vi vil også bemerke at planen er tilbakeholden når det gjelder å anbefale konkrete stamvegtraseer, men nøyer seg med å redegjøre for ulike hovedalternativer. Behovet for politisk legitimitet er ikke ivare tatt gjennom kobling av politiske aktører direkte til planorganisasjonen, men gjennom tilbakemeldinger underveis til de ordinære politiske fora i Oslo og Akershus fylke. Fylkesdelplanen har fått bred politisk tilslutning på fylkesnivå, på tvers av de to fylker. Planen har bidratt til å gi rammer for senere prosesser og beslutninger, spesielt for ny stamveg og baneinfrastruktur. Forankringen til kommunene i Akershus (Follo-kommunene) synes relativt svak, og planen og høringsuttalelser gir lite inntrykk av at det har skjedd en omfattende diskusjon av arealpolitikken mellom fylkeskommunen og Follo-kommunene. En senere strid mellom Akershus fylke, Jernbaneverket og Ski kommune omkring Vevelstad stasjon indikerer at fylkesplanen ikke har fungert som noen rettesnor, selv om denne stasjonen er en av fire utpekte knutepunktstasjoner i fylkesdelplanen. Dette kan innebære at planen i denne sammenheng enten er for upresis til å ha verdi i en implementeringsfase, eller at planen som politisk vedtatt dokument har svak politisk forankring i fylkeskommunen.

4.2.3 Vurdering av effektivitet og forankring i relasjon til de to fylkesdelplanene

Når det gjelder virkemiddelbruk, viser begge planene tilbakeholdenhet i behandlingen av den tunge transportinfrastrukturen, dels ved å legge til grunn tidligere utarbeidete planer for denne, eller å vise til særskilte prosesser som ligger på siden av fylkesdelplanene. Planenes virkemiddelvurderinger er også begrenset i relasjon til drift av buss- og baneløsninger, noe som kan sies å være forholdsvis avgjørende for realismen i de foreslåtte kollektivløsninger. Begge planene tar i liten grad opp parkeringspolitikk som virkemiddel. Fylkesdelplan Jæren legger stor vekt på en aktiv arealpolitikk som ledd i byutviklingen, mens Sørkorridoren i vesentlig mindre grad tar opp konfliktfylte forhold på dette området.

I begge planene finner vi at organisering og prosess har søkt å ivareta flere av kravene til effektiv virkemiddelbruk og politisk og demokratisk legitimitet. Samtidig finner vi viktige begrensninger i prosessene hva gjelder mulighetene til en mest mulig effektiv virkemiddelbruk og i den politiske og demokratiske forankringen. Disse to dimensjonene drøftes nærmere nedenfor.

Planenes effektivitet

Den oversikten over typer effektivitet som er vist til i Hagen (2000) gir et grunnlag for å diskutere planenes effektivitet. Planenes *kostnadseffektivitet* kan knyttes opp mot forhold i planprosessen. Et element er planenes faglige nivå generelt. Aktørene i begge planprosessene fremholder planene som faglig sterke. En annen dimensjon er om planinnsatsen står i forhold til resultatet eller kunne det samme resultat vært oppnådd med mindre ressursinnsats?

Denne vinklingen kan også ses i sammenheng med planenes resultateffektivitet. En plan må kunne sies å være *resultateffektiv* hvis den blir implementert og hvis

implementeringen faktisk gir ønsket måloppnåelse. Flere forhold gjør dette usikkert:

Målene som er skissert for planene er i relativt liten grad gjort operasjonelle, noe som i seg selv gjør det vanskelig å legge mål til grunn for oppfølging og vurdering av måloppnåelse. Målene kan ha mer symbolsk enn praktisk verdi

Planene er ikke direkte koblet opp mot noe implementeringsapparat, men er avhengig av aktører som også har forpliktelser i forhold til andre saksområder. Planene har i liten grad utarbeidet handlingsprogrammer. Det er derfor usikkert om de tiltakene planene foreskriver blir fulgt opp:

- Planene er langsiktige og det hefter seg betydelig usikkerhet til de utviklingsmønstre som ligger inne som forutsetninger i planene
- Det er, som alltid, knyttet usikkerhet til om de tiltak som er skissert vil ha de forventede effekter. Dette gjelder selv om mange av planenes forutsetninger er oppfylt, og tiltakene faktisk er gjennomført

For å dvele kort ved planenes potensielle *resultateffektivitet* kan vi ta utgangspunkt i de signaler som ligger i NTP i forhold til planenes målsettinger. I fylkesdelplan for Sørkorridoren gis et viktig signal om prioritering av infrastruktur – at jernbaneinvesteringen skal komme før vegbygging. I NTP er dette fraveket. Konflikten mellom Jernbaneverket og Ski kommune er også et negativt tegn. Dette betyr i at Sørkorridoren er viktige forutsetninger for måloppnåelse svekket. Potensialet for høy grad av måloppnåelse og dermed høy resultateffektivitet er dermed lavt. På Jæren derimot er store deler av infrastrukturens sikret gjennom bompengepakken og foreløpig er ingen vesentlige forutsetninger brutt.

Spørsmålet om planens *prioriteringseffektivitet* er langt mer komplekst (Hagen 2000). I teorien er prioriteringseffektivitet knyttet til samsvaret mellom individuelle preferanser og kollektive beslutninger. Effektiviteten vil da rettes mot aggregeringmekanismen – dvs. hvordan den individuelle preferansene transformeres til kollektive beslutninger. Arrow (1963) har vist at det ikke er mulig å utforme en aggregeringmekanisme som samtidig fullt ut ivaretar krav til demokrati. Det er heller ikke enighet innen politisk filosofi om demokratiets utforming og organisering og dermed hva som er det offentlige rolle (Olsen 1996). Skal det offentlige utelukkende fungere som en aggregeringmekanisme for individuelle preferanser, eller skal det offentlige bidra til etableringen av kollektive verdier utover summen av de individuelle preferansene? I vår sammenheng vil et spørsmål være om fylkesdelplanen har fungert som en slags aggregeringmekanisme for de individuelle aktørenes preferanser, eller om fylkesdelplanen bidrar med en ”tilleggsverdi” utover summen av de individuelle tiltakene. Spørsmålet er da om aktørene tilpasser seg de retningslinjer som fylkesdelplanene gir og at fylkesdelplanen bidrar med en slags ”tilleggsverdi”:

Når det gjelder Sørkorridoren er bildet todelt. Flere aktører fremhever spesielt den innledende planprosessen som viktig for å etablere en felles forståelse for situasjonen. Videre påpekte bl.a. representanter for Statens vegvesen at planprosessen fungerte som en katalysator for å få en avklaring på valg av hovedtrasé for hovedvegutbyggingen i Sørkorridoren, noe en ikke hadde klart

å få til tidligere. Begge disse elementene er indikasjoner på at planen bidro med noe ”eget” utover summen av de deltakene aktørers preferanser. På den annen side ser en at planen ikke har noen særlig funksjon i ettertid, ettersom den i liten grad følges opp eller trekkes fram som beslutningsgrunnlag. Planens prioriteringseffektivitet knytter seg i så fall mest til planens betydning for trasévalg for hovedvegutbyggingen.

Når det gjelder plan for langsiktig byutvikling på Jæren er bildet noe mer sammensatt. Aktørene viser i stor grad til den forutgående prosess med Transportplan for Nord-Jæren som grunnlag for felles forståelse av behovet for videre arbeid med langsiktig byutvikling. På transportsiden fremhever transportetater og andre at areal- og baneløsninger må ses i nær sammenheng, mens vegprosjektene i stor grad er fastlagt i tidligere arbeid med transportplanen og den tilhørende bompengepakken. Planen fremheves som en katalysator for å rydde opp i arealkonflikter i området, og for å gi et grunnlag for langsiktige regionale løsninger for kollektivtrafikken gjennom bane- og bussløsninger. På det nåværende tidspunkt ser planen ut til å ha en klar tilleggsverdi, ut over summen av de ulike aktørenes egne preferanser. Det er allikevel for tidlig å si noe sikkert om hvordan planenes tilsynelatende høye prioriteringseffektivitet fungerer i relasjon til enkeltbeslutninger og aktørenes oppfølging.

Den følgende tabellen oppsummerer vårt hovedinntrykk når det gjelder planenes evne til å ivareta behov for kostnads-, resultat- og prioriteringseffektivitet:

Tabell 5: Vurdering av oppnådd effektivitet.

	Sørkorridoren	Jæren
Kostnadseffektivitet	Rimelig	Rimelig
Resultateffektivitet	Lav	Fortsatt usikkert, pga planens langsiktighet
Prioriteringseffektivitet	Lav – moderat	Høy, men med betydelig usikkerhet

Planenes demokratiske og politiske forankring

Behovet for politisk legitimitet tas opp på forskjellig måte i de to planene. Fylkesdelplan Jæren har vektlagt en relativ bred politisk representasjon i styringsorganene for planen, mens Sørkorridoren legger opp til at ordinære politiske organer behandler planen som et forslag fra administrasjonen. I fylkesdelplanen for Jæren er primærkommunene politisk representert i styringsorgan, noe som også er reflektert i et langt mer aktivt lokalpolitisk engasjement under arbeidet enn i Sørkorridoren. En langvarig prosess, valg av nytt fylkesting i slutfasen av arbeidet og smal politisk representasjon fra primærkommunene kan alle være faktorer som reduserer den politiske legitimiteten til planen for byutvikling på Jæren. Dette er forhold som kan være helt sentrale i arbeidet med å få implementert arealpolitikken som legges fram i planen og som i betydelig grad må følges opp gjennom kommunale planer og kommunal planbehandling.

I hvilken grad planene kan oppfattes å bygge opp under politisk legitimitet og demokrati kan knyttes opp mot flere forhold. Begge planene har lagt opp til å

bygge opp politisk støtte gjennom informasjon, høringer og politiske referansegrupper etc. Likevel er det klart at det på Jæren var en langt mer aktiv politisk deltakelse, spesielt fra kommunene, enn i Sørkorridoren. En kan hevde at det iallfall er to forhold om kan oppfattes som nødvendige, men neppe tilstrekkelige, betingelser for at en plan skal ha en rimelig grad av legitimitet:

Planen må ta opp temaer som er av betydning for aktørene som oppfattes som relevante deltakere, se Hernes (1975)

Planen må ha en institusjonell tilknytning som tilsier at den vil ha en reell betydning for viktige politiske temaer

I begge planprosesser ser en eksempler på at disse betingelsene ikke er oppfylt.

Når det gjelder den første betingelsen, tar byutviklingsplanen for Jæren opp temaer av udiskutabel stor betydning. Den store lokale interessen for deltakelse skyldes, ifølge enkelte aktører, at kommunene frykter muligheter for en påtvinget kommunesammenslåing på Jæren hvis prosessen med fylkesdelplanen mislykkes. I Sørkorridoren har en sett hvordan fylkesdelplanens forsøk på å påvirke kommunenes arealpolitikk ikke førte fram. Her er det sannsynlig at de velkjente mekanismene kan forklare atferden: Fylkeskommunen har få direkte virkemidler i arealpolitikken og kommunene har få incentiver til samarbeid. Trusselen om kommunesammenslåing er i liten grad trukket fram i denne sammenheng, men dette er som kjent trukket inn i utredningen til Hovedstadsutvalget (1997).

Når det gjelder den andre betingelsen knyttet til legitimiteten, har vi vist at det for Sørkorridoren er slik at nesten alle viktige temaer i planen i praksis avgjøres i andre fora. Vi har vist at infrastrukturplanleggingen på banesiden i praksis fungerte som en premiss for planleggingen. Det er også vanskelig å finne spor som tyder på at fylkesplanen har spilt noen rolle i den nasjonale transportplanleggingen. For byutviklingsplanen på Jæren blir også viktige premisser avgjort på andre arenaer som Transportplan for Nord-Jæren. Her har allikevel disse premissene blitt utformet gjennom en politisk styrt prosess analogt til fylkesdelplanen og dermed fått en lokal forankring i forkant av selve fylkesdelplanen for byutvikling. Denne forutgående transportplanen har også blitt fulgt opp gjennom stortingsbehandling av bompengepakken for Nord-Jæren. I Nasjonal transportplan er forutsetninger for realisering av bybanekonseptet i fylkesdelplanen i nødvendig grad fulgt opp med bevilgninger til dobbeltspor Stavanger – Sandnes.

Vi kan *konkludere* med at planprosessens demokratiske forankring er forskjellig i de to planene. Sørkorridoren har som plan en relativt usikker politisk og demokratisk forankring, spesielt i relasjon til primærkommunene i området. Byutviklingsplanen for Jæren har sterkere forankring, spesielt i kommunene. Den fylkespolitiske forankringen er trolig også sterkere gjennom den løpende aktiviteten til den politiske styringsgruppen. Om denne forankringen er sterk nok til at prinsippene i planen faktisk blir fulgt, er derimot et åpent spørsmål.

4.2.4 Effektivitet i motsetning til politisk-demokratisk forankring?

Ubalanse mellom vektleggingen av faglig styrke og effektivitet og hensynet til politisk - demokratisk forankring kan skape et motsetningsforhold i planleggingen. Eksempler fra TP10-arbeidet viser planprosesser hvor hensynet til det faglige innhold og nivå i planleggingen har gått på bekostning av politisk involvering og medvirkning og at dette ga planer redusert legitimitet og negative reaksjoner i vedtaksfasen (Lerstang og Stenstadvold 1995).

I de to fylkesplanprosessene er det lite som tyder på at det er noe direkte motsetningsforhold mellom effektivitet og politisk forankring. Indirekte og i praksis kan det allikevel oppleves som et motsetningsforhold mellom den oppmerksomhet som må gis til begge dimensjonene innefor gitte tidsrammer og budsjetter. Den klareste kimen til et slikt motsetningsforhold ligger, etter vårt skjønn, i Sørkorridorplanens henvisninger til ønsket arealpolitikk i planområdet – et område hvor kommunene har råderetten. Hadde en i fylkesdelplanen gått ut med sterke faglige anbefalinger i forhold til arealpolitikk, kunne dette skapt et motsetningsforhold mellom planens faglige styrke og planenes politiske legitimitet, sett fra kommunenes ståsted.

Planenes politiske legitimitet kan, som tidligere vist, være influert både av deres evne til å ta opp sentrale problemstillinger og deres evne til å sannsynliggjøre at resultatet kan ha reell betydning for utviklingen. Vi har vist at planleggingen i Sørkorridoren har store svakheter på begge disse områdene, mens fylkesdelplan for byutviklingen på Jæren i utgangspunktet står sterkere i forhold til begge faktorene.

4.3 Grad av samordning i planene

4.3.1 Teoretiske perspektiver på samordning

Spørsmålet er om det er skjedd en reell samordning mellom ulike interesser og sektorer i planleggingen. Samordning innebærer å få forskjellige aktører eller interesser til å tilpasse sine prioriteringer innen et område, som oftest med den hensikt å realisere en utvikling de enkeltvis ikke selv kan få til.

Samordnet planlegging kan ses som relativt synonymt med helhetlig planlegging, selv om det impliserer en svært høy grad av samordning. Hva er så samordnet planlegging og politikk? Det finnes knapt noen autoritativ definisjon på begrepet, men Amdam og Veggeland (1991) skisserer følgende generelle forståelse: ”En prosess eller et innhold, i forbindelse med vedtak eller handlinger hvor ulike aktører og interesser har samarbeidet med sikte på bedre velferd, eller oppfyllelse av overordnede mål.” I dette forutsettes det at overordnede mål i stor grad er gitt. Dette må ses som en svært generell definisjon. I dette arbeidet er begrepet knyttet opp mot areal- og transportplanlegging – noe som i seg selv ikke utgjør noen helhet i samfunnsmessig forstand. Begrepet kan også brukes i forbindelse med omtale av rent sektorinterne forhold, altså kun en liten del av helheten. Uansett, i helhetsbegrepet ligger en forestilling om en høy grad av samordning i den prosessen en fokuserer på.

For å gi begrepet et klarere innhold, vil vi støtte oss til en gradert skala for vurdering av samordning. Vi kan skille mellom lav, moderat og høy grad av samordning med utgangspunkt i en oversikt over samordningsinstrumenter utviklet av Strand (1977).

Tabell 6: Gradering av samordning. Etter Strand (1977).

Grad av samordning	Eksempler på samordningsverktøy
Lav	<ul style="list-style-type: none"> -Innordning under grense eller minimumsregel -Fordeling av midler innenfor en gitt totalramme -Tilpasning med sikte på å unngå overlapping og dobbeltarbeid mht. ansvarsområder
Moderat	<ul style="list-style-type: none"> -Styring av tidssekvenser og koblinger med sikte på realisering av et mål eller en oppgave. -Gruppering av aktørene slik at man unngår dramatiske konflikter (negativ samordning). -Fokusere mange aktører mot ett hovedmål og nedprioritere det som ikke bidrar til et felles mål.
Høy	<ul style="list-style-type: none"> -Uniformering av visse prosedyrer eller karakteristika ved et sluttprodukt. -Innrette aktørene slik at en skaper positive eksterne effekter. -Optimalisering basert på flere mål og skranker.

Samordningsproblemer kan oppstå på forskjellige måter. Strand og Moen (2000) peker på flere typer samordningsproblemer:

Nivåproblemet, knyttet til samordning mellom politiske og administrative nivåer

Planleggingsproblemet, knyttet til samordning på mellom ansvarsområder, funksjonelle eller geografiske

Sektorproblemet, som gjelder samordning på tvers av administrative områder innen en sektor (sektorinterne samordningsproblemer)

Kronologiproblemet, knyttet til kontinuitet og sammenheng i behandling av enkeltsaker over tid

Kunnskapsproblemet, knyttet til synet på hva som er relevant kunnskap i forhold til et problem, hvilke løsninger som er best og grad av usikkerhet knyttet til årsak og virkning av tiltak

Til tross for de ovennevnte problemene iverksettes og gjennomføres stadig planprosesser hvor samordning tillegges stor betydning.

Innenfor fylkesplanleggingen legges det stor vekt på å oppnå samordning mellom tiltak (substansielt) og aktørene i fylkesplanleggingen (prosessuelt). Samtidig har studier av fylkesplanleggingen vist at arbeidet i liten grad evner å realisere samordningsmuligheter. Dette må ses i sammenheng med maktgrunnlaget for samordningsorganene (From og Stava 1985, Nenseth og Naustdalslid 1992). Et av problemene er at fylkesplaninstituttet ikke har noen rettslig bindende kraft og at fylkesplanleggingen lett domineres av aktører med mer bindende planleggingsformer og egne budsjetter. Fylkesplanleggingen kan derfor lett få preg av uforpliktende konsensus-prosesser hvor planresultatet utgjøres av det ”minste felles multiplum”. Dette støttes langt på vei av en evaluering foretatt av NIBR

rettet mot fylkesplanene for perioden 1996 – 1999 (Falleth og Johnsen 1996). I følge rapporten hadde fylkesplanene liten samordnings- eller avklaringsseffekt når det gjaldt reelle mål- og interessekonflikter. Fylkesplanleggingen var derimot en viktig politisk og faglig arena for kontaktskaping, informasjonsutveksling og nettverksbygging mellom ulike myndigheter i regionen.

Med utgangspunkt i planleggingstypologiene til Langmyhr (1997) kan det hevdes at fylkesplanleggingen hovedberettigelse har vært innenfor politikk og integrasjons-områdene. Stikkord er planlegging med fokus på prosess, dialog, kunnskaps- og informasjonformidling, mer enn planlegging for iverksetting.

Vi vil i fortsettelsen prøve å karakterisere våre case etter grad av samordning, som utgangspunkt for å drøfte mulige forklaringer til dette.

4.3.2 Samordning i fylkedelplanene

Fylkesdelplan Jæren

Deler av planens innhold fremstår som godt samordnet innenfor et meget langsiktig perspektiv på romlige byutviklingen, men uten at gjennomføringsspørsmål er gitt noen grundig behandling. De tydeligste perspektivene er de som gjelder rammer og retning for byutvikling, nedfelt i 5-6 sider med grove retningslinjer for planleggingen og et plankart hvor ulike byutviklingsretninger er vist. I tillegg er det på små kart illustrert behov for ulik infrastruktur, grønnstruktur og senterhierarki. Planen forutsetter en aktiv oppfølging i forhold til kommuneplaner og slår til lyd for en form for arealregnskap som viser deres oppfølging. Det stilles spørsmål ved kapasitet og finansiell evne i kommuner som er tillagt ansvar for store deler av regionens boligutbygging. Spørsmål om bybane, med modeller for ansvar utbygging og drift, og en aktiv regional parkeringspolitikk er begge satt som tema for senere oppfølging.

Fylkesdelplanens grad av samordning kan karakteriseres langs to akser. Den første gjelder sluttproduktet som skisserer en omforenet politikk for byutvikling i et langsiktig, 40-års perspektiv. Her er det tatt stilling til en rekke romlige avgrensninger for utbyggingsområder og lokalisering av overordnet infrastruktur. Både disse avgrensningene og lokaliseringene og anbefalte tettheter i utbyggingsområder har også klare implikasjoner for kommunenes planlegging og beslutninger på kortere sikt. Presisjonsnivået i fylkesdelplanen og grad av konkretisering bl a på kart er preget av klar tilbakeholdenhet, og resultatet gir mye rom for lokale tilpasninger og avvik i gjennomføringen. Vi vil derfor hevde at grad av samordning ligger på et moderat nivå, spesielt tatt i betraktning at gjennomføringsaspektet er viet mindre oppmerksomhet i form av konkretisering. Grad av samordning kan også vurderes ut fra om fylkesdelplanen i en ny og etterfølgende fase kan være grunnlag for mer operative og bindende handlingsprogrammer mellom aktørene. Når det ikke foreligger slike klare føringer, er det etter vårt skjønn ikke grunnlag for å antesipere at planen kan ses som et trinn hvor senere gjennomføring vil befeste de foreliggende ansatser til samordning som ligger i planproduktet. *Konklusjonen* om at den oppnådde grad av samordning er moderat, forblir derfor uendret.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

I oppbyggingen av planorganisasjonen ble det lagt vekt på at alle de relevante aktørene skulle delta i arbeidet. Samtidig var det tidlig klart at aktørene ikke skulle gå inn på områder i planen som utfordret de enkelte aktørenes autoritet. Disse selvpålagte begrensningene var planleggenes utgangspunkt for å delta i arbeidet med samordning og helhet i planen. Våre informanter uttrykker at planens anbefalinger for gjennomføring av infrastrukturinvesteringer er godt samordnet og at en har søkt å finne en optimal fordeling mellom veg- og baneløsninger med utgangspunkt i de mål som er formulert i planen. I planen heter det blant annet at framtidig trafikkvekst i Sørkorridoren i størst mulig grad bør skje med kollektivtransport og at hovedvegene skal bygges ut slik at de kan ta dagens trafikk samt den gjennomgangstrafikk som i dag belaster hovedvegene.

Planen skisserer en to-faset gjennomføring av investeringer for kollektivnettet i korridoren, fordelt på en fase 0-10 år framover og en fase 5-15 år framover. Dette gjelder bl a rekkefølge på gjennomføring av tidligere fastlagte planer med trasevalg for jernbanens dobbeltspor gjennom området. Samtidig slås det fast det er nødvendig å bygge ny 4 felts stamveg gjennom korridoren fra Oslo til Vinterbru. I planens anbefalinger (pkt 4.4, s 51) heter det om forholdet veg – bane at ”kollektivnettet må bygges ut samtidig som stamveg, da rekkefølgen kan ha stor betydning for utvikling av arealbruk og reisevaner i regionen”. Som nevnt er jernbanens traseer for dobbeltspor fastlagt før prosessen med fylkesdelplan startet. Når det gjelder hovedvegnettet, presenterer planen egenskaper knyttet til tre ulike alternative løsninger, uten anbefaling om løsning. Det vises her til uavklarte trafikkfaglige spørsmål og at en vil komme tilbake til et anbefalt alternativ etter en høringsprosess. I praksis skjedde oppfølgingen ved at Statens vegvesen selv ivaretok dette i forbindelse med et parallelt arbeid med konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vårt hovedinntrykk er at planen i noen grad styrer tidsrekkefølge i gjennomføring av tiltakene, noe som hører inn under moderate former for samordning. Arbeidet konkretiserer behovet for fire knutepunktstasjoner og gir en skisse av områder for boliger og næringsvirksomhet som samsvarer med transportsystemet. Planen er imidlertid ganske upresis om prioriteringer mellom kollektiv- og vegtiltak, og har i liten grad påvirket valg av jernbanetraseer eller gitt klare føringer for valg av stamvegstraseer i korridoren. Det er heller ikke lagt opp til at bestemte og mer operative handlingsprogrammer som kunne komme i senere fase og som en direkte oppfølging av det foreliggende produktet. Vår *konklusjon* er derfor at planens grad av samordning må sies å være lav til moderat.

4.3.3 Hovedinntrykk av samordningen i planene

Samordningen i begge fylkesdelplanene er klart territoriell i den forstand at en søker å samordne tiltak innen et gitt område, både horisontalt og vertikalt. Fylkesdelplanen for Jæren framstår som et samordnet produkt i et utpreget langsiktig perspektiv, men uten at gjennomføringsaspekter er særlig tydelige. Som for Sørkorridoren er presisjonsnivået i anbefalinger og retningslinjer relativt lavt, og konkretisering på kart er utført på en enkel og prinsipiell måte. Gjennom å trekke inn byutviklingen på en samlet måte, representerer allikevel fylkesdelplan

for Jæren et høyere ambisjonsnivå når det gjelder bredden i samordningen. I Sørkorridoren forsøker en å få til et samlet grep på avveining mellom satsing på kollektivinfrastruktur og veg, men uten å rokke ved sektorenes autonomi når det gjelder å fastlegge hvor den tunge infrastrukturen skal bygges.

Fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven gir ikke rettsvirkninger for arealdisponeringen som kunne binde kommunene og fagmyndigheter som f eks ivaretar verneinteresser. De to undersøkte planene omfatter heller ikke noen handlingsprogrammer som uttrykk for forpliktelser mellom aktørene i tid og rom. Ut fra våre innledende definisjoner av samordning med ulike ambisjonsnivå (Jmf. Strand 1977), må grad av samordning karakteriseres som moderat i planen for Jæren og lav til moderat for Sørkorridoren. I forhold til typer samordningsproblemer (Jmf. Strand og Moen 2000) finner vi igjen eksempler på de fleste i planprosessenene. Empirien støtter på mange måter den innledende betraktningen om fylkesplanleggingens berettigelse ut fra typologien for planlegging hos Langmyhr (1997), nemlig at fylkesplanleggingens hovedberettigelse kan ligge innenfor politikk- og integrasjonsområdene. Her er stikkordene, som nevnt, prosess, dialog og informasjonsutveksling, snarere enn instrumentell planlegging med stor vekt på iverksetting.

Behovet for bedre prosesser er i tråd med funn som ble gjort av Terje Holsen m fl (1998) i en studie av regional samordning. Det ble påvist at en på administrativt nivå i kommunene ofte hadde store problemer med å få lokale politikere til å forstå regionale myndigheters synspunkter. En årsak var at politikerne sjelden ble trukket inn før reelle konflikter forelå, gjerne i situasjoner som var relativt fastlåst. Lokale planleggere etterlyste en arena hvor regionale myndigheter og lokale politikere kunne møte hverandre på et tidligere tidspunkt, slik at en dialog om skaper i skjæringspunktet mellom lokalpolitikk og nasjonale /regionale interesser kunne bli etablert. Rapporten peker på at problemet med samordning på regionalt nivå til dels synes å være mangelen på noen enhetlig forståelse av hva dette innebærer. Enkelte mener at samordningen ikke burde på lenger enn å gjøre andre regionale myndigheter oppmerksomme på sitt syn på kommunale planer man hadde til behandling. Andre mente et det ville være en fordel om samordningen var av mer faktisk karakter. Rapporten viser til at Miljøverndepartementet i veiledning indirekte oppfordrer til en viss form for samordning gjennom bruk av såkalt Planforum mellom kommunene og regionale myndigheter. På den annen side vises til at overordnede planmyndigheter hevder at sektormyndigheter på regionalt nivå kun skal ta hensyn sektors interesser dersom en skal gi innsigelse etter plan- og bygningsloven. Denne dobbeltheten i begrepsforståelse og signalgivning fra sentrale myndigheter gir selvsagt grunnlag for store variasjoner i hva som faktisk kan oppnås av samordning, noe også case studiene indikerer.

4.3.4 Grenser for samordning?

Innenfor den teoretiske debatten om institusjoner hersker en viss skepsis til mulighetene for en omfattende samordning av samfunnspolitikken. I en avhandling om strategier, mål og institusjoner i reguleringen av persontransport med henblikk på å nå mål om bærekraftig utvikling drøfter Henrik Gudmundsson (2000) en rekke teoretiske tilnærminger til studiet av samordningsproblemet. Utgangspunktet er at en trenger integrasjons- og samordningsmekanismer for å

kunne koble målet om bærekraftig utvikling med tiltak rettet mot persontransporten. Gudmundsson diskuterer forskjellige vinklinger på dette problemet med utgangspunkt i økonomiske, sosiologiske og systembaserte tilnærminger til problemet.

Innenfor en økonomiske tilnærming er et interessant perspektiv det formidlet av Douglas North (1990, 1993) hvor begrepet ”institusjonell svikt” brukes som forklaring på samordningsproblemet. Hans utgangspunkt er at manglende helhet kan skyldes den historiske etableringen av en institusjonell struktur som fremmer uproduktiv adferd. Grunnleggende kulturelle og økonomiske forhold påvirker utformingen av institusjoner som igjen innvirker på utviklingen av teknologi, organisering og preferanser. Ifølge North ligger det heller ingen automatikk i utviklingen mot høyere samordning. Norths tanker om institusjonell svikt kan knyttes opp mot ansvarsfordelingen i samferdselssektoren. Utgangspunktet er at ansvarsfordelingen ble etablert i en tid hvor institusjonenes roller og rammebetingelser var annerledes enn i dag. Eksempelvis kan etableringen av grunnstrukturen i de institusjonene som har ansvar for infrastrukturbygging knyttes til en tid dette var et sterkt prioritert område med lite innslag av motforestillinger og motstridende målsettinger. Etterhvert som også andre målsettinger (for eksempel miljøkrav) gjør seg gjeldende, stilles institusjonene overfor krav til endring og tilpassing, noe de i varierende grad motsetter seg. Ettersom gapet mellom det institusjonen produserer og det som forventes av omgivelsene øker, vil den institusjonelle svikten bli mer og mer åpenbar. Endringer vil først skje når presset blir stort nok, for eksempel gjennom at grupper av aktører med tilstrekkelig makt søker å endre på institusjonene (Brunnsson og Olsen op.cit.). Mulige eksempler på slike prosesser er de reorganiseringsprosessene som er gjennomført i Statens vegvesen og andre samferdselsetater de siste årene.

Innenfor for sosiologiske perspektivet legger en sterkere vekt på betydningen av rammeverket rundt aktører som opptrer innefor et felt – for eksempel innenfor samferdselssektoren – og hvordan dette påvirker forutsetningene for samordning. Aktørene har individuelle preferanser, mens institusjonene legger rammer for hvordan disse preferansene dannes:

”Institutions do not only constrain options: they establish the very criteria by which people discover their preferences” (Powell & DiMaggio 1991)

Sett i relasjon til Strands ”dominant sektor” perspektiv (Strand 1977), tilsier dette at dominante aktører innenfor et politikkområde ikke bare kan definere sine egen anskuelse av problemer og utfordringer i sektoren, men også legger premissene for andre aktørers preferansedannelser. Selv aktører i opposisjon til en dominerende aktør vil måtte bruke den dominante aktørens ”språk” i sin argumentasjon, noe som introduserer en strukturell underlegenhet. Samordning vil i en slik sammenheng ofte karakteriseres av underordning med utgangspunkt i premisser som ikke er tilpasset andre enn den dominante aktøren.

Innenfor systemteorien drøftes samordningsproblemet i lys av initiering og organisering av prosesser i og mellom aktørene. Dette går på utforming av mål, utvikling av virkemidler, implementering av tiltak og evaluering av effekter. Mål kan ofte være motsetningsfylte (se for eksempel Tengstrøm 1999) og det kan være

usikkert hva målformuleringer egentlig er ment å fungere som. I en politisk kontekst vil målformuleringen ofte ha symbolsk karakter. Derfor er de ofte bevisst uklare og det foretas heller ikke noen eksplisitt avveining mellom dem. Motsetningfylte, uklare og uavveide mål er ikke noe godt utgangspunkt for utformingen av en samordnet politikk på tvers av sektorer. På virkemiddelsiden kan det være uenigheter om hvilke virkemidler som har effekt og om anvendeligheten av dem.

Når det gjelder implementering, er det to interessante hovedskoler – top down og bottom up. Disse gir forskjellige tilnærminger til samordningsproblemet. Innenfor top-down perspektivet er hovedproblemet knyttet til mangelfull kunnskap om effektene av tiltak (Sabatier 1993). Når en ikke kjenner effektene av tiltak godt nok, vil gjennomføring ofte ha utilsiktede effekter som gjør måloppnåelsen vanskelig. I bottom-up perspektivet legges det vekt på at en i implementeringsleddet ofte er i en situasjon hvor konkurrerende og delvis motstridende tiltak skal gjennomføres samtidig. Implementering vil delvis avgjøres av de enkelte aktørers faktiske vektlegging av de forskjellige målene under gjennomføringen, noe som kan avvike sterkt fra vektleggingen hos de som har utformet politikken. Dette gir det som kan kalles en forvitring av politikken fordi de lokale aktører med gjennomføringsansvar har en annen problemforståelse og oppfatning enn beslutningstakerne. Et konkret eksempel på dette er den reformulering av miljømålene for TP10 arbeidet som skjedde på lokalt hold. Mens de sentrale målene var basert på problemkomplekser med utgangspunkt i et globalt miljøperspektiv, omdefinerte lokale aktører disse til mer lokalt basert problemstillinger som også åpnet for store veginvesteringer (Mydske et. al. 1992, Sager 1994).

4.4 Institusjonelle rammers betydning for utfallet

4.4.1 Bakgrunn

Som nevnt har en rekke studier (Hervik og Bræin 1992, Spangen 1995, Osland og Kråkenes 1998, Nielsen m.fl. 2000) vist at de institusjonelle rammene og særlig det manglende samsvaret mellom ansvar for politikken, myndighet til å gjennomføre den, og evne til å gjennomføre den, ligger til hinder for gjennomføringen av en mer helhetlig samferdselspolitikk.

Ansvarsdelingen og utformingen av finansieringssystemene i sektoren skaper også spillsituasjoner som er til hinder for samordning, spesielt på områder hvor ansvarsdelingen er uavklart eller hvor aktørene har motstridende interesser. Gjennomføringsevnen er også skjevt fordelt. Det er flere områder hvor de institusjonelle rammene kan utvikles for å skape grunnlag for en mer helhetlig samferdselspolitikk bl.a. endret fordeling av ansvar for tiltakene i den lokale areal- og transportpolitikken, utvikling av et bedre finansieringssystem for lokal kollektivtrafikk, klarlegging av ansvaret for utbygging av infrastruktur for kollektivtrafikken på lokalt nivå og utvidet fylkeskommunal myndighet i arealpolitikken.

Et annet problem er en tilsynelatende mangel på ”synkronitet” i institusjonsutviklingen. Institusjoner – og da spesielt sterke institusjoner – er svært

vanskelige og endre på. Powell (1991) mener at kostnadene ved endringer er høye og at institusjoner derfor sjelden endres.

”Our view suggests that change is neither frequent nor routine because it is costly and difficult. When change does occur, we contend, it is likely to be episodic, highlighted by a brief periode of crisis or critical intervention, and followed by longer periods of stability or path-dependent development” (Powell 1991).

Vi har tidligere vist til at sentrale etater i samferdselssektoren ble etablert da et mer ensrettet fokus på utbygging av transportinfrastruktur rådet grunnen. Vi har også vist at disse aktørene har trekk som kan gjøre dem svært motstandsdyktige mot reformer.

I en analyse foretatt for Hovedstadsutvalget (Fosli 1996) påvises mangelen på formelle fora for samordning av infrastrukturinvesteringer, areal- og transportpolitikk og drift av kollektivtrafikk. Osland og Kråkenes (1998) har også pekt på motsetningen mellom kunnskap om effekten av styringsredskaper og bruken av disse i organiseringen av transportpolitikken i de store byområdene.

Det er først mot slutten av 90-tallet at reformprosessen har kommet i gang som følge av det økende presset mot offentlig organisering i retning av sterkere markedstilpasning. Hensikten med disse reformtiltakene har i hovedsak vært å skape et klarere skille mellom myndighets- og produksjonssiden, og å fremme organisasjonens effektivitet (Lerstang m.fl. 1998). Det ble i liten grad vurdert hvordan denne utviklingsretningen vil innvirke på vilkårene for mer helhetlig tenkning i samferdselsplanleggingen. Den nye nasjonale transportplanleggingen gjennom NTP søker å introdusere et mer helhetlig grep på investeringer i infrastruktur i samferdselssektoren. Spørsmålet er om samordning på infrastrukturens side vil styrke eller svekke vilkårene for den type sektorbasert samordning som ligger til grunn for målsettingene om en helhetlig lokal samferdselspolitikk.

På basis av det ovenstående kan det hevdes at det er en diskrepans mellom de politisk funderte målsettingene om samordning og helhet og den utviklingen som skjer innen institusjonene som skal ivareta en slik samordning. Det økende fokus på effektivisering av det regionale nivå kan ses på både som en fortsettelse av denne trenden, men også som et bidrag til bedre vilkår for helhetlig politikk. Reduksjon i antallet administrative styringsenheter av regional karakter kan bidra til en sterkere fokusering på realisering av samordningsgevinster på lokalt/regionalt nivå. Dette vil i stor grad avhenge av hvilken form og innhold de nye regionene vil få – så vel funksjonelt som geografisk.

4.4.2 Aktørenes vurdering av institusjonelle forhold i de to planprosessene

Fylkesdelplan Jæren

Våre informanter oppfatter ikke at det i vesentlig grad har vært nødvendig å omgå foreliggende institusjonelle rammer i planleggingen. Enkeltes deltakelse har faktisk vært sett på som en mulighet til å dempe behovet for institusjonelle reformer, slik som en kommunereform på Jæren. Kommunenes relativt entusiastiske ønske om deltakelse bør ses i lys av dette. Allikevel er det slik at aktørene i det store og hele tar eksisterende rammer og føringer for gitt fra de

sentrale myndigheter. De fleste ønsker å bygge opp en sterkere areal- og transportplanlegging på regionalt nivå, undergitt folkevalgt styring. På vårt spørsmål pekte mange, men ikke alle, av aktørene på en rekke ønskelige institusjonelle reformer som kunne styrket arbeidet med den aktuelle planleggingen. De prinsipielt mest interessante er:

- Etablere en regional transportetat som har ansvar for å se sammenheng mellom investeringer, drift og kjøp av transporttjenester på regionalt nivå. I dag inngår tilskudd til kollektivtrafikken i rammeoverføringene til fylkeskommunene og blir i praksis lite prioritert i fylkeskommunens budsjettbehandling. Statlige vegbevilgninger derimot oppleves som relativt klart definerte og skjermet mot konkurrerende formål på regionalt nivå. Samtidig er mye av statens medvirkning i byområder på bane- og vegsiden avhengig av lokalt initiativ og lokale løsningsforslag, ofte basert på delvis brukerfinansiering som del av større spleiselag i form av transport- eller vegpakker. Mange mener i denne forbindelse at bl a de institusjonelle rammene rundt Statens vegvesen på regionalt nivå bør revurderes, noe som også er tatt opp av Oppgavefordelingsutvalgets (NOU 2000:22) og oppfølgingen av dette, jfr St meld nr 31 (2000-2001).
- Lage mekanismer som i større grad sikrer konsistent atferd av statsetater på regionalt nivå. Det vises av enkelte til at koordineringsmøter i regi av fylkesmannen fungerte produktivt i prosessen
- Øke fylkes(del)planens status og legitimitet i forhold til kommunene hva gjelder byutvikling og arealdisponering på tvers av kommunegrenser. Muligheten for å gi planene rettsvirkninger for visse typer arealdisponering er tatt opp av Oppgavefordelingsutvalget (2000) og Planlovutvalget (2001). Dette må ses i sammenheng med behovet for å utvikle en mer aktiv og forpliktende deltakelse fra statsetater og kommunene i fylkesplanlegging. Det er også stilt spørsmål ved den rolle fylkesplaner og fylkesdelplaner har i forhold til statlige sektorplaner som Nasjonal transportplan. Slik det er nå, er statlige regionale etater med i forpliktende regionale plan- og vedtaksprosesser i areal- og transportplanlegging f eks i fylkesdelplaner. Samtidig peker aktører på at de regionale etatenes støtte til arbeidet med å finne lokale løsninger basert på satsing på buss og bane ikke blir godt nok fulgt opp i den nasjonale NTP-prosessen hvor tradisjonelle veginvesteringer synes å dominere. At staten har en egen regional NTP-prosess, frikoplet fra fylkesplanleggingen, mener enkelte fører til dobbeltarbeid og uklarhet
- Styrke fagmiljøet når det gjelder byutvikling og transport i fylkeskommunen. Enkelte peker på at fylkeskommunen har svært begrenset kapasitet i dag og er svært avhengig av faglige bidrag fra konsulenter og andre myndigheter. Slike løsninger bidrar i mindre grad til å gjøre fylkeskommunen til et legitimt faglig samlingspunkt for den regionale planlegging og vil være en svakhet med tanke på det store omfang av oppgaver som er tillagt fylkeskommunen under oppfølging og gjennomføring av planen
- Flere nevner behovet for endringer i regelverk som gir adgang til vegprising, bruk av inntekter fra bompenggeordninger og vegprising til drift av kollektivtrafikk og klarere lovhjæmmel med sikte på etablering av former for

regional parkeringspolitikk. Vegprising er gitt prinsipiell tilslutning i Stortinget i 2001, noe som gir grunnlag for utarbeiding av formelt regelverk etter vegloven.

Fylkesdelplan Sørkorridoren

Informantene opplyser at de i planleggingen ikke har søkt aktivt å gå ut over de institusjonelle rammene som de enkelte aktørene har virket innenfor. Slike rammer har dannet et grunnlag for hva slags temaer og virkemidler som planleggingen skulle beskjeftige seg med. De institusjonelle rammene var oppfattet som en premiss, og deltakerne vurderte ikke at de hadde noen klare negative føringer for arbeidet.

Allikevel oppfattes de institusjonelle rammene som en begrensning når spørsmålet reises om mulighetene til å ta bruk effektive tiltak på området. Eksempler på slike institusjonelle begrensninger aktørene trekker fram er:

- Fylkesplaners og fylkesdelplaners status og betydning i forhold til kommune- og sektorplaner bør avklares. I ulike sammenhenger tillegges planformen stor betydning i forhold som senere settes til side i beslutningsprosesser. Fylkeskommunen bør tillegges mer proaktive virkemidler enn dagens innsigelsesmyndighet i regionale arealspørsmål. Dette kunne gjøre det mulig bedre å få avstemt arealbruk og transportsystem i byregioner
- Vegkontoret og riksveger som ikke er stamveger bør vurderes knyttet tettere til fylkeskommunen, og slik at viktige deler av vegforvaltningen kommer under fylkespolitisk styring
- Det er behov for endret finansiering og en annen forvaltningsorganisasjon for kollektivtrafikken i storbyområdet. Statlige overføringer til samferdsel bør tas ut av rammetilskuddet og øremerkes. Det bør etableres en samlet forvaltning for investering og drift av kollektivtransporten i hovedstadsområdet med utgangspunkt i foreslåtte løsningsmodeller fra Osland og Kråkenes (1998)
- Manglende samordning av fylkesdelplanlegging og konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven synes å være et problem ettersom vegvesenets KU-prosess med anbefaling av vegløsninger var formelt frikoblet fra fylkesdelplanen som behandlet veg-alternativer
- Det er stilt spørsmål ved den modell som forsøksvis prøves i Akershus hvor fylkeskommunen er delegert myndighet til å avgjøre innsigelsessaker etter plan- og bygningsloven. Enkelte hevder her at fylkeskommunen her lett kommer i dobbeltroller i forhold til at fylkeskommunen også er aktør i plansaker
- Enkelte peker på at det synes å være en skjevhet i forholdet mellom bruk av virkemidler som tunge infrastrukturinvesteringer og virkemidler som kunne regulere trafikk- og reisemiddelfordelingen på vegnettet. En savner virkemidler for å styre trafikken på ulike tidspunkt

4.4.3 Institusjonelle rammers betydning for utfallet

Det framgår at aktørene har omfattende kommentarer til sider ved de institusjonelle rammene som reduserer muligheter for å gjennomføre en samordnet areal- og transportpolitikk. Problemene knytter seg til institusjonelle begrensninger både i forhold til den vertikale og horisontale samordningen.

Den vertikale samordningen møter institusjonelle begrensninger ved at det forekommer inkonsistens i statsetatenes atferd mot regionale aktører, noe som i noen grad kan bøtes på gjennom f.eks. ved at fylkesmannen arrangerer koordineringsmøter mellom statsetatene. En kanskje viktigere begrensning ligger i at den statlige infrastrukturplanleggingen ikke har noen direkte koplinger til fylkesplanleggingen og regionale statsetaters bidrag i denne sammenheng. Planleggingstretthet, uklarhet og dobbeltarbeid kan bli resultatet. Vertikal samordning reduseres også ved at planlegging og konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kan gjøres separat og slik at fastlegging av viktige riksveg-løsninger kan løsriives fra fylkesdelplan, f.eks. i Sørkorridoren. Det er også stilt spørsmål ved om forsøk med delegert avgjørelsesmyndighet til fylkeskommunen i innsigelsessaker er tjenlig, noe som kan svekke mulighet for vertikal samordning. Riktignok kan slik delegasjon styrke fylkeskommunens rolle i en regional, horisontal samordning, men dette forutsetter en konsistent atferd fra fylkeskommunens side, slik at legitimiteten ikke svekkes. I St. meld. nr. 31 (2000-2001) om oppgavefordelingen mellom kommune, fylke og stat er fylkeskommunens rolle i innsigelsessakene foreslått styrket, men slik at det vil foreligge klageadgang til departementsnivå.

Begge fylkesplanene søker å anlegge et helhetlig perspektiv, innenfor rammen av de premissene som ligger for planleggingen. Problemet for begge planene er at det er de langsiktige elementene i planen som er mest helhetlige, mens de kortsiktige i liten grad kan sies å være særlig samordnet. Kortsiktige elementer som for eksempel konkrete prosjekter utvikles av aktører rettet mot produksjon, med en tett koblet tiltakskjede (Scott & Meyer 1991) og høy grad av kontroll over gjennomføring. Disse aktørene er koblet opp mot det allokerende beslutningsnivået (Stortinget) gjennom formelle rullerende planprosesser.

Fylkesplaninstituttet har per se liten rolle når det gjelder allokering av ressurser og gjennomføring, og kan betraktes som del av en løst koblet tiltakskjede. I den grad fylkesplanen på selvstendig grunnlag tar opp konkrete løsninger, vil dette være avhengig av oppfølging fra andre aktører. Fylkesplanens rolle blir heller å søke å legge ned retningsgivende prinsipper for utviklingen. Fylkesplanen kan på den bakgrunn primært ses på som et innspill til en retningsgivende ramme for den løpende planleggingen som foregår i området. Case studiene illustrerer godt problemstillingene, om enn på litt ulike forutsetninger:

- I Sørkorridoren søkte en å etablere en helhetlig ramme for samferdselsplanleggingen i området, med utgangspunkt i et ønske om å legge til rette for høy prioritering av løsninger som prioriterte kollektivtrafikken. Planens styrke synes først og fremst knyttet til prioritering i form av tidsrekkefølge av bane- og vegprosjekter og i liten grad i forhold til valg av fysiske løsninger for disse. De store hovedlinjer for veg- og banetraseer er således fastlagt gjennom etatenes egne prosesser etter plan- og bygningsloven

og i Nasjonal transportplan. Planen ga også et idemessig grunnlag for nye løsninger i den mer lokale kollektivtrafikken og arealdisponering som særlig kunne støtte opp under planens hovedgrep. Disse deler av planen hadde til dels preg av å være illustrasjoner. Noe egentlig handlingsprogram inngår ikke planen.

- Planen for byutvikling på Jæren la opp til langsiktige og helhetlige løsninger for byutviklingen på Jæren med særlig utgangspunkt i å finne gode løsninger for byvekst som grunnlag for vern av arealressurser, satsing på kollektivtrafikk og nødvendig fortetting. Store arealkonflikter var en del av planens bakgrunn. Planen kan ses som et felles grunnlag for statlige etater, fylkeskommunen og kommunene for videre arbeid med bindende kommunale arealplaner og for sektorplaner, særlig på transportsiden med satsing på en ny bybane. Planen har imidlertid viktige funksjoner også på kort sikt i forhold til statlige myndigheters praktisering av sin innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven og ved å foreslå konkrete retningslinjer som skal avløse regjeringens midlertidige etableringsstopp for bestemte typer kjøpesentra. Konkrete prioriteringer av løsninger for veg- og baneinfrastruktur er imidlertid tillagt en egen prosess med transportplan for Nord-Jæren og transportetatens egen prosjektrettede planlegging. Noe egentlig handlingsprogram inngår heller ikke i fylkesdelplan for byutvikling på Jæren.

Vi har vist at samordningsproblemet i den regionale planleggingen er stort og komplekst. De institusjonelle forhold legger i liten grad til rette for samordning, aktørene har i liten grad incentiver til å inngå i, eller bidra til samordning. Institusjonsutviklingen i sektoren ser heller ikke ut til å vektlegge samordning i vesentlig grad.

5 Konklusjoner

Prosjektet har studert fylkesplanprosessene på Jæren og i Sørkorridoren med utgangspunkt i tre hovedproblemstillinger – knyttet til skjæringsflaten mellom planleggingens effektivitet og politisk legitimitet, samordningsmuligheter og -evne i planleggingen og det institusjonelle grunnlaget for helhetlig planlegging.

Når det gjelder planenes effektivitet og politisk legitimitet, fant vi at en i begge prosessene har søkt å legge til rette for effektivitet og demokratisk forankring innenfor de rammene plansystemet og ansvarsforholdene gir. Et viktig moment er at disse elementene må være avstemt i forhold til hverandre. Flyvbjerg (1985) har vist at planprosesser som ensidig er rettet enten mot effektivitet eller politisk legitimitet sjelden blir særlig vellykket. En plan må ha tilstrekkelig faglig styrke i form av kostnads-, resultat- og prioriteringseffektivitet, samtidig som behovet for politisk legitimitet og eierskap blir ivaretatt.

I forhold til effektivitet har vi vist at denne er svekket som følge av fylkesdelplanenes manglende kobling til implementeringsapparatet. Usikkerhet rundt virkemidler og forutsetninger for planenes langsiktige perspektiv reduserer også sannsynligheten for at planene skal ha den helhetlig retningsgivende funksjon de var tiltenkt.

Begge planene har søkt å ivareta hensynet til demokrati og politisk legitimitet på en måte som kan sies å være i tråd med god planleggingspraksis. Likevel ser vi at deltakelsen fra relevante aktører varierer. Det er en betydelig asymmetri mellom aktørene i selve planprosessen og det politiske eierskapet i forhold til planene varierer. Problemet for en helhetlig regional planlegging er at det planinstituttet som benyttes, fylkesdelplanen, har lite direkte kobling til iverksettingsapparatet, noe som bidrar til å begrense planleggingen praktiske betydning – både for den fysiske planleggingen og lokalpolitikken.

Vi har også sett at planene – tross sine helhetlige målsettinger – kun i moderat grad framstår som samordnet. Det framstår også som relativt omkostningsfritt for aktører å bryte ut av den samordning som planene legger opp til. De institusjonelle rammer legger heller ikke til rette for en helhetlig, samordnet politikk over et så stort virkefelt som areal- og transportpolitikken utgjør. Vi har vist at det på det regionale nivå er store samordnings- og koordineringsproblemer i areal- og transportplanleggingen. Disse problemene fortøner seg ikke mindre hvis en gir seg i kast med mer omfattende intrasektoriell samordning.

Aktørene i planene har en rekke forslag som etter deres oppfatning kunne bidra til å styrke den horisontale samordningen. Et viktig tiltaksområde vil være å styrke fylkesplanenes formelle status og legitimitet i forhold til kommuneplaner og sektorplaner. Dette er i tråd med de anbefalinger Oppgavefordelingsutvalget gir (NOU 2000:22). Rettsvirkninger av fylkesplaner for arealdisponering av regional karakter er sannsynligvis en nødvendig, men neppe tilstrekkelig forutsetning.

Utvikling av lovgrunnlaget må følges av tiltak for å styrke planformens legitimitet gjennom mer direkte former for samarbeid og medvirkning fra kommuner og sektorer. Planlovutvalget (2001) har tatt opp behovet både for at fylkesdelplanen i større grad kan få rettsvirkninger på arealsiden og at kommunene må trekkes enda mer aktivt inn i den regionale planleggingen. Informanter peker også på at planleggingsmiljøet og –kapasiteten bør bygges ut, også med tanke på at planlegging og oppfølging er en kontinuerlig prosess, som ikke uten videre eller i sin helhet kan settes bort til konsulentmiljøer. Mekanismer som i større grad sikrer konsistent atferd mellom statsetater på regionalt nivå, vil også styrke den horisontale samordningen.

Sist, men ikke minst, er deltakerne opptatt av å få etablert en mer samlet, regional transportetat under folkevalgt styring og med ansvar for investeringer i regional infrastruktur, drift og kjøp av transporttjenester. Staten må da legge til rette for dette, gjennom overføringer av tilskuddsmidler, bevilgninger og delegering av myndighet til kjøp av transporttjenester. En slik regional etat ville kunne ta et betydelig ansvar i relasjon til mye av den ad hoc pregede planlegging som i dag ligger til grunn for pakkelsninger og bompengoordninger. Stortingets positive innstilling til å åpne for vegprising i lokale områder gir nettopp en åpning for å se elementene infrastruktur, drift og kjøp av tjenester i sammenheng, og uten at midlene er forhåndsdefinert f.eks. til investeringsformål, slik bompengoordningene hittil har vært bundet av. Regjeringen har i St. meld. nr 31 (2000-2001) foreslått å overføre fylkesmannens ansvar for miljø og landbruk regionalt til fylkeskommunen for bedre å se de areal- og ressursbaserte sektorene i sammenheng. En slik reform ville etter vårt skjønn også kunne fungere som en styrke for den type fylkesdelplaner som her er studert.

Det kan dermed se ut som om det burde være mulig å få til en mer helhetlig regional areal og transportplanlegging gjennom endringer i ansvars- og oppgavefordelingen. Samtidig er det flere mulige barrierer for en slik utvikling.

En vesentlig utfordring til gjennomføringen av reformer som legger til rette for en helhetlig regional areal og transportpolitikk er de trekk som har preget norsk institusjonsutvikling tidligere og de trender som ligger til grunn for den eksisterende institusjonsutviklingen. I tråd med de grunnleggende Weberianske prinsipper om byråkratisk organisering er den norske statsadministrasjonen spesialisert og hierarkisk. Inndelingen av ansvarsområder tar delvis utgangspunkt i et funksjonelt prinsipp og delvis et geografisk prinsipp (Weigård m.fl. 1992). En viktig trend i norsk forvaltningsutvikling har vært desentralisering fra staten til fylkeskommunene og kommunene. Mye tyder på at dette er en prosess som vil videreføres, jmf. St. meld. nr 31 (2000-2001) om oppgavefordelingen mellom kommune, fylke og stat. Den samme meldingen åpner imidlertid for et høyere regionalt nivå for samferdselsområdet enn fylkeskommunen ved å støtte den pågående prosessen med å redusere antall vegkontor fra dagens 19 til 5-8. Implikasjonene av denne prosessen for mer helhetlig areal- og transportpolitikk for funksjonelle områder av type Sørkorridoren og Jæren kan vanskelig forutsies før en det foreligger klarere forslag til lokal organisering av de statlige samferdselsetater i relasjon til dagens fylker og de større byområdene. Samtidig gjenstår å se om fylkesveger blir omklassifisert til riksveger og på hvilken måte fylkeskommunene skal få utøve en form for avgjørende innflytelse på

prioriteringer av fylkesfordelt ramme til riksveger som ikke er stamveger, jmf. St meld nr 31 (2000-2001).

I de senere år har institusjonsutviklingen i offentlig sektor i økende grad blitt inspirert av "New Public Management" tankegangen (se bl.a. Olsen 1996, Christensen og Læg Reid 2000). Samferdselssektoren er en av de sektorene som er sterkest preget av dette. De fleste etatene innen sektoren er reorganisert og har fått nye tilknytningsformer, krav om inntjening/avkastning og utskillelse av tilsyns-/myndighetsfunksjoner i egne organisasjoner. Viktige drivkrefter har vært ønske om *mer effektiv utnyttelse av ressursene og god overordnet politisk styring* av sektoren. Erfaringer med "*fristilling*" eller "AS-ifisering" i bl.a.

samferdselssektoren er studert av Statskonsult og TØI i flere rapporter (Statskonsult 1998 a og b, 1999, TØI-rapport 396:1998). Studiene har demonstrert fordeler og ulemper med "*fristilling*". Fordeler kan være mer effektiv ressursbruk i organisasjonen gjennom å unngå rolleblanding og kryss-subsidiering og ved å stimulere til ekstern konkurranse. Ulemper kan være dobbeltarbeid, målkonflikter mellom myndighetsoppgaver og forretningsorientering og at offentlige etater ofte har en annen målstruktur og andre rammevilkår enn private organisasjoner.

"*Fristilling*" har også konsekvenser for omgivelsene etatene opptrer i.

Etableringen av avgrensede ansvarsområder skaper utfordringer i forhold til samordning mellom aktørene, en kan oppleve situasjoner med overlappende ansvarsområder som ikke avklares, det kan også oppstå ansvarshull i gråsonen mellom ansvarsområder og aktørene har ikke incentiver til å ta hensyn til eksternalitetene av egen virksomhet. Aktører som tidligere bar preg av å være samfunnsinstitusjoner som ble brukt som politiske instrument for å oppnå målsettinger utover eget virkeområde er nå organisert som egne resultatområder. I enkelte tilfeller er aktørene splittet opp i separate resultatenheter, til dels i konkurranse med hverandre. Fokus på egne resultatområder og manglende incentiver til helhetlig avveining av hensyn legger ikke til rette for samordning på tvers av ansvars grensene.

Institusjonsutviklingen kan derfor tolkes å gå i en retning som kan lede mot økte samordningsproblemer og dermed være i direkte motstrid til en målsetting om utviklingen av en mer helhetlig og samordnet regional areal- og transportpolitikk. Selv om en er enig om målet – økt regional samordning – og har virkemidler som kan få til en slik utvikling, er det ikke sikkert at disse virkemidlene oppfattes å være en del av settet av virkemidler de rådende trender i institusjonsutviklingen gjør bruk av.

6 Referanser

- AMDAM, J. OG VEGGELAND, N. (1998)
Teorier om samfunnsplanlegging. Universitetsforlaget, Oslo
- ARGE, N. (1995)
To skritt fram – og ett tilbake. Evaluering av seks forsøk i samordnet areal- og transportplanlegging. Civitas, Oslo
- ARROW, K. J. (1963)
Social Choice and Individual Values. John Wiley, New York
- ARROW, K. J. (1963) *Social Choice and Individual Values*. John Wiley, New York
- BRENDEMOEN, A. m fl (1999)
Mer marked i parkeringspolitikken? Rapport 23/99. ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo
- BRUNSSON, N. OG OLSEN, J. P. (1993)
The Reforming Organization. Routledge, 1993
- CHRISTENSEN, K. (1985)
Coping with Uncertainty in Planning. Journal of American Planning Association, Winter 1985
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (2000)
New Public Management. The transformation of ideas and practice. Ashgate, London
- CHRISTENSEN, T. og LÆGREID, P. (2000)
New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice. Ashgate, London
- CLEGG, Stewart R. (1989)
Frameworks of Power. Sage publications, London.
- DAHL JACOBSEN, K. (1970)
Institusjonelle betingelser for planlegging: Administrative problemer i norsk regionalpolitikk. I Stokke, Arne J. (red) *Beslutningsprosesser i norsk administrasjon*. Universitetsforlaget, Oslo.

- DiMAGGIO, Paul J. og POWELL, Walter W, 1991
The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. I Powell W.W. og Di Maggio P.J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.
- ERIKSEN Erik, O. (1992)
Grenser for staten. Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter. Universitetsforlaget, Oslo.
- FALLETH OG JOHNSEN (1996)
Samordning eller retorikk? Evaluering av Fylkesplanene 1996-1999, NIBR rapp. 1996:20.
- FALLETH, E. og JOHNSEN, V. (1996)
Samordning eller retorikk? Evaluering av fylkesplanene 1996-1999. NIBR rapport 1996:20. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo
- FISCHER, F. (1990)
Technology and the politics of expertise. Sage Publications, 1990
- FLYVBJERG, B. (1985)
Demokrati, makt og bymiljø. Hvem bestemmer i bypolitikk og planlegging? En case studie. Aalborg universitet, 1985
- FLYVBJERG, B. (1991)
Rationalitet og makt. Bind I. Det konkrete videnskap. Akademisk forlag. København, 1991
- FOSLI, Olav (1996)
Samordning av infrastrukturinvesteringer i Oslo og Akerhus. TØI notat 1042/1996, Transportøkonomisk institutt, Oslo
- FOSLI, Olav og LIAN, Jon Inge (1999)
Effekter av byspredning på bilhold og bilbruk. TØI rapport 438/1999. Transportøkonomisk institutt, Oslo
- FROM, J. og STAVA, P. (1985)
Regional planlegging – kunsten å ro utan årar. NordREFO, Oslo
- GUDMUNDSSON, H. (2000)
Mobilitet og bæredyktighet – Strategier, mål og institusjoner i regulering av persontransport. Ph. D.-serie 8.2000. Handelshøjskolen i København, 2000
- HABEEB William M. (1988)
Power and tactics in international negotiations. How weak nations bargain with strong nations. John Hopkins University Press.
- HAGEN, T. P. (2000)
Demokrati eller effektivitet? Hva skal vi evaluere? I Foss, O. og Mønnesland, J.

(red) Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger. NIBRs Pluss-serie 4-2000. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

HANSSEN, J. U. OG FOSLI, O. (1998)

Kjøpesentre – lokalisering og bruk. TØI rapport 394/1998.
Transportøkonomisk institutt, Oslo

HARVOLD, K. A. (2001)

Planleggingens ”kommunikative vending”: Nytt paradigme eller gammel debatt? Foredrag, NIBR, mars 2001.

HARVOLD, K.A. (2001)

Planleggingens ”kommunikative vending”. Nytt paradigme eller gammel debatt. NIBR 2001.

HERNES, Gudmund og MARTINUSSEN, Willy (1980)

Demokrati og politiske ressurser. NOU 1980:7

HERNES, Gudmund, 1984

Segmentering og samordning. I Ole Berg og Arild Underdal (red.) Fra valg til vedtak. Aschehoug, Oslo.

HERVIK, A og BRÆIN L. (1992)

Sammenheng mellom institusjonelle forhold og valg av transportløsninger.
Arbeidsrapport M 9214, Møreforskning, Molde

HOLSEN, Terje, PLØGER, John og SKJEGGEDAL, Terje (1998)

Den vanskelige samordningen. Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker. NIBR-prosjektrapport 1998:5. Norsk institutt for by- og regionforskning. Oslo

HORRISLAND, S. (1981).

Samferdselsplanlegging i fylkene: Statlige etaters deltakelse. TØI-rapport 342-9. Transportøkonomisk institutt. Oslo

HOVEDSTADSUTVALGET (1997)

Grenser til besvær. Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet. NOU 1997:12

INNSTILLING S NR 273 (1996-97)

Innstilling fra samferdselskomiteen om Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. Stortinget, Oslo

KJERSTAD E. og AASE S.K. (1996)

Lokal transportpolitikk – et spill mellom offentlige aktører. SNF-rapport 53/96. Stiftelsen for samfinns og næringsutvikling. Bergen, 1996

KLEVEN, T. (1990)

Det rullerer og det går. Studie av forsøk med resultatorientert kommunal

planlegging. NIBR rapport 1990:23. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

KYSTVERKET m fl (1999)

Utfordringsdokument – Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Vegdirektoratet, Oslo 1999

LANGMYHR T. og SAGER T. (1999)

Institusjonelle forhold og planprosesser i samferdselssektoren: Analyse av kunnskapsstatus. SINTEF-rapport STF22 A99557. SINTEF. Trondheim.

LANGMYHR, Tore, 1997

Vegprising som planleggingutfordring. Doktoravhandling. IST-rapport 1997:6, NTNU Trondheim.

LARSEN, O. I., JANSSON, J. O. OG LINDBERG, G. (2000)

Optimal transport- og arealpolitikk. Synteserapport nr 2 fra LOKTRA – Program for lokal transport- og arealpolitikk. Kultur og samfunn, Norges forskningsråd, 2000

LERSTANG T., ASSUM T., LIAN J. I., OG RAVLUM I.-A. (1998)

Evaluering av vegkontorenes organisering. TØI rapport 396/1998. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

LERSTANG Tor og STENSTADVOLD, Morten, 1993

Mellom fag og politikk. TØI-rapport 224/1993. Transportøkonomisk institutt, Oslo.

LERSTANG, Tor og MYDSKE, Per Kristen (1977).

Erfaringer fra Norsk Vegplan II. Sentral styring og lokal planlegging. NIBR-rapport 43. Norsk institutt for by og regionforskning 1977.

LERSTANG, Tor, NIELSEN, G., SANDER, G. og SOLHEIM T., (1989)

Samordnet areal- og transportplanlegging. Et forprosjekt om et mulig nasjonalt utviklingsprogram for miljøvennlig transport- og tettstedsutvikling. Transportøkonomisk institutt, Oslo. TØI rapport 0040/1989.

LUKES, Steven, 1974

Power. A Radical View. Macmillan.

MARCH, James G. og OLSEN, Johan P, 1989

Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. The Free Press.

MILJØVERNDEPARTEMENTET (1993)

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Rundskriv T-5/93

MYDSKE P. K., LYSSAND LARSEN S., LERSTANG T., RØE P. G.,

SOLHEIM T., STENSTADVOLD M., OG STRAND A. (1992)

Evaluering av TP10 som prosess. Transportplanarbeidet i de ti største byområdene i Norge – evaluering av prosessen. Samarbeidsrapport nr 3 NIBR/TØI. Oslo 1992.

NENSETH, Vibeke og NAUSTALSLID, Jon (1992)

Evaluering av fylkesplaner 1992-95. Forprosjekt. NIBR-notat 1992:11. Oslo 1992.

NIELSEN, G., ARGE, N., LERSTANG, T., MOEN, B. OG STRAND, A. (2000)

Mer effektive institusjoner og bedre planlegging. Synteserapport nr 3 fra LOKTRA – Program for lokal transport- og arealpolitikk. Kultur og samfunn, Norges forskningsråd. Oslo 2000.

NORTH, D. C. (1990)

Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press

NÆSS, P. (1997)

Fysisk planlegging og energibruk. Tano Aschehoug. Oslo, 1997

OLSEN, J. P. (1996)

Modernisering, demokratisering og institusjonsutvikling. Innlegg på LOS-konferansen 31 Okt – 2. Nov. 1996, Oslo

OLSEN, Johan P. 1988

Statsstyre og institusjonsutforming, Universitetsforlaget.

OPEDAL, S. m fl (1998)

Miljøbyprogrammet. En midtveisevaluering. NIBR prosjektrapport 1998:8. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

OPPGAVEFORDELINGSUTVALGET (2000)

Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. NOU 2000:22

OSLAND O. og KRÅKENES T. (1998)

New deal eller nye spilleregler? Om kollektivtransportens forvaltningsorganisering og valg av politiske styringsinstrumenter for å fremme kollektivtransporten. Rapport 68(1998) Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen, 1998

OSLO KOMMUNE OG AKERSHUS FYLKESKOMMUNE (1997)

Sørkorridoren. Utkast til fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren 1997-2015. Oslo, mai 1997

PLANLOVUTVALGET (2001)

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. NOU 2001:7

POWELL, Walter, 1991

Expanding the Scope of Institutional Analysis. I Powell W.W. og DiMaggio

P.J. The new institutionalism in organizational analysis. University of Chicago Press.

RAVLUM, Inger-Anne (2000)

Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatens samarbeid om Nasjonal transportplan 2002-2011. TØI-rapport 488/2000

RAVLUM, Inger-Anne og STENSTADVOLD, Morten, (1997)

Fra vegstubber til strategi og helhet. Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. TØI rapport 374/1997. Transportøkonomisk institutt, Oslo

REKDAL, J. (1999)

Yrkesaktives reiseaktivitet. TØI rapport 444/1999. Transportøkonomisk institutt, Oslo

ROGALAND FYLKESKOMMUNE (2000)

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsutkast, Stavanger, februar 2000

SABATIER, P. (1993)

Top-down and Bottom-Up approaches to implementation research. i Hill, M.(ed) (1993) *The Policy Process. A reader.* Harvester, Heatsheaf, New York.

SABATIER, P. (1993)

Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research. I Hill, M. (ed.) *The Policy Process. A Reader.* Harvester, New York

SAGER, T. (1994)

Communicative Planning Theory. Avebury, UK, 1994

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET (1998)

Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland. St. prp nr 14 (1998-99)

SCOTT, W. R. & MEYER, J. W. (1991)

The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. I : Powell, W. W. & DiMaggio P. J. (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* The University of Chicago Press, 1991

SEBENIUS, James K: (1983)

Negotiation arithmetic: adding and subtracting issues and parties. International Organization 37, 2, Spring 1983.

SKOGSTAD, H.P. OG JOHANSEN K.W. (2000)

Areal- og transportmarkeder i byer. Synteserapport nr 1 fra LOKTRA – Program for lokal transport- og arealpolitikk. Kultur og samfunn, Norges forskningsråd. Oslo, 2000.

SOLHEIM, T. (1991)

Transportplanarbeidet i norske byer. Noen alternative perspektiver for forståelse av transportplanarbeidet i 10 norske byer 1989-1991. TØI notat 0977/1991. Transportøkonomisk institutt, Oslo

SPANGEN, Inger 1995

Institusjonelle forutsetninger for en miljørettet samferdselspolitikk. TØI rapport 306/1995. Transportøkonomisk institutt, Oslo

STATSKONSULT (1998a)

Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer. Rapport 1998:18. Oslo, 1998

STATSKONSULT (1998b)

I godt selskap? Statlig eierstyring i teori og praksis. Rapport 1998:21. Oslo, 1998

STATSKONSULT (1999)

Statlig eierskap og sektorstyring. En studie av fem deregulerte politikkområder. Rapport 1999:16. Oslo 1999

STENSTADVOLD, Morten (1996)

Institutional Constraints for Environmentally Sound Integrated Land Use and Transport Policies: Experiences from the Norwegian Integrated Land Use and Transport Planning Scheme (TP10). Journal of Environmental Planning and Management 39(4) 593-605, 1996

STENSTADVOLD, Morten og LERSTANG, Tor (1999)

Nasjonal transportplan 2002-2011. Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokument. TØI notat 1138/1999. Transportøkonomisk institutt, Oslo

STORTINGSMELDING NR. 29 (1996-97)

Regional planlegging og arealpolitikk

STORTINGSMELDING NR. 31 (2000-2001)

Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling

STORTINGSMELDING NR. 46 (1999-2000)

Nasjonal transportplan 2002-2011

STRAND, Arvid og MOEN, Bjørn (2000)

Lokal samordning – finnes den?. Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner. NIBR-prosjektrapport 2000:20. Norsk institutt for by- og regionforskning, Oslo

STRAND, Torodd, 1977

Samordning som administrasjonsproblem. Tidsskrift for samfunnsforskning, bd. 18 s. 193-213.

Det umuliges kunst?

Bruk av fylkesdelplaner for å oppnå mer helhet og samordning av samferdselspolitikk på regionalt nivå

TENGSTRØM, E. (2000)

Towards Environmental Sustainability? A comparative study of Danish, Dutch and Swedish transport policies in a European context. Ashgate, UK, 1999

WEIGÅRD, Jarle (red) (1992)

Lokal statlig styring. Lokale statsetaters rolle i styringen

Vedlegg 1

Sørkorridoren – dokumentasjon og oppsummering

Sørkorridoren – dokumentasjon og oppsummering

1	Helhetlig samferdselsplanlegging på regionalt nivå. Sørkorridoren – dokumentasjon og oppsummering.	2
1.1	Innledning	2
1.2	Kort om Sørkorridoren	2
2	Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren.	4
2.1	Hovedpunkter i planen	4
2.2	Kronologisk oversikt over planprosessen	5
3	Arbeidet med Fylkesdelplanen	6
3.1	Bakgrunn og formål med Sør-korridor-utredningen	6
3.2	Planprosessens organisering	9
3.3	Fylkesdelplanen som eksempel på helhetlig planlegging?	11
3.4	En relativt konfliktfri planprosess	12
3.5	En planprosess i flere faser.	13
3.6	Vertikal og horisontal deltakelse.	15
3.7	Planprosessens kobling til det formelle plansystemet.	16
3.8	Sentraliserte vs. desentraliserte planprosesser	17
3.9	Planens faglige styrke	18
3.10	Politisk vs. administrativt styrt planprosess.	18
3.11	Institusjonelle rammers betydning for planprosessen.	19
4	Planresultat (utfall)	21
4.1	Planresultat	21
4.2	Gjennomføring	23
5	Erfaringer med planformen.	25
6	Sørkorridoren som eksempel på helhetlig samferdselsplanlegging	28
6.1	Deskriptive bakgrunnsvariable.	29
6.2	Analysevariable for planprosessen.	32
6.3	Variable for analyse av utfall	38
7	Konklusjoner: Helhetlighet i en større sammenheng?	41
7.1	Konklusjoner – prosess	42
7.2	Konklusjoner -Utfall	43
7.3	”Den større sammenheng”	43

1 Helhetlig samferdselsplanlegging på regionalt nivå. Sørkorridoren – dokumentasjon og oppsummering.

1.1 Innledning

I samferdselssektoren er det økende fokus på effektivitet og riktig ressursallokering. En viktig erfaring er at de institusjonelle rammebetingelser ikke ligger til rette for å utnytte kunnskapen om virkemidler i en helhetlig transportpolitikk. Prosjektet ”Helhetlig samferdselsplanlegging på regionalt nivå” er rettet inn mot følgende problemstillinger:

- Hvilke institusjonelle muligheter og begrensinger fins for en vellykket implementering av helhetlig samferdselspolitikk?
- Hvilke konflikter foreligger mellom helhetlige tilnærminger og effektive sektor-prosesser?
- Hvilke muligheter foreligger for økt demokratisk styring og legitimitet ved å desentralisere samferdselspolitikken innenfor en helhetlig ramme?
- I hvilken grad blir helhetlig planer gjennomført og hva betyr styrken til de enkelte transportsektorene?

Prosjektet er ment å øke kunnskapen om muligheter og begrensninger knyttet til utviklingen av en helhetlig samferdselspolitikk på regionalt nivå, og synliggjøre fordeler og ulemper ved alternative institusjonelle rammer for samferdselspolitikken på regionalt nivå.

1.2 Kort om Sørkorridoren

Sørkorridoren er en felles betegnelse for områder i Oslo, Ski, Oppegård og Ås kommuner hvor de store transportårene sørover fra Oslo ligger. (E-6, E-18 og jernbanen) Nedenstående kart gir en oversikt over planområdet.

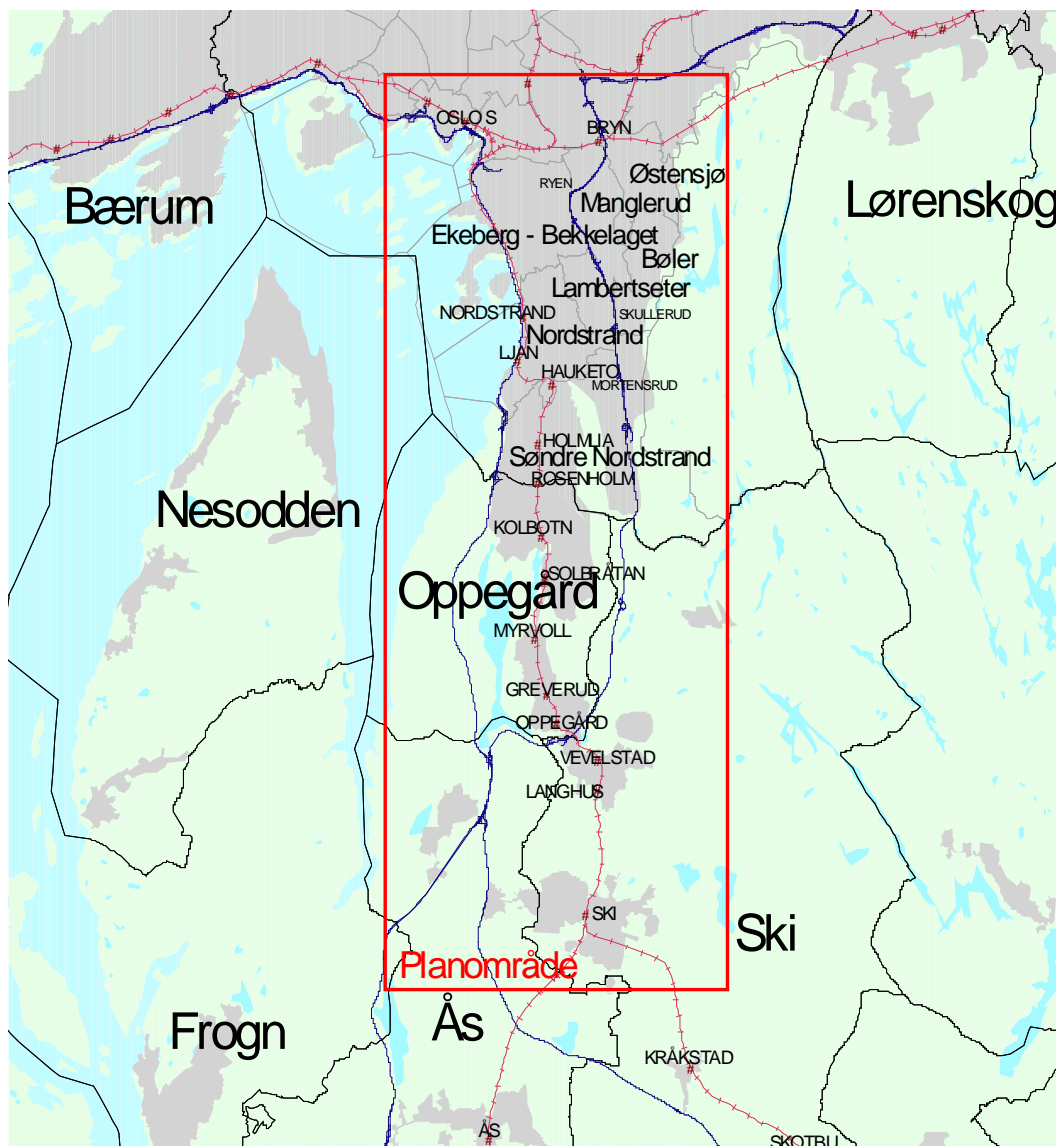


Fig. 1 Kart over planområdet i Fylkesdelplanarbeidet

I kommunene og bydelene som er omfattet av planleggingen i Sørkorridoren bor det ca 140 000 personer og befolkningen er forventet å øke med ca 15% fram mot 2015. Økningen i befolkning, sammen med en forventet økning i sysselsetting i området vil føre til mer trafikk. Samtidige har en vesentlig del av de sysselsatte i Sørkorridoren sitt arbeide i Oslo og arbeidsreisemønsteret er derfor dominert av reiser i retning Oslo. Et spesielt trekk er at av selv om bilen dominerer som reisemiddel totalt, har arbeidsreiser til indre by i Oslo en kollektivandel på nærmere 70% (Engebretsen 1996). Det er i dag kapasitetsproblemer både på jernbane- og hovedvegnettet i Sørkorridoren. På basis av prognoser forventes en økning i befolkningen i kommunene ca 15% over de neste 20 år. Når det gjelder arbeidsplasser har samtlige kommuner ambisiøse målsettinger om næringsutvikling. Hvis alle de aktuelle næringsområdene i planområdet blir utviklet kan arbeidsplassantallet i Sørkorridoren øke med 60% på 20 år. Disse

utviklingstrekkene vil kunne medføre en betydelig trafikkvekst i området, beregnet til ca 25% fram mot 2015. Siden antallet arbeidsplasser i regionen øker antas mye av den nyskapte trafikken å gå mer på kryss og tvers i regionen enn det som er tilfelle i dag. Den lokale trafikkveksten er beregnet til å bli nærmere 60% mens andra trafikkstrømmer, for eksempel inn mot Oslo sentrum, ikke øker med mer enn ca 15%. Dette vil skape et trafikkmønster som hverken dagens vegsystem eller kollektivtrafikken er særlig godt forberedt til å håndtere.

Arbeidet med utvikling av transportnettet sørover fra Oslo har pågått i mange år både innen veg og jernbane. Arbeidet med planleggingen på 90-tallet har skapt en mer helhetlig tilnærming til utbygging av transportinfrastrukturen i området. Det formelle grunnlaget ble lagt når planlegging i transportsektoren ble lagt inn under plan og bygningsloven i 1994. Omtrent på samme tid ble det i Rikspolitiske retningslinjer for strategisk areal- og transportplanlegging (MD, T-5, 1993) klart tatt til orde for å bruke fylkesdelplaner i arbeidet med areal- og transportplanlegging i byregioner.

2 Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren.

Igangsetting av arbeidet med en Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren ble vedtatt i fylkesutvalget i Akershus fylkeskommune og i Oslo kommune høsten 1995. I St.meld. 36 (1996-97) ”Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007, St.meld. 37 (1996-97) NVVP 1998-2007 og St.meld. 39 (1996-97) Norsk Jernbaneplan 1998-2007 ble det lagt fram forslag til rammer for infrastrukturinvesteringer i Sørkorridoren. I tillegg er det en rekke kommunale planer som behandler forholdet mellom areal og transport i området.

Fylkesdelplanen er faglig forankret i plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkes(del)planlegging (§ 19-1 og 19-2) og Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging og retningslinjer for planlegging av veg etter plan- og bygningsloven (SD/MD, T-1057, 1995)

2.1 Hovedpunkter i planen

Hovedutfordringen i Fylkesdelplanen var ifølge denne å ta opp spørsmål om reisemiddelfordeling, utbygging av vegnettet og stasjonslokalisering på nytt dobbeltspor for jernbanen. Planen skulle også klarlegge rammer for arealutnyttelse. Miljøvern hensyn skulle være en grunnleggende premis i planleggingen.

Siden traseen for jernbanens dobbeltspor i hovedsak var fastlagt før arbeidet med Fylkesdelplanen begynte, var et av de sentrale spørsmålene valg av trasé for hovedvegutbyggingen. Flere alternativer var skissert men hovedvalget lå på

utbygging av E-6 Europaveien eller E-18 Mosseveien. Kapasitetsbehov for vegnettet i forhold til hvilke muligheter som lå i utviklingen av kollektivnettet var også et viktig spørsmål. Kommunenes arealpolitikk ble lagt som en premiss for planleggingen, men en håpet gjennom planarbeidet å påvirke kommunene til å legge opp til en framtidig arealpolitikk som støtter opp om kollektivtrafikken.

2.2 Kronologisk oversikt over planprosessen

Nedenfor gis en kronologisk oversikt over milepæler i arbeidet med planleggingen av Sørkorridoren. Dette inkluderer planlegging gjennomført under Fylkesdelplanarbeidet og i regi av Staten vegvesen og NSB/Jernbaneverket.

Fig. 2. Kronologisk oversikt over fylkesdelplanprosessen

April 1995	Knutepunktsanalyse gjennomføres som grunnlag for arbeidet (Asplan viak)
August/September 1995	Vedtak om utarbeidelse av fylkesdelplan i Akershus Fylkeskommune og Oslo Kommune
November 1995	KU fase II for dobbelspor mellom Oslo og Ski
November 1995	Melding om KU for hovedvegssystemet i Sørkorridoren
Desember 1995	Transportutredning Sørkorridoren
Oktober 1996	Utredningsprogram for KU for hovedvegssystemet fastsatt
Mai 1997	Utkast til Fylkesdelplan
Juli 1997	Strategisk areal og transportutredning for Sørkorridoren. (Sammenstilling av utredningsrunnlaget for Fylkesdelplanen.)
Mars 1998	KU for hovedvegssystem i Sørkorridoren. (Statens vegvesen)
Mars-Juni 1998	Høringsrunde for KU og Fylkesdelplan
Mars 1999	Fylkesdelplan vedtatt i Akershus fylke.
Desember 1999	KU for hovedvegssystem godkjent av SD
Januar 2000	Fylkesdelplan vedtatt i Oslo kommune.
November 2000	Avventer MDs godkjenning av fylkesdelplan

Knutepunktsanalysen ble gjennomført for å gi et grunnlag for oppstaren av planarbeidet. Dette var en relativt uformell prosess som inngikk i planarbeidet uten å bli dokumentert på egen hånd. AFK var initiativtaker til dette arbeidet. KU fase II var en mer detaljert oppfølger av den overordnede KU fase I for utbygging av jernbanestrekningen Oslo-Kornsjø. I Fylkesdelplanarbeidet brukte en innledningsvis mye tid på å etablere en felles kunnskaps- og problemforståelse. KU for vegsystemet ble kraftig forsinket som følge av feil i modellberegningene. Arbeidet med KU for vegsystem og Fylkesdelplanen har delvis godt uavhengig av hverandre, selv om det har vært noen berøringspunkter.

3 Arbeidet med Fylkesdelplanen

Det ble ved årsskiftet 1998-99 gjennomført intervjuer med sentrale aktører i Fylkesdelplanarbeidet. Intervjuene omfattet representanter for veg- og jernbanemyndigheter og fylkeskommunale og kommunale planetter. Nedenfor gis en oppsummering av intervjuobjektene oppfatninger om prosessen i forhold til prosjektets sentrale problemstillinger.

3.1 Bakgrunn og formål med Sør-korridor-utredningen

Formålet var en balansert infrastrukturutbygging på kort og lang sikt.

Aktørene er relativt samstemte med hensyn på formålet med Fylkesdelplanen. Den overordnede hensikten var å legge grunnlag for en balansert utbygging av transportinfrastruktur i innfartskorridoren til Oslo fra Sør. For det første ønsket en å avbalansere forholdet mellom veg og baneinvesteringer i forhold til de kapasitetsbehov og potensialer som eksisterer. Målet var å legge til rette for en ”optimal” fordeling av trafikk på henholdsvis veg og bane. I dette lå et ønske om at størst mulig andel av den kommende trafikkvekst i området skal komme på kollektivnettet.

For det andre ønsket en også å påvirke arealpolitikken i området i en retning som bygger opp under grunnlaget for kollektive transportløsninger, men ettersom kommunene har ansvaret for arealpolitikken var ambisjonene begrenset på dette området.

Fylkeskommunen hadde likevel en ambisjon om å utvikle en regional arealplanlegging som kunne legge reelle føringer på kommunenes prioriteringer. Også NSB/Jernbaneverket ønsket muligheter til å bruke arealpolitikk som et virkemiddel for å styrke kollektivtrafikkens markedspotensiale i området. Slik sett var arealbiten i planen viktigere for noen parter enn for andre.

Jernbaneverkets trasévalg og kommunenes arealpolitikk fungerte mer eller mindre som gitte forutsetninger for planleggingen. St.prp. 36 (1996-97) NVVP-1998-07 la også visse føringer på vegsiden. Til tross for dette oppfatter ikke intervjuobjektene planprosessens resultat som gitt.

Selv om NSBs trasévalg og kommunenes arealpolitikk ble lagt til grunn for planlegging var de likevel i noen grad temaer i planleggingen. Akershus fylkeskommune prøvde lenge å få NSB til å vurdere alternative traséer og også kommunenes arealpolitikk var gjenstand for diskusjon i planleggingen.

Statsetatene oppfattet forutsetningen om at kommunenes arealpolitikk skulle ha status som premiss noe begrensende. Et viktig tema i planleggingen var å legge til rette for at trafikkveksten i korridoren skulle tas av kollektivtrafikken. I dette perspektivet er det viktig å legge til rette for en arealpolitikk som gir et godt grunnlag for kollektive transportløsninger. Samtidig kunne en ikke ignorere den formelle ansvarsdelingen på området. Det ble uansett sett på som svært viktig å få med alle parter i prosessen.

Representanter for fylket deler denne oppfatningen i stor grad. Deres tilnærming var at en ikke skulle gå inn på kommunenes valg av utbyggingsområder, men heller fokusere på å påvirke bruken av disse utbyggingsområdene, gjerne knyttet opp mot ABC-tenkningen. Ifølge representanter for kommunene var en ikke uvillig til å diskutere arealpolitikk, men en så det som viktig at dette ble gjort på kommunens premisser.

Planlegging med kortsiktige og langsiktige elementer

Planen har formelt et 15 års perspektiv men intervjuobjektene oppfatter den både å være rådgivende på lang sikt, men og å inneholde del kortsiktige, handlingsrettede elementer:

Langsiktige elementer.

Det infrastrukturensystem som skisseres i planen vil være det bærende element for transportsystemet i korridoren inn i det nye årtusen, og vil derfor legge langsiktige premisser for utviklingen i området i den kommende generasjon.

Kortsiktige elementer.

Det kortsiktige elementet er knyttet opp mot infrastrukturinvesteringer. Intervjuobjektene mener planens investeringsprosjekter må iverksettes relativt raskt. Hvis ikke vil utviklingen gjøre planen ”avlegs” og planens prioriteringer vil måtte revurderes. Dette gjelder spesielt spørsmålet om kapasiteten på det vegnettet som planlegges. Hvis ikke jernbaneutbyggingen kommer igang slik at det legges til rette for at den kommende trafikkveksten tas på kollektivnettet vil en måtte revurdere kapasitetsbehovet på vegnettet.

Fylkeskommunen var en sentral initiativtaker til planarbeidet

Det er stor samstemmighet om at Akershus Fylkeskommune var en sentral initiativtaker til planarbeidet. Det oppfattes også slik at initiativet ikke hadde sin

opprinnelse i fylkespolitiske organer eller blant administrative aktører på høyt nivå. Initiativet kom fra lavere nivåer – blant de aktive planleggerne i Plan og miljøseksjonen, og var således en faglig initiert prosess.

Fylkeskommunen var likevel ikke alene initiativtaker. Flere av intervjuobjektene trekker fram at egne etater har sett behovet for denne type utredningsarbeid, og at Fylkeskommunens initiativ kan ses som en utløsende faktor for å komme i gang med en prosess mange har sett behovet for.

Fra fylkeskommunen gis det uttrykk for at initiativet kom som følge av det en oppfattet som en uklar plansituasjon i området. Fylkeskommunen oppfattet det slik at NSB/Jernbaneverket og Statens vegvesen hadde problemer med å finne gode samordningsmekanismer og at kommunene og etatene hadde forskjellige perspektiver på hvilke planformer som skulle benyttes. Ved å foreslå en fylkesdelplan så fylkeskommunen en mulighet til å bringe aktørene sammen under en felles paraply. Dette ville også gi fylkeskommunen en rolle i planleggingen som de ellers ikke ville hatt.

Et annet perspektiv som ble trukket fram er at fylkeskommunen søker å etablere en sterkere innflytelse over kommunenes arealpolitikk – delvis på bekostning av kommunene

Initiativet kom som følge av en lang prosess.

Initiativet til planleggingen var ingen tilfeldighet. I Oslo-området har en tidligere erfaringer med forsøk på helhetlige planprosesser (for eksempel Vestkorridorutredningen) og også i selve planområdet har det vært en bevissthet om behovet for et slikt plangrep. Flere intervjuobjekter trekker fram at den faglige utviklingen innen samfunnsplanleggingen i Norge, så vel tematisk som metodisk, har gått i en slik retning at en koordinert prosess på tvers av ansvars- og profesjonsgrenser var et naturlig grep.

Flere av intervjuobjektene har inntrykk av at en også på politisk nivå har innsett nytten av mer helhetlige plangrep. Dette som følge av en utvikling hvor det stilles stadig strengere krav til offentlig ressursbruk til samferdselsformål. For politikerne blir det viktig å legge til rette for en mest mulig effektiv ressursutnyttelse – noe et helhetlig plangrep kan bidra til.

Hvorfor fylkesdelplan?

Utgangspunktet var retningslinjene om planlegging av riks- og fylkesveger eller jernbane gjennom et fylke (MD og SD T-1057). Akershus Fylkeskommune ønsket å prøve ut fylkesdelplan som planform, noe som statsetatene og kommunene aksepterte. Tidligere erfaringer med fylkesdelplaner var at disse hadde liten reell betydning, en situasjon som fylkeskommunen ønsket å endre.

Etatene så bruken av fylkesplan-instrumentet som en måte å få trukket kommunenes arealpolitikk inn i planleggingen på en bedre måte enn det som

hadde vært mulig hvis etatene hadde gjennomført planleggingen hver for seg. En kommunal representant er skeptisk til Fylkeskommunens ambisjoner i forhold til kommunenes arealpolitikk, men ser det likevel som naturlig at planleggingen ble gjennomført på et overordnet fylkeskommunalt nivå.

3.2 Planprosessens organisering

Planprosessen organisering kan vurderes på to nivåer – selve Fylkesdelplanens organisering som sådan og Fylkesdelplanen som samordningsinstrument for statsetatenes planlegging i området.

Fylkesdelplanen er et selvstendig plandokument, men i planen inngår prosjekter som det etter Plan- og bygningsloven er krav om konsekvensutredning (KU) for. KU prosessene pågikk delvis uavhengig av Fylkesplanarbeidet. KU for dobbeltsporet jernbane var i praksis ferdig før fylkesdelplanarbeidet kom skikkelig i gang, mens KU for vegsystemet opprinnelig var ment å gå parallelt med fylkesdelplanarbeidet, men ble sterkt forsinket¹. Fylkesdelplanen fungerte som en ”paraply” for KU’ene og satte disse inn i en større helhet. En synliggjorde at veg- og baneprosjektene ikke kunne ses isolert men burde betraktes som gjensidig avhengige.

Samordningsfunkejsjonen ble delvis besørget gjennom det konkrete innholdet i planen, men planprosessen bragte også alle aktørene sammen. noe som også bidrar til utviklingen av et helhetsperspektiv

Faglig/administrativ planorganisasjon.

Mandat og styringsprinsipper for planleggingen ble slått fast av fylkesutvalget i Akershus i sak 120/95 i august 1995 og i møte i Byrådet i Oslo i sak 5617/95. I tillegg til de formelle organene hadde planorganisasjonen en rekke ad-hoc grupper, bl.a. på kollektivtrafikk hvor SL og Oslo Sporveier deltok og en gruppe for modellberegninger.

¹ Forsinkelsen innebar at Fylkesdelplanen egentlig ikke kunne godkjennes. Dette ble løst ved at det politiske vedtaket om fylkesdelplanen ble gjort med den forutsetning at KU for vegsystemet ville godkjennes i ettertid.

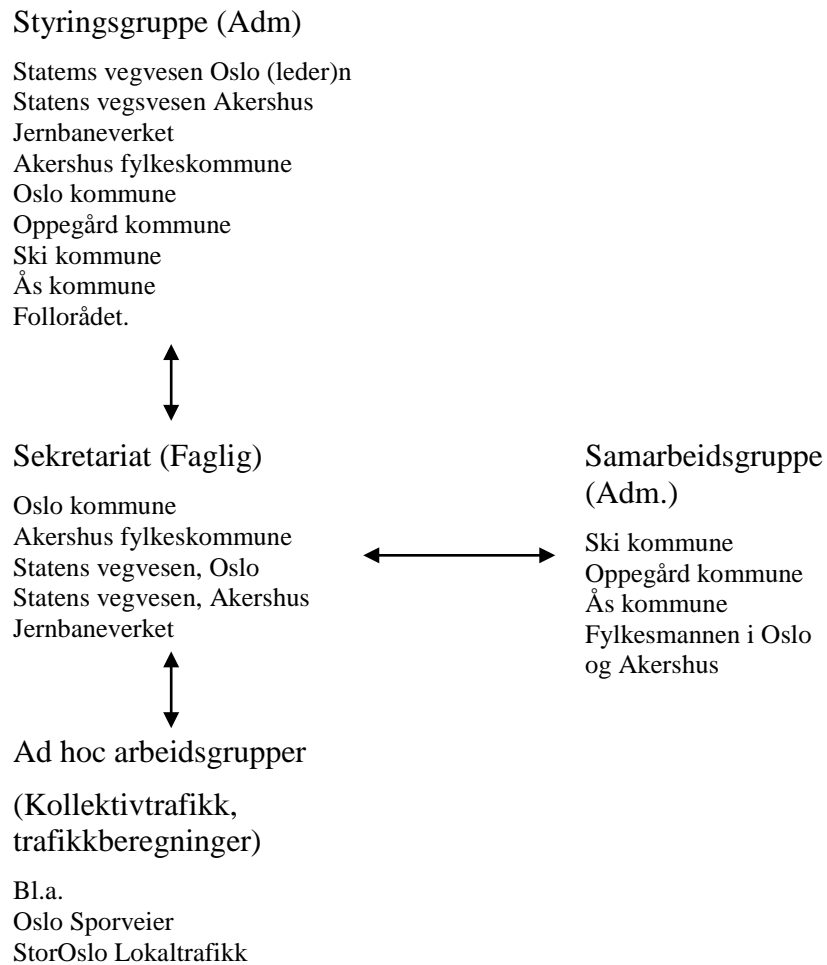


Fig. 3 Oversikt over organiseringen av fylkesdelplanprosessen.

Formelt er det administrasjonene i Akershus fylkeskommune og Oslo kommune som står ansvarlig for konklusjonene i planen. Det faglige sekretariatet stod for den praktiske gjennomføringen av prosessen.

Faglig-administrativt styrt planprosess

Organiseringen av arbeidet med fylksdelplanen var rent faglig/administrativ. Ifølge en representant for Oslo kommune var dette et bevisst valg for å unngå at politikere skulle føle seg bundet av deltakelse i et arbeid de i liten grad kunne påvirke. Det ble gjennomført informasjonsmøter med politikere, men politikerne spilte ingen formell rolle i planleggingen før planen ble lagt ut på høring.

Styringsgruppen fungerte som premisslegger og var viktig i forbindelse med avklaring av temaer og måldiskusjon. Det konkrete faglige arbeidet ble

gjennomført i sekretariatet. Sekretariatet var lokalisert sammen og deltakerene brukte ca 50% av sin tid på planarbeidet. Samlokaliseringen, sammen med at aktørene hadde såpass mye tid å bruke på dette, fremheves som en viktig forutsetning for den gode samarbeidsatmosfæren i sekretariatet. Sammensetningen var relativt tverrfaglig, noe som også ses som gunstig.

Samarbeidsgruppens oppgave var å legge styringspremisser i innledningen til planleggingen, følge med i prosessen og gi kommentarer/innspill etter hvert som arbeidet gikk framover. Viktige tema for samarbeidsgruppen var å identifisere de viktigste problemstillingene i planleggingen og spørsmålet om hvordan en skulle håndtere den politiske uenigheten som eksisterer om satsingen mellom veg og bane. Det var viktig å skape lokal forståelse for nødvendigheten av en balansert satsing

Et annet viktig utgangspunkt var at de som skulle delta i styringen av planleggingen også skulle ha kapasitet til å legge ned arbeidsinnsats i planleggingen. At prosessen ble drevet fram av etatene selv, og ikke av konsulenter, oppfattes som et viktig grep for å sikre planleggingen en god forankring i de respektive deltakernes organisasjoner.

Et moment, som trekkes fram av flere, er at aktørene som deltok i planleggingen kjente hverandre godt fra før. De deltakende aktørene har relativt lang fartstid i Oslo-området og kjenner hverandre fra tidligere prosesser. En hadde derfor en god forståelse for hverandres perspektiver og fungerte godt sammen. En av våre informanter mener dette er en unik situasjon og en viktig forutsetning for at organisasjonsmodellen fungerte så bra. Det oppfattes som et problem at mange organisasjoner har stor utskiftning, noe som fører til en viss grad av ”historieløshet” i mange prosesser. Fra et annet perspektiv kan dette tolkes som et svakhetstegn ved planformen. Hvis tverrsektorielt samarbeid på regionalt nivå i stor grad er personavhengig, kan det tyde på at den formelle forankringen er for svak.

En informant er mer kritisk og mener at selv om organisasjonen fungerte bra, så hadde representantene for de tunge aktørene, og da spesielt Statens vegvesen, en viss dobbelthet i sin opptreden. På den ene siden var de gjerne med på å diskutere spørsmål som bærekraftig utvikling på teoretisk nivå. Samtidig vet en at disse aktørene rutinemessig presenterer planer som legger til rette for en helt annen utvikling.

3.3 Fylkesdelplanen som eksempel på helhetlig planlegging?

Her kan en skille mellom sektorintern og tverrsektoriell helhet. Sektorintern helhet innebærer i denne sammenheng at det har blitt gjort avveininger mellom investeringer på tvers av transportformene (veg og jernbane).

Synet på planens grad av helhet varierer noe. De fleste mener at planen har et relativt helhetlig perspektiv på transport og transportløsninger. Hvis arealspørsmål

og samfunnsmessige virkninger også brukes som kriterier, er planen ikke helhetlig.

Spørsmålet om helhet har også et prosessperspektiv. Det framholdes av flere at en i prosessen med fylkesdelplanen søkte å ha et helhetlig perspektiv. En hadde ambisjoner om en sterkere fokus på arealspørsmål og virkemidler enn det som ble resultatet. Et annet moment er at det er en forskjell mellom statsetatens deltakelse i fylkesdelplanarbeidet og etatenes planlegging på egne ansvarsområder. Etatene faller lett tilbake i gamle sektormønstre når de arbeider innenfor sitt eget planleggingsystem. Det ble likevel påpekt fra en av etatene at koblingene mellom kapasitetsbehov og valg av løsninger og utbyggingsrekkefølge viser at hensynet til helhet er ivaretatt i rimelig grad.

3.4 En relativt konfliktfri planprosess

Våre informanter oppgir at det ikke var vesentlige konflikter i planarbeidet. At aktørene var forskjellige mhp. interesser og ambisjonsnivå og at dette skapte diskusjoner oppfattes som naturlig. Rammene for disse diskusjonene hadde et faglig utgangspunkt, noe som gjorde prosessen mer konstruktiv. En viktig målsetning for disse diskusjonene var å finne løsninger på hvert enkelt område som var gode for helheten og utforme dette på en måte som gjorde det til relevant beslutningsgrunnlag for de instansene som fatter beslutningene.

Viktige diskusjonsemner i planprosessen var:

Målsettinger

Fra flere informanter trekkes det fram at det ble brukt mye tid på diskusjon av målsettinger i startfasen av planleggingen. Dette oppfattes av flere som interessant diskusjon, men en som gjerne blir for idealistisk og prinsipiell. En informant mener at en kunne brukt mindre tid på dette og heller fokusert på hva som faktisk er mulig innenfor de eksisterende ramme. En annen informant mener dette kanskje ikke var så viktig i forhold til planresultatet, men et det ga deltakerne anledning til å fremme synspunkter og utvikle sin forståelsesramme på en positiv måte. En prinsipiell debatt gjorde også at en kunne fri seg fra egen etats standpunkter i forhold til konkrete spørsmål, noe som førte til en friere diskusjon.

Vegkapasitet inn mot Oslo

Statens vegvesen Akershus var ifølge en kilde opptatt av å øke vegkapasiteten betydelig inn mot Oslo. Modellberegninger viste at dette ikke ville avhjelpe situasjonen nevneverdig. Dette var ikke tilstrekkelig til å overbevise vegkontoret. Først når Statens vegvesen i Oslo i NVVP 1998-2007 påpekte at økt kapasitet inn mot Oslo ikke ville bedre trafikkforholdene fordi vegsystemene i Oslo sentrum ikke kunne ta imot og fordele økte mengder trafikk aksepterte Statens vegvesen Akershus en løsning som ikke innebærer en vesentlig kapasitetsøkning. I

Fylkesdelplanen gis det heller ikke noen anbefalinger med hensyn på valg av vegtrasé. I Statens vegvesens KU gis en slik anbefaling, noe mange oppfattet som et brudd med den enigheten som var skapt i Fylkesdelplanen.

Et forhold som spiller inn på prosessen her er det faktum at Fylkesdelplanen og KU'en for vegsystemet som skulle vært gjennomført parallelt ble innbyrdes forskjøvet. Ved KU-arbeidets avslutning ble det funnet grunnleggende feil i modellberegningene og det måtte gjennomføres en kvalitetssikring/revisjon av disse. Dette tok nærmere ett år slik at Fylkesdelplanen faktisk forelå ett år før KU'en ble formelt ferdigstilt. Dette skapte en viss uklarhet i forhold til beregningsgrunnlaget for Fylkesdelplanens resultater på vegsiden.

Arealpolitikk

Utgangspunktet her var at kommunene og NSB/Jernbaneverket hadde forskjellige synspunkter på hvor sterke føringer planen skulle legge på arealsiden. NSB/Jernbaneverket ønsket å etablere en utbyggingsstruktur som bygget opp under kollektivtrafikken, dvs. en utbygging langs kollektivkorridorene, speilet toglinjen. Kommunene har til dels andre prioriteringer og ønsket å stå fritt til å følge sin egen politikk. Statens vegvesen var mindre opptatt av dette fordi hovedvegtraséene i hovedsak går utenom de store befolkningsskonsentrasjonene. Denne motsetningen ble løst ved at kommunenes gjeldende arealpolitikk i stor grad ble lagt til grunn for planleggingen. I stedet for å endre kommunenes valg av utbyggingsområder søkte en å påvirke hvilke formål de forskjellige områdene skulle nyttes til.

Jernbanetraséen

Traséen var primært en sak mellom NSB/Jernbaneverket og Akershus Fylkeskommune. Jernbaneverket hadde bestemt seg for trasé før fylkesdelplanarbeidet ble igangsatt og var lite villige til å diskutere alternative traséer slik Akershus FK ønsket. I dette fikk de støtte fra andre aktører i planleggingen. Trasévalget ble derfor liggende som en premiss for planleggingen.

3.5 En planprosess i flere faser.

En planprosess kan deles opp i flere faser. Fylkesdelplanen hadde en oppstartsfasen på 6-9 måneder. Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune var viktige aktører i denne. Selve utrednings/planfasen kan deles i tre. I denne fasen hadde sekretariatet hovedansvar for gjennomføringen av den praktiske planleggingen.

En måldefineringsfase

I denne fasen var styringsgruppa sterkt involvert forbindelse med å definere premisser og målsettinger for planen. Det ble også gjennomført en delutredning i denne sammenheng. Akerhus Fylkeskommune spilte en viktig rolle i denne fasen.

En strategisk vurderingsfase

I denne fasen ble forskjellige metodiske grep benyttet for å sammenligne alternativer og klarlegge konsekvenser. Her spilte blant annet Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune en viktig faglig rolle.

En "produktfase"

I denne fasen ble selve plandokumentet sydd sammen. Plan- og bygningsetaten i Oslo og Akerhus fylkeskommune spilte en viktig rolle i dette.

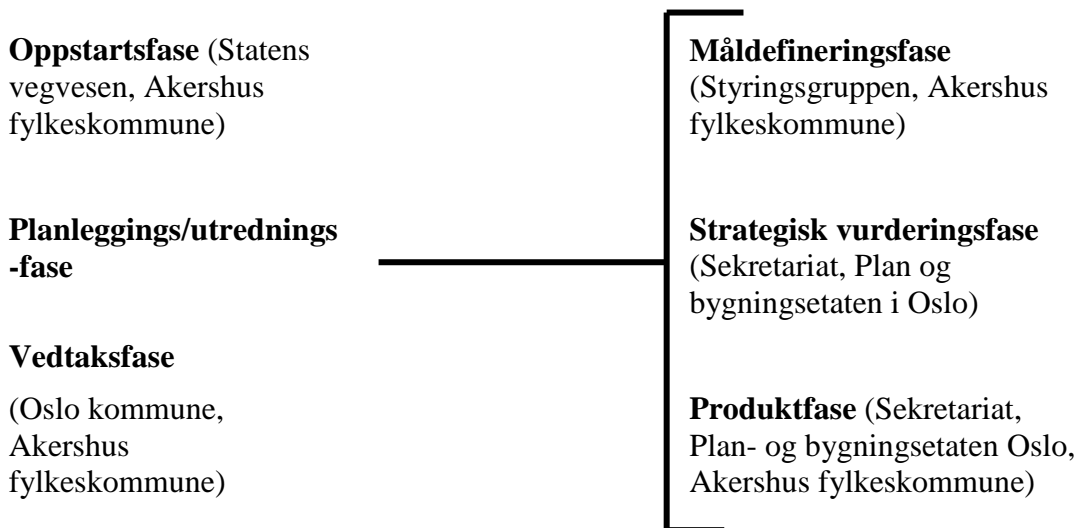


Fig. 4 Oversikt over faser i fylkesdelplanprosessen. (Spesielt aktive aktører i parentes)

Planprosessen har vært en rent faglig prosess. Berørte interesser har ikke vært inne i prosessen. De eneste innslag av medvirkning som forekommer er gjennom informasjonsmøter og ved at enkelte kollektiv-aktører har deltatt i ad-hoc arbeidsgrupper.

Ingen av våre informanter mener at noen aktører har dominert sterkt over andre i planleggingen. Akershus Fylkeskommune har naturlig nok vært en sentral aktør gjennom planens status som fylkesdelplan. Utover dette har de aktører som deltok i det praktiske arbeidet med planleggingen vært de mest betydningsfulle. Det

oppfattes heller ikke at det har vært retningsendringer i planprosessen som har medført endret betydning for noen aktører.

Et intervjuobjekt mener likevel at fylkeskommunen søkte å etablere en form for dominans i forhold til kommunene, i tråd med det som intervjuobjektet oppfatter som fylkets ambisjoner om å overstyre kommunene i arealpolitikken.

Under arbeidet ble det gjennomført en studietur til Zurich. Denne var viktig for å skape en forståelse av mulighetsområdet. En annen viktig erfaring en brakte med seg fra Zurich var nødvendigheten av å gå over fra prognosestyring til målstyring i transportpolitikken.

3.6 Vertikal og horisontal deltakelse

Koblingen til kommunale plan- og beslutningsprosesser i forbindelse med planleggingen.

Kommunene har vært involvert i planleggingen, og uttalt seg til Fylkesdelplanen. I intervjuene som ble gjennomført før kommunene uttalte seg, trodde ingen av våre informanter at kommunene ville endre sin arealpolitikk som følge av Fylkesdelplanen.

Kommunens høringsuttalelse til Fylkesdelplanen er basert på en uttalelse fra Ordførermøtet i Follo. Uttalelsen rettet seg utelukkende mot infrastruktur og kollektivtrafikk og tok ikke opp fylkesplanens vurderinger på arealsiden. En kan her skille mellom Fylkesdelplanens "helhetsrasjonalitet" og hva som kommunene oppfatter som rasjonelt for dem. Oppegård kommunes utbyggingsplaner for Svartskog-området trekkes fram som et eksempel på en plan som ville ha hatt en annen utforming hvis kommunen skulle følge opp konklusjonene fra Fylkesdelplanen. En av våre informanter tror det er større sannsynlighet for at Oslo følger opp Fylkesdelplanen i sin arealpolitikk enn at Follo-kommunene gjør det. Mye tyder på at kommunene ikke føler at fylkesdelplanen utfordrer kommunenes arealpolitikk.

Ingen av våre informanter mener det har kommet fram noen vesentlig uenighet mellom kommunene i prosessen. Kommunenes samstemthet i sine uttalelser til fylkesdelplanen viser også at det ikke er noen uenighet mellom kommunene når det gjelder de sakene som omtales i høringsuttalelsen.

Fylkeskommunenes deltakelse i planprosessen

Arbeidet har vært drevet fram av Fylkesrådmannens Plan- og miljøvernseksjon. Enkelte informanter etterlyser en mer aktiv deltakelse fra Fylkeskommunens samferdselsavdeling. Denne var representert i styringsgruppa, men deltok ikke i sekretariatet. En mulig forklaring som lanseres er at arealsiden hadde relativt stor betydning og kanskje var en av hovedårsakene til at Fylkeskommunen tok initiativet til fylkesdelplanarbeidet.

Flere informanter har her kommentarer til de kommunale og fylkeskommunale beslutningsstrukturer. Det trekkes fram at Oslo har en komplisert beslutningsstruktur som er uforholdsmessig tidkrevende. Mens Avdeling for plan- og miljøvern i Fylkeskommunen er en del av rådmannens stab må Plan- og bygningsetaten i Oslo innstille til Bystyret via Byrådet. Etaten har ingen kontroll med framdriften i Byrådet. Det blir derfor vanskelig å gjennomføre parallelle prosesser når den ene parten har en mye lengre beslutningskjede enn den andre.

Koblingen til statlige plan- og beslutningsprosesser

Innenfor samferdselsområdet er Sørkorridorplanleggingen forankret både i NVVP og NJP. De fleste aktørene regner med at dette vil følges opp i NTP. Det er klare fellestrekk mellom de perspektivene som benyttes i Sørkorridoren og i NTP.

Det er mer bekymring om prioriteringen av prosjekter som inngår i Sørkorridoren innen NTP. En aktør fra Sørkorridor-arbeidet har et inntrykk av at Vestkorridoren prioriteres i det statlige systemet framfor Sørkorridoren. Dette oppfattes som svært uheldig ved at kilden mener at det er dokumentert at investeringer på jernbanesiden i Sørkorridoren vil gi større samfunnsnytte enn investeringer i Vestkorridoren. Et annet mulig konfliktområde som trekkes fram er hva som vil skje hvis Oslo og Akershus prioriterer forskjellig når det gjelder vegsatsing i Sørkorridoren.

Aktørene er generelt positive til måten Statens vegvesen Akershus, Statens vegvesen Oslo og Jernbaneverket har samarbeidet på. Prosessen mellom disse etatene oppfattes som konstruktiv. Fylkesmannen har også deltatt på flere seminarer og var representert i samarbeidsgruppa, men uten å spille noen aktiv rolle. Utover dette har ikke andre regionale eller sentrale statlige etater deltatt aktivt.

Andre koblinger - Østlandssamarbeiet

Infrastrukturbyggingen i Sørkorridoren er også lagt inn som element i Østlandssamarbeidets forslag til forsert samferdselsutbygging på Østlandet, den såkalte "Østlandspakka". Østlandssamarbeidet er et eksempel på regionalt samarbeid innen samferdselssektoren på tvers av fylkesgrensene, et fenomen som ser ut til å få økt utbredelse nasjonalt.

3.7 Planprosessens kobling til det formelle plansystemet.

Planen oppfattes å være godt forankret i det formelle plansystemet. Ved at planen har status som fylkesdelplan er den forankret i det formelle plansystemet og ikke ad-hoc preget som tidligere forsøk på transportmiddelovergripende planlegging (for eksempel TP10). Samtidig må planen oppfattes som et forsøk fra fylket å gi fylkesplaninstituttet et styrende innhold, i tråd med de målsettinger for

fylkesdelplaner som fremmes i rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (MD T-5/93)

Planen kan ses som et forsøk fra fylkes side rettet mot utvikling av en sterkere regional planlegging i tråd med intensjonene i RPR. Siden Oslo og Akershus har fattet vedtak som i det store og det hele støtter opp om fylkesdelplanen kan det hevdes at fylket har lyktes, iallfall delvis.

De formelle plansystemene som problem eller hjelpemiddel i forbindelse med planleggingen

Flere trekker fram at plansystemet har utviklet seg i en retning som legger til rette for denne type overordnet planlegging. Alle parter ser fordelene av mer overordnet planlegging. Den gamle sektortenkningen gjør seg mindre gjeldene og innføring av infrastrukturplanlegging etter Plan- og bygningsloven gir et bedre utgangspunkt for overordnet planlegging. Samtidig er det trekk ved det norske plansystemet som er problematiske. Kommunene har mye makt og deres perspektiv er sjeldent særlig overordnet. Et intervjuobjekt trekker fram plansystemene i Nederland og England som eksempler på systemet som håndterer dette på en bedre måte.

Et moment som taler for denne planleggingen er at plansystemet til en viss grad kan fungere som et "ris bak speilet". Gitt at Sørkorridorprosessen mislykkes, vil områdets behandling i de statlige planene bli mer usikker. Hvis en holder seg til planen, vil den fungere som en sterk premiss for andre planer.

En kritisk kommentar knytter seg til den lange planleggingstiden som plansystemet medfører. Planlegging og KU tar lang tid. Innen planorganisasjonene har en ofte mye utskifting på personellsiden i løpet av planprosessen. Dette innvirker på kontinuiteten i planleggingen. Beslutningsorganene kan også bli utmattet gjennom å måtte forholde seg til planprosessen i forskjellige faser over svært lang tid. Høringsinstanser som skal forholde seg til planene får også problemer fordi de ikke har oversikt over planprosessen. De går seg "vill" i planprosessen og kommer med sine innspill på de gale tidspunktene – for tidlig, eller når "toget har gått"

3.8 Sentraliserte eller desentraliserte planprosesser

Lokale, regionale, eller statlige føringer på planen.

Noen av informantene oppfatter ikke at det er lagt spesifikke føringer. Andre trekker fram flere eksempler på hva de oppfatter som premisser for planleggingen:

- At NSBs dobbeltspor og kommunenes arealpolitikk lå fast oppfattes som en føring.
- For Statens vegvesen var stamvegnormalene en føring i forhold til spørsmålet om vegkapasitet og –standard.

- Statens vegvesen la gjennom sin KU-melding føringer gjennom valg av hvilke alternativer som skulle utredes.
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging nevnes også som en faglig føring.

Det er likevel enighet om at disse føringene ikke har vært ødeleggende eller særlig innsnevrende på planprosessen. Prosessen var konsensus-orientert og de ovennevnte føringer hadde stort sett klare formelle begrunnelser.

Fra politisk hold er det ikke gitt særskilte føringer/styringssignaler. Eventuelle styringssignaler vil komme i forbindelse med politisk behandling av planen.

3.9 Planens faglige styrke

Kunnskap oppfattes ikke som en vesentlig begrensning i denne planprosessen. En hadde stort sett den kunnskapen en trengte og gode fagfolk som gjorde jobben. Noen forhold trekkes likevel fram:

- Trafikk-modellene er et problem. Modellene håndterer ikke store nettverk på en god måte. De klarer heller ikke å håndtere hvordan trafikkendringer på hovedårer påvirker trafikken på sekundærnett på en skikkelig måte. Statens vegvesens KU ble utsatt i nesten ett år pga. feil ved modellberegningene. Det måtte leies inn kompetanse utenfra får å gjennomgå modeller og grunnlagsdata, rette feil og kvalitetssikre analysene som ble gjort.
- Selve tenkningen bak planleggingen kritiseres også. Nyttebetraktningene i planen var sterkt knyttet opp mot det å overføre trafikk fra bil til kollektiv. Det var alt for liten fokus på nytten av et forbedret kollektivsystem på de som allerede er kollektivbrukere.

3.10 Politisk vs. administrativt styrt planprosess.

Planprosessen har vært administrativt/faglig styrt.

Samtlige kilder mener planprosessen var administrativt/faglig styrt. Politikerne har i svært liten grad vært involvert i planleggingen. Derfor har de hatt lite grunnlag for å utvikle noe "eierforhold" til planen. Et annet spørsmål er hvordan politikerne vil forholde seg til planen i vedtaksfasen og i hvilken grad de vil føle seg bundet av planen videre. Informantenes oppfatning er at politikerne stort sett vil slutte seg til planen, men at de neppe vil føle seg særlig bundet av planen i ettertid.

Lite påvirkning fra politiske prosesser i planleggingen.

Ingen av informantene trekker fram lokale eller regionale prosesser som har spilt en slik rolle. En av intervjuobjektene trekker fram budsjettprosesser på statlig nivå om påvirkningskilde. Den nasjonale debatten om CO₂-utslipp trekkes også fram.

Et annet signal som denne aktøren oppfatter som ”politisk ønsketenkning”, er de trafikkprognosene Statens vegvesen er gitt som rammer for sin planlegging.

3.11 Institusjonelle rammers betydning for planprosessen.

Institusjonelle rammer har i liten grad skapt barrierer i planleggingen.

Ingen av aktørene oppfatter at en har ”omgått” de institusjonelle rammene i særlig grad. En har ikke søkt å etablere et nytt plangrep eller beveget seg inn på områder som sektorene ikke har kontroll over mhp. virkemiddelbruk. Prosessuelt måtte en gjøre en ”omgående manøver” siden KU for vegsystemet ble utsatt.

Fylkesdelplanen ble derfor lagt frem til politiske behandling uten at KU var godkjent. Etter konsultasjon med MD fikk en godkjennelse for at Fylkestinget kunne gjøre et betinget vedtak om fylkesdelplanen forutsatt at KU ble godkjent i etterhånd.

Selv om en ikke har omgått det institusjonelle rammeverket har en gjennom arbeidet gitt fylkesdelplan-grepet et innhold og form som det ikke hadde før. Fra Statens vegvesen understrekes det at det helhetlige perspektivet har åpnet for en planlegging med større suksessmulighet enn det etaten tidligere har opplevd når den har prøvd å ta opp infrastrukturutbygging i Sørkorridor-området innenfor egen sektorplanlegging.

En annen aktør mener problemet mer er at det institusjonelle rammeverket på området har endret seg for fort. Planformene er gode nok selv om innholdet kan endre seg.

Planprosessen har avslørt en rekke behov for endringer/reformer innenfor det institusjonelle rammeverket

Intervjuobjektene har flere forslag til mulige endringer/reformer innenfor det institusjonelle rammeverket:

- Fylkesplanens status og betydning i forhold til Pbl og kommuneplaner og sektorplaner er et forhold som burde gjøres klarere. Fylkesdelplanen skal ifølge RPR legge ned prinsipper for kommunes planlegging, men har samtidig liten beslutningsmessig tyngde. Status i forhold til sektorplaner er heller ikke avklart
- Planarbeidet har vist at Vegkontoret i fylket muligens burde underlegges fylkespolitisk kontroll. Dette oppfattes av flere som en naturlig følge av at Vegdirektoratet har overtatt ansvaret for stamvegnettet.
- Det henvises også til en rapport av Oddgeir Osland og Trond Kråkenes om forvaltnings- og styringsinstrumenter for kollektivtrafikken (Osland og Kråkenes 1998) og de forslag til reformer for kollektivtrafikken som tas opp der, bl.a. et statlig forvaltningsorgan for kollektivtransport i storbyområdene eller etableringen av et kommunalt eller interkommunalt selskap med ansvar

for drift og investeringer innen kollektivtrafikken. Hovedpoenget i utredningen er å skape en enhet hvor det er samsvar mellom oppgaver og virkemidler. De foreslåtte modellene kan danne utgangspunkt for en nærmere diskusjon av institusjonelle endringer.

- Forskjeller i saksgangen for de forskjellige aktørenes planlegging oppfattes også som et problem (med spesifikk henvisning til forholdet mellom FK-planen og vegvesenets KU)
- Forsøket i Akershus med å overføre Fylkesmannens innsigelsesmyndighet til fylkeskommunen oppfattes som en svært uheldig løsning av flere intervjuobjekter. Dette fører til at fylkeskommunen kommer i uheldige dobbeltroller. Fylkeskommunen kan også få økt innflytelse i forhold til kommuner/sektorer, noe disse kan oppfatte som uønsket. Innsigelsesmyndigheten burde derfor tilbakeføres til Fylkesmannen når prøveperioden er over².

Planprosessen har avslørt skjevheter mhp. kobling til formelle ansvarsområder og implementeringsansvar.

Skjevheter som trekkes fram er:

- Situasjonen i Oslo/Akershus viser at en organisering av samferdselssektoren i tråd med Hovedstadsutvalgets anbefaling kunne vært ønskelig.³
- De statlige overføringen til samferdsel burde tas ut av rammetilskuddet og øremerkes.
- Det oppfattes å være en skjevhet i forholdet mellom infrastrukturinvesteringer og virkemidler for å regulere trafikkfordelingen. Det er behov for virkemidler som kan styre bruken av vegnettet, selv når det er ledig kapasitet, for eksempel vegprising.
- Arealpolitikken trekkes fram som et område med klare skjevheter. Fylkeskommunens innsigelsesrett er reaktiv og det kunne vært ønskelig med mer proaktive virkemidler som gjorde det mulig å avstemme arealbruk og transportsystemet bedre.

Flere av intervjuobjektene uttrykker en viss frustrasjon over styringsmodellen i Oslo og dennes innvirkning på framdriften i den politiske behandlingen av planer.

Et intervjuobjekt trekker fram problemet knyttet til at en søker å utvikle planleggingen av areal- og politikk som gir en politikk som i praksis er i

² Dette har i etterhånd ført til en konflikt rundt Vevelstad stasjon. Jernbaneverket ønsker en stasjon, mens Ski kommune har gått imot etablering av en stasjon. Jernbaneverket fremmet innsigelse overfor fylket, men Fylkestinget ga Ski medhold. Jernbaneverket har anket avgjørelsen til Miljøverndepartementet. Det er verdt å merke seg at fylkestingets avgjørelse strider med fylkestingets eget fylkesdelplansvedtak.

³ Etablering av et felles kollektivtrafikkselskap for Oslo og Akershus.

motsetning til dagens utvikling. Drømmen om ”det gode liv” i Norge er nært knyttet opp mot enebolig og hage med god tilgang til urbane velferdstilbud. Dette er en livsstil som uunngåelig vil være bilbasert. Spørsmålet er hvordan en kan utforme et plansystem som snur denne utviklingen?

4 Planresultat (utfall)

4.1 Planresultat

Planen har en rimelig grad av mål-middel rasjonalitet.

De fleste av aktørene mener at selve planen er rimelig konsistent innenfor or rammen av de virkemidler en har kontroll over i sektoren. Planens anbefalinger er i stor grad forankret i resultater fra modellberegninger, noe som sikrer mål-middel rasjonalitet. Planen er rettet mot relativt konkrete forhold og en har fått avklart hvilken infrastruktur som er nødvendig.

Flere trekker fram at planresultatets mål-middel rasjonalitet avhenger av resultatet av den politiske behandlingen. Et intervjuobjekt mener at hvis Oslo og Akershus velger forskjellige vegalternativer kan rasjonaliteten i planen bryte sammen. Hvis Oslo for eksempel velger utbygging av Mosseveien innebærer dette en så kostbar engangsinvestering at den neppe kan realiseres før om 20 år. Dette i motsetning til Europavei-alternativet som kan bygges ut trinnvis.

Samordnet plan – men hva med gjennomføringen?

Planen oppfattes som rimelig godt samordnet i tekstform. Et område som trekkes fram som et unntak er kollektivområdet. Inntrykket er at fokus har vært for sterk på skinnegående kollektivtrafikk, mens busstrafikken har blitt stående litt på sidelinjen. Planen oppfattes heller ikke som god nok i forhold til å legge grunnlag for investeringer.

Ett intervjuobjekt trekker fram KU som et viktig samordningsverktøy fordi dette gir en helhetlig oversikt over hvilke problemstillinger som belyses og konsekvenser av disse.

Et annet spørsmål er i hvilken grad aktørene føler seg bundet av planen. Et moment som trekkes fram er at de viktigste beslutningene som påvirker planens gjennomføring blir tatt i Stortinget og i kommune, dvs. andre fora enn de som fylkesdelplanen blir behandlet i. Hvis kommunene utelukkende baserer seg på sine egne interesser og Stortinget ikke klarer å se betydningen av en helhetlig satsing kan samordningen bryte sammen. Beslutninger om bevilgninger og gjennomføring av prosjektene vil være prøvestenen.

Det er litt forskjellige oppfatninger om planen har bidratt til samordning av aktørenes valg av løsninger i forhold til hva de ville kommet fram til på egen

hånd. Flere mener valg løsninger er et resultat av planprosessen , mens andre mener at de uansett ville kommet fram til de samme resultatene.

Planen ivaretar hensynet til demokrati og politisk legitimitet.

Som fylkesdelplan er planen knyttet opp mot det ordinære politiske beslutningssystemet med de prosedyrer og prosesser som det innebærer. I prinsippet ivaretar derfor planen hensynet til demokrati og legitimitet. Den nære koblingen til RPR for samordnet areal- og transport oppfattes også å styrke planen i forhold til den politiske arena.

Samtidig er det grunn til å stille spørsmål om ikke den politiske prosessen har mangler. Det reises spørsmål om planen egentlig har noen særlig legitimitet i kommunene. Problemene i forhold til framdrift i planbehandlingen i Oslo trekkes også fram her. At en i Oslo har en så lang saksbehandlingstid før planen legges fram for politisk behandling kan true hensynet til demokrati og politisk legitimitet. Mangelen på politisk deltakelse i prosessen kan påvirke politikernes ”eierskap” til planen og dermed planens legitimitet i de politiske miljøene.

Et annet prosessrelatert problem som reises er planleggingens omfang og utstrekning i tid. Det er vanskelig å engasjere politikere og publikum i så omfattende prosesser. Mange forstår ikke gangen i planleggingen og innspill og reaksjoner kommer derfor ofte på feil sted. Dette styrker ikke planens forhold til demokrati og legitimitet.

Gjennomføring av planen

Intervuobjektene mener gjennomføring avhenger sterkt av den politiske behandlingen av planen og i hvilken grad planen blir styrende for beslutninger av relevans for planen som fattes på andre beslutningsarenaer. De fleste av våre kilder er tvilende til dette. Her trekkes også betydningen av å følge opp tidsperspektivene i planen fram. Hvis gjennomføringen trekker ut i tid vil planen ikke lenger være relevant i forhold til utfordringene.

Selv om gjennomføring ikke er sikret har selve prosessen en egen verdi i form av å etablere et nettverk mellom aktørene og en konsensus om hva som er den ønsket utvikling i området.

Flere av aktørene mener planen har betydning allerede i dag – gjennom den påvirkning den utøver over annet planarbeid i området, for eksempel utredning av arealscenarier i Follo og Oslo kommunes planarbeid i Nordstrand-området.

Den største barrieren mot gjennomføring oppfattes å være behandlingen i Stortinget. Dette knytter seg til flere forhold:

- Stortinget vil ikke evne å se transportformene i sammenheng. Bevilgninger til henholdsvis tog/veg vil ikke stå i det nødvendige forhold til hverandre. Prioriteringene i samferdselssektoren avgjøres i stor grad av andre forhold. For at konsistensen i Sørkorridorplanen skal opprettholdes må Stortinget

bevilge penger til dobbeltspor rimelig raskt. Dette stiller flere intervjuobjekter seg tvilende til om vil skje.

- Stortinget har en gal oppfatning av ressursfordelingen mellom det sentrale Østlandsområdet og resten av landet. Østlandsområdet tilføres for lite ressurser og stortingspolitikkerne har mangelfull forståelse av hvordan bysystemer fungerer og hva som krever av tiltak

4.2 Gjennomføring

Fylkesdelplanen ble vedtatt i Akershus fylkeskommune i Mars 1999 og i Oslo kommune i Januar 2000. Vedtakene som ble fattet er stort sett i tråd med fylkesdelplanens anbefalinger. Nedenfor gjengis utdrag fra vedtakene:

Akerhus fylkestings vedtak om Fylkesdelplan for transportsystemet i Sørkorridoren. 2. Mars 1999

- Fylkestinget vedtar fylkesdelplanen slik det framgå av planutkastet. Fylkestinget understreker betydningen av god framkommelighet, spesielt for næringsliv og kollektivtrafikk. Kollektivtransporten må ta det vesentligste av økningen i persontrafikken både lokalt og regionalt. Arealbruk og utbyggingsmønster må tilpasses et kollektivbasert transportsystem
- Det understrekes at kollektivsystemet må forbedres så raskt som mulig. De høyest prioriterte prosjektene er som følger:
 - Nytt dobbeltspor for jernbanen Oslo – Ski bør fortrinnsvis komme før ny vegutbygging.
 - Nye knutepunktstasjoner må videreutvikles på Hauketo, Kolbotn og Vevelstad.
 - Ny jernbaneforbindelse for passasjer og godstrafikk etableres i tunnel mellom Hauketo og Bryn.Det pekes videre på behovet for en kontinuerlig satsing på kollektivtiltak i regionen
- Hovedvegutbyggingen må være konsistent med Fylkesdelplanen. Mellom Oslo og Vinterbru er hovedmålet å få en sammenhengende 4-felts veg uten å åpne for vesentlig trafikkvekst mot det sentrale Oslo. Mosseveien må utbedres for å redusere lokale miljøbelastninger og bedre framkommelighet for syklist og kollektivtrafikanter.
- Den planlagte økningen i kollektivbetjeningen må føre til en avklaring av hvordan driftstilskudd kan finansieres.
- Lokalisering og arealutnyttelse må tilpasses hovedmålene i fylkesdelplanen.
- Banebetjening må fortsatt utgjøre ryggraden i kollektivsystemet i Sørkorridoren.

Oslo bystyres vedtak om fylkesdelplan for transportsystemet i Sydkorridoren. 19 Januar 2000:

- Bystyret vedtar fylkesdelplanen slik det framgår av plandokumentet med presiseringer gitt nedenfor.
- Sterk befolknings- og arbeidsplassvekst i Sørkorridoren fører til økt transportbehov. Miljøutfordringen i området gjør det nødvendig at trafikkveksten skjer kollektivt. Arealplanleggingen må ta hensyn til dette. Utviklingen av transportsystemet må sikre god framkommelighet for næringslivets transport. Det anbefales derfor en tung kollektivsatsing tidlig i planperioden slik at ikke arealutviklingen eller reisevaner stimuleres i gal retning ved en rask utbygging av hovedveinettet.
- Bystyret understreker behovet for en forsert satsing på kollektivtrafikk og gir følgende prosjekter høyest prioritet.
 - Nytt dobbeltspor for jernbanen Oslo – Ski
 - Baneforbindelse mellom Hauketo og Bryn
 - Terminaler på Hauketo, Kolbotn og Vevelstad.
 - Kombibane til Bjørndal og videre til Gjersrud/StensrudFor å legge grunnlag for utbygging av kombibane bør første etappe for utbygging av dobbeltspor på jernbanen være Oslo – Kolbotn
- Bystyret understreker viktigheten av at Gjersrud/Stensrud og Svartskog gis gode kollektivløsninger og mener at banetilnytning dit bør prioriteres foran forlengelse av Ljabrutrikken til Hauketo.
- Bystyret presiserer at investeringer i kollektivtrafikkens infrastruktur følges opp med anskaffelse av materiell som kan muliggjøre et bedre rutetilbud. Utbyggingen av kollektivtrafikken i sydkorridoren bør inngå som en del av Oslopakke 2.
- Mellom Oslo og Vinterbru må målet være en 4-felts stamvei. Hovedveiutbyggingen må ikke åpne for trafikkvekst mot Oslo.
- Bystyret anbefaler at Ljabrudiagonalen bygges snarest for å avlaste Nordstrandsplataet. Mosseveien bør utbedres for å bedre framkommeligheten for syklist og kollektivtrafikanter.
- Byrådet bes iverksette bruk av hensiktsmessige virkemidler for å oppnå best kollektivdekning i forhold til bilbruk jfr. Park-and-Ride, kombinasjon av billett for P-plass og kollektivtransport og lignende.

Vedtakene viser at det er enighet om hovedprinsippene for utvikling av transportsystemet i Sørkorridoren. Dette gjelder spesielt for de infrastrukturprosjektene som har en klar forankring i de formaliserte infrastrukturplanleggingsprosessene som nå er samlet i NTP.

Sørkorridoren i NTP

I etatens forslag til NTP gjøres det rede for Statens vegvesens prioriteringer i Sørkorridoren i perioden 2002-2011. Det henvises ikke eksplisitt til fylkesdelplanen i etatsforslaget. I etatsforslaget legges det opp til en trinnvis utbygging av E-6 mellom Klemetsrud og Vinterbro. Utbyggingen er planlagt over tre trinn, men bare de to første er lagt inn i planen. Byggestart for trinn én er planlagt til 2003, men Oslo kommune har erklært en intensjon om å behandle saken raskt slik at byggingen kan komme i gang i 2002. De to første trinnene ligger inne som en del av Oslopakke I og skal stå ferdige innen 2007. Ljabrudiagonalen kan med visse forutsetninger gjennomføres i siste del av planperioden.

For jernbanen pågår det ennå arbeid med reguleringsplanlegging. I Oslo foreligger det ikke noe gyldig planvedtak, noe som bl.a. begrunnes med konflikten om tunnel gjennom Gamlebyen og utviklingen av knutepunkt ved Hauketo. I Oppegård kommune foreligger det en godkjent kommunedelplan og det arbeides med en detaljplan for utbygging av Kolbotn stasjon. Ski kommune har ikke vedtatt kommunedelplan pga. konflikten rundt etableringen av Vevelstad stasjon. I etatens forslag til NTP 2002-2011 presenterer Jernbaneverket investeringsforslag basert på investeringsrammer med og uten Oslopakke 2. Gitt at Oslopakke 2 realiseres vil en utbygging av dobbeltspor til Ski kunne gjennomføres innen 2011. Uten Oslopakke 2 vil parsellen Hauketo-Ski først bygges ut etter 2011.

For andre kollektivtiltak i Sørkorridoren som det bl.a. henvises til i Oslo kommunes vedtak foreligger det ikke konkrete forslag til gjennomføring.

I St.meld nr. 46 Nasjonal Transportplan 2002-2011 nevnes heller ikke fylkesdelplanen eksplisitt. I planen legges det opp til fullføring av utbyggingen av E-6 i Oslo og Akershus til 4-felts motorveg i planperioden. For Jernbanens del vil en også fullføre en utbygging av dobbeltspor mellom Oslo og Ski i planperioden. Dette innebærer at en i planen går noe lenger enn i etatsforslaget i den forstand at de to viktigste infrastrukturetsatsingene i korridoren gjennomføres innenfor Fylkesdelplanens tidsperspektiv.

I Sørkorridor-utredningen påpekes behovet for utbygging av bane før veg. Dette er ikke fulgt opp i NTP. Den eksakte tidsfasingen av henholdsvis veg- og baneprosjektene framgår ikke. Ved at hovedvekten på investeringer i bane i korridoren er lagt etter 2005 kan det se ut som om rekkefølgen er forskjøvet i favør av veg. Dette vil sannsynligvis avklares i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsprogrammene etter at NTP er behandlet i Stortinget.

5 Erfaringer med planformen.

Aktørene trekker fram både fordeler og ulemper med planformen og planresultatet?

Fordeler:

- Planen har skapt et felles faglig/administrativt fundament i området. Håpet er at det også kan skje på politisk nivå.
- En får fram alle konsekvenser og får en samordning i forhold til fylket. Det eneste om mangler er å få bundet opp arealbruken i forhold til kollektivsystemet.

Ulemper:

- Planen er relativt lite forpliktende – noe som stiller store krav til den politiske behandlingen.
- Planprosessen har vært meget tidkrevende

Videre utvikling av det helhetlige perspektivet.

Intervjuobjektene trekker fram flere alternative utviklingsmuligheter mot en mer helhetlig planlegging:

- Et mulig alternativ måte å gjøre dette på er å gjennomføre planleggingen i statlig regi – som statlig plan som formaliseres som kommune- eller fylkesdelplan. Det er likevel usikkert om dette ville gi noe bedre resultat.
- Dagens situasjon kan framstilles som et nivåproblem. Fylkeskommunens oppgaver kunne kanskje trekkes inn i staten, mens en kunne etablert et regionalt samarbeidsforum mellom kommunene som var mer forpliktende. Dette kunne gi en mer forpliktende planlegging og sikret politisk oppfølging fra kommunene.
- En kan også diskutere om dette er en planform som burde få en mer formalisert plass innenfor samferdselsplanleggingen, og i tilfelle hvordan?
- Det trekkes fram at fylkesdelplan er et nytt plangrep og er ikke juridiske bindene. Derfor er det vanskelig å få noe godt grep på hva slags plan dette egentlig er. Er dette egentlig en KU med tilhørende plan?
- En annen oppfatning er at målsettingene for planen er for uklare til at det kan gis en formell status. Målsettingen om at all vekst i trafikken skal tas på kollektivnettet er for dårlig forankret i sektorens utøvende etater. Målsettingen er heller ikke særlig godt forankret i det politiske miljøet.
- Enkelte mener at det viktigste er å få kommunene til å innrette sin politikk etter fylkesdelplanen. En forutsetning for å få til dette er at kommunene kommer i bedre inngrep med planen. Kan ansvaret for denne type planlegging skyves lengre ned mot kommunene, men hvor kommunene bindes opp av sterkere RPR?
- Det er ikke sikkert at en mer formalisert planprosess vil gjøre situasjonen bedre. Ad-hoc planprosesser for å dekke spesielle behov kan også fungere.

Planprosessens kobling til det nye strategiske grep innefor den nasjonale samferdselsplanleggingen.

De fleste intervjuobjektene ser klare likhetstrekk mellom fylkesdelplanen og de perspektiver som den nye nasjonale samferdselsplanleggingen (NTP) er basert på. Det er klare likhetstrekk i tilnærmingen i den forstand at transportetatene jobber tett sammen. Intervjuobjektene mener Sørkorridoren også passer godt inn i korridorgrepet i NTP – og burde ha betydelig innflytelse på arbeidet med korridorene. Forskjellen er at NTP ikke tar opp arealpolitikken. Dette oppfattes som en fordel ved Fylkesdelplanen.

Et intervjuobjekt mener at fylkesdelplanen kan påvirke NTP, men at NTP-grepet anvendt på Sørkorridoren ville innebære en uønsket innsnevring av planperspektivet ettersom NTP ikke omfatter områder utenfor samferdselsetatenes ansvarsområde.

Forhold som burde vært sterkere vektlagt i planleggingen.

Det er ingen klar systematikk i hva informantene mener burde vært sterkere vektlagt i planleggingen.

Temaer

- En observasjon som gjøres er betydningen av å se et planområde i et historiske perspektiv. I forbindelse med en problemanalyse burde en studere hvordan ting har utviklet seg over tid. Dette vil ofte gi nyttige innspill til forståelsen av hva som er problemet, hva som er verdt å ta vare på og hvilke løsninger som kan være gode. Den historiske perspektivet blir ofte ignorert.
- Det burde vært en sterkere vektlegging av behovet for konsistens mellom utvikling av tettsteder/byutvikling arealbruk og transportsystem. Gitt målsettinger som for eksempel bærekraftig utvikling må en redegjøre klarere for hvilke tiltak dette faktisk krever innen areal- og transportpolitikken. For eksempel mer restriktive virkemidler på biltrafikken
- En kunne søkt å presse kommunene litt hardere på arealpolitikken. En kunne gått ut med litt mer radikale forslag og heller tatt en debatt i håp om å få opp noen interessante vinklinger/muligheter.
- Et konkret forhold som ikke inngår i planen er Drøbaktunnelens betydning for trafikknivå og fordeling på de to hovedvegtraséene.
- Sporveiene og SL burde vært i bedre inngrep med planleggingen. Pr. i dag er planens veg- og jernbanedeler formelt forankret gjennom KU'en. Det øvrige kollektivsystemet er ikke det.
- Trafikksikkerhet er et tema som burde vært sterkere fokusert i planprosessen.

Prosess

- En kunne lagt mer arbeid i det å få en samkjørt behandlingsprosess for Fylkesdelplanen og Vegvesenets KU. Fylkesdelplanen burde vært avstemt i forhold til den reviderte KU og blitt lagt fram samtidig med denne.

Verktøy

- En kunne også fokusert enda mer på utvikling av gode modellverktøy. Modellenes manglende håndtering av viktige problemstillinger i Sørkorridoren demonstrerte behovet for videreutvikling av verktøyene.

Forhold som ble for dominerende i planprosessen.

Her er det færre forhold som trekkes fram:

Temaer

- Diskusjonen om alternative vegtraséer tok mye tid. På den annen side ville det vært svært vanskelig å unngå en omfattende debatt om dette iom. at dette er et av kjernepunktene i planen.
- Det var mye diskusjon om lite konkrete forhold som CO2-problematikken og bærekraftig utvikling. Det er vanskelig å operasjonalisere slike spørsmål i en lokal kontekst.
- Målformuleringsprosessen var svært omfattende – planen har for mange og til dels motstridende mål.
- KU prosessen var svært omfattende og detaljert.

6 Sørkorridoren som eksempel på helhetlig samferdselsplanlegging

Som grunnlag for en drøfting av Sørkorridorens som eksempel på helhetlig samferdselsplanlegging har vi definert en rekke forklaringsvariable. Disse er:

- Deskriptive variable; rettet mot å plassere planprosessen i forhold til de relevante institusjonelle rammene.
- Analytiske variable; knyttet til å kaste lys over utfallet av planleggingen
- Utfallsvariable; som grunnlag for å karakterisere hva slags resultater planleggingen har ført til.

Nedenfor drøftes planprosessen i Sørkorridoren i forhold til disse analysevariablene.

6.1 Deskriptive bakgrunnsvariable.

Helhetlig vs. sektorplanlegging

Grad av helhetlighet i Fylkesdelplanen må vurderes i et relativt perspektiv. I denne sammenheng vil helhetlighet kunne forstås som en situasjon hvor investeringer vurderes på tvers av transportformene, og hvor arealpolitikken søkes innrettet mot å støtte opp om de transportpolitiske målsettingene.

I absolutt forstand er ikke planresultatet helhetlig ved at viktige elementer mangler. På infrastrukturens side var Jernbaneverkets trasévalg i prinsippet gitt på forhånd, selv om fylkeskommunen prøvde å sette dette på dagsorden igjen. Planens behandling av kollektivtrafikk beskyldes også for å være ensidig fokusert på skinnegående kollektivtransport og tar heller ikke opp driftsrelaterte spørsmål. En søkte heller ikke å få kommunene til å endre sine foreliggende arealplaner for å støtte opp under de transportpolitiske målsettinger men søker å påvirke deres framtidige prioriteringer.

Fig. 5. Oversikt over forhold behandlet/ikke behandlet i planen

Forhold inkludert i planen	Forhold ikke inkludert i planen
Infrastruktur veg, investering	Ikke banebasert kollektivtrafikk, finansiering av infrastruktur og drift
Infrastruktur jernbane, investering	
Kollektivtrafikk, mulige investeringer	

Sett i relasjon til de deltakende aktørenes ansvarsområder og virkemiddelkontroll kan planen ses som relativt helhetlig. Innenfor rammen av infrastrukturinvesteringer er det gjort reelle avveininger mellom transportformene og planlagte tiltak innen en transportform er avstemt i forhold til tiltak på andre områder. Avveininger er likevel først og fremst på tidsrekkefølge på gjennomføring av prosjektene. Slik sett kan en konkludere med at planen ikke kan omtales som helhetlig – selv ikke innenfor samferdselssektoren. På den annen side har den som grad av helhetlighet som NTP – hvor en heller ikke gjorde avveininger på tvers av transportformene utover å antyde endringer i rekkefølge på prosjekter.

Et annet aspekt er planens helhet i forhold til virkemiddelbruk. Det framgår at medlemmer i plansekretariatet ønsket å undersøke mulighetene for utvikle positive insentiver rettet mot kommunenes arealpolitiske disposisjoner. Denne diskusjonen ble ikke gjennomført. Innen egne ansvarsområder åpner transportetatene for bruk av trafikkregulerende virkemidler, men går ikke nærmere inn på hva dette innebærer.

Planprosessen formål og bakgrunn

Det er en ganske klar felles oppfatning om hva hovedformålet med planleggingen var: Å legge grunnlaget for en balansert utbygging av transportinfrastruktur i

innfartskorridoren til Oslo fra sør. Dette oppdraget ligger innenfor rammen av de virkemidler aktørene i planleggingen har kontroll over. Utgangspunktet for planleggingen er den foreliggende situasjon i området, med et jernbanenett som ikke er tidsmessig og kapasitetsproblemer på vegnettet

Et tilleggsformål som fylkeskommunen og Jernbaneverket var opptatt av var arealpolitikken. Dette er kommunenes domene, men både fylkeskommunen og Jernbaneverket hadde klare ønsker om å påvirke kommunenes disposisjoner på dette område. Begge ønsker å legge til rette for en arealpolitikk som støtter opp om kollektivtrafikken. Jernbaneverket ønsket å støtte opp om det markedsmessige grunnlaget for jernbanen, mens fylkeskommunen hadde delvis en rent planfaglig begrunnelse med utgangspunkt i deres vektlegging av prinsippene i RPR. Dette kan også knyttes opp mot en ambisjon om å etablere fylkeskommunen som en mer innflytelsesrik aktør på arealsiden.

Bakgrunnen for at Fylkesdelplansinstrumentet ble benyttet kan knyttes til fylkeskommunens rolle som "katalysator" gjennom rollen som regional planmyndighet med et helhetlig planperspektiv. De andre aktørene i planleggingen – Statens vegvesen, og NSB/Jernbaneverket, og kommunene sitter alle med et partielt ansvar for sine geografiske eller sektoravgrensede områder og det ville være mindre naturlig for disse å ta initiativ til en overordnet prosess. Ifølge kilder i fylkeskommunen så en at det forelå en litt uryddig situasjon i området med statlig og kommunal planlegging som manglet koordinering. Fylkeskommunen mente å kunne fylle rollen som bindeledd mellom lokale og statlige aktører og grep muligheten når den forelå.

Det formelle grunnlaget for fylkeskommunens initiativ kan også knyttes opp mot de roller fylkeskommunen gis gjennom RPR/SAT og retningslinjene om bruk av fylkesdelplaninstrumentet ved planlegging av infrastrukturiltak for veg og bane gjennom fylker/regioner (MD/SD T- 1057)

Planperspektiv og konkretisering

Planperspektiv

Planperspektivet i Fylkesdelplanen er 20 år, eller fram til 2015. Dette må oppfattes som et langsiktig perspektiv. Samtidig har planen både kortsiktige og langsiktige elementer i seg. De infrastrukturinvesteringer som vurderes i planen er ment å skulle danne grunnstammen for hovedferdselsårer i området langt inn i det 21. århundre. Slik sett har planen i realiteten et langsiktig perspektiv som går lenger enn 2015.

De kortsiktige elementene i planen er knyttet opp mot den lange gjennomføringstiden ved større infrastrukturprosjekter av dette omfang. Det er en sammenheng mellom de tiltak som foreslås i planen og hvilken betydning dette vil ha for trafikkutviklingen som tilsier at planens tiltak må iverksettes relativt raskt. Hvis gjennomføring av de foreslåtte tiltak trekker ut i tid, vil trafikkutviklingen gjøre tiltakene utilstrekkelige og aktørene vil måtte revurdere sine respektive planer. En viktig forutsetning i planen er for eksempel at jernbanens dobbeltspor

realiseres raskt. Dette for å legge grunnlaget for at kollektivnettet faktisk skal kunne ta unna for trafikkveksten. Hvis ikke dette skjer, vil kapasitetsproblemene på vegnettet øke i en slik grad at den vegkapasiteten som planen legger opp til må økes. Slik sett legges det et visst press på de fora som skal fatte beslutninger om gjennomføring av tiltakene.

Konkretisering

Aktørene oppfatter planen som konkret på infrastrukturens side, men som mindre konkret på andre områder – drift av kollektivnettet, utbygging av mulige buss/bane-traseer, arealpolitikk. Planens konkretisering har klare fellestrekk med erfaringene fra TP10 hvor tiltak i planene som var knyttet direkte opp mot de statlige budsjettprosesser i forbindelse med NVVP og NJP var langt mer konkrete enn områder hvor ansvarsforholdene og finansiering ikke var knyttet opp til en statlig budsjettprosess. Gjennomføring gjennom NTP begrenser seg til infrastruktur. Situasjonen er en klar parallell til TP10 og kan få det samme utfallet: Veg- og banesystemene vil i stor grad bli gjennomført, mens andre kollektivtiltak og drift har en langt mer usikker framtid.

Et moment er at planen selv ikke gir en anbefaling på valg av riksvegtraseen. Dette var ifølge representanter for fylkeskommunen et bevisst valg for ikke å binde opp politikerne. Fylkeskommunen er derfor kritiske til at Vegvesenets KU gir en slik anbefaling. Slik sett gir ikke fylkesplanen en klar prioritering av hvilke vegtraseer som skal bygges ut, men peker ut alternativer politikerne kan velge mellom. Når vegvesenet likevel gir en slik anbefaling i KU'en, må dette oppfattes som en klar flagging av posisjon og et viktig signal til den politiske behandlingen av planen.

Planleggingens nivåforankring

Selve Fylkesdelplanen har en klar nivåforankring, gjennom planens status som fylkesdelplan. Samtidig har også planen en klar forankring på statlig nivå ved at Statens vegvesen og NSB/Jernbaneverket har iverksatt KU-prosesser knyttet opp mot Fylkesdelplanen. Slik sett må planen betraktes som godt forankret både på regionalt og statlig nivå. På den annen side har planen ikke noen formell forankring på kommunalt nivå. Dette reflekteres av den kommunale behandlingen av planen hvor en i hovedsak sluttet seg til fylkesdelplanens anbefalinger mhp. infrastrukturbygging uten at noen henvisninger til eventuell tilpasninger av kommunenes arealpolitikk til dette ble gjort. Det virker derfor som kommunene ikke føler seg forpliktet til å følge opp infrastrukturplanene i sine egen arealplanlegging.

Plan- og regelstyrte prosesser

Fylkesdelplanen er delvis planstyrt og delvis regelstyrt, men på forskjellige nivåer. I forhold til planlegging og iverksetting har aktørene som deltar i

planleggingen kontroll over de nødvendige virkemidler når det gjelder planens forslag til tiltak for infrastruktur for veg og bane. Når det gjelder driften av kollektivtrafikken har fylket det formelle ansvaret og har derfor kontroll over virkemidlene, men driften av kollektivtrafikk er i praksis lite planstyrt. Det er bare på arealsiden at virkemiddelkontrollen ligger hos andre, lite involverte aktører dvs. kommunene.

Det regelstyrte elementet knytter seg til de formelle budsjettprosessen disse aktørene er koblet opp mot. I siste instans er det Stortinget som avgjør hvorvidt området skal tilføres tilstrekkelige ressurser for gjennomføring av planen. Aktørene i planleggingen er relativt samstemte i at Stortingets budsjettprosess er en avgjørende terskel for gjennomføring av planen. De fleste uttrykker også skepsis overfor Stortingets evne til å se behovene for infrastrukturinvesteringer i sammenheng, på tvers av transportformene.

6.2 Analysevariable for planprosessen

Vertikal og horisontal deltakelse

Vertikal deltakelse knytter seg til om aktører på forskjellige forvaltningsnivåer har deltatt i planleggingen. Nedenfor gis en oversikt og aktører som har deltatt i prosessen og deres nivåtilknytning.

Fig 6. Oversikt over vertikal deltakelse i fylkesdelplanen

	Deltakere	Roller
Statlig lokalt nivå	Statens vegvesen	Aktiv deltaker i planleggingens sekretariat og styringsgruppe. Ansvarlig for KU for vegsystemet
	Jernbaneverket	Aktiv deltaker i planleggingens sekretariat og styringsgruppe. Ansvarlig for KU for jernbane
	Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Deltok i samarbeidsgruppe i en ”observatørrolle”
Regionalt nivå	Akershus Fylkeskommune	Plan og miljøvern avdelingen var aktiv deltaker i planleggingen (sekretariatet) og deltok også i styringsgruppen. Videre deltok samferdselsavdelingen i styringsgruppen.
	StorOslo Lokaltrafikk	Deltaker i ad- hoc gruppe for kollektivtrafikk
	Follorådet	Deltok i styringsgruppen
Kommunalt /lokalt nivå	Oslo kommune (forskjellige avdelinger)	Plan og bygningsetaten som aktiv deltaker i planleggingen. Deltakelse i styringsgruppen fra Plan og bygningsetaten, Byrådsavdeling for Nærings- og byutvikling og Byrådsavdeling for Miljø og Samferdsel
	Ski, Ås, og Oppegård kommuner	Deltok i styringsgruppen og i samarbeidsgruppen

Denne oversikten viser at den alle styringsnivåene har vært involvert, selv om Follo-kommunene ikke har hatt noen veldig aktiv rolle i dette.

Horisontal deltakelse

Horisontal deltakelse henvender seg til spørsmålet om alle relevante aktører innenfor de forskjellige sektorene planen omfatter er involvert i planleggingen.

Fig 7. Oversikt over horisontal deltakelse i fylkesdelplanen

Transport			Areal	
Veg	Jernbane	Bane/Buss	Regionalt	Lokalt
Statens vegvesen	NSB/Jernbane verket	Akershus Fylkeskommune (SL, Oslo Sporveier)	Akershus Fylkeskommune	Oslo kommune (Ås, Ski og Oppegård kommuner)

Oversikten viser at også den horisontale deltakelsen har vært omfattende. Et unntak er kommunene som, selv om de har deltatt i planleggingens styringsgruppe og på den måte deltatt i å legge premisser for planleggingen, ikke har deltatt aktivt i den praktiske planleggingen. Et annet unntak er kollektivtrafikkens driftsansvarlige som selv om de har vært involvert ikke har hatt noen sterk plass i planleggingen. Representasjonen fra statlig nivå har vært begrenset til de lokale statlige representanter med umiddelbare ansvarsområder. Andre statlige aktører (Departementer, direktorater) har ikke vært direkte involvert, men har gjennom politiske signaler bidratt med premisser for planleggingen (NVVP, NJP, trafikkprognoser etc). En annen statlig lokal aktør som har vært involvert er Fylkesmannen. Fylkesmannen har i denne sammenheng valgt en relativt passiv "observatør-rolle". En mulig forklaring er at fylkesmannens innsigelsesrett er overført fylkeskommunen som ledd i et forsøksprosjekt.

Fylkesplanprosessen utviser to svakheter i forhold til et helhetlig planperspektiv. Dette gjelder områdene arealpolitikk og drift av kollektivsystemet. Kommunene og driftssiden for kollektivtrafikken i Akershus ver involvert i planleggingen men arealpolitikken ble holdt utenfor for å underlette kommunenes deltakelse. Tilskudds/myndighetssiden for kollektivtrafikk i Akershus (Samferdselsavdelingen) var representert i fylkesplanorganisasjonens styringsgruppe, men var ifølge våre intervjuobjekter lite involvert i planprosessen. Dette kan forklare den manglende fokus på driftssiden i kollektivtrafikken i planen, men kan ha vært et bevisst valg. I den sammenheng kan det påpekes at det i sammenheng med fylkesdelplanprosessen ble gjennomført en omfattende studie av alternative kollektivsystemer i Sørkorridoren både mhp. på buss/baneløsninger og alternative prinsipper for oppbygging av tilbudet.

Planprosessens kobling til det formelle plansystemet

Planen er koblet til det formelle plansystemet ved Plan- og bygningsloven gjennom status som fylkesdelplan og gjennom KU-instituttet. Planen er mao. ikke "på siden" av systemet på noen måte. En annen viktig vinkling er om planen gjennom sin kobling til det formelle plansystemet også er koblet opp mot et implementeringsapparat dvs. et system med ressurser og kontroll over virkemidler. Flere statlige planer og politikkdefinerende dokumenter omhandler

Sørkorridoren, eller forhold av betydning for Sørkorridoren. Nedenfor følger en kort oppsummering:

I St.meld. 36 (1996-97) ”Om avveininger, prioriteringer og planrammer for transportsektorene 1998-2007 legges det vekt på bedret framkommelighet og lavere transportkostnader innenfor rammen av en bærekraftig utvikling og et godt miljø. Det legges også vekt på en forsert kollektivutbygging i Oslo-området men det signaliseres ikke økte resurser spesifikt rettet mot dette.

I St.meld. 37 (1996-97) NVVP 1998-2007 foreslås det avsatt 550 mill.kr. i perioden 2002-2007 til bruk på E-6 mellom Vinterbru og Klemetsrud. Det påpekes at disse kan omdisponeres til E-18 avhengig av resultatet av den politiske behandlingen av fylkesdelplanen. Det legges videre opp til tiltak mot støy, trafiksikkerhetstiltak og bygging av gang- og sykkelveger. Det legges også opp til en sterkere satsing på kollektivtrafikken i området i siste del av tiårsperioden. I tillegg diskuteres trafikkregulerende virkemidler som vegprising.

I St.meld. 39 (1996-97) Norsk Jernbaneplan 1998-2007 vises det til behovet for forsert utbygging av kollektivsystemet i Oslo-området. Samtidig angis det at utbygging i Oslo sentrum og Vest-korridoren er prioritert.

I St.meld. 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011 inngår tiltak i Sørkorridoren i investeringsprogrammene for Oslo (storbyene) og i forbindelse med Transportkorridor 1. Fylkesdelplanarbeidet nevnes ikke eksplisitt i NTP og det er derfor vanskelig å fastslå i hvilken grad fylkesdelplanen er lagt til grunn for prioriteringene gjort i NTP. I henhold til planen vil de to viktigste prosjektene i Sørkorridoren – firefelts Ev-6 og dobbeltspor Oslo-Ski realiseres i planperioden. I Sørkorridor-utredningen påpekes behovet for utbygging av bane før veg. Dette er ikke fulgt opp i NTP. Den eksakte tidsfasingen av henholdsvis veg- og baneprosjektene framgår ikke. Siden hovedvekten på investeringer i bane i korridoren er lagt etter 2005 kan det se ut som om rekkefølgen er forskjøvet i favør av veg. Dette vil sannsynligvis avklares i forbindelse med utarbeidelsen av handlingsprogrammene etter at NTP er behandlet i Stortinget.

Asymmetri mellom aktørene

Betydningen av asymmetriske maktforhold innenfor området areal og transport er diskutert ved en rekke anledninger (Mydske mfl. 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993, Osland og Kråkenes 1998)

Spørsmålet er om disse asymmetrien på noen måte har satt sitt preg på med Fylkesdelplanens premisser, mål, prosess eller resultat.

En måte å uttrykke makt på er gjennom å legge føringer og premisser på planleggingen som de andre aktørene må ta hensyn til og tilpasse seg. I Sørkorridoren har de klareste premisene vært NSB/Jernbaneverkets trasévalg og kommunenes arealpolitikk. JBV kan i denne sammenheng oppfattes som dominante i denne sammenheng, men dette reflekterer mer tidsrekkefølgen for planprosessen og det faktum at JBV hadde kommet langt i sin planlegging ved

oppstart av fylkesdelplanen at det var lite realistisk å kunne gjennomføre større endringer, selv om Akerhus fylkeskommune prøvde dette.

Intervjuobjektene oppfatter ikke asymmetri som et stort problem. Et sentralt moment i planleggingen har vært å etablere en konsensus om planinnholdet. Dette oppfattes som avgjørende hvis planen skal få reell styrende betydning. Derfor er det gjort visse tilpasninger for eksempel i forhold til NSBs trasévalg og kommunenes arealpolitikk. Det har her vært en avveining mellom få laget en plan som blir reellt retningsgivende for de deltakene aktørene eller å lage en plan som legger opp til en mer målrasjonell utvikling, men som ikke er gjennomførbar, på grunn av begrensninger i de formelle og politiske systemer som er innrettet mot tradisjonell politikk.

Fra en av statsetatene gis det uttrykk for at deltakelse i planleggingen førte til at en tilpasset seg andres ønsker og på den måten kom fram til løsninger en ellers ikke ville ha kommet fram til.

Våre kilder gir altså ingen antydninger om større innslag av asymmetrier i planprosessen som hadde vesentlig innvirkning på planen. En tradisjonelt sterk aktør som Statens vegvesen fremstår ikke å være i noen dominerende stilling i selve planarbeidet. I den grad aktører omtales som dominante er det Fylkeskommunen. Dette kan knyttes opp mot Fylkeskommunen som formell planinstans og initiativtaker i denne sammenheng. Ut over det er inntrykket at et var et ønske om en konsensus-orientert prosess hvor ingen løsninger skule vært gitt på forhånd

Når det gjelder planresultatet valgte en i fylkesdelplanen ikke å komme med en klar anbefaling av alternative vegløsninger. I ettertid, når Statens vegvesens KU ble offentliggjort, ble det likevel gitt en konkret anbefaling. Dette kan være begrunnet i nye resultater framkommet gjennom revisjonen av KU'en men kan også være et uttrykk for Statens vegvesen "reelle" preferanse som etaten har hatt hele tiden. Dette kan tolkes som at vegvesenet utnytter sin dominante posisjon til på egen hånd å avgjøre valg av alternativer uten å ta hensyn til de andre aktørene i fylkesdelplanen.

Fig. 8. Spørsmålet om asymmetri og dominans kan oppsummeres som følger:

Planfase	Aktørdominans	Sammenheng
Premisser	NSB/ Jernbanelinjen	Trasé for dobbeltspor
Prosess	Fylkeskommunen	Som formell planinstans og initiativtaker
Resultat	Statens vegvesen	Ved å anbefale et konkret alternativ, i strid med intensjonene i fylkesdelplanen.

En annen måte å tilnærme seg spørsmålet om assymetriske maktforhold og dominans er å se på maktforholdet mellom aktørene ”utenfor” planen. Med utgangspunkt i foreliggende kunnskap om ”dominante” aktører (Strand 1977) er det klart at Statens vegvesen, og i en viss grad Jernbaneverket, er dominante i denne sammenheng. Fylkeskommunen framstår som svakere siden den ikke har kontroll over virkemidler eller et eget iverksettingsapparat på dette området. Innrettingen av planen mot infrastrukturinvesteringer og den behandlingen arealpolitikk og drift av kollektivtrafikken har fått i planen kan ses som en bekreftelse på dette. Dette skyldes i hovedsak fylkeskommunens manglende kontroll over virkemidler på arealsiden og den situasjonen som skapes av kampen om ressurser mellom de forskjellige sektorene fylkeskommunen har ansvar for.

Det kan også hevdes at kommunene hadde en viss makt i prosessen. Denne var av mer ”negativ” art i den forstand at kommunene kan undergrave planens evne til å løse problemene i Sørkorridoren ved ikke å følge opp prinsippene i planen i egen politikk. I sin uttalelse til planen kommenterte kommunene ikke planens anbefalinger når det gjelder arealpolitikken. Dette kan være en måte å utøve ”negativ” makt på gjennom å ignorere de sider ved fylkesdelplanen hvor kommunene selv har ansvar og virkemidler. Ved ikke å forholde seg til planen på dette området kan det hevdes at kommunene fristiller i forhold til planens anbefalinger på arealsiden.

Sentralisert eller desentralisert planprosess

Sørkorridorutredningen er på mange måter en desentralisert planprosess. Initiativet lå i fylket og bortsett fra et visst engasjement fra MD, har ikke departementer eller direktorater vært involvert i nevneverdig grad. Målformulering og gjennomføring er i hovedsak bestemt med utgangspunkt i en lokal problemforståelse. Mye tid ble brukt i planleggingens innledende faser på måldefinering. Selv om denne prosessen førte fram til målformuleringer som av aktørene kritiseres for å være idealiserte, fremheves også arbeidets betydning for å etablere en felles visjon for planen, en felles virkelighetsforståelse og en dypere innsikt i de respektive aktørenes situasjon og perspektiv. Dette oppfattes som svært viktig både i forhold til planen, men også i forhold til de respektive aktørenes ansvar på ansvarsområder utenfor planens umiddelbare nedslagsfelt.

Institusjonelle rammers styring av planprosessen

Aktørene selv oppfatter ikke at de institusjonelle rammene la føringer som virket begrensende på planleggingen. Aktørene hadde klare rammer for planleggingen ved de formelle ansvarsområder de har, men et viktig moment som trekkes fram var hvordan måldefineringsprosessen ga mulighet til å diskutere situasjonen uavhengig av aktørenes eget ståsted. Samtidig framgår det at de institusjonelle rammene setter grenser for hvilke virkemidler som det er realistisk å vurdere i planleggingen. Et eksempel er de ønsker en hadde om utvikling av positive incentiver for å stimulere kommunene til å innrette sin arealpolitikk i tråd med de

regionale strategier for arealbruken. Denne type virkemidler er ikke tilgjengelige innenfor rammen av dagens ansvarsfordeling.

Politisk vs. administrativt styrt planprosess

Det framgår klart at planprosessen har vært administrativt styrt. Dette har så vel fordeler som ulemper. På den ene siden får en konsentrert seg om spørsmålene fra et faglig perspektiv uten å måtte ta hensyn til politiske vinklinger. På den annen side kan et rendyrket faglig perspektiv resultere i en plan som framstår som ”idealisert” og som ikke forholder seg til de politiske realiteter. Et godt faglig håndverk kan være dårlig tilpasset den politiske prosess. Et aspekt ved dette er at manglende politisk deltakelse kan innebære at politikerne ikke føler noe ”eierskap” til planen og at de derfor kan se bort fra denne når det passer uten større politiske kostnader. Hvis politikerne er involvert vil det kunne knyttes politisk prestisje til gjennomføringen av planen, noe som styrker planens gjennomføringskapasitet.

Fra våre kilder kommer det fram at det var et bevisst valg ikke å involvere politikerne for sterkt fordi politikere lett vil føle seg forpliktet til å stille seg som garantister for faglige anbefalinger som de selv ikke har grunnlag for å vurdere gyldigheten av. De ville lett kunne føle seg som ”gisler” for fagfolkenes anbefalinger. Både fylkes- og kommunepolitikere ble likevel holdt orientert om planleggingen gjennom hele prosessen.

Dette innebærer en reell fare for at politikerne ikke føler noe eierskap til planen og derfor heller ikke noen forpliktelse til å følge den opp i praksis.

En tidligere studie av et forsøk på samordnet areal- og transportplanlegging i Tromsø (Lerstang & Stenstadvold 1995) viser at manglende politisk involvering kan være risikabelt. En klar faglig administrativ prosess kan sikre en faglig sterk plan, men den kan også bli politisk kontroversiell. Siden politikerne i Oslo og Akershus hadde få innvendinger mot fylkesdelplanen i den politiske behandlingen, kan dette tyde på at planen oppfattes som mindre kontroversiell enn Tromsø-planen.

En grunn til dette kan være at planen i hovedsak fokuserer på tiltak som innebærer bruk av statlige midler. Siden det er betydelig konkurranse om statlige midler, vil det være viktig for politikerne å presentere en mest mulig samlet front overfor statlige myndigheter. Ett annet moment er at planen i liten grad omhandler tiltak som er innenfor fylkesnivåets ansvarsområde.

6.3 Variable for analyse av utfall

Planlegging rettet mot effektivitet eller demokratisk forankring?

Planlegging rettet mot effektivitet må i denne sammenheng forstås som planlegging rettet mot implementering. Mål-middel rasjonalitet og et visst samsvar mellom målsettinger og virkemidler er viktige forutsetninger for at

planen skal kunne oppfattes å være rettet mot effektivitet. I tråd med Flyvbjerg (1985) må også planen ha tilstrekkelig faglig og politisk støtte for å bli implementert. Planlegging rettet mot demokratisk forankring er gjerne mer prosessorientert, for eksempel fokusert mot å etablere en konsensus om hovedprinsipper for utviklingen i planområdet.

Ifølge våre kilders egen vurdering har planen rimelig god mål-middel rasjonalitet, spesielt på infrastrukturens side. Planen oppfattes å være faglig meget sterk og de viktigste elementer i planen er knyttet opp mot etater med et effektivt gjennomføringsapparat.

Aktørene i planprosessen påpeker også at det ble lagt mye vekt på å skape en plan med potensiale for god politisk forankring. Planen ble politisk forankret som fylkesdelplan og politikere har vært orientert om prosessen gjennom hele dens forløp. Mye tid ble brukt på å etablere et felles faglig fundament som grunnlag for en felles forståelse av hvilke utfordringer en står overfor. Det var et håp at denne felles forståelse skulle gjøre inntrykk på politikere. Aktørene var likevel ikke på ingen måte sikre på at lokale politikere vil følge opp planen. Aktørene var også avventende i forhold til de nasjonale politikernes vilje til å følge opp planen.

Når planen ble politisk behandlet fikk en vedtak som i stor grad var i tråd med anbefalingen fra de respektive administrasjonene i Oslo og Akershus. Planen hadde tilstrekkelig oppslutning i de respektive politiske miljøene. Vel så sentralt er det at Oslo og Akershus fattet relativt like vedtak – slik at det ikke er vesentlige avvik mellom fylkene. Bakgrunnen for denne enighetene er antageligvis ikke knyttet til fylkesdelplanen isolert, men til planen som element i hele planleggingen i Sørkorridoren, dvs. Jernbaneverkets og Statens vegvesens planlegging i tillegg til fylkesdelplanen. Planene for jernbane og vegutbygging er begge planer rettet mot implementering. Fylkesdelplanens rolle kan ses som en måte å bygge en ramme rundt infrastrukturplanene. Infrastrukturplanene settes inn i en større sammenheng og synliggjør den gjensidige avhengigheten mellom planene. Slik sett kunne fylkesdelplanen fungere som et instrument for å sikre demokratisk (politisk) oppslutning om planene, som deler av en helhetsløsning. Dette kan ha hatt stor betydning for muligheten til å få aksept både fra Oslo og Akershus for valg av hovedtrasé for E-6. Som tidligere nevnt er Statens vegvesens erfaringer fra tidligere forsøk på å gjøre noe med vegforbindelsene sørover fra Oslo at dette strander pga. konflikter om løsninger. De vedtak som ble fattet i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune kan ses som tegn på at fylkesdelplanen har fungert samlende.

I ettertid kan det likevel reises tvil om politikernes vilje til å følge opp planen på lengre sikt. I den pågående diskusjonen om utbygging av Vevelstad stasjon har fylkespolitikere støttet Ski kommunens standpunkt i innsigelsessaken som er i strid med viktige prinsipper for jernbaneutbygging i fylkesdelplanen. Jernbaneverket anket saken til Miljøverndepartementet, og p.t. er ikke et endelig vedtak fattet.

Grad av samordning i planen

Planen anbefalinger når det gjelder infrastrukturinvesteringer oppleves å være godt samordnet. En har søkt å finne en optimal fordeling mellom veg og bane med utgangspunkt i de målsettinger planen har. Utover det kan ikke planen betraktes som samordnet.

I oppbyggingen av planorganisasjonen ble det lagt vekt på at alle de relevante aktørene skulle delta og at en ikke skulle gjøre plangrep som utfordret enkelte aktørers autoritet. Dette la grunnlaget for en samordnet planprosess selv om dette medførte at planen ble mindre helhetlig gjennom de begrensninger planleggerne la på seg selv av hensyn til å sikre deltakelse fra alle aktører.

KU-instituttet fremheves også av enkelte som et viktig samordningsverktøy. Gjennom KU-prosessen fikk en oversikt over problemstillinger og problemområder. Dette kan ha innvirket positivt på etableringen av en felles problemsforståelse og kan på den måte ha bidratt til utviklingen av samordnede tiltak i planen.

Strand (1977) redegjør for forskjellige typer samordning gradert på en skala. Den type samordning som Sørkorridoren legger opp til – primært på tidsrekkefølgen for gjennomføring av infrastrukturbyggingen – ligger klart i den nedre del hva gjelder ambisjonsnivå på Strands skala. Det kan i denne sammenheng bemerkes at samordning på tvers av transportformene gjennom tidsrekkefølgen for gjennomføring av investeringer også er det lengste en kom i samordningsbestrebelsene i etatenes forslag til anbefalt strategi i Nasjonal transportplan (NTP).

De institusjonelle rammers betydning for utfallet

Ifølge våre kilder har planleggingen ikke søkt å gå utover de institusjonelle rammene aktørene virker innenfor. De institusjonelle rammene har dannet grunnlaget for hvilke temaer og virkemidler planen har befattet seg med. Etter aktørenes syn har rammene ikke lagt noen negative føringer på prosessen gjennom at rammene lå som en premiss for planleggingen i utgangspunktet.

Samtidig oppfattes de institusjonelle rammene som en begrensning overfor mulighetene til å ta i bruk en rekke effektive tiltak på området, og som en begrensning til å få gjennomført en konsistent målrettet politikk på ulike nivåer og områder. Eksempler på slike institusjonelle begrensninger som trekkes fram er:

- Fylkesplanens status og betydning i forhold til kommuneplaner og sektorplaner er et forhold som burde avklares.
- Vegkontoret i fylket burde muligens underlegges fylkespolitisk kontroll. Dette oppfattes som en naturlig følge av at VD har fått et klarere ansvar for stamvegnettet.
- En kunne følge opp forslagene i Oddgeir Osland og Trond Kråkenes rapport om forvaltnings- og styringsinstrumenter for kollektivtrafikken (Osland og

Kråkenes 1998) og de forslag til reformer for kollektivtrafikken som tas opp der.

- Situasjonen i Oslo/Akershus viser at en organisering av samferdselsektoren i tråd med Hovestadsutvalgets anbefaling kunne vært ønskelig
- Forskjeller i saksgangen for de forskjellige aktørenes planlegging oppfattes også som et problem (med spesifikk henvisning til forholdet mellom fylkesdelplanen og vegvesenets KU)
- I Akershus pågår det et prøveprosjekt hvor Fylkesmannens innsigelsesmyndighet er overført til fylkeskommunen. Dette kan føre til at fylkeskommunen kommer i uheldige dobbeltroller. Innsigelsesmyndigheten burde derfor tilbakeføres til Fylkesmannen når prøveperioden er over.
- Arealpolitikken trekkes fram som et område med klare skjevheter. Fylkeskommunens innsigelsesrett er reaktiv og det kunne vært ønskelig med mer proaktive virkemidler som gjorde det mulig å avstemme arealbruk og transportsystemet bedre.
- De statlige overføringen til samferdsel burde tas ut av rammetilskuddet og i større grad øremerkes.
- Det oppfattes å være en skjevhet i forholdet mellom infrastrukturinvesteringer og virkemidler for å regulere trafikkfordelingen. Det er behov for virkemidler som kan styre bruken av vegnettet, selv når det er ledig kapasitet.

Som framgår er det omfattende kommentarer til sider ved de institusjonelle rammene som reduserer mulighetene for å gjennomføre en samordnet areal og transportpolitikk. Kommentarene knytter seg både til nivå og sektor problemer mhp. samordning og manglende samsvar mellom ansvar og virkemidler.

Det er klart at det institusjonelle rammene utgjør en barriere mot genuint samordnet planlegging. Det er likevel et spørsmål i hvilken grad det er mulige og/eller ønskelig å øke samordningsgraden. Omfattende samordning på tvers av nivåer vil være faglig krevende (om ikke umulig) og føre til en overbelastning av plan- og beslutningssystemene.

7 Konklusjoner: Helhetlighet i en større sammenheng?

På basis av det foregående kan vi konkludere med at Sørkorridorutredningen er ganske nært opp mot ”state of the art” innen samordnet samferdselsplanlegging i Norge. Selv de nyere – og langt mer omfattende – bestrebelsene på samordnet planlegging som for eksempel NTP har ikke kommet særlig lenger mhp. samordning.

7.1 Konklusjoner – prosess

Formålet med prosessen – helhetlig infrastrukturplanlegging – har vært klar for aktørene. Det virker også å være en klar begrunnelse for valg av planform og planprosess, selv om det først og fremst er fylkeskommunen som har drevet fram planformen. De andre aktørene har sett nye muligheter i planformen i lys av erfaringer fra egne mer eller mindre feilslåtte planframstøt eller oppfatninger om begrensninger i alternative planformer, for eksempel innefor rammen av egen sektorplanlegging.

Deltakerne i planprosessen inkluderer alle de relevante aktørene (vertikalt og horisontalt) innefor rammen av fylkesdelplanens infrastrukturperspektiv.

Prosessten er klart administrativt styrt med liten politisk deltakelse

Det er i utgangspunktet store asymmetrier i maktforholdene mellom aktørene. De statlige etatene har utgangspunktet dominerende posisjoner. Gjennom sin aktive rolle og som ”eier” av fylkesplaninstituttet styrker Akershus fylkeskommune sine svake posisjon. Kommunene har ”negativ” makt i den forstand at de kan ignorere eller trenere prosessen gjennom å føre en ”egoistisk” arealpolitikk eller skape problemer i forhold til reguleringsplanleggingen av infrastrukturtiltakene. Siden samtlige parter så nytten av prosessen og arbeidets konsensusorienterte form virker det ikke som de assymetriske maktforholdene mellom aktørene har påvirket prosessen negativt.

Prosessten ble initiert med utgangspunkt i en oppfatning om et behov for planlegging i området. Planen er ikke formelt koblet opp mot et konkret iverksettingsapparat. Koblingen mot iverksetting er avhengig av budsjettprosesser i Stortinget, dvs. på en et beslutningsnivå som ikke er involvert i planleggingen. Dette introduserer et usikkerhetsmoment og mange aktører var skeptiske til oppfølgingen av de lokale prioriteringen.

Planprosessen er desentralisert, men organiseringen av planprosessen og en sterk vektlegging av etableringen av en felles forståelse bidrar til en god samordning a selve planprosessen. Gjennom koblingen til statlige planer er forankringen av deler av planen til det statlige nivå også klar. De viktigste veg og jernbaneprosjektene i Sørkorridoren er tatt inn i statsetatenes planlegging, selv om tidsfasingen av prosjektene ikke er helt i tråd med de anbefalinger Sørkorridorutredningen ga. Driften av kollektivtilbudet er derimot mer usikker.

Planperspektivet er både kortsiktig, gjennomføringsorientert men også langsiktig. Planen legger opp til å håndtere trafikutfordringen i korridoren i framtiden, men dette forutsette en rask igangsetting.

Planen er konkret – rettet mot infrastruktur. Selv om valg av infrastrukturlosninger ikke inngår direkte i planen (Jernabetraseen ble i praksis valgt i forkant, mens vegvesenets KU med en konkret alternativanbefaling for vegsystemet først ble presentert i etterkant.) bidrar planen til å synliggjøre den gjensidige avhengigheten mellom elementene i infrastuktursatsingen.

Planens grad av helhet er avhengig av perspektiv. Planen inneholder en helhetlig vurdering av behov for investeringer i infrastruktur men helheten mangler når det gjelder kontroll over virkemidler på arealpolitikk og drift av kollektivsystemet. KU-ene ble også stående noe på siden av prosessen

De institusjonelle rammene har ikke vært en vesentlig begrensning i planarbeidet. Disse var gitt og en søkte ikke å gå utover disse. Begrensninger i virkemiddelbruken er en barriere, men barrierer i bruk av utradisjonelle virkemidler ligger vel så mye på det politiske som på det formelle nivå. Aktørene peker på en mulige endringer i rammene hvis en ønsker en mer helhetlig og samordnet prosess

7.2 Konkusjoner -Utfall

Sørkorridorutredningen er en faglig sterk utredning med rimelig grad av mål-middel rasjonalitet. Utredningen har formelt en god demokratisk forankring, men en har ikke lagt vekt på å sikre demokratisk forankring utover den formelle forankring som gis ved å benytte seg av fylkesplaninstituttet. Formell forankring er ikke det samme som reell forankring og den sterke faglig/administrative dominansen i planleggingen

Som følge av de politiske vedtakene som ble fattet framstår planen som rimelig godt samordnet på infrastrukturområdet. I utgangspunktet ga ikke planen egne anbefalinger for valg av alternative infrastrukturløsninger. Alternativene ble i praksis utpekt av Jernbaneløst og Statens vegvesen gjennom disse KU-prosesser. Fylkesdelplanens samordnende rolle bestod derfor mer i å peke på den gjensidige avhengigheten mellom elementene i planen og behovet for en korrekt tidsfasing av infrastruktursatsingene. Dette er en samordning omtrent på samme nivå som en klarte å få til i NTP, selv om det kan virke som en ikke klarte å opprettholde den graden av samordning for de prosjekten i NTP som er i Sørkorridoren.

Etterfølgende planprosesser har tatt Sørkorridoren opp i seg, noe som tyder på at planen har legitimitet både faglig og politisk. Planens endelige ”lakmus”-test var hvilken behandling den fikk i NTP. De viktigste prosjektene i planen er inne i NTP, men det viktige samordningselementet som fasingen av gjennomføring innebar virker ikke å ha ”overlevd”. I hvilken grad NTP har medført ”samordningstap” vil først fremkomme når etatenes forslag til handlingsprogram legges fram.

7.3 ”Den større sammenheng”

Sørkorridoren er et av flere regionale initiativer i Oslo-området. Oslopakke 1, Vestkorridoren, Sørkorridoren, Oslopakke 2, Nord-Østkorridoren er alle eksempler på regionale infrastrukturplaner. Forskjellen mellom dem ligger i hovedsak på innretning (veg/bane/kollektiv) og finansieringsform (med/uten bompenger) Disse prosessene har ført til læring og verktøyene er blitt utviklet

ettersom nye erfaringer er høstet. Selv om disse tiltakene er forskjellige mhp. på samordningsbestrebelse, innretning, formell forankring og finansiering er dette initiativer som i stor grad har skjedd i det samme planmiljøet og med en høy grad av organisasjons- og personfellesskap. Sørkorridorutredningen må derfor ses i sammenheng med disse prosessene, som del av et regionalt samarbeidsmønster.

Vedlegg 2

Fylkesplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Innhold

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren.....	1
1. Bakgrunn	1
1.1 Prosjektets innretning	1
1.2 Kort om Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren og bakgrunn for arbeidet gjennom Transportplan for Nord-Jæren	1
1.3 Hovedpunkter i fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling.....	3
1.4 Organisering av planarbeidet	5
2. Fylkesdelplanen som helhetlig regional planlegging.....	7
2.1 Bakgrunn og formål med Fylkesdelplanen	7
2.2 Aktørenes vurdering av om grad av helhet i fylkesdelplanen.....	9
2.3 Oppfatninger om organiseringen av planleggingsarbeidet	10
2.4 Oppfatninger om planprosessen	12
2.5 Vertikal og horisontal deltakelse.....	15
2.6 Arbeidets kobling til det formelle plansystemet	18
2.7 Sentraliserte eller desentraliserte planprosesser?	19
2.8 Planens faglige styrke – kunnskap som begrensende faktor?	20
2.9 Politisk eller administrativt styrt planprosess?.....	20
2.10 Institusjonelle rammers betydning	20
3. Planresultat og utfall.....	22
3.1 Planresultat	22
3.2 Gjennomføring og barrierer	23
4. Generelle erfaringer med planformen	26
5. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren som eksempel på helhetlig areal- og transportplanlegging	27
5.1 Prosessen i forhold til deskriptive variable	28
5.2 Prosessen i forhold til analysevariable	32
5.3 Prosessen i forhold til variable som beskriver utfallet av planleggingen....	41
6. Konklusjoner: Helhet – på hvilken måte?	45
6.1 Konklusjoner om prosessen	46
6.2 Konklusjoner om utfall	48

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren

1. Bakgrunn

1.1 Prosjektets innretning

Prosjektet er innrettet mot institusjonelle forutsetninger for å gjennomføre en helhetlig samferdselspolitikk på regionalt nivå. Vi fokuserer på følgende problemstillinger:

- I hvilken grad helhetlige planer blir gjennomført og hvordan dette blir påvirket av styrken til de enkelte transportsektorene
- Identifisere institusjonelle muligheter og begrensninger for en vellykket implementering av en helhetlig samferdselspolitikk
- Klarlegge konflikter mellom helhetlige tilnærminger og effektive sektorprosesser
- Finne muligheter for økt demokratisk styring og legitimitet ved å desentralisere samferdselspolitikken innenfor en helhetlig ramme

Vi ønsker deretter å drøfte mulige institusjonelle modeller for å fremme effektive, lokale transportløsninger gjennom økt lokalpolitisk ansvar og samtidig ivareta behovet for overordnet nasjonal samferdselsplanlegging, jfr Nasjonal transportplan. Diskusjonen vil dreie seg om fordeler og ulemper ved alternative institusjonelle rammer for samferdselspolitikken på regionalt nivå.

1.2 Kort om Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren og bakgrunn for arbeidet gjennom Transportplan for Nord-Jæren

I 1996 ble det besluttet å revidere en foreliggende Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ). Denne planen var en oppfølging av TP10-arbeidet på begynnelsen av 90-tallet og transportutredninger for Nord-Jæren i perioden 1994-95 som i stor grad fokuserte på løsninger som kunne redusere veksten i bilbruken. Arbeidet på midten av 90-tallet var utført som et samarbeid mellom fylkeskommunen, 4 primærkommuner i Stavangerregionen og statsetater i fylket og med Statens vegvesen i en sentral rolle. Oppstarten av en ny transportplan i 1996 ble gjort parallelt med at vegstaten sentralt og i fylket gjorde ferdig sitt forslag til strategier og tiltak i Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) for perioden 1998 – 2007. De viktigste etappene i den prosessen som utviklet seg fra 1996 til i dag (2000) gjelder et overordnet strategidokument (1996), Handlingsprogram for transporttiltak (fremlagt i 1997 – grunnlag for vedtak i Stortinget i 1999 om bompengefinansiering på Nord-Jæren) og fylkesdelplan for langsiktig

byutvikling på Jæren, utarbeidet i perioden 1998-2000 og vedtatt av fylkestinget 10. oktober 2000.

Strategidokument 1996

Inspirert av NVVP ble det innenfor Transportplan for Nord-Jæren i 1996 utarbeidet et *Strategidokument* hvor det ble nedfelt strategiske prinsipper for:

- Infrastrukturutbygging
- Driftstiltak
- Arealbruk

Disse prinsippene omfattet mange verbale formuleringer knyttet til hovedmål om fremkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og byutvikling. I tillegg var det et punkt om strategiske prinsipper for finansiering hvor intensjonen var en samordnet finansiering mellom ulike offentlige aktører gjennom avtaler og felles prioritering av et handlingsprogram. Strategidokumentet ble, etter en omfattende behandling i de berørte kommuner (Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg) sluttbehandlet av fylkestinget i desember 1996.

Handlingsplan 1997

Med utgangspunkt i fylkestingets vedtak ble det deretter utarbeidet en egen *Handlingsplan for infrastruktur og drift* for perioden 1998 – 2007 (Handlingsplan, Transportplan for Nord-Jæren 1998-2007, Høringsutkast, 15. 9. 1997).

Handlingsplanen, ble etter en lokal politisk behandling, vedtatt av fylkestinget 3. desember 1997. Handlingsplanens forslag om en bompengering på Nord-Jæren var politisk omstridt. Blant de berørte kommunene fikk forslaget støtte i Stavanger, Sola og Klepp, mens det var lokalt politisk flertall mot bompengeringen i Sandnes og Randaberg. Fylkestinget gikk inn for den foreslåtte brukerfinansieringen (58 mot 13 stemmer). Da planen omfatter bruk av ekstraordinær brukerfinansiering, måtte den forelegges Stortinget som vedtok planen 11. mai 1999. Handlingsplanen har en ramme på 2065 mill kr. En betydelig del av midlene er forutsatt brukt til annet enn vegtiltak, bl a dobbeltspor Stavanger – Sandnes (525 mill), Kollektivtiltak for øvrig (230 mill), gang- og sykkelveger (210 mill), miljø- og trafiksikkerhetstiltak (255 mill).

Bompengordningen ventes iverksatt i 2001 med 19 bomstasjoner plassert på alle de sentrale riksvegene ved kommunegrensene.

Transportplan for Nord-Jæren er faglig fulgt opp med en egen *bybaneutredning* som ble lagt fram ved årsskiftet 1999/2000 (Bybaneutredning Nord-Jæren, november 1999). Dette har vært gjennomført som et samarbeidsprosjekt under ledelse av Transportplansjefen i Stavanger kommune og med deltakere fra Stavanger, Sandnes, Sola, fylkeskommunen, Jærrådet, Vegkontoret, Jernbaneverket og NSB BA. Arbeidet har gått helt parallelt med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Bybaneutredningen for Nord-Jæren fikk prinsipiell tilslutning av fylkestinget i møte 10. oktober 2000. Fylkestinget forutsatte at prinsippene i Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren legges til grunn for arealutnyttelse og lokaliseringspolitikk, slik at byutviklingen bygger opp under trafikkgrunnlaget for en bybane.

Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren 1998 -2000

Ved fylkestingets behandling av strategidokumentet i 1996 ble det også besluttet at prinsippene for arealbruk måtte konkretiseres. Med støtte fra Miljøverndepartementet ble det utarbeidet et forslag til felles retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport på Nord-Jæren (mars 1997). Hovedtemaene var forutsatt å være overordnet bystruktur, senterstruktur, lokaliseringpåvirkning og tettstedsområdet.

Etter en omfattende høringsrunde ble det utarbeidet et endelig opplegg for innhold og prosess for fylkesdelplanen som alle inviterte kommuner stilte seg positive til. Ved fylkestingets vedtak 15. juni 1998 ble det presisert at planen skulle utarbeides med utgangspunkt i de foreslåtte retningslinjer, inkludert kommunenes arealplaner og høringsuttalelser til retningslinjene. Det ble også forutsatt at det skulle gjennomføres en mer fullstendig konsekvensanalyse med hensyn til den langsiktige byutviklingen på Nord-Jæren og Jæren. I utgangspunktet startet prosessen med de fire kommunene i Stavangerområdet, men ble raskt utvidet til å omfatte følgende åtte kommuner ved behandlingen i fylket sommeren 1998: Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Klepp, Time, Gjesdal, og Rennesøy. Senere utvidet fylkesutvalget planområdet med kommunene Hå og Strand. Det er en generell enighet om at initiativene til å utvide planområdet til å omfatte hele Jæren i første rekke kom fra primærkommunene. Motivene synes sammensatte, men var særlig knyttet til naturlig utvidelse på grunn av bompengoordningen og nye infrastrukturprosjekter, lokale ønsker om å påvirke det regionale utbyggingsmønsteret og en viss frykt for kommunereform på Jæren.

Fylkesdelplanens formål er knyttet til et langsiktig tidsperspektiv med hensyn til valg av utviklingsretninger. Felles retningslinjer for praktisk anvendelse av fylkesplanen og rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging på Jæren skal sikres ved utarbeiding av et plandokument etter plan- og bygningsloven (fylkesdelplan). Planen skal inneholde mål og retningslinjer for planlegging av arealbruk og transport, samt være konfliktavklarende og forpliktende for både stat, fylkeskommune og kommuner (Fylkesdelplan, høringsutkast februar 2000). Planen ble vedtatt av fylkestinget 10. oktober 2000.

1.3 Hovedpunkter i fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling

Utgangspunktet for arbeidet med fylkesdelplanen er sterke og mangfoldige interessemotsetninger mellom utbygging og vern av verdifulle natur-, kultur- og landbruksområder. Praktisk talt alle kommunene møter store konflikter når nye arealer skal planlegges. Dette har bl a ledet til et sterkt lokalt ønske om å samordne areal- og transportpolitikken med sikte på å begrense veksten i biltrafikken og for å skape et grunnlag for en vesentlig høyere reiseandel med kollektive transportmidler og gang- og sykkeltrafikk. Utslipp fra transport skal begrenses og det skal økonomiseres med energiforbruket. Eksisterende tettsteder skal utnyttes effektivt og eksisterende infrastruktur skal utnyttes optimalt. Samtidig skal ny byggegrunn gis høy utnyttelse. Disse overordnede målene står, i

følge planforslaget, delvis i strid med hverandre. Fylkesdelplanen tar sikte på å finne fremtidige utbyggingsformer og utbyggingsretninger som balanserer alle disse hensynene på en fornuftig måte.

De ulike statlige og fylkeskommunale aktørene har bidratt til å utarbeide fagrapporter som en del av grunnlaget for fylkesdelplanen. De seks fagrapportene gjelder følgende tema:

- Landbruksinteresser i planområdet, med kjerneområder for landbruk
- Biologisk mangfold, kulturlandskap og grøntområder
- Kulturminner
- Overordnet infrastruktur
- Transportmodellberegninger
- Konsekvensanalyse av byutviklingsmodeller

Planforslaget baserer seg på analyser og konsekvensutredninger som er gjennomført og generell kunnskap som er oppsummert omkring sammenhenger mellom bymønster, tettheter og transport. I tillegg har en i størst mulig grad søkt å unngå områder med høyest verneverdi. Den foreslåtte fylkesdelplanen bygger på følgende hovedelementer:

- Utbyggingsområder – tettstedsarealer
- En regional senterstruktur (senterhierarki)
- Et regionalt grøntdrag
- Langsiktige grenser for landbruk

Det mest arbeidskrevende hovedelementet har sannsynligvis vært håndteringen av utbyggingsområdene, som består av:

- *En felles basis* som satser på høy grad av fortetting i eksisterende tettstedsområder, satsing på kollektivløsninger med bybane og nye tettstedsarealer i båndbyen Stavanger – Ganddal, bybaneforgrening og nye tettstedsarealer i området Forus – Sola, sentrene Stavanger, Sandnes og Sola og sentrene i de øvrige kommunene
- *Planelementer (bussakser)* i fem delområder hvor det ligger til rette for kollektivbaserte utbyggingsarealer: I Madla, Randaberg, Sandnes sentralt, Orstad og Dale
- *Langsiktige utbyggingsretninger* som utgjør følgende alternativer: Sandnes øst, Stavanger vest, Orstad by, Hommersåk. For de tre første utbyggingsalternativene er det lagt inn nye mulige bybaneløsninger

De samlede arealer er vesentlig større enn de areal det vil være behov for i et 40-års perspektiv under forutsetning av at planens retningslinjer for tetthet legges til grunn.

Med utgangspunkt i forslag til retningslinjer utarbeidet i tilknytning til Transportplan for Nord-Jæren i 1997, er det utarbeidet et revidert forslag til retningslinjer som gjelder hele området for den nye fylkesdelplanen. Forslaget er lagt fram som en avsluttende og integrert del av plandokumentet og er basert på samarbeidsprosessen mellom kommuner, regionale statsetater og fylkeskommunen. Retningslinjene, som utgjør 5-6 sider til slutt i dokumentet, har fem hovedoverskrifter:

1. Godt leve- og oppvekstmiljø
2. Vern av ikke-fornybare arealressurser
3. Samordnet areal- og transportplanlegging
4. Effektiv arealbruk
5. Styrking av byens og tettstedenes sentra

Punkt 3 omfatter krav til fastlegging av regionalt stamnett for kollektivtrafikken i kommuneplanens arealdel, lokalisering av arbeidsplassintensive virksomheter i sentrene eller ved sentrale deler av kollektivnettet og reduserte krav til parkering i ulike områder og bebyggelse. Punkt 4 omfatter krav til høy tetthet i byggeområdene, bl a ved tallfestede minimumskrav i nærområder til baneliddeplasser og busstraseer og i senterområder. Punkt 5 er ment å erstatte Rikspolitiske bestemmelser av 8. januar 1999 om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre. Punktet inneholder bl a en definisjon av det regionale senterhierarkiet, retningslinjer for lokalisering i tilknytning til de ulike typer sentra og regionale målpunkter og konkrete retningslinjer for kjøpesenteretablering med forbud mot etablering utenfor de definerte sentrene.

1.4 Organisering av planarbeidet

De ulike fasene av planleggingen har hele tiden skjedd innenfor en fast organisatorisk grunnstruktur som består av:

1. Politisk styringsgruppe
2. Prosjektgruppe/Koordineringsgruppe
3. Sekretariat

Mandat for planarbeidet har i alle faser vært klarert med Fylkesutvalget som står som oppdragsgiver overfor styringsgruppen. Resultat av arbeidet er i ulike etapper forelagt Fylkestinget til godkjenning, f eks Strategidokumentet (1996) og Handlingsplanen (1997). Fylkesdelplanen er likeledes forutsatt behandlet av Fylkestinget etter at Fylkesutvalget har avsluttet høringsprosessen i midten av år 2000.

Politisk styringsgruppe

Den politiske styringsgruppen har i alle faser av arbeidet, fra begynnelsen av 90-tallet, vært ledet av fylkesordfører Odd Arild Kvaløy. Styringsgruppen har i tillegg vært sammensatt av sentrale fylkes- og kommunepolitikere. Antallet personer har variert noe, avhengig av antall deltakende kommuner. I prosessen med Strategidokumentet (Transportplan for Nord-Jæren) deltok ordførerne fra de 4 involverte kommunene, samt en politiker i tillegg til ordføreren i Stavanger. Fra fylkeskommunen deltok også i alt 5 politikere. I arbeidet med Fylkesdelplanen hadde alle de 10 kommunene ordføreren med i styringsgruppen. Stavanger hadde i tillegg med en ekstra politiker. Fra fylkeskommunen deltok 6 politikere, med fylkesordfører og fylkesvaraordfører i ledelsen.

Prosjektgruppe/Koordineringsgruppe

Denne gruppen har fungert som en administrativ koordineringsgruppe mellom alle involverte etater og myndigheter. Denne gruppen har hatt deltakere fra fylkeskommunen, alle berørte kommuner, vegkontor og etater under Fylkesmannen.

I arbeidet med Strategidokumentet (Transportplan for Nord-Jæren) og Handlingsplanen var koordineringsgruppen ledet av Vegsjefen i Rogaland, som også hadde sekretariatsansvaret for prosjektgruppen i disse sakene. I arbeidet med Fylkesdelplanen var fylkeskommunens plansjef leder av prosjektgruppen. Nestleder var her en representant for Jærrådet, et frittstående samarbeidsorgan mellom Jær-kommunene. Prosjektgruppens sekretariat lå i fylkeskommunen.

Sekretariat

Sekretariatet for Styringsgruppen har hele tiden ligget hos Rogaland fylkeskommune. Prosjektgruppen for fylkesdelplanen har dessuten hatt sekretariat i fylkeskommunen. Sekretariatet for Koordineringsgruppen for Strategidokumentet (Transportplan Nord-Jæren) og den påfølgende Handlingsplan lå hos Vegkontoret i Rogaland. Sekretariatet hele tiden bestått av relativt fast gruppe ressurspersoner fra fylkeskommunen, de største kommunene, vegkontoret og Fylkesmannen. Asplan Viak Stavanger har også deltatt i sekretariatet som utreder i flere ulike faser.

Bybaneutredningen har vært organisert som et særskilt faglig utredningsarbeid i perioden 1998-2000 innenfor Transportplan for Nord-Jæren.

2. Fylkesdelplanen som helhetlig regional planlegging

Ved årsskiftet 1999-2000 ble det gjennomført intervjuer med sentrale aktører i utredningsarbeidet. Informantene har følgende institusjonelle tilknytning:

- Styringsgruppen (2)
- Fylkeskommunens administrasjon (2)
- Statens vegvesen Rogaland (2)
- Stavanger kommune (1)
- Jærrådet (1)

TØI's prosjektgruppe deltok også som observatører på et åpent møte i Styringsgruppen 15. 12. 99 hvor en skisse til Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling ble diskutert. På møtet ble det lagt fram en felles skriftlig uttalelse til Fylkesdelplanen fra de politisk valgte representanter (Ordførerne) fra Stavanger, Sandnes og Sola. Uttalelsen slår et slag for byenes betydning for den økonomiske utvikling og peker på at dette må være en nasjonal interesse på linje med andre nasjonale interesser som verneinteressene. I tillegg pekes det bl a på behovet for sterk prioritering av en tett og lineær bystruktur langs baneaksen Stavanger-Sandnes-Ganddal, og behov for å ta vare på den kommunale rollen og handlefriheten i valg av egne rammer for utvikling.

2.1 Bakgrunn og formål med Fylkesdelplanen

Aktørene er ganske enige i sin beskrivelse av formålet med fylkesdelplan-arbeidet og bakgrunnen for dette i Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ).

Transportplanarbeidet var en naturlig videreføring av det sentralt initierte TP10 – arbeidet for Stavangerområdet på begynnelsen av 90-tallet. Som for TP10 var TPNJ i stor grad koordinert med statens handlingsprogrammer i Norsk Veg- og Vegtrafikkplan (NVVP) som rulleres hvert 4. år.

Et hovedformål med TPNJ har vært å skape et faglig grunnlag for langsiktige fysiske og økonomiske løsninger for transportinfrastruktur og drift av denne på Nord-Jæren og på en måte som gir en ønsket fordeling mellom vegtrafikk og kollektivvennlige løsninger som bane og buss. Gjennom bompengoordning, prioritert handlingsplan og NVVP har en oppnådd å sikre løsninger på infrastrukturensiden. Det er også lagt opp til styrking av driften av kollektivtrafikken bl a ved å få fylkeskommunen til å gå inn for økt driftsstøtte.

De fleste mener at fylkesdelplanen i stor grad er kunnskapsorientert. Selv om handlingsaspektet er viktig, vurderes dette som mer uvisst enn i TPNJ. Det er ingen uenighet om at fylkesdelplanen skal legge opp til kollektivvennlige løsninger og høy grad av fortetting der dette er mulig. Samtidig håper en å få

gjennomført de nødvendige avveininger med verneinteressene slik at en kan oppnå langsiktige og forutsigbare løsninger på arealkonfliktene. Enkelte mener også at spørsmål som senterstruktur og avløsning av regjeringens kjøpesenterstopp inngår som et viktig element i helheten.

Det er ulike oppfatninger blant våre informanter om behovet for veldig detaljerte føringer for kommunenes arealplaner. Fylkeskommunens ambisjoner på dette området strekker seg lengre enn det flere av de mest sentrale kommunene ønsker. Allikevel er det ikke stor prinsipiell uenighet om behovet for høy grad av fortetting i områder hvor det legges opp til et godt kollektivt reisetilbud.

Initiativet til Fylkesdelplanen kom som et resultat av en lang prosess med utgangspunkt i transportplanarbeid i byområdet

Som nevnt var det transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10) fra perioden 1989-91 som utløste et oppfølgende planarbeid gjennom TPNJ. Dette arbeidet fokuserte mye på kollektivtrafikk, kollektivvennlig bystruktur, investeringsspørsmål knyttet opp mot NVVP og en bompenggeordning på Nord-Jæren. Viktige aktører i denne fasen var særlig den politiske styringsgruppen oppnevnt av Fylkesutvalget og Vegkontoret som hadde mye av det faglige utredningsansvaret. Selv om arealspørsmål var et viktig tema i TPNJ, innså aktørene at det var nødvendig å prioritere tidsmessig. Transportinfrastruktur og drift ble følgelig løftet fram som en egen oppgave gjennom Handlingsplan for infrastruktur og drift 1998-2007. Denne ble lagt fram i 1997 og var en direkte forløper til arbeidet med fylkesdelplanen.

Fylkeskommunen har vært en pådriver i oppstarten av fylkesplanarbeidet

Selv om de fleste fremhever fylkeskommunen som sentral i å få startet opp prosessen, peker mange også på at forhistorien fra TP10 og TPNJ har gitt kunnskap og skapt premisser som har gitt flere aktører et eierforhold til fylkesplanprosessen. Vegvesenet anser seg som en hovedaktør sammen med fylket alle faser av planarbeidet. Bykommunene Stavanger og Sandnes var skeptiske ved selve oppstarten, men innså raskt at prosessen kunne bidra til å finne akseptable løsninger på byenes arealbehov og konflikter med verneinteressene. Konfliktene hadde ført til at de kommunene hadde fått stoppet godkjenning av store utbyggingsområder i arealplaner etter innsigelsessaker og sentral behandling av planene i Miljøverndepartementet. Samtidig var det i 1995-96 lagt fram beregninger i TPNJ som tilsa at byene kunne oppnå trafikk- og miljøgevinster gjennom samordnet areal- og transportplanlegging, fortetting ved knutepunkter og satsing på kollektivtrafikk og regionale gang- og sykkelvegnett.

Det kommer også fram at byene fortsatt er tilbakeholdende i relasjon til at fylket skal gi detaljerte føringer for kommunenes arealplanlegging.

Arealkonfliktene en viktig motivasjonsfaktor

Som allerede nevnt hadde store konflikter mellom utbygging og vern og manglende godkjenning av planer ført til behov for en omfattende gjennomgang av plansituasjon, utbyggingsbehov og prioriterte verneinteresser. Husholdning med knappe arealressurser gjennom fortetting og kollektivutbygging fremsto som velbegrunnede og logiske bidrag til å finne løsninger som mange parter kunne akseptere.

Det er først og fremst de lokale motivasjonsfaktorene som fremheves. Dette omfatter arealkonfliktene knyttet til utbyggingsbehovet og et gradvis utviklet kunnskapsgrunnlag som viser at det er mulig å utvikle strategiske løsningsalternativer. Frykten for at konfliktene skal bidra til en kommunereform på Jæren nevnes av enkelte som en viktig motivasjonsfaktor. Departementale føringer som Rikspolitiske retningslinjer om areal- og transportplanlegging og den såkalte "Kjøpesenterstoppen" (Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig forbud mot etablering av visse kjøpesentra) synes å ha spilt en mindre rolle for å få motivert deltakerne.

Hvorfor fylkesdelplan?

Dette blir dels forklart ved at de enkelte kommunene var ganske skeptiske til fylkesdelplan i relasjon til TPNJ og så handlingsplanen som et tungt løp mot NVVP. Ettersom arealkonflikter og regionale problemstillinger ble viktigere i den senere prosessen mente flere at dette klarere legitimerte bruk av fylkesdelplaninstituttet. Det synes også som at manglende godkjenning av arealer i kommuneplaner tilsa en formalisering av den enighet som måtte bli resultat av arbeidet med langsiktig byutvikling på Jæren. På denne måte kunne en også få gardert seg mot senere motstand, f eks fra verneinteressene.

Flere peker for øvrig på at skepsisen fra primærkommunene gradvis ble redusert under prosessen med TPNJ. Denne omfattende prosessen bidro til en mer positiv motivasjon fra deres side når det gjaldt å gå videre med en langsiktig plan for byutvikling.

2.2 Aktørenes vurdering av om grad av helhet i fylkesdelplanen

Helhet inngår i en sekvensiell prosess

Det fremholdes at en i prosessen i stor grad søker å ha et helhetlig perspektiv på byutvikling. Samtidig er det klart at fylkesdelplanen inngår i en sekvensiell og omfattende planprosess hvor transportinfrastruktur og drift har fått en særskilt behandling gjennom den forutgående prosessen med TPNJ og den parallelle videreføringen av Bybaneutredningen i 1999. I det store og hele stilles det få kritiske spørsmål om manglende helhet i fylkesdelplanen.

Planen er tilpasset aktørene som deltok

I det store og hele gis uttrykk for at planen i stor grad er tilpasset aktørene som deltok og som representerer ulike interesser, kompetanse og gjennomføringskapasitet. For den politiske ledelse i fylket var det sentralt at regionen var preget store arealkonflikter og at kollektivtransporten sto svakt. Ut fra det dette tegnet det seg et bilde av hvilke aktører som burde delta.

Et sentralt poeng er for øvrig at etater med spesiell kompetanse og gjennomføringskapasitet innen ulike områder har fått tildelt utrednings- og koordineringsansvar for disse. Innenfor TPNJ fikk Vegkontoret slikt ansvar i forhold til transportinfrastrukturen, mens Stavanger kommune fikk et lederansvar for Bybaneutredningen. Dette er utviklet videre ved at Vegkontoret, med kompetanse på konsekvensutredninger, skal ivareta dette arbeidet for Bybaneutredningen. Statens verneinteresser er likeledes søkt trukket inn i arbeidet ved at Fylkesmannens etater og fylkeskommunens kulturminneforvaltning har bidratt med grunnleggende fag- og temarapporter i fylkesplanarbeidet.

Fleksibiliteten i arbeidet, med fordeling av ansvar etter kompetanse og iverksettingskapasitet bidrar til en form for helhetlighet i utredningsarbeidet som i utgangspunktet vurderes som positivt. Allikevel avdekkes tvil om kommunenes deltakelse er blitt altfor indirekte, tatt i betraktning deres store ansvar for planlegging og iverksetting i byutviklings- og arealspørsmål. Bortsett fra Bybaneutredningen i TPNJ, er det ikke tydelig hvordan kommunene har bidratt i faglige sekretærfunksjoner og således fått anledning til å spille inn premisser og utredninger til den politiske Styringsgruppen og Prosjektgruppen hvor kommunene stort sett var representert med en etatssjef. Disse problemstillingene ytrer seg først og fremst i forhold til diskusjonen om hvor detaljert fylkesdelplanen kan gå inn på arealplandisposisjoner ("smertegrensen") og tetthet i utbyggingsområder. Spørsmålet om parkeringspolitikk, som så langt er holdt utenfor fylkesdelplanen, er på den annen side et godt eksempel at helheten i planarbeidet er redusert fordi dette temaet anses å være et kommunalt ansvarsområde.

2.3 Oppfatninger om organiseringen av planleggingsarbeidet

Styringsgruppen

Styringsgruppens sammensetning og funksjon er beskrevet i pkt 1.4 foran. Vi kan ikke finne gjennomgående kritiske merknader til gruppens rolle og funksjon. På den ene side ønsket en et bredt og representativt politisk organ med deltakere på høyt nivå, f eks fylkesordførere og ordførere fra primærkommunene i området. På den annen side opplever enkelte av sentralkommunene at de er klart underrepresentert og at politikere fra regionens "utkantkommuner" totalt sett dominerer i styringsgruppen. Dette gjør seg spesielt gjeldende i fylkesdelplanprosessen hvor hele 10 kommuner er deltakere. Enkelte mener at når så store kommuner som Stavanger og Sandnes bare er representert med henholdsvis to og en person på ordførernivå, fører dette til uforholdsmessig store

problemer med å få en god og bred informasjonsflyt til de respektive kommuner. Stavanger, Sandnes og Sola har i noen grad søkt å balansere byinteressene mot andre interesser gjennom samarbeid om felles uttalelser under arbeidets gang. Det blir pekt på som et generelt problem at organiseringen med i hovedsak en person (normalt ordfører) fra hver kommune gir altfor smal politisk kontakt innad i den enkelte kommune.

Kravet til politisk balanse er søkt ivaretatt gjennom en utvelgelse av fylkespolitikere som balanserer den politiske sammensetning av ordførerne fra kommunene. Dette har bl a sammenheng med at Senterpartiet ellers ville hatt en urimelig sterk representasjon i Styringsgruppen.

Et spesielt problem oppsto ved fylkestings- og kommunevalget høsten 1999. Flere personer i styringsgruppen, bl a fylkesordføreren, mistet sin posisjon ved valget. Samtidig var arbeidet ikke avsluttet. Dette medførte at det nye fylkestinget forlenget mandatet slik at styringsgruppen kunne avslutte arbeidet med et planforslag. Allikevel peker flere på at dette var en uheldig situasjon, ettersom en fikk økt usikkerheten om den faktiske politiske tilslutning til arbeidet. I praksis medførte dette at en ønsket å få avsluttet oppdraget fra Fylkesutvalget så raskt som mulig. Fra kommunesiden ble det pekt på at dette har skapt et tidspress på avslutningen som er noe i overkant av det som kunne være ønskelig i relasjon til kommunenes behov for avklaringer i relasjon til egen langsiktig planlegging.

Generelt er de fleste fornøyd med styringsgruppens aktive engasjement i arbeidet med hyppige møter og seminarer. En tjenestemann uttrykker det slik at styringsgruppen hele tiden har sørget for at aktørene har fått en følelse av at nødvendig politisk avklaring og ryggdekning har vært ivaretatt.

Prosjektgruppen

Denne gruppen består av faglige ledere fra de samarbeidende etater og er nærmere beskrevet i pkt 1.4 foran. Et viktig poeng her er at ledelsen i gruppen har vært fleksibel og tilpasset formålet, ved at vegsjefen har ledet gruppen i TPNJ, mens fylkeskommunens plansjef har vært administrativ leder for arbeidet med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling.

Organisasjonsstrukturen har vært prinsipielt lik i de to prosessene, men med flere kommuner inne i Fylkesdelplanen. Et poeng her er at det allikevel har vært stor grad av personfellesskap når det gjelder nøkkelpersoner i de to organisasjonene, med god kommunikasjon som uttrykt resultat av dette. Det hevdes fra denne gruppen at dette gir autoritet og legitimitet ved at både politisk og faglig ledelse er klart innarbeidet i strukturen med Styringsgruppe og prosjektgruppe. Mange er involvert på det faglige plan, noe som er ansett viktig for å få initiert et antall ulike arbeidsprosesser rundt i etatene. Dette har gitt bred faglig kompetanse og utløst et rimelig nivå med hensyn til ressursbruk, enten som arbeidskraft eller konsulenttjenester. Ulempen hevdes av enkelte å være et stort og tungdrevet apparat, noe som også har medført at enkelte kommuner ikke alltid er like godt oppdatert om framdriften i arbeidet.

Sekretariatet

Sekretariatet for Styringsgruppen har hele tiden, både for TPNJ og Fylkesdelplanen, ligget i fylkeskommunens planseksjon. Likeledes har sekretariatet for Prosjektgruppen for Fylkesdelplanen ligget her. Sekretariatet for den tilsvarende Koordineringsgruppen for TPNJ har, som nevnt i pkt 1.4, vært ved Vegkontoret i Rogaland.

Den fleksibiliteten som ligger i muligheten til å fordele sekretærfunksjoner får bred støtte blant aktørene. Enkelte peker på at fylkeskommunen har hatt for liten kapasitet til selv å drive omfattende utredningsarbeid, noe som har ført til ganske omfattende bruk av konsulenthjelp. Dette kommer bl a også til uttrykk i Fylkesdelplanen, hvor to personer fra Asplan Viak er innlemmet i omtalen av sekretariatet. I TPNJ ble den sterke rollen til konsulentene diskutert, noe som førte til at en på et tidspunkt valgte å redusere konsulentbruken. Konsulentbruk har for øvrig vært muliggjort ved at Miljøverndepartementet har vært inne med økonomisk støtte til de to prosessene.

Generelle vurderinger av organiseringen

En rekke deltakere understreker at det har vært vesentlig å få til en likeverdig representasjon mellom fylket og kommunene i organiseringen. Av denne grunn blir det også fremhevet at det er utøvet mye politisk klokskap og godt håndverk i selve organiseringen. Også bredden i den faglige deltakelsen anses viktig for å få utviklet et slags eierforhold til planproduktene. Spesielt i TPNJ ser det ut til at en har oppnådd en god balanse mellom fylket og de fire involverte kommunene, som også utgjorde planområdet. I Fylkesdelplanen er mye av det samme oppnådd. Her er det allikevel, i følge enkelte, tendens til ubalanse ved at for mange distriktpolitikere fra fylket og politikere fra mer perifere kommuner (blant de ti) får en for dominerende plass i organisasjonen. Dette blir sett i sammenheng med at planleggingens objekt er byutviklingen først og fremst i Nord-Jæren området. Den ganske omfattende deltakelse i Fylkesdelplanen må ses i sammenheng med at flere av de mer perifere kommunene i planområdet selv tok initiativ til å delta, bl a ut fra en antakelse om at de kunne bidra med arealer til utbygging som alternativ til mer konfliktfylte områder for byutvikling og regionale funksjoner i sentralområdet.

2.4 Oppfatninger om planprosessen

Var prosessen konfliktfri eller var det mye konflikter underveis?

Innenfor TPNJ var det to sentrale forhold som krevde mye diskusjon mellom aktørene:

- Etablering av en lokal finansieringsordning for transportinfrastruktur mv i Handlingsplanen i 1997

- Hvordan få til den økning i driftstilskudd for kollektivtrafikken som var forutsatt i handlingsplanen

Den første konflikten gjaldt selve finansieringsformen, hvor det var ulike syn mellom bl a Stavanger og Sandnes om det var riktig å etablere en bompengordning som alternativ til å satse på økte statlige rammer for finansieringen. Fylkestinget valgte å gå inn for en bompengordning, noe som senere ble fulgt opp av Stortinget under behandlingen av St prp nr 14 (1998-1999) i 1999.

Det andre konfliktområdet gjelder den økning i driftstilskudd som er forutsatt i tilknytning til behandlingen av Bompengemeldingen. Her ligger problemet i at fylket allerede ved behandlingen av fylkeskommunens budsjett for 2000 ikke har klart å få lagt inn den forutsatte økning i driftstilskuddet.

Innenfor Fylkesdelplanen var utgangspunktet nettopp betydelige og langvarige interessekonflikter knyttet til særlig utbygging versus jordvern, biologisk mangfold, kulturminner, friluftsliv og forurensning fra transport. Uten at vi her skal gå inn i enkeltsakene, kommer det fram ulike konflikter i selve fylkesplanprosessen:

- I hvilket omfang arealpolitikk i fylkesplanen har legitimitet i primærkommunene og ulike oppfatninger av fylkeskommunens rolle som mekler mellom statens (verne-)interesser og kommunenes interesser.
- Behovet for å avveie mellom høyt prioriterte formål som f eks satsing på regionale kollektivløsninger, som også forutsetter god arealutnyttelse ved knutepunkter, og særlig jordverninteresser
- En viss interessekonflikt mellom perifere kommuner som kan tilby relativt konfliktfrie utbyggingsarealer og sentralt beliggende kommuner som, til tross for konflikter, ønsker å finne mer lokale løsninger på ulike utbyggingsbehov
- En viss kunnskapskonflikt knyttet til resultater av modellkjøringer som viser mindre transportmessige gevinster ved å få frigitt konfliktfylte utbyggingsområder sentralt enn forventet i enkelte av de sentralt beliggende kommunene
- En mulig prosessrelatert konflikt basert på at statsetatene i fylket har egne koordineringsmøter i forkant av ordinære møter eller seminarer i styringsorganene. En representant for en kommune mener dette er uheldig og kan oppfattes som ledd i en strategi for å få gjennom bestemte løsninger. Byutviklingsalternativet basert på Hommersåk nord i Sandnes ses som eksempel på at en ønsker å overstyre Stavangers interesser, samtidig som jordverninteresser og Vegvesenets interesser for tunnel- og vegbygging blir klart ivaretatt. Andre kommunerepresentanter ser ikke noe kritikkverdig i at statsetatene samordner seg gjennom egne møter så lenge dette er basert på klare faglige kriterier
- En viss konflikt om Vegvesenets rolle, bygget på at kommuner opplever at vegvesenet på den ene side er en positiv bidragsyter til hele prosessen, men

samtidig og i praksis har klare preferanser for løsninger basert på veginfrastruktur. På den ene side har Vegvesenet bidratt aktivt til bybaneutredningen, samtidig som de stadig viser preferanser for utbygging for buss på veg i hele Jærområdet. Denne dobbeltheten i Vegvesenets atferd oppfattes av enkelte som uttrykk for et generasjonsproblem innad i Vegvesenet, ettersom etaten oppfattes som lite konsistent i flere sammenhenger

De nevnte elementer av uenighet og konflikter endrer ikke hovedinntrykket av få vesentlige konflikter i selve planprosessen, ut over de interessemotsetninger som uansett var sentralt som objekt for hele prosessen. En annen observasjon var at prosessrelaterte konflikter i liten grad synes å ha lammet eller forsinket prosessen underveis, og at tidsbruken i langt større grad var styrt av den tid som var påkrevd for å gjennomføre bestemte faglige utredningsoppgaver. Enkelte aktører tok allikevel klart forbehold om at konflikter bevisst kunne være utsatt til selve høringen av planforslaget og den senere behandlingen av dette i 2000, se pkt 3.2 bak.

Hvilke aktører oppfattes som dominerende i prosessen?

I TPNJ oppfattes Statens vegvesen som en dominerende aktør av de fleste informantene. Allikevel ser det ikke ut til at vegvesenet har overspilt i den forstand at posisjonen bevisst er søkt utnyttet på en måte som anses uheldig av andre involverte. De etatene som er representert i sekretariatet er også ansett å ha innflytelse på resultatet. Politiske aktører har også hatt betydning, ikke minst for å få politisk aksept for en bompengoordning i de berørte kommunene.

Innenfor Fylkesdelplanen er bildet vesentlig mer nyansert. I Styringsgruppen synes særlig den fylkeskommunale ledelsen og storkommunene Stavanger og Sandnes å ha vært dominerende. I den administrative prosjektgruppen oppfattes Fylkesmannen (både Landbruks- og Miljøvernavdelingen), fylkesadministrasjonen, Stavanger/Sandnes og i noen grad vegkontoret å være dominerende. I Sekretariatet oppfattes forholdet mellom aktørene å være mer likeverdig, men med fylkeskommunens sekretærfunksjon mot Styringsgruppa som et sentralt punkt. Enkelte tillegger også konsulenten (Asplan Viak) en viktig rolle ettersom mye praktisk utredningsarbeid, sammenstillinger mv er utført der. Også Miljøverndepartementet tillegges betydning av enkelte gjennom sin økonomiske støtte til arbeidet. Fra fylkeskommunens side oppfattes departementets direkte engasjement også som en form for moralsk støtte til arbeidet.

Hvor langt i planarbeidet er en egentlig kommet?

Vi stilte spørsmål til aktørene hvor langt en oppfattet at planleggingen egentlig var kommet innenfor tre temaer:

- Transportinfrastruktur

- Driften av kollektivtrafikk
- Areal- og byutvikling

De to første temaene er i hovedsak relatert til TPNJ, mens det tredje temaet i hovedsak er relatert til Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling. For å forenkle svargivningen ba vi informantene vurdere om temaet var 1) på et forberedende planleggingsstadium, 2) var nådd fram til beslutning, eller 3) var kommet fram til iverksettingsstadiet.

Informantene er har en temmelig entydig oppfatning av hvor langt en ved årsskiftet 1999/2000 var kommet innenfor de tre tematiske områdene. Gjennom Handlingsplanen i TPNJ er arbeidet med transportinfrastruktur kommet til iverksettingsstadiet, ettersom nødvendige vedtak her er på plass. Når det gjelder den delen som gjelder drift av kollektivtrafikk, mener de fleste at en her er kommet til vedtaksstadiet, men at manglende oppfølging i budsjettsammenheng i fylket har gjort at det fortsatt gjenstår å få på plass nødvendige budsjettvedtak. En svært begrenset iverksetting er allikevel skjedd i Stavanger innenfor den såkalte Hundvågpakken for kollektivtrafikk for denne delen av Stavanger. Innenfor det tredje temaet, areal- og byutvikling, er informantene ganske enige om at planleggingen har kommet langt. Ved årsskiftet 1999/2000 var samtidig oppfatningen at en var kommet kort eller svært kort i beslutningsprosessen (stadium 2) og i iverksettingen (stadium 3). Enkelte av informantene peker på at det kan være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom fasene, og at det i praksis må være rom for tilbakekobling mellom stadiene.

Forholdet til de viktigste berørte

I Fylkesdelplanen har Styringsgruppen videreført en tradisjon med å arrangere åpne møter og invitere pressen til møtene. Dette har sammenheng med at det er svært mange potensielt berørte i området, både på næringslivssiden, i transportnæringen og blant grunneiere og organiserte interesser som Bondelag og naturvernorganisasjoner. Jærrådet, som er en frivillig samarbeidsorganisasjon for kommunene på Jæren, er trukket direkte inn i organisasjonen.

2.5 Vertikal og horisontal deltakelse

Hva var aktørenes oppfatning av vertikal og horisontal deltakelse i planprosessen?

Kobling til kommunale plan- og beslutningsprosesser i forbindelse med arbeidet med Fylkesdelplanen

Kommunale planleggere sitter i prosjektgruppen og kommunale topp-politikere sitter i styringsgruppen. I tillegg har Jærrådet en representant i prosjektgruppen. I sekretariatet er kommunene direkte representert med en person fra Stavanger og en person til sammen fra Jærrådet/Sandnes. Det blir pekt på at det store

engasjementet først og fremst kommer fra Stavanger og Sandnes, som er dominante i forhold til folketall og nærings spørsmål sentralt i regionen.

Fra TPNJ har man gode erfaringer fra å trekke kommunene direkte inn planlegging av kollektivtrafikk, sykkelstier, miljøtiltak osv. Problemet i relasjon til Fylkesdelplanen oppfattes først og fremst å være på arealsiden. De store kommunene hevdes å være enige i mange prinsipielle spørsmål, men oppfattes å være avventende til hvor langt ned de vil gå i konkrete saksforhold. Spørsmålet om nødvendigheten av å være så konkret stilles ofte fra kommunehold. Eksempler på dette kan gjelde tetthet i nye områder eller hva som skal overlates til den enkelte kommune å bestemme når det gjelder valg av framtidig senterstruktur. Mens TPNJ, som nevnt, synes å ha mange naturlige "forlengere" ut i kommunene, er overgangen til den kommunale planlegging mer anstrengt på arealsiden. Her vokter en på revirer og grenser samtidig som fylkesplanprosessen skal bidra til å rydde opp i konflikter, spesielt til statlige verneinteresser.

Når det gjelder spørsmålet *om det forekom interessekonflikter mellom kommunene*, ble det pekt på at i TPNJ har partene vært opptatt av en skjevfordeling som har gitt Sandnes en betydelig andel av vegutbyggingen. Enkelte mener dette kan ha sammenheng med kommunens negative holdning til bompengoordningen og at dette så er søkt kompensert i form av mange vegprosjekter tidlig i handlingsprogrammet. Lokalisering av bomstasjoner på kommunegrensene var ellers ment som et grep for å redusere potensialet for konflikter innenfor og mellom kommunene. Innenfor *Fylkesdelplanen* har en vesentlig konflikt gått på tetthet, f eks om en ønsker en tett by i Stavanger, eller om det skal satset på satelittutbygging lenger ut i regionen. Her har det vært ulike oppfatninger mellom kommunene. Det har også vært mye diskutert hvor stor andel Sandnes, som stor vekstkommune, skal ha av den regionale utbyggingen. Stavanger og Sandnes har hatt sær møter for å fordele framtidig befolkningsvekst og eventuelle grensejustering hvis det blir aktuelt å gå inn for satelittløsninger, f eks i grenseområdene mellom de to kommune. En annen interessekonflikt, som i mindre grad har utspilt seg i selve fylkesdelplanen, gjelder regionale havneløsninger. Sandnes vil satse videre på godstransport over egen havn, mens andre aktører i nord-fylket vil ha en regional havn lokalisert i Tananger. Det er nå etablert en interkommunal organisasjon for havnespørsmål mellom Stavanger, Sola og Rennesøy og hvor Sandnes har valgt å stå utenfor.

Kobling til fylkeskommunale plan- og beslutningsprosesser

Flere peker på at koblingen til fylkets arbeid med samferdsel krever mye oppmerksomhet. Innenfor TPNJ har fylket i budsjettvedtak i 1999 ikke maktet å følge opp forutsetningen om økt tilskudd til kollektivtrafikken i fylket. Innenfor havner og sjøfart utarbeides en egen fylkesdelplan som bl a omfatter den før nevnte konflikten med Sandnes om regionale havneløsninger. Arbeidet med Fylkesdelplanen for langsiktig byutvikling på Jæren har vært nært koblet til fylkeskommunens deltakelse i NTP i 1998 ved at Styringsgruppen har fungert som referansegruppe for arbeidet med utfordringsdokumentet for Rogaland.

Informanter utenfor fylkeskommunen peker på at den type planlegging vi her snakker om er en meget liten oppgave innenfor fylkeskommunens virksomhet. Fylkeskommunen utfører lite planarbeid i egen regi og er forholdsvis avhengig av at andre etater eller konsulenter gjør oppgaver for seg. Fylkeskommunens planleggere er også forsiktige med å komme med innsigelser til andres planer enten ut fra at dette betyr lite, er for stor administrativ belastning i forhold til kapasiteten eller at det anses mer hensiktsmessig at statlige regionale etater tar belastningen med å gå ut mot f eks kommunale planer. Dette kan oppfattes å stå i et motsetningsforhold til de styringsambisjoner fylkeskommunen har f eks gjennom det pågående fylkesdelplanarbeidet.

Kobling til statlige plan- og beslutningsprosesser

Oppfølgingen av TPNJ i relasjon til den regionale NTP-prosessen oppfattes som godt ivaretatt, både organisatorisk gjennom Styringsgruppens dobbeltfunksjon og ved at Statens vegvesen sitter i den administrative prosjektgruppen og i sekretariatet. Det blir pekt på at de nasjonale transportmeldingene til Stortinget har vist at det er for midler til å få gjennomført transporttiltak i området og at dette er noe av begrunnelsen for å få etablert den lokale finansieringsordningen i TPNJ. En av våre informanter sier også helt eksplisitt at TPNJ først og fremst er laget med sikte på å få gjennomslag i NVVP og senere NTP.

I forhold til NTP prosessen på sentralt nivå pekes det på at det ikke synes som de lokale utfordringsdokumentene er særlig vektlagt. Arealdelen i fylkesplanarbeidet er dessuten i liten grad ivaretatt i denne prosessen, til tross for at dette er tatt opp fra fylket. Dette illustreres ved at når staten på den ene side har verneinteresser som tilsier en bestemt type lokalisering med behov for større infrastruktuursatsing, så må dette gjenspeiles i NTP's prioriteringer. Dette burde vært tatt med i etatenes forslag til NTP og i deres diskusjon om behovet for infrastruktur i Rogaland og på Jæren. Eksempler her er tunnel under Gandsfjorden, hvis området Hommersåk nord i Sandnes skal bygges ut. Et annet eksempel er å satse på arealmessig fortetting, noe som er betinget av investering i bybane.

På regionalt nivå søker en nå bedre å ivareta konsistens i statens politikk ved at statsetatene i fylket har samordningsmøter i tilknytning til prosessen med Fylkesdelplanen og forut for de formelle møtene i denne planprosessen. Flere informanter fra stat og fylke mener dette kan bidra til mer effektiv framdrift. Fra politisk hold pekes det på at uenighet mellom statsetater ikke alltid kan oppfattes som negativt ettersom dette også gir handlingsrom for lokale interesser. Fra kommunerepresentanter slås til lyd for at denne type samordning mellom statsetater bør være klart faglig begrunnet, og at samordningen ikke bør være et virkemiddel for å styrke statens interesser i et spill mot kommunene eller fylket.

Koblingen til statlige føringer er poengtert av flere av våre informanter. Sentralt står Rikspolitiske retningslinjer for areal og transport og Rikspolitiske bestemmelser om midlertidig kjøpesenterstopp. Et hovedpoeng understreket av flere er at fylkesdelplanen skal ivareta intensjoner og krav til planlegging som ligger i disse bestemmelsene. Fylkesdelplanen tar for øvrig sikte på å gi

nødvendig planavklaring som avløsning for den midlertidige kjøpesenterstoppen i Jærområdet. Stortingsmelding 29 (1996-97) om den regionale planleggingen og arealpolitikken fra MD blir også nevnt som en viktig forutsetning for arbeid med langsiktig byutvikling i området.

2.6 Arbeidets kobling til det formelle plansystemet

Mens TPNJ ikke er koblet direkte til det formelle plansystemet f eks som fylkesdelplan, har aktørene åpenbart sett behovet for å tilpasse framdriften og vedtaksføringen til NVVP og senere NTP arbeid på sentralt og regionalt nivå. Det finnes viktige bindeledd mellom TPNJ og Fylkesdelplanen. F eks pekte vegvesenets representant på et åpent møte i Styringsgruppen 15. 12.99 at bybaneløsninger nettopp er et slikt bindeledd.

Fylkesdelplanen er forankret i plan- og bygningsloven, noe som også vil gi konfliktavklaringer en formell status mellom de ulike aktører. Samtidig kan dette oppfattes som et klart forsøk fra fylkeskommunens side med sikte på utvikling av en mer overordnet regional planlegging. Høringsrunde og formelle vedtak planlagt i løpet av 2000 vil kunne gi et bilde av hvor langt fylkeskommunen har lykkes med dette forsettet.

Vi finner en kime til uenighet mellom aktørene om hvor langt Fylkesdelplanen bør gå i å gi detaljerte føringer om arealbruk og lokalisering i forhold til de enkelte kommunene. På møtet i styringsgruppen 15. 12. 99 ble det bl a uttrykt fra de politisk valgte representantene fra Stavanger, Sandnes og Sola at arbeidet langt fra var avsluttet, at utkast til retningslinjer fortsatt var konflikterende og grep for sterkt inn i den kommunale handlingsfriheten og at de ville gå inn for en prioritering av retningslinjer som best legger opp til en byutvikling basert på byens premisser. De samme aktører understreket for øvrig at fylkesdelplanen i følge plan- og bygningsloven skal være *retningsgivende* (aktørenes utheving) for den kommunale planleggingen. De hevdet at lovens intensjon altså er at ”samordning av nasjonale og lokale interesser skal skje uten at den kommunale rollen og handlefriheten i valg av egne rammer for utvikling innskrenkes i vesentlig grad”. Kommunene og Jærrådetets daglige leder var generelt kritiske til statens ensidige vernefokusering og etterlyste bl a storbyperspektiver i statens tilnærming til planleggingen. Fylkeskommunens politiske leder hevdet på møtet i Styringsgruppen at fylkesdelplanen ikke måtte bli for styrende, mens fylkeskommunens plansjef mente at det var et tolknings spørsmål om retningslinjene var å anse som svært detaljerte sett i forhold til kommunenes skepsis. Fylkesmannen understreket flere ganger behovet for konkrete retningslinjer for arealplanleggingen, både ut fra vernehensynene og for at planen skulle kunne erstatte den gjeldende bestemmelse om midlertidig stopp i etablering av kjøpesentra.

Generelt finner vi lite kritikk av den valgte planformen (fylkesdelplan) og derved koblingen til det formelle plansystemet. Diskusjonen gjelder innhold og detaljeringsgrad, ikke minst i relasjon til hva som er kommunenes egne roller i

byutvikling og arealplanlegging. Her er det særlig balansen mellom statens forventninger til å binde opp kommunene gjennom fylkesplanprosessen og kommunenes manglende aksept av detaljert styring fra stat og fylke i byutviklingen som står klarest mot hverandre. I denne sammenheng synes et "felles" prosjekt som en bybane å virke integrerende og gir åpning for forståelse av bindinger på arealsiden for å bygge opp under ulike baneløsninger. Innenfor et slikt strategisk spill om bane og byvekst synes fylkesdelplanen som planform og en ramme å være akseptert av de aller fleste.

2.7 Sentraliserte eller desentraliserte planprosesser?

På spørsmål om det fantes viktige styringssignaler fra myndigheter i forkant av arbeidet la aktørene særlig vekt på signaler som gjaldt nasjonal areal- og transportpolitikk og jordvern. Dette har kommet til uttrykk i ulike stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer og –bestemmelser til plan- og bygningsloven og i lovverkets utforming. Også gjennom felles standpunkt fra statsetater i konkrete arealsaker på Jæren mener lokale aktører at det har vært sterke signaler om betydningen av å ta vare på arealressurser i området. De mest konkrete premisser for arbeidet hevdes å være:

- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR/SAT)
- ST. meld. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk
- Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentra utenfor sentrale byer og tettsteder. Kgl. Res av 8. jan. 1999
- Statens støtte til fylkets landbruksmyndigheter i konkrete jordvernsaker

På transportsiden oppfattes signalene som mindre eksplisitte, men transportmeldingene gir i noen grad premisser for planleggingen. Generelt gjelder her at det primært er de lokale aktørene som bør skape forslag og pakker som grunnlag for sentral behandling senere. Et eksempel er Bybaneutredningen som aktørene forsøkte å skape interesse for i Samferdselsdepartementet, men uten å lykkes med å få løftet dette fram før Nasjonal transportplan. Bompengereordningen nevnes likeledes som et eksempel på at initiativet er tatt lokalt som grunnlag for sluttbehandling i Stortinget.

I den grad vi fikk synspunkter på forholdet mellom faglige og politiske styringssignaler, kom det fram at styringssignalene i stor grad var politisk bestemte. Det gjaldt både de nasjonale styringsimpulsene og mer lokale rammer som i stor grad ble definert av styringsgruppen som en del av selve planleggingsarbeidet.

2.8 Planens faglige styrke – kunnskap som begrensende faktor?

De fleste vurderer ikke kunnskap som noen vesentlig begrensning for planarbeidet. På den annen side pekes på at utvikling av kunnskapsbasen har vært et viktig element i det omfattende utredningsarbeidet som er gjort. På et tidlig stadium trodde en f eks at det var nødvendig med 40 km² nye utbyggingsområder for å dekke utbyggingsbehovet i et 50-års perspektiv. Nyere analyser, basert på fortetningsstrategier, viser derimot at befolkningsveksten kan tilgodeses innenfor eksisterende byggegrenser i regionen.

Enkelte fagpersoner peker på behov for bedre verktøy i planlegging av denne type. En stor utfordring er å etablere modellverktøy for helhetlige vurderinger av satsing på ulike typer trafikksystemer. I arbeidet med de strategiske planene har en måttet etablere verktøy og basisdata gjennom en større lokal reisevaneundersøkelse. Mange fagfolk har også vært opptatt av behovet for verktøy for å avveie nytte og kostnader mellom ulike typer strategier som bl a satses på hhv kollektivtrafikk eller vegbygging. Enkelte oppfatter at manglende verktøy av denne type har vært en begrensning for arbeidet.

2.9 Politisk eller administrativt styrt planprosess?

Det hersker lite tvil om at prosessen oppfattes som politisk styrt. Den politiske styringsgruppen er etablert ikke minst for at alle skal få et politisk eierskap til planproduktet. Enkelte peker på at hele arbeidet dreier seg om politikk og å få etablert en bred lokal konsensus om strategier videre framover.

Enkelte fagpersoner oppfatter styringen som mild og noe reaktiv i forhold til et massivt faglig utredningsarbeid. Selve beslutningsprosessen og implementeringen vil derfor vise i hvilken grad det ønskede politiske eierskap faktisk har blitt etablert gjennom prosessen.

Et spesielt forhold er at den politiske styringsgruppen nedsatt av det forrige fylkestinget ikke lenger representerer dagens politiske landskap. Det forlengede mandatet for den gamle Styringsgruppen er ingen klar forsikring mot problemer som kan oppstå i de politiske beslutningsprosessene i fylkeskommunen og primærkommunene.

2.10 Institusjonelle rammers betydning

Planleggingen har i liten grad søkt å omgå institusjonelle rammer, men tilpasset seg disse

Selv om informantene i stor grad peker på institusjonelle problemer og barrierer har de i praksis i liten grad søkt å omgå foreliggende rammer i planleggingen. Et konkret og gjennomgående institusjonelt problem som blir nevnt, er det betydelige antall kommuner som deltar i prosessen og spørsmålet om behovet for en kommunereform på Jæren. Enkelte oppfatter at dette ligger på siden av hele prosessen og peker på at frykten for en kommunereform kan forstås som en

motivasjonsfaktor for at mange av kommunene ønsker å delta på en aktiv måte i planleggingen. Vegvesenet viste også til at institusjonelle rammer i mindre grad legger til rette for planlegging på tvers av fylkesgrenser. Allikevel har en utført utredningsarbeid på ad hoc basis i enkelte transportkorridorer.

Planprosessen har avslørt behov for endringer og reformer innenfor det institusjonelle rammeverket

Informantene pekte på en rekke behov for reformer innenfor det institusjonelle rammeverket:

- Nesten alle informantene peker på at det er nødvendig med en bedre organisering av *kollektivtrafikken i fylket*, med en sterkere finansiell basis for driften av kollektivtilbudet. Det er i dag et klart sprik mellom de oppgaver fylkeskommunen har og de virkemidler fylkeskommunen har til rådighet. De viktigste eksempler på finansielle tiltak er adgang til å bruke midler fra bompenger/vegprising, eventuelt gjennom å etablere statlige øremerkede tilskudd til drift av kollektivtrafikken
- Flere peker på at organiseringen av samferdselssektoren på fylkesnivå ikke legger til rette for å se de ulike transportformer og investeringer og drift i sammenheng og at en *samlet regional transportetat* er nødvendig. Fra politisk hold pekes det også på at en slik etat må under regional folkevalgt styring. Ansvarsområdet må selvsagt begrenses i forhold til hva som gjelder transportforbindelser som er undergitt nasjonal styring, f eks stamveger
- Fylkeskommunens informanter er klare på at *regionale arealspørsmål* må inn på en sterkere måte i fylkespolitikken og -planlegging etter plan- og bygningsloven, og slik at fylkespolitikkerne får legitimitet og beslutningskompetanse i visse arealspørsmål. Hvis fylkes(del)planen kan gi klarere føringer for arealbruk, må det samtidig etableres forpliktelser begge veier i forhold til kommunene f eks i forhold til langsiktig byutvikling, grønnsstruktur, grenser mellom by og land og arealbruk i relasjon til regionale transportløsninger. Enkelte andre informanter, som ikke er knyttet til fylkeskommunen, er i større grad inne på muligheten for en kommunereform på Jæren eller bruk av frivillige samarbeidsorganer som et skritt på veien mot mer helhet i den regionale arealpolitikken
- Enkelte informanter tar til orde for *fylkesplaninstituttet* generelt må få en sterkere rolle og bli mer bindende. Fylkeskommunen har i dag mye formell makt etter plan- og bygningsloven, men samtidig overlates mye av gjennomføringen til stat og kommune. En styrking av fylkesplaninstituttet betinger en tettere kobling til virkemiddelbruken, blant annet til investeringer i regional infrastruktur (f eks riksveger som ikke er stamveger). Når det gjelder arbeidsform, nevnes som eksempel den organisering som ble benyttet i de fylkesvise utfordringdokumenter til NTP som grunnlag for en mer forpliktende fylkesplanprosess

- ”Staten møter seg selv i døra”: Det blir pekt på at staten (regionalt) er med i forpliktende vedtaksprosesser i areal- og transportplanlegging f eks i fylkesdelplaner og fylkesplaner. Samtidig følger ikke staten (sentralt) opp disse forholdene i samferdselsplanleggingen (NTP) og tar konsekvensene av hva staten mente om arealbruk og kollektivtrafikk i fylket. Kort sagt at statens støtte til baneløsninger, kollektivtrafikk og regionale fortetnings- og arealvernstrategier betinget av dette, forvirrer i den sentrale NTP-prosessen hvor mer tradisjonelle investeringsformål (veger) dominerer i tenkningen.
- Endringer i lover og forskrifter som gir adgang til vegprising, bruk av inntekter fra vegprising og bompengoordninger til drift av kollektivtrafikk og klare hjemler i plan- og bygningsloven for å etablere en regional parkeringspolitikk blir nevnt av flere informanter. Innenfor parkeringspolitikken bør det gis adgang til avgiftsbelegging av private plasser og til etablering av regionale parkeringsselskaper som virkemiddel for gjennomføring av parkeringspolitikken.

Skjevheter med hensyn til kobling til formelle ansvarsområder og implementeringsansvar

Den grunnleggende skjevheten som blir fremhevet, er at fylkeskommunen gjennom plan- og bygningsloven har betydelig formell myndighet, men at gjennomføringsansvar i stor grad overlates til andre aktører i stat og kommune. De regionale statsetatene har, som nevnt, også et dilemma ved at de kan ”møte seg selv i døra” når staten på sentralt hold, f eks gjennom sektorplaner, avviker vesentlig fra forutsetninger og vedtak som staten (eks Fylkesmannen, Vegvesenet) har forpliktet seg mot i fylket.

3. Planresultat og utfall

3.1 Planresultat

Planen har en rimelig grad av mål-middel rasjonalitet

Fylkesdelplanen fremstår for de fleste som rimelig konsistent innenfor de gitte rammer med hensyn til virkemidler. De innvendinger som forekommer er spesielt knyttet til rasjonaliteten i såpass mange vegprosjekter i forhold til alternative investeringsformål og ønsker om å styrke driften av det regionale kollektivtilbudet. Manglende vilje til å bruke restriksjoner gjennom en regional parkeringspolitikk blir også nevnt. Her reises det spørsmål om det ligger mange fine ord og retorikk i planen, selv om virkemiddelbruken går i en fornuftig retning. Det blir for øvrig også her pekt på de rent prinsipielle problemene med at Fylkesdelplanen er helt avhengig av andre virkemidler enn de som er under fylkeskommunens kontroll. Dette er etter vår oppfatning allikevel først og fremst relevant i et implementeringsperspektiv og representerer ikke nødvendigvis en begrensning i produktets mål- middel rasjonalitet.

Enkelte peker på usikkerhet knyttet til den politiske behandlingen. Dette har dels sammenheng med skepsis til deler av produktet i enkelte primærkommuner, bl a Sandnes, og det faktum at den politiske styringsgruppen er sammensatt av et tidligere fylkesting og ikke lenger reflekterer de politiske styrkeforhold i det sittende tinget. Her vises som eksempel til fylkeskommunens manglende oppfølging av forutsatte driftsmidler til kollektivtrafikken i TPNJ-pakken. Dette oppfattes som et alvorlig signal når det gjelder realismen i den forutsatte satsingen også hva gjelder fylkeskommunens egne virkemidler.

Planen søker å ivareta hensynet til demokrati og politisk legitimitet

Selv om prosessen med fylkesdelplan har en åpenbar demokratisk forankring gjennom styringsgruppen og tilbakemeldinger og vedtak i fylkespolitiske organer, blir det av enkelte pekt på at forankringen i primærkommunene er problematisk. Spesielt nevnes som et mulig problem at planen kan ha et demokratisk underskudd i forhold til storbykommunene som følge av at fylkespolitikere med basis i distriktene har så stor makt og innflytelse i prosessen. Ordførerne som sitter i Styringsgruppen for Fylkesdelplanen synes å opptre ganske fritt i forhold til de politiske miljøene i kommunen. Det er et spørsmål om de reelt kan forplikte kommunene bare ved å sitte som representanter i Styringsgruppen. Det er også stilt spørsmål om konsulenter og fagpersoner har fungert på en måte som har gjort politikere i noen grad til gisler for faglige utredninger. Mot dette taler at sekretariatet og faglige aktører aktivt har søkt om arbeidets fremdrift gjennom internettsider, brosjyrer og aviskontakt, spesielt til Stavanger Aftenblad. De kritiske representere allikevel ikke noen gjennomgående oppfatning hos informantene om at den politiske og demokratiske forankringen er skjøttet på en uheldig måte i fylkesdelplanprosessen.

Tidsforbruket til planlegging kan være problematisk i forhold til den politiske styringen og forankringen. Det at Styringsgruppen, som nevnt, sitter på overtid med forlenget mandat fra det nye Fylkestinget kan ses som en svakhet ved prosessen i følge enkelte informanter. Prosessen har vært lang og omfattende i forhold til valgperioder, noe som representerer en selvstendig utfordring for denne type prosesser.

3.2 Gjennomføring og barrierer

Hva er de viktigste barrierene mot gjennomføring?

De viktigste barrierene som nevnes er knyttet til vedtaksprosessene i fylke og kommuner. Dette gjelder ikke bare de formelle vedtak knyttet til Fylkesdelplanen, også oppfølgingen. De hovedproblemene som konkret nevnes gjelder finansieringsgrunnlaget for kollektivtrafikken, barrierer som skyldes kommunegrensar, kommunenes oppfølging av valgte utbyggingsretninger og gjennomføring av fortetting i utbyggingsområder, bl a begrunnet ut fra ønsket om en mer bærekraftig transport:

- Fylkeskommunen har ikke klart å følge opp økt driftstilskudd til kollektivtrafikken i TPNJ
- Kommunene trenger insentiver som hindrer at de driver uproduktive spill med nabokommuner i konkrete utbyggingssaker
- Gjennomføring av valgte utbyggingsretninger er avhengig av en rekke faktorer og må konkretiseres i kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven
- Høy grad av fortetting, bl a ved kollektivknutepunkter, kan oppleves å stå i sterk motsetning til tradisjonelle løsninger og preferanser. En diskusjon om dette er bl a tatt opp av Stavanger og Sandnes i møte i Styringsgruppen 15. 12. 99. Kommunene ytret sterkt ønske om å opprettholde handlefriheten i slike spørsmål og unngå detaljstyring gjennom plandokumentet. Utgangspunktet var skisserte tettheter i områder nær bybanestasjoner som langt overstiger verdier for dagens tetteste bebyggelse på Jæren

Høringsrunden sommeren 2000 bekrefter hovedinntrykk fra intervju og dokumentstudier

Pr 1.7. 2000 forelå resultatet av en omfattende høring knyttet til Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Høringsuttalelsene omfatter kommunene, statlige etater, enkelte fylkeskommunale etater, interkommunale organer, organisasjoner og politiske partier (Rogaland fylkeskommune: Sammendrag av høringsuttalelser, august 2000). Høringen utgjør en del av grunnlaget for den planlagte sluttbehandlingen i fylkestinget i løpet av høsten 2000. De viktigste synspunkter er etter vår vurdering:

- Fylkesdelplanen ses av *de aller fleste* som et godt initiativ og styringsverktøy for langsiktig byutvikling i området
- *De mer perifere kommunene* (Gjesdal, Hå, Time mfl) støtter hovedtrekkene i planen, men har en rekke synspunkter på konkrete saksforhold som jordvern og grenser mot utbyggingsområder, behov for ytterligere konkretisering av disse kommunenes rolle i den regionale utviklingen. De peker på ulike muligheter og fortrinn ved å satse på utvikling i disse kommunene.
- *Sentrale kommuner* som Stavanger, Sandnes og Sola viser til felles uttalelser som tidligere er fremkommet på møtet i styringsgruppen, jfr kap 2.6 foran. Det understrekes behovet for en byutvikling som tar hensyn til kommunenes muligheter på kortere sikt og at utbyggingen må skje flere steder samtidig og ikke bare i noen få regionale områder. De mener at nye utbyggingsområder må lokaliseres slik at de styrker og utnytter eksisterende tettsted med infrastruktur og service. De anbefaler et basisforslag i planen med eksisterende bybånd Stavanger – Sandnes og utbyggingskorridoren Forus - Sola prioritert og som grunnlag for etablering av bybane i en tidlig fase. De har også konkrete synspunkt på hvordan langsiktig utbyggingsbehov skal dekkes ved buss- og baneakser og ønsker ikke etablering av nye drabantbyer som f eks

Hommersåk. Der kommunene uttaler seg generelt til planutkastet er det bl a knyttet til at planen må gi rammer og retningslinjer som er gjensidig forpliktende både for statlige myndigheter, fylkeskommune og kommunene (Sandnes og Stavanger). Sandnes, som har vært både aktiv og kritisk under prosessen, uttaler for øvrig: ”Sandnes kommune har vært en aktiv deltaker og bidragsyter i planprosessen for fylkesdelplanen og er i store trekk tilfreds med høringsutkastet...” Denne kommunen har for øvrig en rekke detaljerte synspunkt på retningslinjene bl a ved å foreslå visse moderasjoner i formuleringer om parkeringsrestriksjoner (retningslinjene pkt 3.5.1) og i krav til tetthet i byggeområder i sentrene og stamnett for kollektivtrafikk (retningslinjene pkt 4.2.2)

- *Fylkesmannen og Rogaland fylkeslandbruksstyre* ser begge svært positivt på at det er lagt fram en samlet plan for byutvikling i regionen. De åpner for en banebasert utvikling i området Forus – Sola forutsatt en sterk satsing på fortetting og særlig høy utnytting i banens influensområde. De samme myndigheter anser at det langsiktige utviklingsalternativet ”Stavanger vest” mot Madla og Jåsund er uakseptabelt og i strid med den nasjonale arealpolitikken. De har en del krav til endret avgrensning av byggeområdene i basisalternativet og ønsker enkelte suppleringer og endringer av retningslinjene med sikte på å gjøre disse klarere og mer forpliktende
- *Statens vegvesen, Rogaland*, viser til en rekke delutredninger i fylkesdelplanarbeidet. Uttalelsen fokuserer på om en best oppnår et høgverdig kollektivsystem ved å satse på buss eller bane. Det understrekes sterkt at et banebasert kollektivtilbud må følges opp med svært tett utbygging rundt stasjonsknutepunkter, spesielt innenfor et influensområde på 300-500 meter fra stasjonen. Det tas til orde for å vurdere buss- og baneløsninger mer kritisk opp mot hverandre og foreslås at Solabane tas ut av basisforslaget i planen. Det argumenteres videre til fordel for å vurdere en mer omfattende satsing på buss opp mot baneløsninger.
- *Jernbaneverket* anser arbeidet som svært viktig og peker på at planen på en grundig måte har drøftet områder for framtidig utbygging i relasjon til skinnegående infrastruktur. Etaten har også en del synspunkt på hvilke byutviklingsalternativer som best bygger opp under eksisterende og planlagte banetraseer. Det påpekes at det er behov for konsekvensutredninger av banetraseer og vegprosjekt før en trekker endelige konklusjoner om valg av løsninger.
- Blant uttalelser fra ulike organisasjoner nevner vi at Rogaland Bondelag er svært positive til planarbeidet som grunnlag for mest mulig bindende retningslinjer for videre planlegging. Bondelaget går sterkt i mot deler av den foreslåtte byutvikling, bl a i bybåndet Stavanger-Sandnes. Kristelig folkeparti i Klepp, Time, Hå og Gjesdal støtter vern av knappe jordbruksarealer og slår til lyd for mer fortetting, samt å ta i bruk større deler av fylket framfor å stimulere til mer sentralisering. Partiet går mot Solabane, men støtter sterkt

satsing på Jærbanen. Andre politiske partier har ellers ikke kommet med særskilte høringsuttalelser

I forhold til barrierer som er spesielt nevnt foran i kap 3.2 synliggjør høringsuttalelsene spesielt to, nemlig ulike syn på hvor langt en kan gå i fortetting (Sandnes) og utfordringer når det gjelder å realisere forslåtte utbyggingsretninger i de senere beslutningsprosessene etter plan- og bygningsloven (Stavanger, Sandnes og Sola). I begge disse ulike problemstillingene står forholdet mellom fylkesdelplanen og kommunale planer og beslutninger sentralt.

4. Generelle erfaringer med planformen

Informantene hadde synspunkter på *forhold de ville lagt mer vekt på* hvis planleggingen hadde startet i dag:

- Flere peker på at det ville vært ønskelig i langt større grad å samkjøre de tre ulike strategiske prinsippene knyttet til investeringer og drift i transportsystemet (TPNJ) og arealdelen som inngår i fylkesdelplanen. Koblinger til restriksjoner på bilbruk, vegprising og regional parkeringspolitikk ville lettere kunne tas opp. Slike koblinger kunne en gjøre på fylkesnivå uten å få noen statlige retningslinjer/forskrifter om dette. Problemet i dag er at fylkeskommunen vegrer seg for å ta opp kontroversielle eller upopulære temaer
- Kollektivtrafikkens vilkår burde vært tatt opp på en tyngre måte. Dette gjelder organiseringen som tatt opp i Osland-rapporten, finansiering og utvikling av bestillerrollen i fylket
- Behovet for å utvikle et regionalt stamnett for kollektivtrafikken burde vært løftet fram og prioritert som oppgave langt tidligere i de regionale planarbeidene
- Behovet for å samkjøre de mange parallelle løpene med fylkesdelplaner og fylkesvise utfordringsdokumenter til NTP burde vært bedre ivaretatt
- En av informantene ønsket en mer direkte involvering av kommunene og mente at et interkommunalt frivillig samarbeidsorgan som Jærrådet kunne stått for planleggingen. Dette ville sikret samarbeidet med kommunene, styrket byutviklingsperspektivet og ansvarliggjort kommunene i forhold til resultatet

Informantene hadde også synspunkter på *forhold de ville lagt mindre vekt på*, gitt at planleggingen hadde startet i dag:

- Drift av kollektivtrafikken er svært viktig, men kunne i større grad vært studert som en konsekvens av arealpolitikken og infrastrukturpolitikk

- Man ventet for lenge på avklaringer med Samferdselsdepartementet for å få midler til utredning av bybane. I ettertid ser en at en ikke burde gjort seg avhengig av en slik avklaring, men arbeidet videre med bybanen
- Fylkesdelplanen som planform kunne, som nevnt av en av informantene, vært erstattet av en samarbeidsprosess mellom kommunene og med kommunene i førersetet, f eks gjennom Jærrådet. Fylkeskommunen og statsetatene, derimot, ville fått en mindre betydelig rolle i arbeidet

Etter vår oppfatning kan svarene i noen grad bære preg av at informantene fortsatt sitter inne i en ikke avsluttet planprosess og at de noe hypotetiske spørsmålene ikke passet så godt i forhold til informantenes store engasjement i den pågående slutfasen av planarbeidet.

Hovedinntrykket fra svarene er at de særlig legger vekt på spørsmål om fylkesplan som et egnet virkemiddel for å ta opp kontroversielle forhold eller vesentlige avveininger i forhold til statens egne planprosesser eller tilsvarende i kommunene. Når det gjelder innholdsmessige temaer gjelder spørsmålene særlig hvordan kollektivtrafikk, arealbruk og restriksjoner på biltrafikk gjennom parkeringstiltak eller vegprising skal håndteres i en regional kontekst. Det stilles klare spørsmål ved rekkefølgen av behandlingen av elementene de strategiske prinsippene og det pekes på at en kunne behandlet areal og transportinfrastruktur mer simultant. Deretter kunne en sett på nødvendige driftstiltak mer som en konsekvens av dette. Organisering av arbeidet med kollektivinfrastruktur fremstår likeledes som en klar utfordring.

5. Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren som eksempel på helhetlig areal- og transportplanlegging

Innenfor prosjektet har vi definert ulike typer forklaringsvariable som grunnlag for drøfting av planer som eksempel på helhetlig planlegging. Disse typene er:

- *Deskriptive variable.* Dette er dimensjoner som brukes til å plassere planprosessene i forhold til de relevante institusjonelle rammer: Helhetlig versus sektorplanlegging, oppfatninger om formål og bakgrunn, planperspektiv og grad av konkretisering, planleggingens nivåforankring, og grad av plan- versus regelstyrt prosess
- *Analytiske variable.* Dette er faktorer knyttet til selve planprosessen, som kan kaste lys over utfall: Deltakelse horisontalt i fylket og vertikalt mellom nivåene, prosessens kobling til det formelle plansystemet, asymmetri mellom aktørene, sentralisert versus desentralisert prosess, institusjonelle rammers

styring av planprosessen og grad av politisk versus administrativ/faglig styring

- *Utfallsvariable*. Disse er dimensjoner som kan karakterisere hva slags resultater planprosessene har ført til: Om planleggingen rettes mot mål-middel effektivitet eller demokratisk forankring, grad av samordning i planen i relasjon til formål og institusjonelle rammers betydning for utfall

Kapitel 5 drøfter planprosessen i forhold til de ulike typer forklaringsvariable som nevnt over.

5.1 Prosessen i forhold til deskriptive variable

Helhetlig versus sektorplanlegging

I utgangspunktet har fylkesdelplanen mange egenskaper som trekker i retning av tverrsektoriell helhet. Planen omfatter ressurs- og kulturminnevern, miljøforhold, arealdisponering og transportinfrastruktur. Planen legger stor vekt på en samordning av transport- og arealplanlegging med vekt på reduksjon i veksten i biltrafikken og fortetting mot knutepunkt i trafikksystemet, noe som skal gi grunnlag for finne gode løsninger på store arealkonflikter med ulike verneinteresser. Sentralt står planens intensjon om å finne et samlet grep på byutviklingen i storbyområdet rundt Stavanger.

Med den vekt som planen åpenbart legger på tverrsektoriell helhet, er det allikevel en tydelig begrensning i dette ved at Transportplan for Nord-Jæren (TPNJ) som sektorplan legger en rekke premisser for transportinfrastruktur som grunnlag for fylkesdelplanen. Helheten er derfor i beste fall basert på en sekvensiell tilnærming til planutfordringen under ledelse av den samme styringsgruppen, nedsatt av fylkeskommunen. De viktigste forskjellene fra TPNJ til fylkesdelplanen er:

- Planområdet for fylkesdelplanen er utvidet fra 4 til 10 kommuner. Kjernen i styringsgruppa er uendret, men den er utvidet med ordførere fra 6 omegnskommuner
- Sekretariatet er flyttet fra Vegkontoret til fylkeskommunens administrasjon
- Fokus er endret fra transport til byutvikling (inkludert transport) på lang sikt
- Planen er nå en fylkesdelplan, mens transportplanen ble formalisert som en stortingsmelding (Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren) og i fylkestingsvedtak

Fylkesdelplanen følger på mange måter en planleggingstradisjon etter plan- og bygningsloven ved at den gjennom avveininger gir langsiktige rammer for den fysiske planleggingen, men med relativt mindre vekt på investeringer, driftskostnader, finansiering og implementering knyttet til de enkelte planelementene. Selve prosessen har imidlertid involvert aktivt aktører også med ansvar for slike virkemidler og dermed søkt å skape et eierforhold til resultatet.

Tilkoblingen til nasjonal transportplanlegging er søkt ivaretatt ved at Styringsgruppen har fungert som referansegruppe for arbeidet med et utfordringsdokument for Rogaland ved oppstarten av NTP-prosessen.

Begrensninger i planens høye ambisjoner om helhetlige og langsiktige avveininger i byutviklingen på Jæren ligger dels i at en del viktige beslutninger på transportsiden har skjedd noe på siden av selve fylkesdelplanen gjennom TPNJ og oppfølgingen av denne gjennom NTP og fylkeskommunale vedtak om drift av kollektivtrafikken. Dels ligger også begrensninger gjennom kommunenes autonomi i spørsmål om konkrete arealdisposisjoner og ønsker om handlefrihet i fortettingsspørsmål, jfr kap 3.2 foran. Tematisk må planen allikevel karakteriseres som helhetlig i den forstand at sentrale temaer som areal og tetthet, senterstruktur og byvekstretninger, transportinfrastruktur, areal- og kulturminnevern og miljøspørsmål i stor grad er behandlet og inngår i avveininger underveis.

Formål og bakgrunn for planleggingsprosessen

Innretting og forståelse av planprosessen vil gjerne skje med basis de enkelte aktørers oppfatning av mål og midler og hvordan disse relateres til hverandre på en hensiktsmessig, rasjonell måte. Dette innebærer at bakgrunnen for og hensikten med planen burde påvirke valg av planform og prosess.

Informantene fremstår som relativt samstemte i sin oppfatning av forhistorien til TPNJ i TP10-arbeidet for Stavanger og hvordan arealspørsmålene etter hvert modnet under TPNJ-arbeidet og ble vurdert som en stor og selvstendig oppgave som burde finne en løsning gjennom fylkesdelplanprosessen. Som det fremgår av kap 2.1 foran oppfatter de fleste informantene at Fylkesdelplanen i relasjon til TPNJ i større grad er kunnskapsorientert. Handlingsaspektet er viktig, men mer uvisst enn i TPNJ. Flere peker på at TPNJ kan oppfattes som et pilotprosjekt for fylkesdelplanen ved at en fant fram til en samarbeidsmodell og en arena for bearbeiding av ulike konflikter i byutviklingen. En sentral aktør pekte på at arealspørsmålene modnet under arbeidet med TPNJ og at aktørene fikk tro på at arbeidet kunne lykkes.

Det er bred enighet om at fylkesdelplanen skal bidra aktivt til å avklare byvekstretninger og rydde opp i de største arealkonfliktene. Samtidig skal planen legge opp til kollektivvennlige løsninger og nødvendig grad av fortetting i utbyggingsområder, spesielt ved knutepunkter i kollektivsystemet. Det er ganske bred enighet om hovedformålene med planleggingen og at fylkesdelplan er egnet som planform. Vi finner vi først og fremst at aktørene har ulike synspunkter på hvor langt ned i detalj planen skal gå i valg av løsninger, og i valg av virkemidler for gjennomføring. Eksempler på dette er kommunenes forbehold når det gjelder å binde seg opp i arealdisponering og vegvesenets argumentasjon i favør av kollektivtransport på veg framfor banebaserte løsninger.

Planens tidsperspektiv og grad av konkretisering

Alle de planer som vurderes i dette prosjektet har et langsiktig perspektiv. Allikevel vil tidsperspektivet kunne variere og likeledes grad av konkretisering, f eks i form av handlingsprogram, kostnadsberegninger og finansieringsplaner.

Planens tidsperspektiv

Fylkesdelplanen diskuterer arealbehov og byutviklingen på Jæren i et 40-års perspektiv, fram til 2040. Planen omfatter ingen klare etapper i sin gjennomføring, selv om rekkefølge diskuteres på en eksplisitt måte. Planforslagets behandling av utbyggingsområder kan deles i tre ulike hoveddeler:

- Basis
- Kollektivakser med buss
- Langsiktige utbyggingsretninger

I Basis inngår utbygging arealer som utgjør i størrelsesorden halvparten av det stipulerte nye arealbehovet. Her inngår utbygging innenfor allerede vedtatte kommuneplaner, fortetting innenfor dagens tettstedsareal og en del nye tettstedsarealer innenfor influensområdet til ny bybane. I dette ligger at en stor del av perioden fram til 2040 vil gå til å realisere et betydelig fortettingspotensiale som utgjør ca 40 % av Basis. I Kollektivakser og Langsiktige utbyggingsretninger inngår arealer i konflikt med vesentlige verneinteresser, noe som uansett vil kreve tid til bearbeiding også etter at en fylkesdelplan vil være vedtatt. Planen peker på at det i Basis og Kollektivakser samlet ikke er tilstrekkelig areal for å dekke en utvikling slik en i dag ser det på 40 års sikt. Først ved å inkludere arealer fra de langsiktige utbyggingsretninger vil en kunne få dekket de arealbehov en antar vil være innen 2040. Samlet er det betydelige arealer i disse langsiktige utbyggingsretningene som er større enn de behov en antar det vil være innen 2040.

Planen begrunner sitt langsiktige tidsperspektiv bl a ved å vise til at utbygging av et utbyggingsområde av noe størrelse tar lang tid, kanskje 10 år fra et område pekes ut og til de første boliger står ferdige. Av strategisk betydning fremstår først og fremst behovet for å fastlegge infrastruktur for samferdsel fordi en mener at kommunaltekniske anlegg i stor grad kan antas å følge størrelsen på befolkningsveksten. Nye regionale vegforbindelser er særlig knyttet til Hommersåkalternativet med fjordkryssing av Gandsfjorden. For de andre utbyggingsretningene er det hovedsakelig baneløsninger som er aktuelle, og disse kan bygges ut mer i takt med utbyggingen i områdene, heter det i planen.

Konkretisering

Mens aktørene er ganske samstemte om at TPNJ er konkret og handlingsrettet hva gjelder transportinfrastruktur, er de vesentlig mer forbeholdne når det gjelder fylkesdelplanen. For det første har den i større grad karakter av å være bred og

kunnskapsrettet mer enn rettet mot konkrete handlinger. For det annet har den et enda lengre tidsperspektiv, nemlig perioden fram mot 2040.

Fylkesdelplanen har imidlertid en viktig og avsluttende del, Retningslinjer for planleggingen. Disse, som er omtalt i pkt 1.3 foran, omfatter ikke bare prinsipper for areal- og transportplanlegging på Jæren og forslag til tettheter i nye utbyggingsområder, men også konkrete retningslinjer for å styrke byens og tettstedenes sentra. Denne sistnevnte delen gir operasjonelle retningslinjer for lokalisering av sentra i regionen som tar sikte på å avløse Rikspolitisk bestemmelse av 8. januar 1999 om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre. Dette omfatter konkret en definering av senterstruktur på Jæren og et forbud mot å etablere kjøpesentre utenfor de definerte sentrene.

Sammenfatning - tidsperspektiv og konkretisering

Fylkesdelplanen har et langsiktig perspektiv fram mot år 2040. Planen har ingen distinkt handlingsdel med kostnadsberegninger og finansieringsplaner. Planen må ses som et felles grunnlag for kommunenes bindende arealplaner og sektorplaner, særlig på transportsiden. Planen har en viktig funksjon mot statlige myndigheter med innsigelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven (pbl) og søker å etablere gjensidige forpliktelser mellom aktørene når det gjelder vernesaker og praktisering av retningslinjer som skal avløse den midlertidige etableringsstoppen for kjøpesentre. På denne måten kan planen få svært viktige funksjoner også i et kortsiktig handlingsperspektiv hva gjelder arealplansaker etter pbl.

Planleggingens nivåforankring

Ettersom den valgte planformen er fylkesdelplan knyttet til regionen Jæren er nivåforankringen i utgangspunktet klar. Planen er i utgangspunktet bindende for kommuner, fylke og statlige myndigheter. I praksis vil dette være et springende punkt, spesielt når det gjelder arealkonflikter mellom kommunene og statlige myndigheter, samt relasjonene til statlige sektorplaner som NTP. Den faktiske forankring av fylkesdelplanen på kommunalt og sentralt statlig nivå er noe som kan etterprøves når disse myndigheter har kommet lenger i sin behandling og oppfølging av planen. Vi viser også til pkt 3.2 med viktige kommentarer og forbehold som er gitt fra kommunene i høringsuttalelsene til planforslaget (sommeren 2000) når det gjelder arealspørsmål og grad av fortetting ved kollektivknutepunkter og Vegkontoret når det gjelder argumentasjon til fordel for vegbaserte kollektivløsninger framfor baneutbygging. Her ligger vurderinger som kan gjøre forankringen i kommunal og statlig planlegging usikker.

Plan versus regelstyrt prosess

Det sentrale her er om de institusjonelle rammene rundt planleggingen gir et reelt handlingsrom. Dette knytter seg mye til i hvilken grad deltakerne i planleggingen har mulighet til å følge opp planen, selv om planresultatet skulle medføre reelle

endringer i politikken. Aktører er ofte så bundet opp av institusjonelle rammer og forpliktelser på andre områder at deres handlingsrom oppfattes som svært snevert. Jo mer bundet opp aktørene er, jo mindre kan en forvente at planprosessen skal lede fram til nye løsninger.

Vi oppfatter at spesielt innenfor jordvern og kulturminnevern er det bygd opp en institusjonell basis for regelanvendelse basert på jordlov og kulturminnelovgivning som skaper problemer i mange utbyggingssaker. I enkeltsaker vil arealvernet ofte være institusjons- og regelbasert. Ved å redefinere oppgaven til en langsiktig interesseavveining kan en på den annen side få gjennomslag for å basere konfliktløsningen på en planleggingsprosess som omfatter ulike mål, alternative løsninger og vurdering av konsekvenser som grunnlag for politiske valg.

Ettersom planprosessen i stor grad gjelder areal og infrastruktur, og vernemyndighetene et stykke på veg har akseptert å delta i en planleggingstilnærming, synes prosessen å være lite regelstyrt. Dette perspektivet kan imidlertid endre seg i implementeringsfasen dersom tradisjonelle interesser mobiliserer i relasjon til budsjetter (f eks at en veglobby avviser kollektivsatsing i regionen på bekostning av vegbygging). Også verneinteresser med sterk lovgivning i ryggen kan tenkes å mobilisere i senere faser. Størrelsen på driftsmidlene til kollektivtrafikken, gjennom rammetilskudd og fylkestingets budsjett, synes på mange måter å være mer regel- enn planstyrt, noe som kan være en trussel mot gjennomføring av planen.

Som konklusjon synes klart at prosessen er lite regelstyrt i den fasen vi studerer, men at det foreligger flere muligheter for at regelanvendelse kan spille inn i relasjon til planens implementering i senere faser. Planleggingen må sies å bevege seg innenfor et stort handlingsrom, med rom for læringsprosesser og modning av politiske spørsmål underveis.

5.2 Prosessen i forhold til analysevariable

Vertikal og horisontal deltakelse

Planlegging vil i varierende grad involvere aktører på forskjellige nivåer og fra forskjellige sektorer. Den vertikale dimensjonen gjelder primært koblingen mellom administrative nivåer som stat-fylke-kommune. Det horisontale nivået er rettet mot deltakelse fra ulike sektorer og organer på samme geografiske eller administrative nivå, i dette tilfelle Jæren og Rogaland fylke. Vi er her først og fremst opptatt av om aktørene har et bevisst forhold til behovet for deltakelsen som grunnlag for helhetlig, regional planlegging.

Vertikal deltakelse

Vertikal deltakelse går fram av Figur 1.

Fig.1 Oversikt vertikal deltakelse i fylkesdelplanen

Statlig lokalt nivå	Deltaker	Rolle
	Statens vegvesen	Aktiv deltaker i planleggingen i prosjektgruppe og Sekretariat. Nøkkelfunksjon i tidligere TPNJ
	Fylkesmannen i Rogaland	Aktiv deltaker i prosjektgruppe og sekretariat
	Jernbaneverket	Observatør i prosjektgruppen
	Miljøvern- departementet	Observatør i prosjektgruppa
	Landbruks- departementet	Observatør i prosjektgruppen
Regionalt nivå		
	Fylkesutvalget i Rogaland	Oppdragsgiver for Styringsgruppen og utnevnt leder og fylkeskommunens medlemmer i denne
	Styringsgruppen	Politisk ledelse av planarbeidet. Består av fylkespolitikere og kommunale politikere
	Fylkeskommunens planetat	Plansjefen leder prosjektgruppen og sekretariatet
	Jærrådet	Har nestleder i Prosjektgruppa og deltar i sekretariatet
Kommunalt /lokalt nivå	Deltakere	Roller
	Stavanger/Sandnes/ Sola	Aktive medlemmer i Styringsgruppe, prosjektgruppe og i Sekretariat (Stavanger og Sandnes)
	Randaberg, Klepp, Time, Hå, Gjesdal, Rennesøy, Strand	Medlemmer av Styringsgruppa og prosjektgruppe
	Jærrådet	Omtalt foran under regionalt nivå

Oversikten i figur 1 viser at alle styringsnivåer har vært representert, fra departementer og regionale statlige etater og til primærkommuner i regionen. Selv om departementene ikke har spilt noen aktiv rolle, vil vi peke på at Samferdselsdepartementet, i motsetning til Miljøvern- og Landbruksdepartementene ikke har deltatt. Noe mer overraskende er at Jernbaneverket ikke har deltatt aktivt, men valgt en observatørrolle i organisasjonen. Dette kan imidlertid ha sammenheng med at mye av baneutredningsarbeidet er knyttet til TPNJ og videreføring av denne gjennom Bybaneutredningen som ble lagt fram i begynnelsen av 2000. Kommuneforankringen er søkt ivaretatt gjennom deltakelse fra Jærrådet og ved at alle kommunene deltar i Styringsgruppen og Prosjektgruppen.

Horisontal deltakelse

Dette gjelder spørsmålet om alle relevante aktører deltar innenfor de sektorene som planen skal omfatte. Vi deler for enkelthets skyld planens virkeområde inn i sektorene byutvikling og miljø og transport.

Fig. 2 Oversikt horisontal deltakelse i fylkesdelplanen

Byutvikling og miljø		
Sentralt	Regionalt	Lokalt
<ul style="list-style-type: none"> • Miljøverndep. (Observatør) • Landbruksdep. (Observatør) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkeskommunen (Politisk og faglig deltakelse) • Jærrådet • Fylkesmannen (areal, kulturmiljø, kultur og landbruk) 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle 10 kommuner i planområdet (Politisk og faglig deltakelse)

Transport		
Veg	Jernbane	Bybane/Buss
<ul style="list-style-type: none"> • Statens vegvesen Rogaland 	<ul style="list-style-type: none"> • Jernbaneverket 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkeskommunen • Stavanger kommune (Prosjektledelse Bybaneutredning) • Statens vegvesen

Figur 2 viser at det har vært bred deltakelse også sett horisontalt innenfor byutvikling, miljø og transport.

Vi har allerede kommentert at jernbaneetaten bare har vært observatør, noe som kan fremstå som overraskende ut fra den vekt som har vært lagt på baneløsninger. Vårt inntrykk her er at vegvesenet har vært mer aktive også på bybanesiden enn jernbaneetaten. For eksempel har vegvesenet vært trukket inn i arbeidet med konsekvensutredninger etter pbl av ulike bybaneløsninger. De statlige regionale etater som har vært spesielt aktive er Fylkesmannen og Vegvesenet. Fylkesmannen dekker her et stort fagområde som omfatter arealdisponering (etter pbl), miljøvern og jordvern. Etaten har her kunnet støtte seg til observatører fra henholdsvis Miljøvern- og Landbruksdepartementet. Jernbane og bybane har vært svakere dekket, og ingen statlige nasjonale aktører har deltatt her. Driftsansvarlige for kollektivtrafikken i fylket har også i liten grad deltatt direkte. Dette kan dels ha sammenheng med at de konkrete samferdselsutredningene i stor grad har skjedd innenfor TPNJ og at bybane forutsettes behandlet som egen sak i denne forbindelse. Allikevel fremstår det som en svakhet at driftssiden ved den kraftige satsingen på regionale kollektivløsninger ikke er trukket inn på en tydeligere måte gjennom deltakelse i arbeidet og faglige utredninger. Som konklusjon er det vårt hovedinntrykk at alle relevante sektorer er representert, men at baneløsninger og drift av større kollektivtiltak synes å ha en noe svak representasjon i organisasjonen.

Planprosessens kobling til det formelle plansystemet

Planleggingens kobling til det formelle planapparatet kan gi forskjellige utslag. På den ene siden kan en løs og lite formell kobling gi et stort handlingsrom for planleggingen og på den måten gi rom for innovasjon eller nyskaping gjennom dreining vekk fra tradisjonelle mål og virkemidler. På den annen side kan en manglende kobling også medføre at planleggingen mangler et iverksettingsapparat, noe som kan redusere planens betydning som styringsverktøy. En annen beslektet problemstilling er i hvilken grad andre planer legger premisser for arbeidet, eller om det er slik at den foreliggende planprosessen i større grad legger premisser for andre planer.

Planen er koblet til det formelle plansystemet som fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven (pbl). Dette er en planform som, på linje med en fylkesplan, skal vedtas av fylkestinget som sender den til godkjenning på sentralt nivå. Det skal gjennomføres en interdepartemental høring før planen godkjennes. En godkjent plan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket (pbl § 19). Statsetater som ønsker å fravike en godkjent fylkesdelplan forutsettes først å ta dette opp med fylkeskommunen. En gjeldende fylkesdelplan kan være grunnlag for innsigelse etter pbl for staten og fylkeskommunen i forhold til kommunale eller private planforslag som er i strid med fylkesdelplanen. Fylkesplaninstituttet har blitt karakterisert som en planform med få virkemidler, nærmest som "kunsten å ro uten årer". Det er derfor nødvendig å se nærmere på muligheten for at planen vil bli koblet opp mot et formelt virkemiddelapparat. Mest nærliggende i tid er i

denne sammenheng oppfølgingen i Nasjonal transportplan (NTP) og handlingsplanen for infrastruktur og drift i TPNJ.

Handlingsplanen i TPNJ er nedfelt i *St prp nr 14 (1998-99) Om delvis bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren i Rogaland*. Det skisseres en investering i dobbeltspor Stavanger-Sandnes/Ganddal på 525 mill innenfor bompengerperioden fram til 2009, noe som er en del av grunnlaget for den skisserte bybaneløsningen i TPNJ og fylkesdelplanen. Deler av investeringen til nytt dobbeltspor er inne i gjeldende Norsk jernbaneplan 1998-2007, jfr St meld nr 39 (1996-97), side 34. Innenfor St prp nr 14 er finansieringen antatt basert på 240 mill innenfor rammene i NVVP og NJP (1998-2007) samt ved bompenger og 285 mill i ekstra statlige midler, i alt 525 mill. Av de første 240 mill forutsettes 75 mill hentet fra midler til kollektivtiltak innenfor rammen til vegformål. Samferdselsdepartementet vurderer opplegget som ambisiøst og viser ellers til at det bare vil være aktuelt å bruke riksvegmidler og bompenger fyller kravene til alternativ bruk av riksvegmidler. Det er her snakk om at en omprioritering fra vegbygging gir den transportmessig beste løsning, jfr St meld nr 46 (1990-91) og veglovens § 27. Departementet viser også til behovet for å utvikle et mer konkret plangrunnlag i form av reguleringsplaner og samfunnsøkonomiske analyser. Statlig medvirkning vil departementet, i følge St prp nr 14, komme tilbake til i Nasjonal transportplan (NTP) 2002-2011.

I *St meld nr 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011* vises til at kostnadsanslaget på dobbeltspor er økt til om lag 730 mill. Det er for perioden 2006-2011 satt av 630 mill i statlige midler. I tillegg er det regnet med 100 mill i lokale bidrag til dobbeltsporutbyggingen. Det vises til at strekningen i dag er meget sterkt belastet med trafikk og at prosjektet eventuelt kan kombineres med ulike alternativer for bybane på Nord-Jæren (St meld 46, s 224). I meldingens omtale av storbyområdet Nord-Jæren redegjøres for statens bidrag til Nord-Jærenpakken. Totalt statlig bidrag ventes å være 570 mill i 10-årsperioden. Medregnet statlige bevilgninger på 350 mill før 2002 innebærer dette i følge meldingen at forutsatt statlig andel vil være oppfylt. Innenfor den fylkesfordelte ramme som går til øvrige riksveger og mindre investeringstiltak heter det i omtalen for Rogaland at en vesentlig del av rammen prioriteres til Nord-Jæren for å følge opp statens andel til den vedtatte bompengepakken (St meld 46, s 256). Endelig rammer for oppfølgingen av investeringene foreslått i NTP vil imidlertid først bli avklart i det videre arbeid med handlingsprogrammet (St meld 46, s 218). Slike handlingsprogrammer for 2002-2011 vil bli utarbeidet av etatene i 2001 og gi grunnlag for departementets arbeid med budsjettet for 2002. Taktene i gjennomføringen av planene vil bli bestemt gjennom de årlige budsjettbehandlinger i Stortinget (St meld 46, s 156).

Som *konklusjon* synes den statlige oppfølgingen av handlingsplanen TPNJ å ligge på rimelig nivå. De elementer som er undersøkt er imidlertid begrenset til de statlige bidrag til vegbygging og dobbeltspor Stavanger-Sandnes. Sistnevnte kan ses på som en forutsetning for å komme videre med bybane som foreslått i sammenheng med fylkesdelplanen. Det er allikevel for tidlig å si i hvilken grad bybane og fylkesdelplanen, f eks retningslinjene til denne, vil bli fulgt opp

gjennom planer etter plan- og bygningsloven eller sektorplaner som NTP. Spørsmålet om behov for ekstraordinære driftstilskudd til en sterk satsing på det skisserte regionale kollektivtilbudet ligger også fram i tid. I NTPs omtale av storbyområdet Nord-Jæren er behov for driftsmidler i liten grad behandlet. Dette spørsmålet kan komme opp i forbindelse med at departementet vil komme med en Odelstingsproposisjon om vegprising, i følge NTP-meldingen. Her vil det ventelig bli diskutert hvordan nettoinntekter av vegprising kan fordeles, mellom myndigheter og ulike formål. Gitt at det er politisk vilje til å innføre vegprising på Jæren, kan dette komme til å være et alternativ til å søke fylkeskommunen om økte tilskudd til drift. Fylkeskommunens mulighet eller vilje til økte driftstilskudd synes svært begrenset, jfr omtalen foran om fylkeskommunens manglende oppfølging av handlingsplanen i TPNJ på dette punkt i 1999-budsjettet.

Asymmetri eller ubalanse mellom aktørene i planprosessen

Betydningen av asymmetriske maktforhold har vært diskutert i en rekke studier av forsøk på helhetlig areal- og transportplanlegging (Mydske m fl 1992, Lerstang og Stenstadvold 1993, Spangen 1995, Osland og Kråkenes 1998). Typisk for flere studier er at planleggingen gjerne fører til at enkelte elementer i planen blir gjennomført, mens andre ikke blir det. En viktig dimensjon her er i hvilken grad premissgivende deltakere i planprosessen selv har evne til å planlegge, ta beslutning om og iverksette tiltak frikoblet fra andre sektorer. En sektor som har denne muligheten kalles gjerne en dominant sektor. Kjennetegn ved den en slik sektor er at den har relativt homogene interesser, leverer klart identifiserbare produkter og at sektoren har kontroll over store deler av tiltakskjeden, fra plan til gjennomføring av tiltak. En sektor vil dessuten fremstå som dominant når andre aktører må innkalkulere sektorens disposisjoner som premisser for sin politikk. Vegsektoren i Norge er blitt karakterisert som en dominant sektor. I vår studie av fylkesdelplanen er spørsmålet om asymmetriske maktforhold har påvirket planarbeidet i form av at premisser anses gitt i forkant av arbeidet med fylkesdelplanen.

I noen grad kan en finne at det er lagt føringer for planarbeidet som de andre aktørene må tilpasse seg til. Dette er dels knyttet til verneinteresser på arealsiden med sterk lovforankring, representert sentralt ved Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet og regionalt ved Fylkesmannen. Regjeringens rikspolitiske bestemmelse om midlertidig kjøpesenterstopp fra 1999 er også en premiss for arbeidet, ettersom denne lokalt er forutsatt avløst av nettopp den type regionale planer som vi studerer. Gjennom TPNJ er det også skapt premisser for planleggingen gjennom handlingsplanen og Stortingets behandling av Nord-Jærenpakken. Vi kan i denne sammenheng allikevel neppe snakke om en svært tydelig sektordominans, ettersom denne pakken er utviklet gjennom en klart politisk styrt prosess i regionen. Det står allikevel fast at transportsektoren er kjørt fram i forkant av fylkesdelplanen og at denne pakken med veger og dobbeltspor Stavanger – Sandnes/Ganddal i praksis blir en premiss for videre planarbeid. Denne fremgangsmåten har allikevel ikke vært tema for konflikter som vi har

kunnet registrere. Tvert i mot hevder enkelte at denne fremgangsmåten var ønskelig for å gi et grunnlag å bygge det videre samarbeidet på.

Vi har foran i pkt 2.4 trukket fram vurderinger av dominans i relasjon til arbeidet med TPNJ og Fylkesdelplanen. I TPNJ oppfattes Statens vegvesen som en dominerende aktør av de fleste informantene. Innenfor Fylkesdelplanen var bildet vesentlig mer sammensatt. I den politiske styringsgruppen oppfattes den fylkespolitiske ledelsen og storkommunene Stavanger og Sandnes å være dominerende. I prosjektgruppen og sekretariatet oppfattes de samme å være dominerende, men nå supplert med Fylkesmannen (Landbruks- og Miljøvern- og Miljøvern- og vegkontoret). I forhold til disse faglige organene har dessuten konsulentene spilt en viktig rolle som utreder og saksforbereder.

Til spørsmålet om asymmetri mellom aktørene hører også en vurdering av om sektorer eller interesser kan være mangelfullt representert. I motsetning til TPNJ er baneinteresser lite inne i de aktive delene av organisasjonen som har ansvaret for fylkesdelplanen. Jernbaneverket har riktignok en observatør i prosjektgruppen, mens verken NSB BA eller sentrale samferdselsmyndigheter deltar. Med den vekt som legges på regionale baneløsninger i planarbeidet som forutsetning for byutvikling og fortetting, kunne implementering av baneløsninger i større grad vært trukket inn ved å søke å etablere et eierskap blant sentrale aktører innenfor samferdselssektoren. Dette forholdet er ikke påpekt direkte av våre informanter. Dette kan kanskje forklares ved de fleste av disse også deltar aktivt i TPNJ hvor bane etter hvert er blitt et sentralt tema. Indirekte er temaet berørt av flere gjennom deres påpeking av behovet for oppbygging av en samlet samferdselsetat på fylkesnivå med sikte på å styrke kollektivtrafikkens rolle i regionen.

Spørsmålet om sektordominans og asymmetri mellom aktørene kan besvares på to nivåer: Innenfor fylkesdelplanen, som er politisk styrt, fremstår arbeidet som relativt godt balansert og uten tydelig sektordominans. Samtidig finner det sted en særskilt prosess forut for og parallelt med dette arbeidet gjennom TPNJ. Innenfor dette arbeidet, som delvis er premissgivende for fylkesdelplanen, har samferdselssektorens aktører en dominerende stilling, sammen med fylkeskommunen og kommunene Stavanger og Sandnes. Sektordominansen kommer først og fremst til uttrykk gjennom måten det samlede planarbeidet er lagt opp på og ved at samferdselstiltakene delvis er planlagt utenfor den formelle fylkesdelplanen.

Sentralisert eller desentralisert prosess?

Denne dimensjonen retter seg primært mot grad av sentrale statlige myndigheters engasjement i initiering og gjennomføring av planleggingen. Et eksempel på slikt engasjement finner vi i transportplanarbeidet for storbyområdet Stavanger som ble gjennomført på begynnelsen av 90-tallet, og som blir trukket fram som en klar forløper til TPNJ og den senere fylkesdelplanprosessen i annen halvdel av 90-årene.

Det meste av arbeidet i fylkesdelplanen fremstår som resultat av en desentralisert prosess, tilpasset statlige rammer og styringssignaler. Disse rammer og styringssignaler er, i følge informantene, i første rekke knyttet til arealvern, areal- og transportplanlegging, jfr St meld nr 29 (1996-97), og regjeringens midlertidige stopp i etablering av visse typer kjøpesenteretableringer. Motsatt, hevder informanter, har en prøvd å få styringssignaler eller rammer fra Samferdselsdepartementet når det gjelder bybanesatsing, men uten at dette er oppnådd.

Generelt gjelder at mål og virkemidler er definert lokalt, og at sentrale myndigheter har vært lite synlige som aktører i planarbeidet. Dette kan delvis forklares ut fra at sentrale interesser som gjelder arealdisponering og veg har vært representert gjennom regionale statlige myndigheter på fylkesnivå. Det ligger imidlertid tydelige føringer fra staten i Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter plan- og bygningsloven og gjennom Miljøverndepartementets tidligere behandling av arealkonflikter i kommuneplaner, bl a fra Stavanger og Sandnes. Enkelte informanter fra kommunene peker også på at statsetatene på fylkesnivå har egne samordningsmøter forut for møter i styringsorganene i fylkesdelplanen, og at de oppfatter at dette forsterker statens rolle i planleggingen. Denne oppfatningen deles ikke av andre informanter fra fylkeskommunen og statsetater. Flere av disse peker på at slike samordningsmøter kan bidra til å redusere antall motstridende signaler fra statens aktører og gi positive bidrag til framdriften i arbeidet.

Institusjonelle rammers styring av planprosessen

Spørsmålet her er om de løsninger som planleggingen bringer fram er et resultat av prosedyrer og regler som aktørene er undergitt, eller om resultatet i større grad er skapt gjennom en felles prosess. For den enkelte aktør kan en tenke seg at forpliktelser på andre saksområder, og koblingen til særskilte plansystemer, kan ha betydning for hvilke institusjonelle rammer som legger føringer for planarbeidet. En kan også tenke seg at institusjonelle rammer får større betydning, jo mer planleggingen er innrettet mot konkret og kortsiktig handling. Antall aktører i planprosessen kan også tenke seg å påvirke betydningen av gitte institusjonelle rammer.

Aktørene har mange og til dels sammenfallende synspunkter på behovet for institusjonelle reformer på kort og lang sikt, jfr kap. 2.10 foran. I mindre grad har vi fått informasjon om konkrete institusjonelle føringer som er gitt for planprosessen og som kan ha virket begrensende for denne. Planleggingens brede innretning og utpregede langsiktighet kan tvert i mot ha skapt nødvendig rom for se ting i sammenheng og foreslå tiltak med svak forankring på fylkesnivå som arealdisponering, eller tiltak med svak eller uklar institusjonell forankring som bybane. Samtidig peker en av sektorrepresentantene på at fylkesplanen har lite virkemidler og at "virkemidlene ligger i sektorene". I dette kan det godt ligge en erkjennelse av at fylkesplanen i praksis ikke er noen trussel mot sektorenes etablerte prosedyrer eller virkemiddelkontroll.

En tilsvarende problemstilling kan reises når det gjelder forholdet mellom fylkeskommunen og primærkommunene i arealspørsmål. Her har departementet søkt å gi fylkesplanen økt betydning og legitimitet gjennom stortingsmeldinger, jfr St meld 29 (1996-97) og Rikspolitiske retningslinjer om samordnet areal- og transportplanlegging og senest gjennom den midlertidige kjøpesenterstoppen. I praksis har mye arbeid i Fylkesdelplanen vært rettet mot kommunenes domene i arealspørsmål og hvor langt planen kan gå i å gi retningslinjer for kommunenes arealplanlegging. Den viktigste institusjonelle føringen på arealsiden ligger i plan- og bygningslovens bestemmelser og retningslinjer etter loven. Kommunenes sentrale stilling i arealplanleggingen, med egengodkjenning av arealplaner, ble forsterket ved endringer i loven i 1985. De senere års utvikling, med nye signaler og retningslinjer fra departementet, og forsøk med bruk av fylkesdelplaner for areal- og transport i byregioner, kan ses som et forsøk på å etablere en institusjonell struktur for å håndtere langsiktig byutvikling på tvers av kommunegrensene.

Politisk eller administrativt styrt planprosess?

Spørsmålet her er om planleggingen kan oppnå tilstrekkelig politisk støtte for å sikre gjennomføringen. Et viktig spørsmål er om politikerne gjennom å involvere seg i prosessen utvikler et eierskapsforhold til resultatet. Politikere kan involveres gjennom selve organiseringen og styringsapparatet. Allikevel vil det være et åpent spørsmål om politikerne allikevel velger å distansere seg fra arbeidet, enten fordi resultatet kan være kontroversielt eller fordi de ønsker å opprettholde sin framtidige handlefrihet.

De fleste mener at prosessen klart har vært politisk styrt. Enkelte peker på at ikke alle politikerne har klart å forholde seg til stoffet på en aktiv måte og at det særlig er enkelte topp-politikere som har vært aktive. Kommunenes politiske ledelse har stort sett vært representert ved en person, nemlig ordførerne. Enkelte peker på at dette er et sårbart element i forhold til behovet for bred politisk forankring i kommunene. Enkelte av informanter, som ikke er politikere, mener ellers at politikerne i Styringsgruppen i realiteten har fått svært mye utredningsstoff å forholde seg til, og at de har fungert temmelig reaktivt i forhold til dette. Disse tviler på om planen er godt nok politisk forankret i Styringsgruppen. En egen problemstilling er for øvrig at den politiske styringsgruppa måtte få forlenget mandatet fra det nye fylkestinget og at flere ledende politikere i Styringsgruppa mistet sin posisjon etter kommune- og fylkestingvalget høsten 1999. Dette betyr at den politiske implementeringsevnen kan være svekket, selv om planen senere formelt ble vedtatt av det nye fylkestinget 10. oktober 2000.

Konklusjonen er at prosessen har vært politisk styrt, men at denne styringen er begrenset gjennom kommunenes politiske representasjon i styringen. En begrensning er også at det nye fylkestinget fra 1999 måtte forlenge styringsgruppas mandat. Omfanget av det faglige utredningsstoffet kan også ha redusert politikernes følelse av eierskap til planen, noe enkelte faglige deltakere peker på.

5.3 Prosessen i forhold til variable som beskriver utfallet av planleggingen

Planlegging rettet mot effektivitet eller demokratisk forankring?

Et viktig formål med en planleggingsaktivitet kan være behovet for effektivt å nå mål og sikre en god mål-middel rasjonalitet i planleggingen. Planen må være mål-middel rasjonell i den forstand at det skal være samsvar mellom målsettingene i planleggingen, behov for virkemidler og de virkemidler som aktørene rår over og er villige til å bruke. Planens effektivitet knytter seg til kunnskapsgrunnlaget for å nå målene, om dette anvendes og om planen er et rasjonelt virkemiddel for å oppnå handling i samsvar med dette.

En annen viktig dimensjon ved planlegging er knyttet til planlegging som politikk og rettet mer mot kommunikativ og sosial rasjonalitet. Her er det snakk om et grunnlag for dialog mellom politikere og ulike grupper rettet mot å søke konsensus, støtte eller legitimitet i en demokratisk og politisk kontekst, og hvor mer teknisk rasjonalitet kan være underordnet. Dette kan innebære en teknisk sett mindre effektiv planleggingsprosess i et snevert mål-middel perspektiv, men en form for planlegging som kan bidra vesentlig til planens gjennomføringsevne gjennom å etablere politisk støtte. En planlegging rettet mot politisk og demokratisk forankring er gjerne mer prosessorientert enn en planlegging som vektlegger effektive mål-middel relasjoner på grunnlag av faglig kunnskap.

Vi har foran i pkt 3.1 konstatert at fylkesdelplanen for de fleste informantene fremstår som rimelig konsistent innenfor de gitte rammer med hensyn til virkemidler. Manglende *mål-middel rasjonalitet* er i noen grad knyttet til det faglige grunnlag for såpass mange vegprosjekter i forhold til alternative investeringsformål og ønsker om å realisere en styrket drift av kollektivtrafikken i regionen. Dette er forhold som delvis er knyttet til TPNJ og behandlingen av denne, men som ikke desto mindre fremstår som premisser for arbeidet med fylkesdelplanen. Fraværet av en regional parkeringspolitikk er også et tegn på manglende mål-middel rasjonalitet, i følge flere informanter. Flere pekte på at en fylkesdelplan av den foreliggende type har få virkemidler og at gjennomføring beror på oppfølging innenfor sektorer som samferdselssektoren eller i kommunenes arealpolitikk.

Prosessen med fylkesdelplanen har vært langvarig og omfattende og med vekt på å etablere en *politisk og demokratisk forankring* gjennom styringsgruppen og tilbakemeldinger og vedtak i politiske organer på fylkesnivå. Forankringen i primærkommunene er som nevnt problematisk på grunn av deres smale politiske representasjon. I tillegg kan planen ha fått et slags demokratisk underskudd i forhold til storbykommunene som følge av at fylkespolitikere fra distriktene har så stor makt og innflytelse i prosessen. Det store tidsforbruket til planleggingen førte også til at styringsgruppen måtte søke om forlenget mandat fra det nye fylkestinget, noe som kan innebære en redusert politisk forankring i det nye fylkestinget og i kommunestyrene i regionen. Bybane er et eksempel på et vesentlig element i fylkesdelplanen hvor planleggerne har søkt å styrke den politiske forankringen nasjonalt på departementsnivå (SD), i fylkeskommunen og

i storbykommunene. Selv om forpliktende signaler fra nasjonalt nivå har uteblitt, har en langt på veg lykkes med å få fylkespolitikere og ledende kommunepolitikere til å gå inn for slike transportløsninger og legge dette som premiss for planens forslag til regionale utbyggingsmønstre og med fortetting rundt stasjonsområder.

En *konklusjon* er at prosess og faglig arbeid har søkt å ivareta behovene for effektiv virkemiddelbruk og politisk og demokratisk legitimitet. I praksis har en allikevel støtt på viktige begrensninger ved at virkemiddelbruken tas for gitt (Fra f eks TPNJ), eller begrenses til vanlige typer infrastrukturtiltak, og ved at systemet med politisk representasjon i styringsorganer bare delvis har forankret arbeidet i det nye fylkestinget og i kommunestyrene i regionen. Planens faktiske implementering vil vise om den valgte modell for politisk forankring har vært tilfredsstillende.

Grad av samordning i planen

Spørsmålet vi reiser her er om det er skjedd en reell samordning i planleggingen. Samordning kan skje på ulike ambisjonsnivåer, fra enkel utveksling av informasjon eller tilpassing med sikte på unngå overlapping og dobbeltarbeid til å fokusere mange aktører mot de samme prioriterte hovedmål eller ved å tilpasse aktørenes roller til ønskelige felles eller optimale løsninger basert på flere målfunksjoner og gitte skranker. De førstnevnte eksemplene faller under det vi kan kalle *lave grader av samordning*, mens de to sistnevnte utvilsomt representerer *høyere og mer reelle former for samordnet planlegging*. Typiske *moderate former for samordning* kan være felles styring av tidssekvenser og koblinger mellom tiltak i et handlingsprogram eller gruppering av tiltak og aktører med sikte på å unngå interessekonflikter (negativ samordning).

Deler av planen fremstår som godt samordnet innenfor et langsiktig, helhetlig perspektiv, men uten at gjennomføringsaspekter fremstår som særlig tydelige. De tydeligste perspektivene er de som gjelder rammer og retninger for byutvikling, nedfelt i 5-6 sider med retningslinjer for planleggingen og et plankart hvor bl a ulike alternative byutviklingsretninger er vist. I tillegg er det på kart i meget liten målestokk vist behov for ny transportinfrastruktur, regional grønnstruktur, stamnett for regional busstrafikk, godsterminaler og den regionale senterstrukturen. De fleste kartene bærer preg av å være illustrasjoner i liten målestokk og kan i mindre grad oppfattes som detaljerte anvisninger på planens innhold. Når det gjelder implementering av planen i et 40 års perspektiv reiser planen minst like mange spørsmål som den besvarer. Planen forutsetter en aktiv oppfølging i forhold til kommuneplaner og slår til lyd for å bruke en form for arealregnskap der kommunene redegjør for arealutnyttelsen, og at kravene til utnyttelsesgrad er oppfylt. Planen reiser og spørsmål om kapasitet og finansiell evne i kommuner som er tillagt ansvar for større deler av regionens boligutbygging. Spørsmål om bybane med modeller for ansvar for infrastruktur og drift og en aktiv regional parkeringspolitikk for å balansere trafikken mellom sentrene og regionale målpunkt er aktuelle tema for videre oppfølging. Viktige

elementer i et handlingsprogram med sikte på gjennomføring er skissert, men på en måte som ikke er tydelig og forpliktende i forholdet mellom aktørene.

Fylkesdelplanens grad av samordning kan karakteriseres langs to akser. Den første gjelder sluttproduktet som skisserer en omforenet politikk for byutvikling i et langsiktig, 40-års perspektiv. I et slikt perspektiv tas det stilling til en rekke romlige avgrensninger for utbyggingsområder og lokalisering av viktig transportinfrastruktur. Både disse avgrensningene og anbefalte tettheter i utbyggingsområder har også implikasjoner for kommunenes valg på kortere sikt. Presisjonsnivået og grad av konkretisering bl a på kart er relativt lavt og gir aktører grunnlag for lokale tilpasninger og unntak i gjennomføringen. Vi vil derfor hevde at *grad av samordning ligger på et moderat nivå*, spesielt tatt i betraktning av at gjennomføringsaspektet er viet mindre oppmerksomhet. På den annen side kan en stille spørsmål om ikke den fremlagte fylkesdelplan i en eventuell ny og senere fase kan være grunnlag for mer operative og bindende handlingsprogrammer mellom aktørene. Dersom dette hadde vært tilfelle, måtte vår vurdering av samordningsgraden trukket inn bindende formuleringer som uttrykker ønsker om en slik samlet oppfølgingsprosess. Når dette ikke er formulert i planen, er det etter vår vurdering ikke grunnlag for å antesipere at planen bare er et første av flere trinn hvor gjennomføring tas opp på en måte som befester de foreliggende ansatser til samordning i fylkesdelplanen. Etter vårt syn er det da relevant å vurdere grad av samordning isolert i forhold til arbeidet med den foreliggende fylkesdelplanen, og vår konklusjon om at den oppnådde grad av samordning er *moderat*, forblir uendret.

De institusjonelle rammenes betydning for utfallet

Institusjonelle rammer omfatter organisatoriske rammebetingelser som organisasjonsstruktur, styringssystemer, etablerte planleggingsprosedyrer og finansieringsordninger. Ofte inkluderes også organisasjonskultur og innarbeidede verdier i involverte organisasjoner i definisjonen av institusjonelle rammer og strukturer. Forskning om forutsetninger for en helhetlig areal- og transportplanlegging har vist at vesentlig mer helhetlige tilnærminger vil kreve virkemidler som i dag er fordelt på flere sektorer og styringsnivåer fra staten sentralt og ned til kommunene. Institusjonelle forhold vil imidlertid i stor grad bestemme om den enkelte aktør har interesse av endringen og om nødvendige insentiver er til stede.

I følge våre informanter har planarbeidet *i liten grad søkt å omgå foreliggende rammer* i planleggingen. Snarere har deltakelsen for enkelte vært oppfattet som en mulighet til å dempe behovet for institusjonelle endringer, f eks i form av en kommunereform på Jæren. Kommunenes relativt entusiastiske ønske om deltakelse i planarbeidet må derfor ses i lys av dette. Arbeidet med bybane i TPNJ og senere i Fylkesdelplanen har også lojalt søkt å oppnå tidlig klarering og støtte i Samferdselsdepartementet, men uten å lykkes med å få dette behandlet tidligere enn meldingen om Nasjonal transportplan.

Arbeidet med Fylkesdelplanen har avslørt en rekke problemstillinger med hensyn til de institusjonelle rammene (jfr også pkt 2.4 og 2.10 foran):

- *Fylkesdelplanens status og legitimitet i forhold til kommunene* hva gjelder arealdisponering og byutvikling er uklar og må finne en klarere forankring, primært gjennom plan- og bygningsloven. Det pågående arbeid i Planlovutvalget forventes ut fra mandatet å ta opp denne problemstillingen
- *De institusjonelle rammene rundt Statens vegvesen på fylkesnivå bør vurderes.* Statens vegvesen oppfattes som en viktig og positiv bidragsyter under prosessen, men samtidig og i høringsuttalelser viser etaten klare preferanser for transportløsninger basert på bygging av ny veginfrastruktur. Etatens kompetanse bør søkes utvidet til all transport, inkludert drift. En nærliggende løsning er å etablere en mer komplett regional transportetat, underlagt folkevalgt styring, på regionalt nivå i tråd med Oppgavefordelingsutvalgets innstilling.
- *Konsistent atferd av statsetater på fylkesnivå* kan i større grad tilstrebes slik det ble lagt opp til med koordineringsmøter under ledelse av Fylkesmannen. Slik koordinering bør vurderes mer proaktivt i planlegging og ikke bare ved at Fylkesmannen utøver en meklerrolle i konfliktsaker med innsigelse etter plan og bygningslovens bestemmelser.
- Tilskudd til kollektivtrafikken inngår i rammeoverføringene til fylkeskommunen og blir i praksis lite prioritert i fylkeskommunens budsjettbehandling. Statlige vegbevilgninger oppleves derimot som klart definerte og skjernet mot andre formål på regionalt nivå. For å oppnå mer helhet i den regionale transportpolitikken er det nødvendig å få etablert mer *sammenheng mellom investeringer, drift og kjøp av transporttjenester på regionalt nivå*, jfr Oppgavefordelingsutvalgets innstilling. En regional transportetat er en nærliggende løsning, noe som også ville være et viktig koplepunkt til Nasjonal transportplan i fremtiden
- Planlegging for langsiktig byutvikling og transport er i dag en relativt liten oppgave innenfor fylkeskommunens administrasjon. Arbeidet med fylkesdelplanen var derfor i stor grad avhengig av kjøp av konsulent tjenester og bidrag fra andre etater. En slik løsning er naturlig på kort sikt, men bidrar i mindre grad til å etablere fylkeskommunen som opplagt samlingspunkt for regional planlegging og vil være en svakhet med tanke på det betydelige omfang av oppgaver som er tillagt oppfølging og gjennomføring av planen. Formell styrking av fylkesplanlegging må derfor også følges opp med en *styrking av fagmiljøet i fylkeskommunen*. Dette bør koples til at fylkeskommunen gis flere proaktive virkemidler og oppgaver i forhold til byutvikling og transportplanlegging. Fylkeskommunens sterkeste virkemiddel i dag er på mange måter den reaktive adgangen etter pbl om å gi innsigelse til kommunenes planer
- *Felles prosjekter som bybane kan bidra til å synliggjøre og gi rom for å drøfte ulemper ved dagens institusjonelle barrierer.* Slike prosjekter, som

ligger i en gråson i forhold til etablerte ansvarsforhold og maktrelasjoner, kan bidra til fornyelse av planlegging og endring av stive strukturer ved å skape nye arenaer og nye perspektiver på planleggingen. I Fylkesdelplanen var ideen om bybane en viktig katalysator for arbeidet med fortetting og lokalisering og omdisponering av vernede landbruksarealer. Selve bybanekonseptet bidro til å synliggjøre en mangelfull forvaltningsorganisasjon for kollektivtrafikken i byområdet

- Både på bane- og vegsiden er mye av statens medvirkning i byområder avhengig av lokalt initiativ og lokale omforente løsningsforslag, ofte basert på brukerfinansiering som del av større spleiselag i form av transport- eller vegpakker. Samtidig peker mange på at organiseringen av samferdselssektoren på regionalt nivå ikke legger til rette for å se de ulike transportformer, investeringer og drift i sammenheng og at *en samlet regional transportetat under politisk styring* bør etableres med dette som formål
- *Fylkesplaner og fylkesdelplaner bør få en klarere rolle, ikke bare i forhold til regionale arealspørsmål og langsiktig byutvikling, men også i forhold til statlig samferdselsplanlegging som NTP.* Slik det er nå, er statlige regionale etater med i forpliktende plan- og vedtaksprosesser i areal- og transportplanlegging f.eks. i fylkesdelplaner og fylkesplaner. Samtidig føler mange i fylket at etatenes støtte til lokale løsninger basert på satsing på buss- og baneløsninger ikke blir fulgt opp i den sentrale NTP-prosessen hvor tradisjonelle investeringer i vegprosjekter synes å dominere. At staten har organisert en egen NTP-prosess på fylkesnivå, frikoplet fra fylkesplanleggingen, forsterker inntrykket av uklarhet mellom planformene. Enkelte peker på at dette har ført til utslag av dobbeltarbeid og planleggingstretthet
- Til det institusjonelle rammeverket hører *endringer i lover og forskrifter.* Flere peker på at det er nødvendig med regelendringer for å få adgang til innføring av *vegprising*, bruk av inntekter fra vegprising og bompengoordninger til *drift av kollektivtrafikk* og hjemmel i plan- og bygningsloven for å etablere en *regional parkeringspolitikk.* Adgang til avgiftsbelegging av private parkeringsplasser og grunnlag for etablering av regionale parkeringsselskaper blir også etterlyst

6. Konklusjoner: Helhet – på hvilken måte?

Vår analyse av arbeidet med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren viser et arbeid som har betydelige ambisjoner om å finne omforente og langsiktige løsninger som gjelder byutvikling, jordvernkonflikter og satsing på regionale løsninger for kollektivtrafikken i storbyområdet. Langt på vei har de sentrale aktørene fra stat, fylke og kommuner lyktes i å avklare spørsmål om vegvalg for

videre langsiktig byutvikling. Gjennomføring av prinsipper og langsiktige løsninger i et 40-års perspektiv er imidlertid avhengig både av lojal oppfølging av myndigheter som besitter ulike virkemidler og villighet til mer kontinuerlig oppfølging av ulike elementer i arbeidet og spørsmål som ellers vil oppstå under marsjen videre. Tiden vil vise om planen faktisk har den styrken som prosessen hittil og som enigheten om det foreliggende produktet indikerer. (sentral usikkerhet knyttet til realisme i bybane og kommunenes fortetting mot stasjoner og knutepunkter)

6.1 Konklusjoner om prosessen

Det er relativt bred enighet blant aktørene om formålet med fylkesdelplanarbeidet: Avklare rammer og retninger for framtidig byvekst sett i relasjon til utvikling av et regionalt transportsystem, og i denne sammenheng få ryddet opp i de største arealkonfliktene i området. Valg av planform (fylkesdelplan) ser ut til å være begrunnet i planens formål. Den formelle planformen etter plan- og bygningsloven kan også oppfattes som en viss garanti for at den enighet som oppnås vil gi premisser og forutsigbarhet for senere oppfølging i stat, fylke og kommuner. Det er først og fremst fylkeskommunen som har vært en pådriver for fylkesdelplanen. Andre aktører peker på at tidligere planprosesser (TP 10, TPNJ) har bidratt til å modne problemstillingene og utvikle samarbeidsformene og forståelse for å arbeide innenfor rammen av en fylkesdelplan. Det er ganske bred enighet i dag om at fylkesdelplan er en planform egnet for planens formål.

Innenfor planens perspektiv på langsiktig byutvikling finner vi bred deltakelse fra relevante aktører på ulike nivåer (stat, fylke/region, kommune) og horisontalt i regionen (Jæren/Rogaland). En konklusjon er at alle relevante nivåer og sektorer er representert i organisasjonen, men at etater som representerer baneløsninger og drift av kollektivtrafikk synes å ha en noe indirekte kobling til organisasjonen. Prosessen er klart politisk styrt, men med de begrensninger som blant annet ligger i selve planformen i relasjon til statsetater og kommuner. Det administrative og faglige utredningsapparatet har vært omfattende, noe som i seg selv begrenser mulighetene til politisk detaljstyring.

Til spørsmålet om asymmetrier i maktforholdet mellom aktørene må vi legge til grunn at enkelte aktører i utgangspunktet er dominerende ved at andre aktører i stor grad må innkalkulere deres disposisjoner som premissgivende for sin politikk. Flere av de statlige etatene kan i denne sammenhengen oppfattes som dominante, enten ved at de selv behersker store deler av tiltakskjeden fra plan til gjennomføring, eller ved at de har betydelig myndighet etter lovgivningen. Eksempel på den første kategorien er vegsektoren, mens jordlovsmyndigheter er eksempel på den andre kategorien. På feltet arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kan også kommunene oppfattes som dominante gjennom sin lovbaserte planleggingsmyndighet. Ettersom partene mente å se nytten av en felles planprosess, virker det ikke som asymmetriske maktforhold har gitt spesielt negative utslag under arbeidet. En indikasjon på dette er at fylkeskommunen av de aller fleste nevnes som en sentral aktør i alle faser av arbeidet. Spørsmål om

dominans må imidlertid også ses i forhold til de premisser som var gitt for planleggingen gjennom TPNJ. Her er det innenfor samferdselssektoren lagt sentrale premisser for senere faser av det regionale samarbeidet.

Planen er ikke direkte rettet mot iverksetting, f.eks. gjennom utarbeiding av handlingsprogram, kostnadsoverslag, prioriteringer og utpeking av ansvar og oppgaver. Planens innretting har mer vært orientert mot felles kunnskap og prinsipper enn mot handling. Innenfor samferdselssektoren på sentralt nivå er planen i rimelig grad fulgt opp eller antasipert i regjeringens forslag til Nasjonal transportplan (NTP) og gjennom Stortingets behandling av proposisjonen om bompengefinansiering av prosjekter og tiltak på Nord-Jæren. For øvrig hersker det usikkerhet rundt finansiering av bybane og økte tilskudd til drift av kollektivtilbud i fylket. På arealsiden vil kommunenes arealplanlegging og jordlovmyndighetenes oppfølging av planens prinsipløsninger være vesentlige usikkerhetsmomenter. Politisk og opinionsmessig aksept for økt tetthet i nye utbyggingsområder i tilknytning til det regionale kollektivnettet vil trolig stå sentralt de lokale avveiningene.

Det meste av arbeidet i fylkesdelplanen fremstår som resultat av en desentralisert prosess, tilpasset statlige rammer og styringssignaler. Slike rammer og styringssignaler er første rekke knyttet til arealvern, areal- og transportplanlegging og retningslinjer for håndtering av kjøpesenteretableringer. Statlige etater på regionalt nivå har deltatt aktivt i arbeidet, hatt egne samordningsmøter og sørget for formidling av nødvendige statlige styringssignaler underveis.

Planorganisasjonen prøvde å få til et mer direkte engasjement fra sentrale samferdselsmyndigheter i forkant av NTP når det gjaldt bybanesatsing og kollektivløsninger, men uten å lykkes. Dette er områder som fremstår som usikre også i dag, etter at regjeringens forslag til NTP 2002-2011 er lagt fram.

Fylkesdelplanen har et utpreget langsiktig tidsperspektiv, fram mot år 2040. Planen må ses som et felles grunnlag for kommunenes bindende arealplaner og for sektorplaner, særlig på transportsiden. Planen har viktige funksjoner også på kortere sikt i forhold til statlige myndigheters praktisering av sin innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven og ved å etablere retningslinjer som skal avløse regjeringens midlertidige etableringsstopp for bestemte typer av kjøpesentra.

Planen er konkret i den forstand at den er rettet mot fysiske disposisjoner i form av arealbruksprinsipper og infrastruktur. Viktige deler av transportinfrastruktursatsingen er imidlertid tillagt arbeidet med TPNJ som også videreføres i form av bybaneutredningen. Disse to prosessene er noe faseforskjøvet og noe overlappende i tid og slik at de mest konkrete deler av infrastrukturplanleggingen er tillagt TPNJ-prosessen. Problemet med å innfase planlegging av statlig transportinfrastruktur i regionale areal- og transportplaner er ellers et vel kjent fenomen, jfr vår parallelle studie av Sørkorridoren og erfaringer fra ulike forsøk med regional areal- og transportplanlegging (Arge 1995, Nielsen et al 2000, Strand og Moen 2000).

Planen har betydelige ambisjoner om å oppnå en høy grad av helhet gjennom organisering og bredde i deltakelse og ved bred diskusjon av drøfting av temaer

av stor betydning for den langsiktige byutviklingen i regionen. Denne drøfting omfatter temaer som areal og tetthet, senterstruktur og byvekstretninger, transportinfrastruktur relatert til byutvikling, samt miljø-, areal- og kulturminnevern. Grad av helhet kan sies å være begrenset av at en del viktige beslutninger på transportsiden har skjedd noe på siden av prosessen gjennom TPNJ og oppfølging i NTP og gjennom fylkeskommunens åpenbare problemer med å satse økonomisk på kollektivtrafikken. Det ligger også begrensninger ved at kommunene etter pbl har styringen i spørsmål som gjelder konkret arealdisponering og i Jærkommunenes uttalte ønsker om å beholde stor grad av handlefrihet i spørsmål som gjelder fortetting i utbyggingsområder.

6.2 Konklusjoner om utfall

Fylkesdelplanen fremstår som rimelig konsistent og likeledes med en tilfredsstillende mål-middel rasjonalitet i forhold til sitt hovedformål. Allikevel synes denne rasjonaliteten svekket ved at planen unnlater å ta opp potensialet som ligger i å utvikle en regional parkeringspolitikk og ved at kontrollen av viktige virkemidler tilligger enkeltaktører med stor grad av herredømme over disse.

Prosesen med fylkesdelplanen har vært langvarig og med stor vekt på å etablere en politisk og demokratisk legitimitet gjennom styringsgruppens mandat og sammensetning, samt tilbakemeldinger og vedtak i lokale politiske organer i fylke og kommuner. Denne forankringen kan ha blitt noe redusert ved den smale representasjonen fra primærkommunene og ved at styringsgruppen i slutfasen måtte få sitte på overtid i forhold til den politiske sammensetningen av det nye fylkestinget fra høsten 1999.

Deler av planen fremstår som godt samordnet innenfor en langsiktig, helhetlig ramme, men uten at gjennomføringsaspekter fremstår som særlig tydelige. De tydeligste deler av det omforente produktet er de som gjelder rammer og retninger for byutviklingen, nedfelt i 5-6 sider med retningslinjer for planleggingen, ledsaget av plankart som grovt viser områder for byutvikling og infrastruktur. Plankart og retningslinjer gjelder i forhold til en langsiktig utvikling i regionen, men vil, som et felles produkt, også få klar betydning på kortere sikt. Dette gjelder bl a muligheter til å få bygget ut på omstridte arealer og som grunnlag for å gå videre med planer for bybane og bussnett. Presisjonsnivået i retningslinjer og grad av konkretisering på kart er imidlertid moderat og gir f eks kommunene grunnlag for lokale tilpasninger og unntak i gjennomføringen. Fylkesdelplan etter loven gir heller ingen rettsvirkninger for arealdisponeringen som kunne binde kommunene. Fylkesdelplanen for Jæren omfatter heller ikke noe handlingsprogram med prioriteringer som element i en forpliktende oppfølgingsprosess. Ut fra våre definisjoner konkluderer vi med at planens grad av samordning ligger på et moderat nivå.

Det er i det store og hele for tidlig å si i hvilken grad fylkesdelplanen og bybanesatsingen vil bli fulgt opp gjennom arealplaner etter plan- og bygningsloven eller sektorplaner som framtidige NTP. Spørsmålet om en sterk

satsing på det skisserte regionale kollektivtilbudet ser ut til å ligge fram i tid. I foreliggende NTP-melding har regjeringen lagt fram en rimelig grad av oppfølging av Transportplan for Nord-Jæren, noe som er begrenset til statlige bidrag til vegbygging og dobbeltsporet Stavanger-Sandnes. Behovet for driftstilskudd i storbyområdet er ikke behandlet i meldingen.

Institusjonelle rammer har ikke vært noen vesentlig, direkte begrensning i planarbeidet. Aktørene har i stor grad tatt disse for gitt og tilpasset seg eksisterende rammer og føringer som har vært gitt fra sentrale myndigheter. Aktørene har pekt på en rekke behov for institusjonelle reformer som kunne være ønskelige ut fra planleggingens formål. Mange, men ikke alle, ønsker å bygge opp en sterkere areal- og transportplanlegging på regionalt nivå, undergitt folkevalgt styring. En rekke elementer i dette og andre reformønsker er drøftet foran i case studien.

Vedlegg 3

**Intervjuguide – Helhetlig samferdselspolitikk med fokus på
rolledeling mellom sentrale og lokale myndigheter**

Intervjuguide – Helhetlig samferdselspolitikk med fokus på rolledeling mellom sentrale og lokale myndigheter.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnsinfo:

Navn:

Funksjon:

Hvordan har IP vært involvert i planprosessen?

(Rolle, ansvar, oppgaver, tidsperiode)

1.2 Bakgrunnsvariable (innledende, gjøres kort)

Hva er IP's oppfatning av formålet med planleggingen?

-Hvor kom initiativet til planleggingen fra?

(enkelt aktør, flere, nivå)

-Hvorfor kom dette initiativet da?

(Tilfeldig eller pga. andre prosesser eller hendelser)

-Har planens hovedforankring vært på lokalt regionalt eller statlig nivå?

(lokalt, fylke, stat)

-Har forankringen endret seg underveis i planprosessen?

-Oppfatter IP planen som en helhetlig plan eller er det en sektorplan?

-I hvilken grad oppfatter IP planen å ha store frihetsgrader?

(Hadde IP klare oppfatninger om hva målsettingen med planarbeidet var, hadde IP klare oppfatninger om hvordan planresultat skulle være, for eksempel resultere i investeringsprogram, konkrete anbefalinger eller være mer veiledende for senere planlegging.)

-Hvilket planperspektiv oppfatter IP at planen har?

(Kortsiktig, handlingsorientert, eller langsiktig retningsgivende)

-Har planleggingens innretning og tema blitt sterkt, unødig og eller veldig klart tilpasset aktørene som deltok?

(Temaer tatt inn for å få med aktører med gjennomføringskapasitet, eller tatt ut for å unngå konflikter med viktige aktører?)

1.3 Organiseringen av planprosessen

Synes IP planleggingens styringsorganer, fagorganer og koblingen mellom fag og politikk var godt organisert?

(Hvordan, Hvorfor, Fordeler, Ulemper?)

2 Analysevariable

2.1 Oppfatninger om planprosessen

-Oppfatter IP planprosessen som konfliktfri og god eller var det mye konflikter?

(Kan IP nevne de 2-3 viktige konflikter?)

De forskjellige fasene i planprosessen.

(Tre faser – Planleggingsfasen, Beslutningsfasen, Iverksettingsfasen.)

-Var de viktigste deltakerene i de forskjellige fasene de samme?

(Hvem; lokale, fylke ,stat, Var det variasjoner?)

-Hvilke var de viktigste interesseorganisasjoner/berørte?

(Formelle/uformelle, Deltok, deltok ikke i planleggingen)

2.2 Vertikal og horisontal deltakelse

Hvordan er IPs oppfatning av vertikal og horisontal deltakelse i planprosessen?

Vertikal deltakelse:

-Hvordan er koblingen til kommunale prosesser i forbindelse med planleggingen?

-I hvilken grad var kommunale plan- og beslutningsprosesser viktige for planleggingen?

-Hvis flere kommuner deltok, var det interessekonflikter mellom kommunene?

-Hva er IPs inntrykk av kommunene som har deltatt i planprosessen

-I hvilken grad var fylkeskommunale plan- og beslutningsprosesser viktige for planprosessen?

-Hva er IPs inntrykk av fylkeskommunenes deltakelse i planprosessen?

(Hvilke instanser fra fylket deltok? I hvilke roller?)

-I hvilken grad var statlig plan- og beslutningsprosesser viktige for planprosessen?

-Hva var IPs inntrykk av statlige aktørers (nasjonale og regionale) deltakelse i prosessen?

(Hvilke deltok? I hvilke roller?)

-Var statlige aktører i utakt med seg selv?

(Motstridende signaler?)

2.3 Planprosessens kobling til det formelle plansystemet.

-Har planene fått en god kobling til det formelle plan- og beslutningssystemet
(lokalt , regionalt, nasjonalt?)

-Kan IP nevne noen viktige slike koblinger?

(Nøkkeltkoblinger, inklusive planens egen status. Var det føringer fra formelle planer, formelle planer som planen skal gi føringer til. På hvilken måte?)

-Oppfattes de formelle plansystemene som et problem eller som et hjelpemiddel i forbindelse med planleggingen?

2.4 Asymmetri mellom aktørene.

Hvilke aktører var de dominerende i prosessen?

(Dominante aktører. I hele prosessen evt. relatert til planfasene)

-Var det store forskjeller i innflytelse?

(Mellom sektorer. Sektorenes fagstyre vs. politisk styring - regionalt og lokalt. "Nye" aktører, Aktører med negativ kontroll/"vetorett")

2.5 Sentraliserte vs. desentraliserte planprosesser

-I hvilken grad har de forskjellige nivåene (lokalt, fylke, stat) lagt føringer på planen?

(Faglige? Politiske? Har de forskjellige nivåene vært engasjert i planleggingen underveis i prosessen, eller vært avventende i forhold til resultatet. Forskjeller i forhold til planfasene)

-Kan IP nevne noen eksempler på viktige styringssignaler som kom fra stat, fylke og kommune ved oppstart eller underveis i planprosessen?

(Faglige? Politiske?)

2.6 Planens faglige styrke

-Var kunnskap en viktig begrensning i planarbeidet?

(Manglende kunnskap om tiltak, effekter, kostnader? Manglende planverktøy?)

2.7 Politisk vs. administrativt styrt planprosess.

-IPs inntrykk av om planprosessen har vært politiske eller administrativt/faglig styrt?

(Har politiske aktører vært involvert i planprosessen for eksempel i arbeidsgrupper, styringsgruppe, referansegruppe? I hvilke faser har politikere vært mest aktive? Politisk tyngde. Politikere fra hvilke nivåer?)

-Har IP inntrykk av at politiske aktører har et "eierforhold" til planen?

(Forskjeller? Fra hvilke nivå? I hvilke faser?)

-I hvilken grad har politiske prosesser i tilknytning til planleggingen skapt problemer for planleggingen?

(Innenfor rammen av planleggingen, men også i omgivelsene?)

-Har politisk deltakelse gitt planleggingen fram til beslutningsfasen preg av forhandlinger og kompromiss?

2.8 Institusjonelle rammers betydning for planprosessen.

-Har det vært behov for å "omgå" institusjonelle rammer i planleggingen – og har dette medført utvikling av egne planmessige grep?

-I hvilken grad har planprosessen avslørt behov for endringer/reformer innenfor det institusjonelle rammeverket?

(Formelle, Politiske, Juridiske, Økonomiske? Hva er de største institusjonelle hindringene? Hvordan kan disse fjernes?)

-I hvilken grad er det viktige skjevheter mht kobling til formelle ansvarsområder og implementeringsansvar.

-Er det andre forhold knyttet til de institusjonelle forhold som IP vil nevne?

(Andre saksområders betydning i planprosessen. Grad av handlefrihet i forhold til andre saksområder. Grad av handlefrihet i forhold til aktørenes ansvarsområde. Fordeling av ansvar mellom aktørene. Områder med klart definert ansvarsfordeling vs. områder uten en klar avgrensning.)

2.9 Samordning i planleggingen

-I hvilken grad mener IP at planleggingen er samordnet?

(Hva legger IP i samordning?)

*(Samordningsmekanismer **Lav**: Fordeling av midler innenfor gitt totalramme, Tilpasning med sikte på å unngå overlapping og dobbeltarbeid. **Middels**: Gruppering av aktører for å unngå dramatiske konflikter, Fokuserer aktørene på et*

felles mål og nedprioriter det som ikke bidrar til dette felles målet. Høy: Optimalisering basert på flere mål og skranker. Også viktig i forhold til faser)

-Nevn noen områder hvor en lyktes / ikke lyktes med samordning?

(For eksempel miljødel vs veginfrastruktur. Hvordan søkte en å håndtere manglende samordning?)

3 Planresultat (utfall)

3.1 Planresultat

-I hvilken grad mener IP planresultatet er preget av mål-middel rasjonalitet?

(Var planprosessen effektiv? Løser planen problemet? Er de viktigste virkemidlene inkludert? Oppfyller planen forventningene IP hadde til den?)

-I hvilken grad mener IP planen ivaretar hensynet til demokrati og politisk legitimitet?

(Forholdet mellom mål-middel rasj. og politisk legitimitet, Faglig styrke og politisk støtte. Vektlegging mellom hensyn til effektivitet og demokrati)

-Hva er de viktigste barrierene for gjennomføring?

3.2 Generelt.

-I hvilken grad tror IP planen slik den framstår blir gjennomført?

-Hva er de største hindringene mot å få til et mer helhetlig grep?

-Hva oppfatter IP som hovedkonflikten mellom en helhetlig tilnærming til planlegging og et mål om mest mulig effektive sektorvise planprosesser.

(Hvilke konflikter opplevde en – hva, hvorfor? Skapte dette prosesskonflikter? Hvordan ble disse løst?)

-Hva mener IP er de største fordeler og ulemper med planformen og planresultatet?

-Er dette en planform som burde få en mer formalisert plass innenfor samferdselsplanleggingen, i tilfelle hvordan?

-Ser IP om/hvordan denne planprosessen kan knyttes til det nye strategiske grep innefor den nasjonale samferdselsplanleggingen.

(mhp. strategi, langsiktighet, helhetlighet. Behov for bedre koblinger eller ikke?)

-Kan IP nevne 2-3 faktorer IP ville lagt større vekt på hvis planleggingen startet i dag?

-Kan IP nevne 2-3 faktorer IP ville lagt mindre vekt på hvis planleggingen startet i dag?

-Noe annet IP vil trekke fram og som er av betydning for resultatet av planleggingen?