

Medvirkning og innflytelse?

Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002 – 2011

Inger-Anne Ravlum og Tor Lerstang

Tittel: Medvirkning og innflytelse?
Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002-2011

Title: Transport planning: County Level Involvement and Influence

Forfattere: Inger-Anne Ravlum
Tor Lerstang

Author(s): Inger-Anne Ravlum
Tor Lerstang

Dato: 03.2002

Date: 03.2002

TØI rapport: 562/2002

TØI report: 562/2002

Sider 19

Pages 19

ISBN Papir: 82-480-0249-7

ISBN Paper: 82-480-0249-7

ISBN Elektronisk:

ISBN Electronic:

ISSN 0808-1190

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde: Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet

Financed by: Ministry of Transport and Communications and Directorate of Public Roads

Kvalitetsansvarlig: Jan-Vidar Haukeland

Quality manager: Jan-Vidar Haukeland

Emneord: Fylkeskommune
Handlingsprogrammer
Nasjonal transportplan
Samferdselsetatene
Transportplanlegging

Key words: Action programme
County
National Transport Planning
Regional level
Transport agencies

Sammendrag:

Fylkeskommunene opplever ikke at de har medvirket og hatt innflytelse over transportetatens utforming av handlingsprogrammene. Likevel mener de at det er samsvar mellom egne prioriteringer og særlig vegkontorenes handlingsprogrammer. Dette henger antakeligvis sammen med at fylkenes prioriteringer ligger fast over lengre tid, det er lite økonomisk rom for nye tiltak og fylkene og vegkontorene opplever at de har felles interesser. Etatene har i liten grad lagt vekt på samordning og tiltak som utvikling av knutepunkter, terminaler og tiltak for kollektivtransporten. Luftfartsverket har vært på siden av det regionale arbeidet, men også Kystverket har deltatt lite. Vegkontorene har drevet prosessen og har god kontakt med fylkeskommunene. Jernbaneverket har i noen fylker bedret samarbeidet med fylkeskommunen. I de fylkene hvor fylkeskommunen over tid har arbeidet for å utvikle en helhetlig og endringsorientert samferdselspolitikk, har fylkene mer innflytelse over etatenes prioriteringer og bidrar til at etatene i større grad må samordne seg. Rapporten bygger på intervjuer med sentrale aktører i planprosessen i tre fylker.

Summary:

Norwegian counties were supposed to participate in the work with the Transport Planning Programmes of the four transport agencies. The agencies were supposed to coordinate their work and facilitate joint measures such as junctions, terminals and public transport. The counties did not find the process participatory. Even though, the priorities of the Public Roads Administration and the counties' priorities are in line with each other. This might be due to: i) the priorities of the counties are consistent over time, ii) the budgets do not give room for new measures, iii) the Public Roads administration and the counties have common interests. Those counties that have developed a comprehensive transport policy also had more influence, independent of how their participation was organised. The transport agencies have not coordinated their work with and have not put emphasis on junctions, terminals or public transport measures. Norwegian Air Traffic and Airport Management has not prioritised the regional co-operation. The National Coastal Administration has participated, but rather passively. The Public Road Administration had the closest relations with the counties, while the National Rail Administration have improved their contacts with the counties during the process.

Language of report: Norwegian

Transportøkonomisk Institutt
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Institute of Transport Economics
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

I følge retningslinjene fra Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet, skulle fylkeskommunene medvirke i arbeidet med og ha innflytelse over samferdselsetatenes handlingsprogrammer. Det var også forutsatt fra departementene at etatene skulle samordne handlingsprogrammene på de områdene de har felles interesse. Med utgangspunkt i intervjuer med sentrale aktører i planprosessen i tre fylker, drøfter denne rapporten om prosessen har vært i overensstemmelse med målsettingene. Rapporten trekker fram mulige forklaringer på hvorfor det eventuelt ikke har skjedd, hva som kan ha bidratt til variasjoner mellom fylkeskommunene og hva som kan bidra til mer samordning mellom etatene og til at fylkeskommunen kan få mer innflytelse over samferdselsplanleggingen.

Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet. Rapporten er den fjerde i en rekke som omhandler ulike sider ved Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Den første omhandler etatenes og fylkeskommunenes arbeid med de fylkesvise utfordringsdokumentene (Stenstadvold og Lerstang 1997), den andre om de nasjonale etatenes samarbeid om Nasjonal transportplan (Ravlum 2000). Den tredje rapporten omhandler Stortingets behandling av Nasjonal transportplan (Ravlum og Stenstadvold 2001).

Inger-Anne Ravlum har vært prosjektleder og har skrevet rapporten med bidrag fra Tor Lerstang, som også har deltatt i datainnsamlingen. Jan Vidar Haukeland har kvalitetssikret arbeidet. Sluttredigeringen er utført av Bjørg Mannsverk.

Oslo, mars 2002
Transportøkonomisk institutt

Knut Østmoe
instituttssjef

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning, problemstillinger og metode	1
1.1 Problemstillinger	2
1.2 Metode	2
2 Arbeidet med handlingsprogrammene	4
2.1 Organisering av prosessen og styringsgruppas funksjon	4
2.1.1 Hordaland	4
2.1.2 Nordland	4
2.1.3 Vestfold	5
2.2 Samarbeid mellom de enkelte etatene og forholdet til fylkeskommunen	5
2.2.1 Statens vegvesen	5
2.2.2 Luftfartsverket	5
2.2.3 Jernbaneverket	6
2.2.4 Kystverket	6
2.3 Hva fylkene er opptatt av å ivareta	6
2.3.1 Kollektivtransport sentralt i Hordaland	6
2.3.2 Bo- og arbeidsmarkedsregioner ny tilnærming i Nordland	7
2.3.3 Stasjonsutvikling og gang- og sykkelveger i Vestfold	7
2.4 Medvirkning og innflytelse?	8
2.4.1 Hordaland	8
2.4.2 Nordland	9
2.4.3 Vestfold	9
2.4.4 Innflytelse og medvirkning eller avmakt?	10
2.5 Mer helhet og samordning mellom etatene?	11
3 Fylkespolitisk behandling	13
3.1 En annen og bedre politisk prosess?	13
3.1.1 Tradisjonell behandling av handlingsprogrammene	13
3.1.2 Utfordringsdokumentene - en bedre prosess i fylkene?	14
4 Oppsummering og mulige forbedringer	15
4.1 Oppsummering	15
4.2 Mulige forbedringer	16
4.2.1 Ulike forventninger til planprosessen	16
4.2.2 Økt fylkeskommunal medvirkning og innflytelse	16
4.2.3 Mer samordning og helhet	17
4.2.4 Annen angrepsvinkel mulig	18
5 Litteraturliste	19

Sammendrag:

Medvirkning og innflytelse? Samferdselsetatenes handlingsprogram 2002 - 2011

Parallelt med Stortingets behandling av Nasjonal transportplan i februar 2001, startet etatenes arbeid med å utarbeide handlingsprogrammene. I dette arbeidet skulle fylkeskommunene sikres medvirkning. "Det bør også i arbeidet med handlingsprogrammene legges opp til et tverretattlig samarbeid, slik at en får den nødvendige samordningen mellom ulike prosjekter og tiltak," heter det i retningslinjene for arbeidet. I hvert fylke ble det derfor opprettet egne styringsgrupper bestående av representanter fra de fire transportetatene, fra fylkeskommunene og fra fylkesmannen.

I denne rapporten har vi sett på om arbeidet med handlingsprogrammene fremmet medvirkning og innflytelse fra fylkeskommunens side, og om det ble lagt vekt på samordning mellom de fire transportformene. I Nordland, Hordaland og Vestfold har vi intervjuet de aktørene fra fylkeskommunen – både fra administrasjonen og fra fylkestinget – og fra vegkontorene som har vært mest sentrale i arbeidet med handlingsprogrammene.

Variasjon mellom etatene

Vegkontorene har drevet arbeidet i styringsgruppene og hatt kontakt med fylkeskommunene. Jernbaneverket og Kystverket har deltatt i varierende grad. Luftfartsverket har vært på siden av de fylkesvise prosessene. Arbeidet i styringsgruppa har følgelig i stor grad dreid seg om vegkontorets prosjekter og tiltak. Aktørene i den fylkesvise prosessen gir ulike forklaringer på disse trekkene:

- Vegkontoret har bedre kontakt med fylkeskommunene enn de andre etatene. Fylkeskommunene skal også ha vesentlig innflytelse over investeringer på det øvrige riksvegnettet. Men også de delene av handlingsprogrammene hvor fylkene kun skal uttale seg (stamvegene), utviser fylkeskommunene et stort engasjement. Det er derfor ikke det formelle styringssystemet som kan forklare variasjonene mellom etatene.
- Jernbaneverkets, Luftfartsverkets og Kystverkets tiltak og prioriteringer bestemmes sentralt. Deres regionale representanter har mindre innflytelse over handlingsprogrammene enn det vegkontoret har. Det

skaper ubalanse i samarbeidet. For vegkontoret oppleves det som at de andre etatene er invitert til å diskutere vegsektorens prioriteringer, mer enn et samarbeid der alle må yte sitt.

Variasjon mellom fylkene

I Hordaland hadde styringsgruppa flere møter enn det minimumet retningslinjene for arbeidet satte opp. Det ble også satt ned egne arbeidsgrupper for særskilte tema innenfor vegkontorets ansvarsområde, hvor fylkeskommunen og også Jernbaneverket og politiet deltok. I de to andre fylkene har styringsgruppa kun avholdt de to møtene de var pålagt å holde, og kontakten mellom fylkeskommunene og etatene – i første rekke vegkontoret – har skjedd utenom styringsgruppa.

I Hordaland hadde fylkeskommunen og Bergen kommune klarere forventninger til arbeidet med handlingsprogrammene, og de arbeidet mer aktivt overfor særlig vegstaten for å fremme sine synspunkter enn det de to andre fylkeskommunene gjorde. Vi tror mye av dette henger sammen med at Hordaland har en mer avklart samferdselspolitikk og har ressurser til å fremme den:

- Før arbeidet med handlingsprogrammene startet, hadde Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune drøftet gjennom mål og utfordringer for samferdselspolitikken. Bergensprogrammet har spilt en sentral rolle i dette. Fylkeskommunen har også vedtatt en egen plan for fiskerihavner og har tatt initiativ til en landsdelsplan for kysten. Fylkeskommunen har gjort vedtak som gir klare styringssignaler til etatene.
- Hordaland, og særlig Bergen og omegn, har store samferdselspolitiske utfordringer. Fylket og bykommunen har antakelig også flere med plankompetanse og ressurser å avse til samferdselsplanlegging enn mindre fylker.
- Bergensprogrammet og ulike bompengeprojekter (Hordalandsprogrammet) gir Hordaland utsikter til flere "friske penger" på samferdselsområdet enn det de to andre fylkene har i utsikt.

Ikke medvirkning, men likevel innflytelse

I alle fylkene sier representantene for administrasjonen og fra fylkestinget at de ikke opplever at de i særlig grad har medvirket til arbeidet med handlingsprogrammene. Fylkeskommunene mener de kom til dekket bord og at det ikke var substansielle drøftinger i styringsgruppa over reelle prioriteringer. Likevel mener alle fylkeskommunene generelt at det er et godt samsvar mellom egne prioriteringer og de prioriteringene etatene har lagt seg på.

Fylkeskommunene mener altså at medvirkningen har vært minimal, at de ikke har innflytelse, men at resultatet i stor grad er i overensstemmelse med deres prioriteringer.

Dette gjelder først og fremst vegkontorenes handlingsprogrammer. For de øvrige etatene har fylkeskommunene stort sett vært opptatt av å få eget fylke høyere opp på prioriteringslista. De har ikke gått inn på omprioriteringer innenfor eget fylke.

Hvordan er det så mulig å ha innflytelse over vegkontorets prioritering uten å medvirke i prosessen?

- Styringsgruppene er ikke den viktigste kanalen for innflytelse for fylkeskommunene. Det er de vedtatte fylkeskommunene har gjort før arbeidet med handlingsprogrammene startet, for eksempel i forbindelse med utfordringsdokumentet eller i høringsuttalelsene til NTP, som gir styringssignal til statsetatene. De fylkene som har arbeidet med samferdsel og som er endringsorienterte (jf Hordaland og Bergensprogrammet), vil også kunne påvirke utviklingen.
- Det ligger årelang planlegging og fylkeskommunale vedtak fra langt tilbake til grunn for de prioriteringene vegkontorene gjør. Handlefriheten til fylkeskommunene og etatene på kort sikt er begrenset. Midlene er disponert på transportsektorene, til særskilte tiltak – for eksempel trafiksikkerhet – og allerede igangsatte investeringsprosjekter. Blir det ledige midler, er det alltid et etterlengtet prosjekt som står på vent. Planene ruller og går. Så lenge de økonomiske rammene ikke økes betraktelig, er det lite rom for nytenking og nye prioriteringer.
- Fylkeskommunene og vegkontorene er gjerne samstemte i prioriteringene. Om det er vegkontoret som påvirker fylkeskommunen eller omvendt, kan vi ikke konkludere med. Vi vil likevel tro at det er vanskelig for fylkeskommunen å legge til grunn en helt annen prioritering enn den som anbefales fra vegkontoret. Dette kan være en forklaring på at fylkeskommunen mener at de ikke har innflytelse, men likevel er enige i forslaget fra vegkontoret.

Samordner ikke mer enn nødvendig, men likevel et framskritt

Ikke noen av de fylkene vi undersøkte, rapporterer om et utstrakt samarbeid mellom etatene. Etatene har arbeidet fram handlingsprogrammene hver for seg. Både representanter for vegkontorene og fra fylkeskommunene mener at handlingsprogrammene ikke legger til rette for helhetlige prioriteringer og å se transportformene i sammenheng. På dette punktet har man oppnådd lite gjennom handlingsprogrammene.

Fylkeskommunen har vært opptatt av utvikling av knutepunkter, av stasjonsområder eller terminaler. Men de klarer jevnt over ikke å finne ledige midler til dette, og de har i liten grad klart å påvirke etatene til å gjøre slike prioriteringer. *Tiltak eller prosjekter som skulle bedre samspillet mellom transportsektorene, faller mellom to stoler. Det samme gjelder tiltak for å bedre kollektivtransporten.* Dette er til tross for at retningslinjene for etatens arbeid med handlingsprogrammene klart trekker fram slike prosjekter og tiltak.

De vi snakket med, trekker fram noen forklaringer:

- Etatene har separate budsjetter og må følge opp retningslinjer fra sentralt hold. Friheten til å komme andre etater i møte på prioriteringer, blir liten. Etatene er "låst fast" på regionalt nivå. Luftfartsverket bruker sin finansiering gjennom avgifter og brukerbetalning, som argument for at deres tiltak ikke skal behandles i sammenheng med de andre etatenes.
- Det er ikke på forhånd klarlagt hva samordningen skal gå ut på, og hva man ønsker å oppnå.
- Man trenger trafikk- og transportanalyser, bla av regionale konkurranseflater, for å kunne gjøre reelle vurderinger av effektivitet på tvers av sektorene. Etatene mangler verktøy for å sammenligne tiltak på tvers av sektorene. Det er varierende plankompetanse i etatene.

Fylkestingenes behandling lite endret

En samtidig behandling av alle etatenes handlingsprogrammer gir fylkestinget mulighet til å se transportpolitikken i sammenheng, og de fleste mener dette var en fordel. Noen mener likevel at saksmengden ble for stor til ett og samme fylkesting. En mer samordnet saksframstilling ville være en fordel for fylkespolitikkerne.

Fylkespolitikkerne mener selv at de i større grad er opptatt av en helhetlig samferdselspolitikk nå enn ved tidligere planrullinger. Likevel var behandlingen i fylkestinget ikke særlig annerledes enn det man har vært vant til fra før: Det er først og fremst veginvesteringene som vekker interesse.

Vi tror at noe av grunnen til dette kan spores tilbake til:

- Det beslutningsgrunnlaget fylkeskommunen har fått, legger ikke til rette for at fylkeskommunen kan se sektorene i sammenheng. De fleste fylkeskommunene har ikke ressurser og kompetanse til å gjøre dette selv. Hvis ikke fylkeskommunene har gjort en jobb på forhånd, har de ikke mulighet til å gjøre det når handlingsprogrammene kommer til behandling.
- Luftfartsverket har ikke kontakt med fylkeskommunene. Det samme gjelder til dels Kystverket, men her har det vært noe mer kontakt enn tidligere. Jernbanelaget har bedret kontakten til fylkene, men dette har ikke fått konsekvenser for selve handlingsprogrammet.

Fylkeskommunene ønsker å lede arbeidet, men må selv vite hva de vil

Representantene fra fylkeskommunene ønsker jevnt over at ansvaret for det tverrsektorielle arbeidet med handlingsprogrammene ble lagt til fylkeskommunene. Flere er også opptatt av funksjonsfordeling mellom etatene og fylkeskommunene, av administrative grenser mellom fylkene og mellom fylket og kommunene, skillet mellom drift og investeringer og forskjeller i finansieringsformer. Dette prosjektet har ikke gitt rom for å gå videre i en drøfting av slike mer grunnleggende endringer av styringssystemet.

Vårt hovedinntrykk er likevel at alternative måter å organisere styringsgruppa på, ikke vil bety like mye som at fylkeskommunene har klare mål og prioriteringer. Arbeidet med Nasjonal transportplan burde være en mer *kontinuerlig* prosess, der fylkeskommunen gjennom egen planlegging og policyutforming burde kunne tilrive seg en mer sentral rolle:

- På forhånd bør fylkeskommunene og etatene identifisere klart hvilke *problemer* som må løses gjennom tverrsektorielt samarbeid. De regionale strategiske analysene som nå skal gjøres i forbindelse med den kommende planrulleringen, kan bidra til å finne hvilke problemer som krever at transportformene ses i sammenheng.
- Det er ikke tilstrekkelig at departementene generelt påpeker at det skal legges vekt på knutepunkt og terminaler. Departementene og de sentrale etatene bør kunne plukke ut noen sentrale og konkrete problemområder, for så å gi oppdrag til de regionale aktørene om å løse dem. Det bør kunne baseres på de problemområdene som de regionale prosessene allerede har identifisert. Dette bør også ses i sammenheng med forsøkene med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemer i større byområder som nå settes i gang.
- For at det tverretatlige samarbeidet skal være reelt, og bør det følges opp av noen frie midler som ikke er bundet til en bestemt etat. En andel av pengene bør følge problemene og ikke etatene.

Summary:

Transport planning: County Level Involvement and Influence

This report examines the regional work done on the Transport Planning Programs of the four transport agencies in Norway. This work started after the white paper on the National Transport Plan was submitted to parliament. The Ministry of Transport and the Ministry fisheries presupposed that the counties were ensured influence. The Ministries also encouraged co-operation between the different agencies, so that the necessary co-ordination between the different projects and schemes would be achieved. Therefore separate steering committees in each county were set up, consisting of representatives from the four transport agencies, from the counties, and the state's representative (governor).

The report is analysing i) to what degree the counties did participate and where given influence in the planning process; ii) to what degree the four transport agencies; the Norwegian Air Traffic and Airport Management; the National Coastal Administration; the National Rail Administration, and the Public Road Administration did manage to coordinate their measures and Transport Planning Programmes.

We have conducted interviews in three counties with those representatives – both from the administration and the political council in the counties, as well as representatives from the regional road agencies – who were the most central in the transport planning process.

Variation between the agencies

The Public Road Administration, through their regional agencies, has administrated the steering committees. The participation of the Norwegian Air Traffic and Airport Management, the National Coastal Administration and the National Rail Administration has varied across the counties, the Norwegian Air Traffic and Airport Management being the most laid back. Consequently, road planning has dominated the discussions in the steering committee.

The responsibility for the regional road planning is given to the regional agencies, while in air, coastal and railroad planning it is given to the central agencies. Due to this, the regional road agencies have more influence

than the regional agencies of the other transport sectors, causing an imbalanced co-operation situation.

Variation between the counties

A minimum amount of steering committee meetings is set in the guidelines from the ministries. In Hordaland county, more meetings than this amount were held. Work groups within road transport planning were also set, where both the county, the National Rail Administration and the Police participated. In the other two counties that were interviewed (Nordland and Vestfold), only the minimum number of meetings was held. The contact between the counties and the agencies in this two counties was more ad hoc.

In Hordaland, the county's expectations related to the planning programmes were explicitly formulated, and the county was more active in the promotion of its transport views than the other two counties. We think this could be related to the fact that Hordaland has more well defined transport policy, and also has the resources to promote it. The following should be noted:

- Bergen municipality and Hordaland county had already discussed the objectives and challenges of their transport politics before starting their work on the planning programme. Separate scheme-plans were set up, as the Bergen Programme, the plan for the fishery harbours, and the regional coastal plan.
- More resources are available for transport planning in Hordaland county than in the other two counties. This is due to the county's size and the great transport challenges it faces. In addition, Bergen is the country's second largest city resulting in even more resources.
- The Bergen Program and different toll road projects give Hordaland more "fresh money" to spend on transport schemes compared to the other two counties.

Influence despite of no participation

None of the counties interviewed felt that they had been involved in or had influence on the work with the Transport Planning Programmes. Instead the counties feel that they were served solutions, and did not participate in substantial discussions about actual priorities. *Even though the counties' participation and influence has been minimal, there experience a consistency between the counties own priorities and the priorities of the agencies.*

The main reasons how it is possible to obtain consistency without participating are:

- The steering committee is not the most important channel for a county's influence in transport planning. The counties influence the agencies through the resolutions that were passed ahead of the work with the Transport Planning Programmes. Therefore, counties that are change oriented and focused on transport politics, will then also be able to influence the direction of transport planning development, as is seen in Hordaland.
- Years of planning and county resolutions form the basis for the priorities that the regional road agencies' make. This puts limitations on both the agencies' as well as the counties' freedom of action in the TPP process. The means are earmarked to the different transport sectors for specific schemes and projects already in process and there is always a long pipe line of projects waiting to be initiated. As long as the economic framework does not increase significantly there is little space left for innovation and new prioritisations.
- The counties and the regional road agencies are mainly consistent in their priorities, making it difficult to determine which of the parties influences the other. Still, we find reason to believe that it is difficult for the counties to make a totally different priority than the one recommended by the road agency. Cooptation may explain why the counties feel they have no influence, but yet agree with the road agency's proposal.

This mainly concerns road planning. For the other agencies, the counties were mainly concerned with ensuring that their county was prioritised in the transport planning. The counties were not concerned with re-prioritisation within each county.

The contact between the counties and the transport agencies has varied.

No more co-ordination than necessary, but still a step forward

None of the counties that were examined, reported extensive co-operation between the agencies, each TPP was drawn up separately. None of the parties involved mean that the TPPs promotes the ability to see the different sectors in relation to each other, so as to be able to create an overall planning programme. Little has been achieved regarding this.

The counties are concerned with junctures, station areas and terminals, but it is difficult to find the means for such schemes and they have not managed to influence the agencies to prioritise this. *Despite of the guidelines for the agencies' work with TPP, schemes that improve the co-ordination between the different sectors as well as schemes for improving public transport, are in fact not feasible.*

According to the interviewed parties, this may be due to the following:

- All the agencies have separate budgets and have to follow central instructions. This results in limited ability to accommodate other agencies in their planning. The agencies are more or less "locked" at the regional level.
- No ways of co-ordination or goals of achievement are defined prior to the work on the TPP.
- In order to perform realistic assessments of the effectiveness across the sectors, traffic and transport analysis of i.a. regional segments of competition are necessary. In addition, the planning competence varies between the sectors

Few changes in the treatment of the counties

Treating the different TPPs as a whole gives the FYLKESTING(FT) the opportunity to see the connection between the transport politics in different sectors. A disadvantage, as is pointed out by some, is that the caseload will be too large for one council meeting to handle. Due to the increased concern of county politicians for comprehensive transport policies, a more co-ordinated presentation would be an advantage. However, there are in fact very small changes in the concerns of the council – road investments are still of greatest importance.

We believe this can be explained by the following:

- The decision framework given to the counties, does not induce a comprehensive view of the different sectors. The counties themselves lack competence and resources to do so.
- The Norwegian Air Traffic and Airport Management have had no contact at all with the counties during the planning process. This also partly counts for the

Coastal Administration, though the contact has increased lately. The National Rail Administration has also improved their contact, but this has not affected the Transport Planning Programme itself.

The counties wish to lead the process

All over, the counties wish to lead the TPP process. There is also a concern regarding:

- the allocation of functions between the agencies and the counties
- administrative boundaries between counties
- administrative boundaries between counties and municipalities
- division between maintenance and investments in the budgetary system.

In this study, there was no room for discussing such reforms further.

However, our main impression is that it is of greater importance that the counties have well defined objectives and priorities than alternative ways of organizing the steering committee. The work on the National Transport Plan should be more of a continuous process, where the

counties should strive towards a more central role through their own planning and policy design.

Finally, the following should be noted:

- The counties and the agencies should seek to identify specific transport problem areas demanding inter-sectorial co-operation. Regional strategic analysis that will be carried out in connection with the upcoming rolling of the National Transport Plan, may contribute to finding the areas that demand this type of co-operation.
- It is not sufficient that the ministries stress the importance of junctions and terminal plans. They should point out central and concrete problem areas, and design tasks for the regional parties based on those already identified by the parties themselves. One should also learn from the attempts on alternative administrative organisation of transport systems in greater city areas that are now in process.
- The inter-sectorial co-operation should receive more flexible means that are not limited to one certain sector. A share of this money can be spent on a follow-up on the problem areas themselves, instead of being distributed in each sector separately.

1 Innledning, problemstillinger og metode

Arbeidet med Nasjonal transportplan, som omhandler alle de fire transportformene – vegtrafikk, jernbane, kyst- og luftfart – ble påbegynt sommeren 1998. Etter et omfattende arbeid i etatene, i etatenes regionale ledd, i fylkeskommunene og i departementene, ble Nasjonal transportplan oversendt Stortinget i september 2000. Meldingen ble behandlet i Stortinget i februar 2001. Parallelt med stortingsbehandlingen startet etatenes arbeid med handlingsprogrammene.

Helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene er sentrale målsettinger for hele NTP-prosessen. I tillegg skulle medvirkningen fra berørte interesser – og særlig fra fylkeskommunene, både administrativt og politisk – styrkes.

I arbeidet med handlingsprogrammene skulle fylkeskommunene gis mulighet til medvirkning gjennom deltakelse i tverretatlige styringsgrupper. I tillegg er fylkeskommunene et ledd i den formelle beslutningsprosessen. De skulle ha vesentlig innflytelse over prioriteringene innenfor den fylkesfordelte investeringsrammen for veg, og de skulle avgi uttalelse også om de andre etatenes handlingsprogrammer. I tråd med Stortingsmeldingen om Kommune, stat, fylke – en bedre oppgavefordeling (St.meld. nr 31 (2000-2001)), er den regionale innflytelsen styrket ved at fylkeskommunenes prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt innenfor de føringer som er fastlagt av Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Samferdselsdepartementet sendte den 25. oktober 2000 ut retningslinjer for arbeidet med de sektorvise handlingsprogrammene. Her heter det bla:

”Det ble i departementets retningslinjer for planarbeidet lagt vekt på å styrke fylkeskommunenes rolle og medvirkning i planprosessen både politisk og administrativt. På administrativt nivå er dette gjort ved etablering av referansegrupper med deltakelse fra berørte avdelinger i fylkeskommunen og under fylkesmannen. Departementet forutsetter at det lokale arbeidet med handlingsprogrammene tilpasses den tiden som står til rådighet, og legges opp slik at de referansegrupper som har deltatt i planarbeidet på fylkesnivå, også får anledning til å følge arbeidet med handlingsprogrammene.

Det bør også i arbeidet med handlingsprogrammene legges opp til et tverretatlig samarbeid, slik at en får den nødvendige samordningen mellom ulike prosjekter og tiltak. Graden av samarbeid vil måtte tilpasses berøringspunktene mellom de ulike transportformene, og således variere både mellom sektorer og ut fra geografiske avgrensninger.

Handlingsprogrammene skal forelegges fylkeskommunene til uttalelse samtidig våren 2001. Etter høring i fylkeskommunen skal den enkelte etat selv endelig fastsette de enkelte program.”

Den 2. mai sendte det tverretatlige sekretariatet for etatenes arbeid med Nasjonal transportplan brev til vegkontorene, Jernbaneverkets og Luftfartsverkets regionkontorer og Kystverkets distriktskontorer. Her skisseres hvordan etatene skal utarbeide sine handlingsprogram (Vegdirektoratet 2000). Her understrekes det at behovet for samordning og de konkrete tverretatlige berøringspunktene må avgjøre graden av tverretatlig samarbeid. Det skal opprettes lokale styringsgrupper som skal være ansvarlig for den tverretatlige prosessen. Som et minimum legges det opp til:

- ”Ett oppstartsmøte etter at Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan er lagt fram. (...) På dette møtet kartlegges tverretatlige berøringspunkter samt behovet for ytterligere kontakt.
- Ett møte i slutfasen (februar 2001), der man oppsummerer sine planer i forhold til tverretatlige berøringspunkter, og man blir enige om omfanget av den felles oppsummeringen som skal legges fram for fylkeskommunen.
- Styringsgruppene skriver oppsummeringene innen 15. mars 2001.

(...) Hver etat må i tillegg vurdere om de har selvstendig behov for møter med fylkeskommunene eller andre utover minimumsbehovet. Dette vil sannsynligvis først og fremst gjelde Statens vegvesen og Kystverket (spesielt havnesektoren).”

Etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan, ga Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet supplerende retningslinjer knyttet til økningen av de økonomiske rammene.

1.1 Problemstillinger

Det vil være nyttig å dele rollen til fylkeskommunen i:

- *Medvirkning*, som innebærer å delta i styringsgrupper og ha anledning til å komme med sine synspunkter.
- *Innflytelse*, som innebærer at fylkeskommunen har innvirkning på innholdet i handlingsprogrammene. Som formelt forvaltningsnivå og del av det demokratiske styringssystemet skal fylkeskommunene dessuten ha vesentlig innflytelse over innholdet i deler av handlingsprogrammet for veg.

Vi vil sette fokus på:

- Hvordan *prosessen* mellom fylkeskommunene og transportetatene (bl a gjennom styringsgruppa) er organisert og om det fremmer medvirkning og innflytelse.
- Hvilke saker og hensyn som fremmes av fylkeskommunen, og om en eventuell medvirkning eller innflytelse får substansiell betydning for *innholdet* av handlingsprogrammene.

Vi vil dele analysen inn i to faser: Arbeidet med utformingen av handlingsprogrammene og den fylkespolitiske behandlingen av forslagene til handlingsprogram. Deretter vil vi skissere hva som trekkes fram av mulige forbedringer i samhandlingen mellom etatene og fylkeskommunene.

Kapittel 2: Arbeidet med handlingsprogrammene	Prosess	Hvordan la de fire etatene opp til å sikre fylkeskommunenes medvirkning? Hvordan opplever fylkeskommunene samspillet med transportetatene underveis i prosessen? Ble deres medvirkning og innflytelse sikret, og hvordan ble den i tilfelle sikret? Varierer dette mellom transportformene?
	Innhold	Hva la fylkeskommunene vekt på i arbeidet med handlingsprogrammene? Legger forslagene til handlingsprogram til rette for helhetlige prioriteringer og å se transportformene i sammenheng?
Kapittel 3: Fylkespolitisk behandling av handlingsprogrammene	Innhold	Opplever fylkeskommunene at de har hatt innflytelse over etatenes handlingsprogram? Opplever fylkene samsvar mellom egne prioriteringer og forslagene til handlingsprogram?
	Prosess	Hvordan artet den fylkespolitiske behandlingen av etatenes handlingsprogrammer seg nå sammenlignet med tidligere? Er en samtidig presentasjon og behandling av handlingsprogrammene en forbedring? Legger fylkeskommunene mer vekt på samordning mellom transportformene?
Kapittel 4: Forbedringspunkter til neste runde?	Innhold og prosess	Hvordan ser fylkeskommunene og etatenes representanter for seg at prosessen rundt handlingsprogrammene kan utvikles videre? Kan handlingsprogrammene forbedres slik at de danner et bedre grunnlag for den politiske prosessen?

1.2 Metode

Vi har valgt å se nærmere på Nordland, Vestfold og Hordaland med Bergen. I disse tre fylkene har vi tidligere sett på prosessen med de lokale utfordringsdokumentene (Stenstadvold og Lerstang 1999). Vi har dermed grunnlag for også å kunne se de to prosessene i sammenheng.

I valget av fylker ble de i sin tid lagt vekt på å få med et fylke med storby og at fylkene var plassert i ulike landsdeler. Storbyene ble vektlagt både i arbeidet med etatenes forslag til NTP og i regjeringens stortingsmelding. Samtidig er det antakelig i storbyene at det ligger best til rette for å hente ut samordningsgevinster mellom transportetatene og hvor muligheten til å se infrastruktur og kollektivtrafikken i sammenheng

vil være størst. Vi har derfor også inkludert Bergen kommune.

I hvert av fylkene har vi intervjuet en fra fylkeskommunens samferdselsetat (administrativt nivå) og to medlemmer av fylkenes samferdselsutvalg eller tilsvarende (politisk nivå). I tillegg har vi gjennomført intervju med den representanten fra vegkontoret som har vært mest sentral i det tverretatlige arbeidet. I Bergen har vi også intervjuet en representant fra administrasjonen.

Vi har brukt et semistrukturert intervjuopplegg, med en intervjuguide. Alle intervjuobjektene har fått de samme spørsmålene. Materialet og den halvstrukturente intervjuformen gir ikke grunnlag for å trekke statistiske slutninger eller å trekke konklusjoner ut over det disse intervjuene får fram.

Fra vårt synspunkt hadde det vært ønskelig å intervjue også representanter for de andre etatene. Rammene i dette prosjektet ga ikke mulighet til det.

I tillegg til intervjuene av vi gått gjennom saksframlegget til fylkestinget og vedtak fra fylkestinget.

Mye av datagrunnlaget vil være hvordan de enkelte *aktørene oppfatter* prosessen og innholdet i handlingsprogrammene. Dette vil gå på om aktørene opplever at prosessen har lagt til rette for samordning mellom transportformene og medvirkning fra fylkeskommunene. Alle analyser som må basere seg på hvordan enkeltaktører oppfatter en situasjon eller prosess, har sine

begrensinger. Man får ikke nødvendigvis svar på hvordan virkeligheten *er*, men hvordan den *oppfattes* av forskjellige aktører. I tillegg har vi snakket med få personer i hvert fylke; en (eller to) fra fylkeskommunen, en fra vegkontoret, to medlemmer av fylkestinget og en fra Bergen kommune. Det legger også klare begrensninger på hvor langt man kan tolke materialet. Selv om vi har valgt de mest sentrale aktørene i prosessen, kan vi ikke utelukke at andre representanter for de samme gruppene kan ha andre oppfatninger av prosessen.

2 Arbeidet med handlingsprogrammene

2.1 Organisering av prosessen og styringsgruppas funksjon

I alle de tre fylkene ble det satt ned styringsgrupper (eller samordningsgruppe som den ble hetende i Vestfold) som besto av representanter for fylkets vegkontor, fra de regionale kontorene til Jernbaneverket og Luftfartsverket og distriktskontoret til Kystverket, samt for Fylkesmannen og fylkeskommunen. Vegsjefen ledet styringsgruppene, og sekretariatene ble lagt til vegkontorene. I alle fylkene foregikk arbeidet på administrativt nivå, uten deltakelse fra politisk hold. I Hordaland møtte i tillegg en representant for Bergen kommune. I Vestfold ble regionlederen for Luftfartsverket erstattet med en flygeleder fra Sandefjord lufthavn.

Vestfold og Nordland har holdt seg til den minimumsversjonen av tverretattlig samarbeid som er beskrevet i retningslinjene (se kapittel 1) – med to møter i styringsgruppa. Hordaland hadde et mer omfattende samarbeid i styringsgruppa.

2.1.1 Hordaland

Under styringsgruppa i Hordaland ble det etablert arbeidsgrupper på vegkontorets saksområder: For infrastruktur for kollektivtrafikk, for miljø og gang- og sykkelveger, for trafikksikkerhet og for andre veginvesteringer. Arbeidsgruppene besto av representanter for vegkontoret og fra Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. I gruppa for trafikksikkerhet, deltok også politiet. Jernbaneverket deltok i gruppa for kollektivtransport. Alle gruppene ble ledet av vegkontoret, som også hadde sekretariatsansvaret.

Det ble lagt opp til sju møter i styringsgruppa i Hordaland. Jevnt over møtte alle medlemmene, med unntak av Luftfartsverkets representant.

Gruppa hadde flere større enkeltsaker oppe til diskusjon, som fordeling av de økonomiske rammene mellom Bergen og omlandet, bybanen, trafikksikkerhet og miljø, Hardangerbrua, bompengepakken, Ulrikstunnelen, seilingsleia til Bergen og enkelte sider ved kollektivtrafikken - særlig bruk av bompenger til et nytt billetterings-system.

Flere fra fylkeskommunen og Bergen kommune gir likevel uttrykk for at styringsgruppa ikke kom skikkelig i inngrep med handlingsprogrammene. De fikk ikke anledning til å diskutere sluttokumentene og de endelige

prioriteringene i handlingsprogrammene. En sier at styringsgruppa kom til ”dekket bord”, og at det ikke ble åpnet for reelle diskusjoner.

Ingen av dem vi snakket med i Hordaland, mener at samordningen av arbeidet med handlingsprogrammene gjennom den felles styringsgruppa, har hatt noen substansiell betydning for innholdet. Den viktigste grunnen som trekkes fram, er at Kystverkets, Jernbaneverkets og Luftfartsverkets handlingsprogrammer ble utarbeidet sentralt, og utenfor den regionale felles prosessen. Luftfartsverket la ikke fram sin innstilling før etter at fristen for når handlingsprogrammene skulle presenteres, var gått ut. Luftfartsverkets planer er derfor ikke en gang omtalt i etatens felles sammendrag av tiltak i fylket. Representanter fra vegkontoret mener samarbeidet med Jernbaneverket var begrenset til at vegvesenet formidlet sitt syn til på forholdet mellom dobbeltspor og veg mellom Bergen og Arna. Vegkontoret hadde ikke noen kontakt verken med Kystverket eller Jernbaneverket utenom møtene i styringsgruppa.

I fylkesadministrasjonens saksframlegg for fylkestinget heter det: ”Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen og Bergen kommune (har) delteke i utarbeidinga av forslaget til handlingsprogram for *Statens vegvesen i Hordaland*.” (Vår utheving.)

Da utfordringsdokumentet ble laget i Hordaland, var også politikerne representert i referansegruppa. De politiske representantene hadde sjelden tid til å møte, og ingen tar til orde for å gjeninnføre denne ordningen. Gjennom uformelle kontakter med enkeltpersoner i styringsgruppa var enkelte av politikerne likevel godt orientert om deler av arbeidet undervegs, særlig om vegsakerne. Det varierer hvor godt orientert politikerne var. De gir likevel uttrykk for at fylkeskommunens administrasjon på en god måte har fremmet fylkeskommunens synspunkter og hatt klare vedtak fra fylkestinget å forhold seg til.

2.1.2 Nordland

I Nordland ble det holdt ett oppstartsmøte og ett møte der handlingsprogrammene ble presentert, 14 dager før fristens utløp. Det var noe mer kontakt mellom saksbehandlerne i de ulike etatene, men det gikk stort sett ut på å utveksle dokumenter. Vegkontoret begrunner mangelen på møter med at det var lagt sterke føringer på arbeidet fra Vegdirektoratet og Stortinget, og at Luftfartsverket og Kystverket allerede hadde avklart sine prioriteringer på

forhånd. ”Det var derfor ikke noe behov for møter,” sier representanten for vegkontoret i Nordland.

Kontakten mellom vegkontoret og fylkeskommunen har i større grad foregått direkte mellom vegsjefen og fylkesråden for samferdsel. I tillegg har komiteen for næring og samferdsel fått orienteringer fra etatene, med unntak av fra Kystverket. Det har også vært kontakt mellom vegkontoret og Kystverket, men om saker som ikke hadde relevans for handlingsprogrammet.

2.1.3 Vestfold

Samarbeidsgruppa i Vestfold hadde også to møter. ”Vi valgte minimumsløsningen fra sentralt hold,” forklarer en representant. Dette besto i et oppstartsmøte, hvor man skulle utveksle informasjon og undersøke om det var tverretatlige berøringspunkter, og et møte etter at arbeidet var avsluttet, hvor etatene orienterte om innholdet i handlingsprogrammene. På oppstartsmøtet var ikke Jernbaneverket og fylkesmannen til stede. De vi snakket med, mente Kystverket og representanten for luftfart hadde lite informasjon å formidle, og at de ga uttrykk for at de ikke så mange berøringspunkter mellom etatene. Oppstartsmøtet ble derfor dominert av vegsaker. Det var ikke kontakt mellom etatene om handlingsprogrammene etter dette første møtet.

Vegkontoret har hatt noen bilaterale samtaler med fylkeskommunen underveis i arbeidet. Fylkeskommunenes administrasjon har også hatt noe kontakt med Jernbaneverket, hovedsakelig om saker som ikke hadde direkte tilknytning til handlingsprogrammet. Fylkets representanter i samordningsgruppa hadde overhodet ikke sett Jernbaneverkets forslag til handlingsprogram før det ble lagt fram til politisk behandling. Det har ikke vært noe kontakt mellom fylkeskommunen og Luftfartsverket og Kystverket.

2.2 Samarbeid mellom de enkelte etatene og forholdet til fylkeskommunen

I alle fylkene har det vært klare forskjeller mellom etatene i hvordan de har deltatt i arbeidet i styringsgruppa og hvordan kontakten med fylkeskommunen og bykommunen har vært. Et hovedbilde er at vegkontorene har drevet prosessen og hatt kontakt med fylkeskommunene. De øvrige etatene har deltatt i varierende grad. Styringsgruppa er ikke benyttet til å samordne de fire etatenes handlingsprogrammer. Jernbaneverket og Kystverket har orientert om sine planer – men ikke i alle fylkene. Luftfartsverket har vært totalt på siden av de fylkesvise prosesse-

ne. Samarbeidet om handlingsprogrammene har derfor i stor grad vært en sak mellom vegkontoret og fylkeskommunen.

Det er noe kontakt mellom etatene på fylkesnivå utenom arbeidet med handlingsprogrammene. For eksempel arbeider man i Nordland med å få til et samarbeid mellom Kystverket og Vegkontoret om utbedring av kaier og farleder. I Vestfold har Jernbaneverket og Vegkontoret diskutert muligheter til å lage en felles KU for transportkorridoren i fylket. For øvrig har vi ikke registrert annet vesentlig samarbeid på tvers av etatene. Vi må likevel ta det forbeholdet at vi kun har snakket med representanter for fylkeskommunene og Statens vegvesen.

2.2.1 Statens vegvesen

Vegkontoret står i en særstilling i alle fylkene. Engasjementet i vegsaker er sterkt. Kontakten mellom vegkontoret og fylkeskommunen er etablert – både formelt og uformelt, på politisk og på administrativt nivå. Flere av vegsjefene har også tradisjon for å møte i komiteene. Alle fylkeskommunene har hatt kontakt med vegkontoret underveis i arbeidet. Det varierer likevel hvor tett denne kontakten har vært gjennom selve styringsgruppa, jfr kapittel 2.1. Vi kommer nærmere inn på forholdet mellom fylkeskommunen og vegkontorene i senere kapitler.

2.2.2 Luftfartsverket

I flere fylker har Luftfartsverkets representant knapt møtt på møtene. Etatens arbeid med handlingsprogrammet har foregått på hovedkontoret i Oslo. Flere av de øvrige medlemmene av styringsgruppene mener at heller ikke den som møtte i det regionale arbeidet fra Luftfartsverkets side, hadde særlig informasjon om hva etaten hadde planer om å legge inn i sitt handlingsprogram. Flere viser til at Luftfartsverket ikke ga fra seg sine prioriteringer innen fristen for handlingsprogrammene utløp. De øvrige medlemmene av styringsgruppene hadde derfor ingen mulighet til å forholde seg til Luftfartsverkets planer. I ett fylke ble heller ikke fylkesadministrasjonen i stand til å inkludere Luftfartsverkets planer i saksframstillingen til fylkestinget. Det har ikke vært kontakt mellom fylkeskommunene og Luftfartsverket utenom styringsgruppa. På grunn av at offentlig kjøp av flytjenester ble lagt ut på anbud våren 1999, ble ikke lufthavnstrukturen behandlet sammen med Nasjonal transportplan. Fylkeskommunene mener det var en stor mangel ved planprosessen at de ikke fikk behandlet flyplasstrukturen i sammenheng med Nasjonalt transportplan og handlingsprogrammene.

2.2.3 Jernbaneverket

Også Jernbaneverkets arbeid med handlingsprogrammet ble i stor grad styrt fra sentralt hold. Flere av fylkene mener at dette i seg selv bidrar til at det er vanskelig å komme i reell dialog med etaten.

Fylkeskommunene gir likevel uttrykk for at kontakten med Jernbaneverket er styrket de senere årene, dels gjennom arbeidet med handlingsprogrammet, men særlig i arbeidet med utfordringsdokumentene. Det er i samarbeidet med denne etaten at NTP-prosessen på fylkesnivå har hatt den klareste positive effekten. Nye kontakter er opprettet, og fylkene opplever at fylkeskommunene og Jernbaneverket har flere felles interesser som lettere kan ivaretas gjennom et tettere samarbeid.

I *Vestfold* hadde vegkontoret og Jernbaneverket mye kontakt i forbindelse med utfordringsdokumentene om transportkorridoren nord-sør i fylket og om knutepunkter. I denne fasen var en opptatt av at veg og jernbane skulle ha like konkurranseforhold og ses i sammenheng. Dette samarbeidet ble ikke videreført i arbeidet med handlingsprogrammene, og kontakten har vært sporadisk og ikke spesielt knyttet til etatens handlingsprogram.

Jernbaneverket deltok aktivt i styringsgruppa i *Hordaland*.

2.2.4 Kystverket

Det varierer mellom fylkene hvor godt fylkeskommunen og vegkontoret opplever samarbeidet med Kystverket. Flere opplever det som problematisk at den som deltar i det tverretatlige samarbeidet, ikke har ansvaret for trafikkhavnene.

I *Hordaland* har fylkestinget tatt initiativ til en landsdelplan for kysten og de har vedtatt en egen fylkesdelplan for fiskerihavner. Representanter for fylket trekker fram at Kystverket la fram forslag til fordeling av penger til fiskerihavner, uten å ta hensyn til fylkesdelplanen. Fylkestinget har i sitt vedtak bedt om at Kystverket må legge landsdelplanen til grunn i sitt arbeid.

Nordland fylkeskommune har et ønske om å engasjere seg mer i kystfart og havnespørsmål. Sjøtransport har stått atskillig mer sentralt for fylkeskommunen nå enn i tidligere planleggingsrunder. Fylkeskommunen opplever at kontakten med Kystverket er blitt noe bedre, men viser til at Kystverket har begrensede ressurser til planlegging.

I *Vestfold* hadde ikke fylkeskommunen kontakt med Kystverket i det hele tatt. Også her begrunnes det med at etaten ikke har ansvar for trafikkhavner.

2.3 Hva fylkene er opptatt av å ivareta

Fylkeskommunene er mest opptatt av prioriteringene innen vegvesenets handlingsprogram. Fylkene skal ha vesentlig innflytelse over prioriteringen av investeringene på de riksvegene som ikke er stamveger. Det er ikke forutsatt at fylkene skal ha like direkte innflytelse over de øvrige etatenes prioriteringer. I tråd med Stortingsmeldingen om Kommune, stat, fylke – en bedre oppgavefordeling (St.meld. nr 31 (2000-2001)), er den regionale innflytelsen styrket ved at fylkeskommunenes prioriteringer skal tillegges avgjørende vekt innenfor de føringer som er fastlagt av Stortinget og Samferdselsdepartementet.

Dette kan imidlertid ikke fullt ut forklare hvorfor fylkene er mer opptatt av veg og arbeider tettere med vegkontoret. Verken fylkesadministrasjonen eller fylkespolitikkerne skiller i særlig grad mellom stamveger (hvor de skal uttale seg) og øvrige riksveger (hvor de skal ha vesentlig innflytelse), når de beskriver hva som er viktig for fylket og hva de har arbeidet for å realisere. Det synes derfor som at kontakten mellom fylket og vegkontoret er tettere også på spørsmål som gjelder strekningsvise investeringer i stamveger enn det som er tilfellet for eksempel Jernbaneverkets investeringsportefølje.

Noe av dette skyldes nok at den politiske oppmerksomheten rundt vegbygging tradisjonelt har vært større enn for de andre transportformene. Fylkestingene er også fra tidligere vant med å behandle vegkontorenes planer og å uttale seg om de strekningsvise investeringene på stamvegnettet. En viktig forklaring er også at Statens vegvesen har en distriktsinndeling som er sammenfallende med fylkesgrensene. Disse momentene har over år bidratt til at kontakten mellom fylkeskommunene og vegkontorene har blitt tett.

2.3.1 Kollektivtransport sentralt i Hordaland

I Hordaland var fylkeskommunen og Bergen kommune svært opptatt av å prioritere kollektivtransporten. Bergensprogrammet, der en stor andel av midlene er satt av til investeringer i kollektivtiltak, har spilt en meget sentral rolle i fylket. Flere av aktørene i Hordaland gir uttrykk for at Bergensprogrammet innebærer en ny prioritering og en ny tenkning – et trendbrudd – i samferdselspolitikken i fylket. En informant forteller:

”Det har vært en helt annen og ensidig satsing på vegprosjekter tidligere. Det er ikke tvil om at profilen nå er endret. Dette skyldes arbeidet med Bergensprogrammet. Bybanen står helt sentralt for Bergens del

og hadde ikke vært med hvis vegkontoret hadde utformet Bergensprogrammet.”

Også Ulrikstunnelen, utbedring av farleder og økt kapasitet på Flesland framheves som viktige saker for Hordaland. Likevel er det liten tvil om at det først og fremst er vegsaker, og særlig Hardangerbrua, som har vært viktig for fylkeskommunen. I tillegg er både fylkeskommunen og Bergen kommune opptatt av tema som ligger i skjæringspunktet mellom tradisjonelle investeringer i framkommelighet, kollektivinvesteringer og drift av kollektivtransporten.

Fylkeskommunen arbeidet blant annet for at inntektene fra bompengeringen skulle kunne brukes til et nytt og mer effektivt billetteringssystem for kollektivtransporten. Vegkontoret, med støtte fra Vegdirektoratet, argumenterte med at billetteringssystemer var drift og ikke investering, og derfor ikke kunne dekkes over bompengene. (Se også punkt 2.5.) Heller ikke flere midler til kollektivterminaler ønsket vegkontoret å ta inn over vegbudsjettet.

Fylkeskommunen og Bergen kommune gir uttrykk for et godt samarbeid med vegkontoret når det gjelder veginvesteringer. Et intervjuobjekt forteller:

”Infrastruktur er jo vegsjefens område. Men på de andre områdene, der sliter de. For eksempel når det gjelder tilrettelegging for kollektivtransport eller når vi beveger oss i grenselandet mellom drift og investering, da detter vegkontoret av lasset. Funksjonsfordelingen er jo helt håpløs!”

De ulike aktørene i Hordaland er samstemte i at det først og fremst var vegkontoret som prioriterte trafiksikkerhet. Fylket og bykommunene var på den andre siden opptatt av muligheten for å omprioritere midler fra trafiksikkerhet og til gang- og sykkelveger.

2.3.2 Bo- og arbeidsmarkedsregioner ny tilnærming i Nordland

Nordland fylke har valgt å satse på utvikling av tre store bo- og arbeidsmarkedsregioner. Det preger også samferdselspolitikken. Vegkontoret gir uttrykk for at denne vektleggingen gjør at også de har endret noe av prioriteringen og nå ønsker å legge mer ressurser inn i utbedringer av transportnettet fra kysten og inn til knutepunkter.

Å få fisk over fra veg til bane, eller eventuelt over til det svenske vegnettet, har blitt en sentral målsetting for fylket. Både fra fylkeskommunens side og fra vegkontoret blir det understreket at vegnettet ikke vil kunne bære den økningen i godstransport som de ser for seg i framtida. I Nordland står derfor samspillet mellom transportsektorene mer sentralt enn i de to andre fylkene. Likevel har ikke fylket hatt særlig kontakt med andre etater enn vegkontoret.

Fylket er kritisk til at flyplasstrukturen ikke behandles sammen med Nasjonal transportplan. De ønsket for eksempel å se Narvik flyhavn i forbindelse med ei ny bru mellom Ornes og Øyjord. Ut over dette har ikke fylket hatt synspunkter på Luftfartsverkets område.

Også i Nordland er det vegsektoren som får mest oppmerksomhet. Vegkontorets handlingsprogram ble lagt fram som egen sak, mens de øvrige tre etatenes handlingsprogrammer ble behandlet under ett. Vedtakene på vegkontorets handlingsprogram for Nordland er også atskillig mer konkret enn på de andre. Likevel gjør fylkestinget få omdisponeringer i forhold til vegkontorets forslag. Det viktigste er antakelig en liten omfordeling fra riksvegmidler til trafikkterminaler og en liten omrokking på marginallista i tilfelle den fylkesfordelte rammen skulle økes med 10 prosent for 2002 – 2005.

Fylkeskommunen tok initiativ til å øke bevilgningene til kollektivtiltak og terminaler allerede under arbeidet med handlingsprogrammet. Dette ønsket ikke vegkontoret. Fylkesråden drøftet dette med vegsjefen før fylkesrådet la fram sin innstilling, og prioriteringer av kollektivtiltak og terminaler ble nedfelt i vedtaket fra fylkestinget.

2.3.3 Stasjonsutvikling og gang- og sykkelveger i Vestfold

Satsing på jernbane og knutepunkter har over tid vært viktig for Vestfold, og er nedfelt i utfordringsdokumentet. Et godt stykke ut i arbeidet med handlingsprogrammene kom Jernbaneverket opp med en viss satsing i handlingsprogrammene på stasjonsutvikling i Sandefjord og Tønsberg. I følge vegkontoret kom denne prioriteringen så seint i prosessen, at det ikke var mulig for dem å følge det opp innenfor sitt eget forslag til handlingsprogram.

Ut fra prioritering av trafiksikkerhet, ønsket fylkeskommunen å ta midler fra støyttiltak for å bygge flere gang- og sykkelveger. Dette er det eneste punktet hvor etatenes handlingsprogram og fylkets prioriteringer avviker. Økt statlig finansiering til bompengeprojekter har også vært et tema i Vestfold.

I arbeidet med utfordringsdokumentet ble prioritering mellom veg og bane nord-sør i fylket (E18 og Vestfoldbanen) diskutert. Dette ble ikke tatt opp i forbindelse med handlingsprogrammene. Flere i Vestfold viser til at når arbeidet med handlingsprogrammene setter i gang, er midlene bundet opp, enten til store prosjekter på stamveger og jernbanestrekninger, til allerede prioriterte prosjekter eller til særskilte tiltak, som trafiksikkerhet og støy.

2.4 Medvirkning og innflytelse?

Det ble i retningslinjene fra Samferdselsdepartementet lagt vekt på å styrke fylkeskommunenes rolle og medvirkning i planprosessen både politisk og administrativt (se kapittel 1).

I alle de tre fylkene gir representantene for fylkeskommunen uttrykk for at styringsgruppa i svært liten grad har vært en arena for medvirkning. I Nordland og i Vestfold har det knapt vært møter, selv om de har oppfylt Vegdirektoratets minimumskrav til tverretattlig prosess. I alle fylkene har kontakten mellom fylkeskommunen og etatene nesten utelukkende vært om vegsaker.

Arbeidet med utfordringsdokumentet har riktignok etablert noe mer kontakt mellom fylkeskommunen og Jernbaneverket enn det som var tilfelle tidligere. Likevel er det vanskelig å karakterisere dette som medvirkning i arbeidet med handlingsprogrammene. Unntaket er Hordaland.

Prosessen med handlingsprogrammene har heller ikke gitt særlig mulighet for medvirkning i Kystverkets planlegging. Det er flere fylker som ser et potensiale i utviklingen av kontakten mot Kystverket. Hindringen er i første rekke at Kystverket ikke har ansvaret for trafikkhavnene og at planleggingen skjer på sentralt hold, og ikke i fylket.

Når det gjelder Luftfartsverket tegner alle fylkene og også vegkontorenes representanter det samme bildet: Luftfartsverket har knapt deltatt i prosessen og har holdt kortene tett til brystet. De andre aktørene hadde derfor ingen mulighet til å øve innflytelse over Luftfartsverkets prioriteringer. Særlig i Nordland er fylket meget kritisk til at lufthavnstrukturen ikke ble behandlet i forbindelse med Nasjonal transportplan.

Når vi i dette kapitlet drøfter medvirkning og innflytelse dreier det seg derfor først og fremst om vegvesenets handlingsprogram.

2.4.1 Hordaland

Flere av dem som satt i styringsgruppa i Hordaland sier at de *som medlemmer av styringsgruppa* i svært liten grad hadde innflytelse over handlingsprogrammene. ”Hvis dette skulle være en prosess der deltakerne ble invitert til innvirkning på produktet, så har det ikke fungert tilfredsstillende,” sier en av medlemmene av styringsgruppa. Likevel har styringsgruppa i Hordaland vært langt mer aktiv enn i de to andre fylkene.

I tillegg har vegkontorets ulike arbeidsgrupper lagt forholdene bedre til rette for medvirkning og innflytelse fra fylkeskommunen og Bergen kommune over vegetasjons arbeid.

Hordaland er også det eneste av våre tre fylker hvor styringsgruppa har hatt jevnlig møter. De som har deltatt i arbeidet med handlingsprogrammene i Hordaland, mener at prosessen denne gangen la forholdene bedre til rette for at det kunne utformes en helhetlig samferdselspolitikk for fylket.

Også i Hordaland trekkes det fram at Jernbaneverkets, Kystverkets og Luftfartsverkets handlingsprogrammer er utformet sentralt og at fylket har hatt svært liten – om noen – innflytelse på innholdet. Den eneste forskjellen er at fylkestinget nå kan behandle alle etatens handlingsprogrammer under ett, og at fylkestinget også gjør vedtak om andre saksområder enn de som hører inn under vegkontoret. Jernbaneverkets representant har imidlertid deltatt aktivt i arbeidet i styringsgruppa. Spørsmålet om bygging av dobbeltspor gjennom Ulriken gjør at fylkeskommunen, Bergen kommune og Jernbaneverket har konkrete tema å samarbeide om.

De fleste mener at fylkeskommunens og Bergen kommunes prioriteringer i stor grad gjenspeiles i det som ligger i handlingsprogrammet fra vegkontoret. Dette forklares dels med at vegkontoret og fylkeskommunen påvirker hverandre gjensidig og at det er få interesse-motsetninger mellom fylket og etatene. Allerede før arbeidet med handlingsprogrammene startet, hadde fylket dessuten gjort klare vedtak og prioriteringer. Det var derfor liten tvil om hvilke standpunkt fylkestinget hadde. Vegkontoret, og også Jernbaneverkets regionale representant, har forholdt seg til vedtakene fra fylkeskommunen.

Hordaland med Bergen har andre og større samferdselspolitiske utfordringer enn de to andre fylkene vi har sett på. Dette kan være med på å forklare hvorfor Hordaland har spilt en mer aktiv rolle i prosessen enn de to andre fylkeskommunene. Vi tror at særlig arbeidet med Bergensprogrammet har spilt en viktig funksjon og har bidratt til at Hordaland i større grad har klargjort sitt ståsted. Gjennom behandlingen av Bergensprogrammet har både Bergen kommune og fylket meislet ut en samferdselspolitikk. De har for eksempel gjort vedtak om fordeling mellom Bergen kommune og resten av fylket og mellom investeringer i kollektivtiltak og mer tradisjonelle framkommelighetstiltak.

Også gjennom annet arbeid forut for handlingsprogrammene har Hordaland kommet et godt stykke på veg i å utforme transportpolitiske målsettinger for fylket. Fylket har vedtatt en egen fylkesdelplan for fiskerihavner. Fylkeskommunen og bykommunen har på forhånd gjort det meget klart hvordan de vil prioritere midlene. Representantene for Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune gir også klarer uttrykk for en vilje til å styre samferdselspolitikken og påvirke prioriteringene til etatene enn det som er tilfelle i de to andre fylkene.

Samarbeidet for en mer samordnet politikk for Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune skal ha vært bedre denne gangen enn i tidligere NVVP- og NTP-prosesser. Det har riktignok vært noe diskusjon mellom Bergen kommune og fylket både om prioriteringen og ansvarsdelingen innenfor Bergensprogrammet. Blant annet ønsker Fylkestinget å delfinansiere Hardangerbrua over Bergensprogrammet.

I behandlingen av handlingsprogrammene har ikke fylkestinget avveket nevneverdig fra etatenes forslag. Den mest sentrale meningsforskjellen mellom fylket og vegetaten går på fylkeskommunens ønske om å kunne bruke flere midler til drift av kollektivtransporten og på kollektivterminaler. Fylkestinget har også gjort et eget vedtak om å prioritere Hardangerbrua. Når det gjelder fiskerihavner og leder, viser fylkestinget til en egen fylkesdelplan, og ber om at prioriterte tiltak i denne planen blir lagt til grunn for utbygging av fiskerhavner i perioden og at staten setter av midler til ny innseglingslei til Bergen. I tillegg ønsker fylket at merking av hurtigbåtleiene skjer raskest mulig. Fylkestinget er kritisk til det de oppfatter som en nedprioritering av Bergen lufthavn, Flesland.

2.4.2 Nordland

I Nordland mener medlemmer av styringsgruppa at fylkeskommunen ikke hadde innflytelse på innholdet i handlingsprogrammene gjennom arbeidet i styringsgruppa. Nordland fylkeskommune er svært kritiske til måten fylket er blitt trukket inn i arbeidet med handlingsprogrammet på. I vedtaket fra Fylkestinget heter det bla: "Fylkestinget vil bemerke at når det gjelder NTPs handlingsprogrammer har prosessen gitt fylkeskommunen altfor dårlig innflytelse over arbeidet frem mot etatenes forslag – og for dårlig tid under høringsprosessen. Denne prosessen må forbedres ved rulleringen av NTP." (Sak 73/01, 18 juni 2001.)

Vegkontoret opplever på sin side at fylkeskommunen har hatt større innflytelse over handlingsprogrammet denne gangen enn tidligere. Også i Nordland vises det til at hva fylkeskommunen la vekt på, var klart før arbeidet med handlingsprogrammene ble satt i gang. Særlig arbeidet med utfordringsdokumentet skal ha lagt en plattform. Vegkontoret mener utfordringsdokumentet og vedtak knyttet til utfordringsdokumentet, kanskje var den viktigste kanalen for innflytelse over etatens handlingsprogram. Særlig framheves tenkningen om fylkets bo- og arbeidsregioner.

Vegsjefen og fylkesråden for regional utvikling har hatt direkte og uformell kontakt i oppstarten av arbeidet blant annet om størrelsen på sekkeposter og til utbedring-

er av veger. Fylket la mest vekt på å få prioritert opp midler til terminaler og til kollektivtransport. Dette ble ikke tatt til følge av vegkontoret.

Fylkestingets vedtak om handlingsprogrammene avviker svært lite fra forslaget fra etatene. I Nordland er det imidlertid en større politisk bevissthet om at fylkestinget må prioritere på marginallista over vegprosjektene – de prosjektene som settes på "venteliste" til neste rullering. Flere peker på at når man kommer så langt som til at handlingsprogrammene legges fram, er mye fastlagt.

Når det gjelder Kystverkets handlingsprogram, har fylket begrenset seg til å be om økte rammer, uten å gå inn i prioriteringene. Heller ikke innenfor de rammene Jernbanelinjen opererer med for Nordland, har fylkeskommunen ønsket en annen prioritering. De har imidlertid hatt en del oppmerksomhet rettet til hvilke tiltak som bør legges inn om rammene økes, for eksempel gjennomføring av ATC / CTC, flere krysningsspor og forsterking av banelegemet på Nordlandsbanen. Fylkeskommunen er svært kritisk til at lufthavnstrukturen ikke ble behandlet i sammenheng med handlingsprogrammene til etatene.

2.4.3 Vestfold

I Vestfold var aktivitetsnivået i den administrative samarbeidsgruppen lav. Det har ikke vært kontakt med andre enn vegkontoret når det gjelder innholdet i selve handlingsprogrammet. Fylkeskommunen har aldri vært i kontakt med Kystverket. Fylkeskommunenes representanter opplever ikke at de har hatt innflytelse over etatenes handlingsprogrammer. Det vises også til at mye var bundet på forhånd gjennom tidligere vedtak og forskutteringer, bl a til gang- og sykkelveger, og at de økonomiske rammene er svært stramme. Likevel opplever fylket at handlingsprogrammene er i tråd med egne prioriteringer.

Vedtaket fra fylkestinget gjør ingen endringer i forslagene fra etatene. Det retter oppmerksomheten mot lave rammer og en for høy bompengandelen. Fylkestinget mener også at det er beklagelig at jernbanen mister konkurransekraft. Dessuten ber de om at tiltak i transportkorridoren Vestfold - Telemark og sørover må prioriteres. De ber også om at det vurderes å redusere bevilgningen til støyttiltak til fordel for trafiksikkerhetstiltak der myke trafikanter ferdes.

Fylkestingsvedtaket i Vestfold peker på at "handlingsprogrammene (...) innebærer liten fleksibilitet og åpning for tilpasning undervegs. Det bør derfor tas initiativ for å se på hvordan slike handlingsprogram bør utformes heretter."

Representanter for fylkeskommunen utdyper dette:

"Det som skal med i handlingsprogrammet må være ferdig regulert. Det vi arbeider med nå, er det som er

aktuelt i handlingsprogrammet om fire år. Nå har vi lange lister med gang- og sykkelveger som kommunene har lagt ned en masse arbeid i planleggingen av. Vi blir låst i forhold til dette. Vegkontoret har også side opp og side ned med prosjekter som langt overfyller prosjektrammene. De sier at dette er prioritert. Det er vanskelig å gå inn i dette systemet for oss. Vi er låst til det vi får til uttalelse. Vårt store spørsmål er: Når er det åpent for oss i fylkeskommunen til å prioritere? Når lista først ligger der, føler vi oss bundet til den.”

2.4.4 Innflytelse og medvirkning eller avmakt?

I kapittel 1 har vi sagt at det kan være nyttig å dele rollen til fylkeskommunen i:

- *Medvirkning*, som innebærer å delta i styringsgrupper og ha anledning til å komme med sine synspunkter.
- *Innflytelse*, som innebærer at fylkeskommunen har innvirkning på innholdet i handlingsprogrammene. Som formelt forvaltningsnivå og del av det demokratiske styringssystemet skal fylkeskommunene dessuten ha vesentlig innflytelse over innholdet i deler av handlingsprogrammet for veg.

Formelt sett har alle fylkeskommune som inngår i denne undersøkelsen, hatt anledning til å medvirke gjennom styringsgruppa. To av fylkene har imidlertid begrenset arbeidet i styringsgruppa til det som i retningslinjene fra den tverretatlige prosjektgruppa for NTP skisseres som et minimum. Det innebærer at det er holdt ett oppstartsmøte og ett avsluttende møte der handlingsprogrammene er blitt presentert. Disse fylkeskommunene opplever ikke dette som medvirkning, mer som orienteringer fra etatene. Dessuten har Luftfartsverket valgt å ikke legge fram sine planer i styringsgruppene. I Hordaland har styringsgruppa vært mer aktiv. Følgelig har også fylkeskommunen og Bergen kommune medvirket mer i prosessen.

Alle fylkeskommunene gir uttrykk for at de har liten innflytelse over etatens handlingsprogrammer. Når det gjelder Kystverket, Jernbaneverket og Luftfartsverket er dette bildet helt klart. De fleste forklarer dette med at handlingsprogrammene for disse etatene utarbeides sentralt, og ikke i fylkene. En viktig forklaring er likevel at disse etatene ikke har vært like aktive i arbeidet i styringsgruppene. Disse etatene har ikke erfaring med å forholde seg til fylkeskommunen som beslutningsorgan. Fylkeskommunene opplever likevel at Jernbaneverket har blitt mer åpne for medvirkning fra fylkeskommunen, selv om de ikke har hatt innflytelse over handlingsprogrammene. Jernbaneverket deltok også aktivt i Hordaland.

Når det gjelder Kystverket og Jernbaneverket, er fylkeskommunene stort sett opptatt av at de økonomiske rammene er for små. Luftfartsverkets handlingsprogrammer har knapt vært berørt i det forberedende arbeidet med handlingsprogrammene.

Det er først og fremst veg fylkestingene og fylkesrepresentantene har vært opptatt av. Noe av dette skyldes nok at vegetaten er mer åpne for medvirkning fra fylkenes side, og at fylkeskommunen faktisk skal ha vesentlig innflytelse over den fylkesfordelte investeringsrammen på øvrige riksveger.

Men også når det gjelder vegkontorenes handlingsprogrammer, gir fylkene uttrykk for at de har hatt liten innflytelse over forslaget til handlingsprogram i prosessen forut for fylkestingsbehandling. Likevel sier samtlige fylker at vegetaten i stor grad prioriterer i tråd med fylkeskommunenes ønsker. *Vi har altså den noe paradoksale situasjonen at fylkene mener medvirkningen har vært minimal, at de ikke har innflytelse, men at resultatet i stor grad er i overensstemmelse med deres prioriteringer.*

Det fylket som er mest kritisk til resultatet (Hordaland), er det fylket som har medvirket mest i prosessen. Nå hører det med til historien at Hordaland først og fremst er kritiske til at vegkontoret ikke kan være mer fleksible i bruken av investeringsmidler og bompenger til drift av kollektivtransport. For også i Hordaland opplever fylkeskommunen vegkontoret som lydøve og at det er et godt samsvar mellom egne prioriteringer på investerings-sida og det vegkontoret har kommet opp med.

Vi tror denne situasjonen kan forklares ut fra:

- Det ligger årelang planlegging og fylkeskommunale vedtak fra langt tilbake til grunn for de prioriteringene vegkontorene gjør. Det er derfor ikke noe ”naturlig nullpunkt” for arbeidet med handlingsprogrammene. Planene ruller og går. Så lenge de økonomiske rammene ikke økes betraktelig, er det lite rom for nytenking og nye prioriteringer. I den grad det blir ledige midler, er det alltid et prosjekt som står på vent.
- Vegsjefene har tradisjonelt god kontakt med fylkeskommunene både på politisk og administrativt nivå. Fylkeskommunene og vegkontorene er derfor gjerne samstemte i prioriteringene. Om det er vegsjefene som påvirker fylkeskommunene eller omvendt, kan vi ikke konkludere med ut fra det vi her har analysert. Det er imidlertid vanskelig for det politiske nivået i fylkeskommunen å legge til grunn en helt annen prioritering enn den som anbefales fra vegkontoret. Dette kan være en forklaring på at fylkeskommunen mener at de ikke har innflytelse, men likevel er enige i det vegkontoret foretar seg. Vegkontorene viser også ofte til sterke føringer fra Vegdirektoratet, bl a på områder som gjelder støy og trafiksikkerhet.

- Fylkeskommunen utøver sin innflytelse gjennom andre prosesser enn gjennom deltakelse i styringsgrupper. Det er eventuelle fylkesdelplaner for samferdsel eller andre vedtak med klare samferdselspolitiske prioriteringer, som gir styringssignal til statsetatene. De fylkene som har arbeidet med samferdsel og som er endringsorienterte (jf Bergensprogrammet), vil også kunne påvirke utviklingen. Det er vanskelig å få innflytelse hvis du ikke vet hva du vil.

Det er tydelig at fylkeskommunene opplever at deres handlefrihet er svært begrenset. Midlene er i stor grad allerede disponert, først på transportsektorene, så til særskilte avsetninger til for eksempel trafiksikkerhet og ved at midlene er bundet til allerede igangsatte eller høgt prioriterte investeringsprosjekter. I alle fylkene har fylkeskommunen vært opptatt av utvikling av knutepunkter, av stasjonsområder eller terminaler. Men de klarer jevnt over ikke å finne ledige midler til dette, og de har i liten grad klart å påvirke etatene til å gjøre slike prioriteringer. *Tiltak eller prosjekter som skulle bedre samspillet mellom transportsektorene, faller mellom to stoler. Det samme gjelder tiltak for å bedre kollektivtransporten.* Dette er ikke i tråd med det som var intensjonen med arbeidet.

Hordaland synes å skille seg fra de to andre fylkene på flere punkter. Det virker som at Hordaland fylkeskommune, ikke minst i samarbeid med Bergen kommune, har kommet lengre enn de andre i å utvikle en mer helhetlig samferdselspolitikk. Dermed gir vedtakene fra Hordaland fylkeskommune klarere styringssignal til etatene. Samtidig har Hordaland fylke flere "friske" penger å rutte med. Bergensprogrammet og flere større bompengeprosjekter (Hordalandsprogrammet) gir fylket frie midler å planlegge med. Mye av diskusjonen i fylket, mellom fylket og Bergen kommune og mellom de folkevalgte og statens vegvesen, har gått på hvordan pengene skal kunne benyttes – for eksempel om investeringsmidler eller om bompenger skal kunne benyttes til drift av kollektivtransport.

Til tross for at fylkets medlemmer i styringsgruppa mener de har hatt mindre innflytelse enn de burde, skiller Hordaland seg klart fra de to andre fylkene også på dette punktet. I Hordaland har styringsgruppa hatt flere møter. Vegkontoret opprettet arbeidsgrupper som trakk inn fylkeskommunen, men også andre aktører, i arbeidet med handlingsprogrammene. Den reelle og formelle muligheten til innflytelse over vegvesenets handlingsprogram var derfor større i Hordaland enn i de to andre fylkene.

I Nordland og Vestfold har ikke samferdselsplanleggingen fått den vitamininnspøytingen som Bergensprogrammet representerer for Hordaland. I Nordland og Vestfold er fylkeskommunene mest opptatt av at de totalt har fått for få midler å rutte med. Diskusjonen her har gått

mer på å redusere sekkepostene til for eksempel trafiksikkerhetstiltak og støyttiltak for å overføre disse midlene til investeringer, utbedringer og drift av vegnettet eller til gang- og sykkelveger.

Det kan også synes som at arbeidsdelingen mellom fylkesadministrasjonen og vegkontoret er klarere i Hordaland enn i de to andre fylkene. I Vestfold og i Nordland har vegkontoret laget utkast til det saksframlegget fylkestinget fikk til behandling. I Hordaland er skillet klart mellom det forberedende arbeidet vegkontoret og etatene gjorde, og det som var fylkesadministrasjonens ansvar. Antakelig har Hordaland og Bergen kommune i sum bedre kompetanse og flere ressurser på samferdselsplanlegging enn det de to andre fylkeskommunene har.

2.5 Mer helhet og samordning mellom etatene?

I Samferdselsdepartementets brev til de fire etatene (25. oktober 2000) heter det:

"Kollektivtransporten inngår i Nasjonal transportplan som en integrert del av de fire sektorene veg-, jernbane-, luft-, og sjøtransport. Regjeringen ønsker gjennom meldingen å legge til rette for at trafikkslagenes ulike fortrinn utnyttes slik at kollektivtransport og privatbil supplerer hverandre for å få en mest mulig effektiv utnyttelse av transportsystemet. Det legges opp til å styrke kollektivtransportens konkurransevne, og da spesielt storbyene.

Tilknytningene mellom transportformene skal styrkes der dette kan bedre samspillet og legge til rette for kombinerte / intermodale transport, både for person- og godstransport. I handlingsprogrammene for etatene skal det derfor legges vekt på stasjons- og knutepunktsutvikling for kollektivtransporten, utbygging av viktige godsterminaler for jernbane, samt effektive tilknytninger til godsterminaler og havner."

Ingen av dem vi snakket med sier at prosessen har ført til en bedre samordning mellom etatene. Mye av dette kan forklares med det vi har beskrevet i tidligere avsnitt.

Aktørene presenterer ulike forklaringer på at handlingsprogrammene mangler helhetstenking og samordning på tvers av transportformene.

- Vegkontoret er i alle henseende nærmere fylket som administrativ og politisk enhet. Jernbaneverkets, Luftfartsverkets og Kystverkets tiltak og prioriteringer bestemmes sentralt. I tillegg ble lufthavnstrukturen behandlet som egen sak, og ikke i tilknytning til NTP. De regionale aktørene i handlingsprogramprosessen fra Kystverket og Luftfartsverket har liten innflytelse over handlingsprogram-

mene, sammenlignet med vegkontoret. Det skaper ubalanse i samarbeidet. Fylkeskommunene har likevel kommet nærmere Jernbanelinjen i enkelte av fylkene. For vegkontoret oppleves det som at de andre etatene er invitert til å diskutere vegsektorens prioriteringer, mer enn et samarbeid der alle må yte sitt.

- Etatene har separate budsjetter og må følge opp retningslinjer fra sentralt hold. Friheten til å komme andre etater i møte på prioriteringer, blir derfor liten. Etatene er "låst fast" på regionalt nivå. Etatene finansieres også på forskjellige måter. Luftfartsverket bruker sin finansiering gjennom avgifter og brukerbetaling, som argument for at deres tiltak ikke skal behandles i sammenheng med de andre etatenes.
- Det er ikke på forhånd tilstrekkelig klarlagt hva samordningen skal gå ut på, og hva man ønsker å oppnå. Man trenger trafikk- og transportanalyser, bl.a. av regionale konkurranseflater, for å kunne gjøre reelle vurderinger av effektivitet på tvers av sektorene. Etatene mangler også verktøy for å sammenligne tiltak på tvers av sektorene.

I tillegg er flere i Hordaland opptatt av at det er vanskelig å se drift og investeringer i sammenheng. Flere trekker fram funksjonsfordelingen mellom stat, fylke og kommune som en sterk hindring for en mer effektiv transportpolitikk. Det er særlig ønsket om å kunne omfordele midler fra veginvesteringer til drift av kollektivtransport som trekkes fram. Som nevnt under punkt 2.3.1, ønsket Hordaland fylkeskommune å bruke bompenger til effektivisering av billetteringssystemet. I tillegg trekker flere fram

prioriteringen av bybanen som et eksempel på en spillsituasjon mellom fylket og Bergen kommune: Kommunen som ikke har ansvaret for drift av kollektivtransporten, ønsker bybane, mens fylkeskommunen vegrer seg for å ta driftsansvar for bybanen. Representanter for fylkeskommunen mener at andre investeringer kanskje ville innebære en mer effektiv løsning på kollektivtransporten for Bergen og omegn. Det vises til at de nye bruforbindelsene kommer til å skape et enormt trafikkpress på Bergen. Derfor burde busstilbudet for Bergen og omland vært høyere prioritert. Administrative grenser og "spillet om bybanen" legger hindringer for en fornuftig transportplanlegging. Noen trekker fram det fragmenterte ansvaret for kjøp av transporttjenester, der stat, fylke og vegkontoret har ansvaret for kjøp av ulike tjenester, som et problem.

Nordland etterlyser bedre samordning mellom etatene i arbeidet med handlingsprogrammene. Det viktigste ankepunktet er likevel at fylket får en for liten andel av de totale ressursene. Det vises særlig til at alle investeringene på Nordlandsbanen er konsentrert om Trøndelag. Fra vegkontorets side vises det også til at mange strekninger i fylket ikke oppfyller minimumsstandarder. De opplever det derfor vanskelig å frigjøre midler til nye prioriteringer.

På slutten av arbeidet med handlingsprogrammene i Vestfold la Jernbanelinjen inn midler til stasjonsutviklingsprosjekter i Tønsberg og Sandefjord. Vegkontoret mente at det kom for sent til å få noen praktisk betydning for handlingsprogrammene.

3 Fylkespolitisk behandling

3.1 En annen og bedre politisk prosess?

En samtidig behandling av alle etatenes handlingsprogrammer gir fylkestinget en mulighet til å se transportpolitikken i sammenheng. Når alle etatenes handlingsprogrammer blir lagt fram for fylkespolitisk behandling, har også alle fylkene for første gang formell uttalerett til alle etatenes planer. Likevel var behandlingen i fylkestinget ikke særlig annerledes enn det man har vært vant til fra før. Det virker derfor som at den politiske prosessen i svært liten grad er endret i substansiell forstand.

Vi tror at noe av grunnen til dette kan spores tilbake til:

- Arbeidet i styringsgruppa: Som beskrevet i kapitlene 2.2 og 2.5, har ikke etatene samarbeidet om handlingsprogrammene. Det beslutningsgrunnlaget fylkeskommunen har fått, legger derfor ikke til rette for at fylkeskommunen kan se sektorene i sammenheng. Fylkesadministrasjonen – kanskje med unntak av Hordaland – har ikke ressurser til å gjøre denne jobben selv.
- Luftfartsverket har svært lite kontakt med fylkeskommunene. Det samme gjelder til dels Kystverket, men her har det vært noe mer kontakt med fylkene på politiske eller administrativt nivå enn tidligere. Jernbaneverket har bedret kontakten til fylkene, men dette har ikke fått konsekvenser for selve handlingsprogrammet.
- Hindringene for en reell samordning som ble trukket fram under kapittel 2.5, gjelder også for det politiske nivået: Separate budsjetter for de ulike samferdselssektoren, ulike finansieringsformer, ubalanse mellom sektorene i om handlingsprogrammet utarbeides sentralt eller regionalt, dårlig klargjøring av en samlet transportpolitisk målsetting for fylket, er også til hinder for at det folkevalgte nivået kan foreta reelle vurderinger på tvers av transportformene.

3.1.1 Tradisjonell behandling av handlingsprogrammene

Å sette i gang med helhetlig tenking og samordnet transportplanlegging først når handlingsprogrammene foreligger for politisk behandling, er ikke mulig. De fylkene som på forhånd har arbeidet med transportplanlegging på en helhetlig måte, som for eksempel Bergensprogrammet

eller egne fylkesdelplaner, har også mer å komme med under den fylkespolitiske behandlingen. At de fire handlingsprogrammene blir presentert samtidig, har derfor ikke stor innvirkning på den politiske prosessen hvis ikke fylkeskommunen på forhånd har vært aktiv i samferdselsplanleggingen.

Likevel sier flere politikere og representanter for fylkesadministrasjonen at fylkespolitikere denne gangen var mer opptatt av knutepunktutvikling, kollektivtiltak og å se samspillet mellom etatene. Dette gir seg likevel lite utslag i konkrete vedtak eller omdisponeringer.

I alle de tre fylkene legger politikere og fylkesadministrasjon vekt på å få til en mer helhetlig samferdselspolitikk og å få ”mer ut av pengene”. De konkrete eksemplene de viser til, er likevel i beskjeden grad knyttet til behandlingen av selve handlingsprogrammene. For Nordlands del står for eksempel et samarbeid med private, med næringsliv og NSB sentralt for å få mer gods fra veg og til jernbaneforbindelsen til Sverige. Hordaland skiller seg fra de øvrige fylkene, særlig gjennom behandlingen av Bergensprogrammet.

Selv om mange mener en samtidig behandling er en klar fordel, er det også en del som tviler på om det har gitt noe særlig tilleggsverdi så lenge etatene ikke har vært i stand til å samarbeide om handlingsprogrammene. Politikere fra to fylker mener til og med at den samtidige behandlingen av alle de fire handlingsprogrammene kan ha *reduisert* den politiske innflytelsen fordi saksmengden ble for stor når alle etatenes handlingsprogrammer skulle behandles på ett og samme fylkesting. I og med at de fire programmene ikke var satt i sammenheng og også hadde ulik form, ble det ikke oppfattet som én sak, men som fire separate og omfattende saker. Nordland valgte også å behandle vegetatens handlingsprogram som egen sak, og de tre andre etatenes handlingsprogram som én.

Fylkeskommunene hadde åpenbart en forventning om at handlingsprogrammene skulle være mer samordnet enn det de viste seg å være. Når grunnlagsarbeidet fra etatenes side var lite preget av samordning og helhetstenking, er det også vanskelig for fylkestingene å se helheten. Det er i det hele tatt vanskelig for fylkestinget å rokke mye ved planene som etatene har lagt fram.

Når det gjelder Kystverket og særlig Luftfartsverket, har ikke fylkeskommunen vært inne på forhånd. Den politiske behandlingen og vedtakene fra fylkestingene bærer også mye preg av oppfordring til etatene om å

prioritere deres fylker, flyplasser og havner eller leder høyere.

Også i forhold til Jernbaneverket ser det ut til å være vanskelig for fylkestinget å gå konkret inn og gjøre andre prioriteringer. Dette vil nok henge sammen med at Jernbaneverkets investeringer i svært liten grad er knyttet opp til fylkene, men til strekninger som går over store avstander. Omprioriteringer innen Jernbaneverkets planer vil for mange fylker koke ned til at de ønsker mer penger til sitt fylke framfor andre fylker, slik situasjonen er for Nordland. De mener investeringene på Nordlandsbanen er for mye konsentrert om Trøndelag.

Den samtidige behandlingen av alle fire handlingsprogrammer kan ha kimen i seg til at fylkeskommunene kan utvikle en mer helhetlig samferdselspolitikk. Men denne gangen var behandlingen ikke stort annerledes enn ved tidligere runder, selv om flere påpeker at de nå for første gang fikk anledning til å se alle transportformene under ett. For fylkene innebærer det at sjøtransport og jernbane, og i noen grad luftfart, har fått større oppmerksomhet enn tidligere.

3.1.2 Utfordringsdokumentene - en bedre prosess i fylkene?

Flere av dem vi snakket med fra alle de tre fylkene holder fram prosessen rundt utfordringsdokumentet som en bedre arena for innflytelse og helhetstenking enn arbeidet

med handlingsprogrammene. Det kan virke som at utfordringsdokumentene har gitt fylkeskommunene større mulighet til å definere sine mål for utviklingen av transportmønsteret.

Arbeidet med utfordringsdokumentene har så fungert som premissleverandør for vegkontorenes arbeid med handlingsprogrammene. En vegsjef mener at dette gjorde at "politikernes signalgivning var mer konsistent denne gangen enn tidligere". Det har derfor vært lettere for vegkontoret å forutse hva fylkestinget ville legge vekt på og legge opp handlingsprogrammet etter det. Denne vegsjefen følte seg derfor også mer trygg på at vedtakene fra fylkestinget ville bli i tråd med hans anbefalinger.

Dermed synes arbeidet med utfordringsdokumentene og eventuelle fylkesdelplaner på samferdselsområdet, å være den viktigste kanalen for fylkespolitisk innflytelse over transportpolitikken. Et eksempel på dette er Nordlands vedtak om å prioritere tre regioner. Dette er fulgt opp av vegkontoret, selv om enkelte politiske aktører hadde ønsket en enda sterkere konsentrering av innsatsen.

I evalueringen av prosessen med utfordringsdokumentene på fylkesnivå (Stenstadvold og Lerstang 1999), pekte en rekke deltakere på behovet for å videreføre samarbeidet og at det burde vært lagt til rette for dette. Slik prosessen har utviklet seg, bærer det regionale NTP-arbeidet preg av å være to atskilte prosesser med en lang pause mellom.

4 Oppsummering og mulige forbedringer

I kapittel 1 har vi skissert hvilke problemstillinger vi ønsket å belyse. Vi vil i dette kapitlet først gi en summarisk oppsummering av de funnene vi har gjort. Så vil vi, med utgangspunkt i noen av funnene, presentere hva de vi har snakket med mener kan gjøres for å forbedre prosessen. Til slutt trekker vi fram hva vi mener kan være en veg å gå.

4.1 Oppsummering

1) *Hvordan la de fire etatene opp til å sikre fylkeskommunenes medvirkning? Hvordan opplever fylkeskommunene samspillet med transportetatene underveis i prosessen? Ble deres medvirkning og innflytelse sikret, og hvordan ble den i tilfelle sikret? Varierer dette mellom transportformene?*

Det ble organisert styringsgrupper eller samordningsgrupper på fylkesnivå, der de fire etatene, fylkeskommunen og fylkesmannen skulle delta. I to av fylkene har de holdt seg til det som settes opp som et minimum fra det tverretatlige sekretariatet for arbeidet med Nasjonal transportplan (se kapittel 1): Ett oppstartsmøte og ett møte der innholdet i handlingsprogrammene blir presentert. I Hordaland har det vært flere møter. I tillegg satte vegkontoret ned særskilte temagrupper der fylkeskommunen, Bergen kommune, fylkesmannen, politiet og Jernbaneverket ble invitert til å delta.

I alle fylkene opplever fylkeskommunen at de ble presentert for hva etatene ville legge inn i sine handlingsprogrammer, og at styringsgruppa i liten grad inviterte til diskusjon om prioriteringene.

Medvirkningen ble formelt sett sikret gjennom deltakelse i styringsgruppa. Fylkeskommunen mener likevel at det ikke ble lagt opp til at de skulle ha innflytelse gjennom styringsgruppa.

Det er store variasjoner mellom etatene i hvordan de har deltatt i styringsgruppa. Vegkontorene har hatt ledelsen og sekretariatet og har følgelig vært aktive. Jernbaneverket har vært aktivt med i noen fylker, men ikke i andre. Også for Kystverkets del varierer deltakelsen. Luftfartsverket har jevnt over ikke deltatt i arbeidet. Kontakten mellom vegkontorene og fylkeskommunene er sterk. Jernbaneverkets samhandling med fylkeskommunene er styrket, særlig etter arbeidet med de fylkesvise utfordringsdokumentene.

2) *Hva la fylkeskommunene vekt på i arbeidet med handlingsprogrammene? Legger forslagene til handlingsprogram til rette for helhetlige prioriteringer og å se transportformene i sammenheng?*

Fylkeskommunene retter mest oppmerksomhet til vegsaker. I økende grad er fylkeskommunen også opptatt av knutepunkter, stasjonsutvikling og kollektivtiltak. Det varierer mellom fylkene hvor bevisst de har vært i sine prioriteringer – både under arbeidet med handlingsprogrammene og under fylkestingets behandling av de endelige forslagene. Ut fra det materialet vi har sett på (kun tre fylker), virker det som at de fylkene som allerede har arbeidet med helhetlig samferdselsplanlegging (som for eksempel Bergensprogrammet) eller fylkesplaner for samferdsel, stiller mye klarere krav til etatene og også er i stand til å fatte mer konkrete vedtak i forbindelse med fylkestingets behandling av handlingsprogrammene.

3) *Opplever fylkeskommunene at de har hatt innflytelse over etatenes handlingsprogram? Opplever fylkene samsvar mellom egne prioriteringer og forslagene til handlingsprogram?*

Fylkeskommunen opplever ikke at de har hatt innflytelse over etatenes handlingsprogram. Likevel mener fylkene stort sett at det er samsvar mellom egne prioriteringer og forslaget til handlingsprogram på veg. Dette skyldes at fylkeskommunene tidligere har gjort vedtak om hva de prioriterer innen den fylkesfordelte rammen for veg. Vegkontoret er derfor i stand til å forutse og ta hensyn til fylkenes prioriteringer. I den grad det er uenighet mellom fylkeskommunene og vegkontorene, går det gjerne på at fylkene ønsker en høyere prioritering av knutepunkter, terminaler, stasjonsutvikling og kollektivtiltak. Denne typen saker har en tendens til å falle mellom to stoler når etatene skal gjøre egne prioriteringer.

Fylkeskommunene mener at de ikke har innflytelse over de andre etatenes handlingsprogrammer. Her er også avviket mellom hva fylkeskommunene prioriterer og det som ligger i handlingsprogrammene, større. Likevel er fylkestingsvedtakene mindre spesifikke på andre handlingsprogram enn veg.

4) *Hvordan artet den fylkespolitiske behandlingen av etatenes handlingsprogrammer seg nå sammenlignet med tidligere? Er en samtidig presentasjon og behandling av handlingsprogrammene en forbedring? Legger fylkeskommunene mer vekt på samordning mellom transportformene?*

Den fylkespolitiske behandlingen av handlingsprogrammene var ikke særlig annerledes enn tidligere. Likevel har fylkeskommunene nå fått en formell anledning til å uttale seg om alle de fire etatenes handlingsprogram.

De fleste både fra fylkesadministrasjonen og av fylkespolitikere mener at en samtidig behandling av handlingsprogrammene er en fordel. Likevel mener noen at saksmengden ble så stor med en samtidig behandling, at politisk innflytelse ble vanskeligere. Noe av dette skyldes at programmene ikke var samordnet og hadde ulik form.

Fylkeskommunene er mer opptatt av samordning mellom transportformene enn tidligere. Dette skyldes imidlertid i større grad prosessen med de fylkesvise utfordringsdokumentene enn en samtidig behandling av alle de fire handlingsprogrammene.

4.2 Mulige forbedringer

Den femte problemstillingen som vi satte opp i kapittel 1, var:

- 5) *Hvordan ser fylkeskommunene og etatenes representanter for seg at prosessen rundt handlingsprogrammene kan utvikles videre? Kan handlingsprogrammene forbedres slik at de danner et bedre grunnlag for den politiske prosessen?*

Vi har spurt politikere, representanter for fylkesadministrasjonen og vegkontorene om hvordan prosessen og innholdet i handlingsprogrammene kan forbedres. I alle fylker tar representantene fra fylkeskommunene til orde for at ansvaret for prosessen burde legges til fylkeskommunen. Flere er også opptatt av at de bør ha bedre tid og at kommunene bør involveres mer. I tillegg ønsker de at beslutningsgrunnlaget fra transportetatene skal være mer samordnet enn de fire separate handlingsprogrammene de nå fikk til behandling.

4.2.1 Ulike forventninger til planprosessen

Fylkeskommunene – særlig representantene for fylkesadministrasjonen – gir uttrykk for at de hadde større forventninger til hvilken medvirkning og innflytelse de skulle ha på prosessen enn det som ble tilfellet. I tillegg synes det klart at fylkeskommunene har ambisjoner om å kunne få til en mer helhetlig og samordnet samferdselspolitikk på fylkesnivå enn det som ble resultatet denne gangen. Dette gjelder både fylkesadministrasjonen og det politiske nivået.

Dermed har nok fylkeskommunene hatt større forventninger til medvirkningen og høyere mål for samordningen enn det som det ble lagt opp til fra sentralt hold. Både fra Samferdselsdepartementets og Vegdirektoratets side ble det understreket at handlingsprogrammene skulle

være sektorvise og at samordningen skulle tilpasses det som var de reelle fellesområdene. Styringsgruppene har avholdt de møtene de var pålagt å holde. Men fylkeskommunene opplever ikke at de har medvirket til handlingsprogrammene. I Hordaland, hvor prosessen har vært mer omfattende enn det som var satt som et minimum, mener også fylkeskommunen at medvirkningen ikke var på høyden med det de skulle ønske.

Hvis prosessen skal måles etter det som var forutsetning fra departementet og Vegdirektoratet, har fylkene oppfylt forpliktelsene. Hvis prosessen derimot skal måles etter om fylkene har medvirket, om prosessen har økt samordningen og gitt økt innflytelse til fylkeskommene, blir svaret et annet. Vi vil derfor i det følgende ta utgangspunkt i disse målsettingene for prosessen.

4.2.2 Økt fylkeskommunal medvirkning og innflytelse

Ut fra det aktørene i de tre fylkene forteller, synes det som at Hordaland fylkeskommune har medvirket mer og også hatt mer innflytelse over innholdet i handlingsprogrammet – i hvert fall for veg, men også noe for jernbane – enn de tre andre fylkene. I Nordland har også fylkeskommunen hatt en holdning til hvilke geografiske områder som skal prioriteres og har satt søkelyset på tverrgående forbindelser. Det har vært kontakt mellom fylkesråden for regional utvikling og samferdsel og vegsjefen undervegs. I Vestfold har det vært mindre kontakt, og fylkeskommunene har i mindre grad enn de andre to fylkene søkt å fremme sine synspunkter mens arbeidet med handlingsprogrammet pågikk.

En åpenbar forskjell mellom Hordaland og de to andre fylkene er aktivitetsnivået i styringsgruppa. Vi tror likevel ut fra det vi har beskrevet foran, at styringsgruppa ikke er den viktigste arenaen for økt fylkeskommunal innflytelse over innholdet i handlingsprogrammene. Muligheten for å påvirke utformingen av handlingsprogrammene øker om fylkeskommunen før arbeidet med handlingsprogrammene starter, har meislet ut en klar samferdselspolitikk – enten gjennom fylkesplaner eller egne samferdselsplaner. Den som ikke har klare prioriteringer, vil heller ikke ha særlig mulighet for å påvirke. Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune har gjort hjemmeleksa si.

I alle fylkene framheves samarbeidet om utfordringsdokumentene som mer fruktbare prosesser. Samarbeidet var tettere, og fylkeskommunen og etatene fikk anledning til å tenke i større linjer og lete etter utfordringer på tvers av transportformene. Arbeidet med utfordringsdokumentene la til rette for nytenking.

Når man så kom til handlingsprogrammene, var budsjettene fordelt på sektorer, trafikksikkerhetstiltak og igangsatte eller allerede prioriterte prosjekter. Både fylkeskommunene og etatene opplever at de ikke har penger til de nye ideene. Planene ruller og går, og etatene ivaretar sitt eget sektoransvar. Handlefriheten på regionalt nivå er begrenset. Noen av dem vi snakket med tar derfor til orde for at fylkeskommunen skal ha mulighet til å flytte penger også mellom transportsektorene.

Fylkeskommunene opplever at vegkontoret i stor grad følger opp de vedtakene fylkestinget har gjort i forbindelse med utfordringsdokumentet og eventuelle fylkesdelplaner eller samferdselsplaner. Det er ikke store interessekonflikter mellom fylkeskommunen og vegkontoret. Det er mer spørsmål om de politiske prioriteringene er klare nok eller ikke.

Fylkeskommunene er ikke vant til å forholde seg like aktivt til de andre etatene. Flere er likevel etter hvert blitt mer interessert i å trekke havnespørsmål mer inn i fylkesplanleggingen, å utvikle knutepunkter og å legge til rette for jernbanetransporten. Det er derfor et stort potensiale for økt samarbeid mellom disse etatene og fylkeskommunene. Vi tror det betinger at fylkene utvikler en mer aktiv politikk overfor andre transportformer enn veg.

Det strategiske arbeidet fylkeskommunene er i gang med i forbindelse med neste rullering av NTP kan gi nye muligheter for fylkene til å forme en mer aktiv samferdselspolitikk før arbeidet med de konkrete handlingsprogrammene starter. Hvis de lykkes, kan det være viktig for økt regional og folkevalgt innflytelse over transportpolitikken.

Ut fra dette tror ikke vi at styringsgruppene er den rette arena for reell medvirkning eller innflytelse fra fylkeskommunen. Hvis skal være noen mening i styringsgruppa, må den møtes oftere og ha et klart mandat. Alternativet er at styringsgruppa (eller et annet navn) blir et forum for informasjonsutveksling for å sikre at etatene og fylkeskommunene gjensidig kan holde seg orientert og ha mulighet til å ta kontakt med hverandre om saker der de har felles eller motstridende interesse. Direkte kontakt mellom fylkeskommunen og de enkelte etatene vil antakelig sikre mer reell innvirkning enn det styringsgruppa denne gangen klarte.

Vi tror altså ikke at det er noen løsning å flytte ansvaret for handlingsprogrammene fra etatene og over til fylkeskommunen. Fylkeskommunen må heller styrke sitt eget planarbeid og legge vekt på å utvikle en aktiv samferdselspolitikk før arbeidet med handlingsprogrammene starter. Arbeidet med Nasjonal transportplan burde være en mer kontinuerlig prosess, der fylkeskommunene av eget initiativ burde tilrive seg en mer sentral rolle gjennom egen planlegging og policy-utforming.

4.2.3 Mer samordning og helhet

Samferdselsdepartementet har i brevet til de fire etatene lagt stor vekt på at handlingsprogrammene skal legge til rette for kollektivtransport og kombinerte / intermodale transport. Departementet slår fast at handlingsprogrammene skal legge vekt på stasjons- og knutepunktsutvikling for kollektivtransporten og utbygging av godsterminaler for jernbane, samt effektive tilknytninger til godsterminaler og havner.

Ikke noen av de fylkene vi undersøkte, rapporterer om et utstrakt samarbeid mellom etatene. Etatene har arbeidet fram handlingsprogrammene hver for seg. Det har vært lite kontakt mellom dem. Både representanter for vegkontorene og fra fylkeskommunene mener at handlingsprogrammene ikke legger til rette for helhetlige prioriteringer og å se transportformene i sammenheng. På dette punktet har man oppnådd lite gjennom handlingsprogrammene. Det er fylkeskommunene som har arbeidet for mer vektlegging av knutepunkter, terminaler og kollektivtiltak. Men de har ikke nådd fram overfor etatene.

De vi snakke med kommer med ulike forklaringer og forskjellige løsninger for å bedre samspillet mellom etatene og fremme knutepunktsutvikling, godsterminaler og tilknytninger til havner og terminaler.

Flere peker på at den ulike organiseringen og finansieringen av statsetatene legger hindringer for et samarbeid. Det er særlig Luftfartsverket som melder seg ut av de regionale prosessene og som har svakest kontaktflate mot fylkeskommunene. Samordning og samarbeid synes å være mest aktuelt mellom Jernbaneverket og vegkontorene. Kystverket har interesse av bedre tilknytningsveger og terminaler, men rår ikke over de virkemidlene som er mest interessant for fylkeskommunene og de andre etatene. Dette gjelder særlig trafikkhavnene. Flere peker på at havnene burde vært trukket mer aktivt inn i den regionale samferdselsplanleggingen enn det som er tilfelle i dag.

Dermed ligner situasjonen på regionalt nivå mye på det som også skjedde da de nasjonale etatene skulle samordne sitt forslag til Nasjonal transportplan (Ravlum 2000). Det er først og fremst mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket at samordningsmulighetene er størst. På nasjonalt nivå blir det pekt på at den konkrete samordningen må skje regionalt. Prosessen med handlingsprogrammene viser at det ligger flere hindringer i vegen for at dette kan skje.

Flere av dem vi har snakket med, trekker fram at når man kommer så langt som til handlingsprogrammene er pengene allerede bundet opp gjennom Stortingsvedtak, retningslinjer fra direktoratene og pågående prosjekter. Det er derfor lite penger å samordne seg med. En hevder: "Etatene blir kvalt i sine egne budsjetter. Vi kunne for eksempel lagt 100 millioner på bordet, så kunne Jern-

baneverket satset 100. Men etatene er låst i egne budsjetter. Det er konkurranse om midlene. Vi burde heller ha hatt en felles pott. Den med det beste prosjektet, kunne fått midler. Da hadde vi i stedet konkurrert om å finne de beste løsningene for samfunnet.”

Manglende økonomisk handlefrihet går igjen – uavhengig av om man snakker med fylkeskommunen eller vegkontorene. Standardkrav og pålegg fra sentralt hold spiser opp hele potten. Etatene beskytter egne midler. Knutepunktsutvikling og andre tiltak av felles interesse – men som kanskje ikke er i sentrum av det etatene ønsker å prioritere hver for seg – faller ut.

Andre er inne på at man på regionalt nivå mangler verktøy og analyser som gjør det mulig å samordne transportformene og sammenligne tiltak på tvers av etatsgrensene. De ønsker regionale transportanalyser og effektberregninger. I to av fylkene opplever noen også at de mangler et faglig miljø for transportplanlegging – både hos fylkeskommunen og de regionale etatene.

Både i Hordaland og i Nordland oppleves de geografiske grensene og funksjonsgrensene som en hindring for en mer helhetlig og samordnet transportpolitikk. For Hordaland er det først og fremst forholdet mellom Bergen kommune og fylkeskommunen som volder problemer. Flere i Hordaland trekker fram vestlandssamarbeidet og ønsker seg et regionalt nivå over fylkeskommunen. I Nordland pekes på nordre Nordland og søndre Troms som en interessant funksjonell region.

I Hordaland føler de behov for å kunne koble transportpolitikken mer opp til byutvikling. Mange ønsker å inkludere drift av kollektivtransporten i arbeidet med handlingsprogrammene. I kapitlene 2.3.1 og 2.2 har vi omtalt diskusjonen mellom vegkontoret og fylkeskommunen om bruk av investeringsmidler og bompenger til drift av kollektivtransport.

4.2.4 Annen angrepsvinkel mulig

Mange av de forslagene som kom fram under samtalen med de regionale aktørene i planprosessen, vil innebære ganske fundamentale endringer i oppgaver, finansiering og ansvarsdeling, både mellom forvaltningsnivå og mellom fylkeskommunene og statsetatene. Mye vil avhenge av hvilke oppgaver fylkeskommunen blir tillagt i framtida. Rammene for dette prosjektet og empirien vår gir ikke grunnlag for å gå lengre inn i en drøfting av disse forslagene.

Vårt hovedinntrykk er likevel at fylkenes innflytelse over transportetatenes prioriteringer avhenger mye av at fylkeskommunen *selv* har en klar formening om hva den vil med samferdselsplanleggingen. Det viktigste grunnlaget for innflytelse er at fylkeskommunen *på forhånd* har meislet ut en politikk, har tatt standpunkt og gjort avveininger av ulike hensyn og har formidlet dette til transportetatene. Hvis fylkeskommunen har arbeidet systematisk med en samordnet samferdselsplanlegging, kan også fylkeskommunen spille en mer aktiv rolle i å fremme samordning mellom transportformene i fylket. Vi tror derfor at oppmerksomheten i første rekke bør rettes mot å styrke fylkenes rolle som utformer av policy og som planmyndighet. Om samarbeidet mellom etatene og fylkeskommunen organiseres i styringsgrupper eller på en annen måte som sikrer reell medvirkning, blir mindre viktig sammenlignet med dette.

For å fremme samordningen mellom transportformene tror vi for det første at det er viktig å identifisere klart hvilke *problemer* som må løses gjennom tverrsektorielt samarbeid. Vi vil tro at de regionale strategiske analysene som nå skal gjøres i forbindelse med den kommende planrulleringen, vil kunne bidra til å finne hvilke transportrelaterte problemer som krever at transportformene ses i sammenheng.

Vi tror ikke det er tilstrekkelig at departementene generelt påpeker at det for eksempel skal legges vekt på knutepunkt og terminaler. Det viser både denne rapporten og gjennomgangen av de sentrale etatenes planleggingsprosess (Ravlum 2000). En mulighet er at departementene og de sentrale etatene plukker ut noen sentrale og konkrete problemområder, for så å gi oppdrag til de enkelte regionale kontorene, distriktskontoret og vegkontoret om å løse dem. Dette bør kunne baseres på de problemområdene de regionale prosessene har identifisert. Det kan være tilknytning til havner og terminaler i ett fylke, utvikling av stasjonsområder i et annet, andre tiltak for kollektivtransporten i et tredje. Dette bør også ses i sammenheng med forsøkene med alternativ forvaltningsorganisering av transportsystemer i større byområder som nå settes i gang.

For det tredje tror vi at et tverretatlig samarbeid med fordel kan følges opp av noe mer frie midler som ikke er bundet til en bestemt etat. En andel av pengene kan følge problemene og ikke etatene, hvis man velger den framgangsmåten som er skissert i de to foregående avsnittene.

5 Referanser

Hordaland fylkeskommune 2001

Handlingsprogrammet til Nasjonal transportplan 2002-2011. Arkivsak 200101405.

Kommunaldepartementet 2001

Kommune, stat, fylke – en bedre oppgavefordeling. Stortingsmelding nr 31 (2000-2001)

Nordland fylkeskommune 2001

Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP) – Handlingsprogrammer. Saksprotokoll. Arkivsak 200100329-20

Ravlum I-A 2000: *Helhetlig, tverrsektorielt og åpent?*

Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2001-2011. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 488/2000

Samferdselsdepartementet 2000

Nasjonal transportplan 2002- 2011 St.meld. nr. 46 (1999-2000)

Samferdselsdepartementet 2000

Retningslinjer for transportetatenes arbeid med sektorviser handlingsprogram for perioden 2002 – 2011. (Brev til Kystverket, Jernbaneverket, Luftfartsverket og Vegdirektoratet av 25. oktober 2000)

Stenstadvold M og Lerstang T 1999: *Nasjonal transport-*

plan 2002-2011 Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokumenter. Oslo Transportøkonomisk institutt. TØI-notat 1138/1999

Vegdirektoratet 2000

Handlingsprogrammene 2002-2011 – Tverretattlig arbeid. (Brev til de fire transportetatenes regionale ledd av 2. mai 2000)

Vestfold fylkeskommune 2001

Samlet saksframlegg for Fylkestinget 032/01 Ny innstilling ang. Høring – Nasjonal transportplan, handlingsprogram 2002-2011. Arkivref 2000/002293-17/