

Evaluering av Short Sea Promotion Centre Norway

Thorkel C. Askildsen

ISSN 0802-0175

ISBN 82-480-0506-2 Papirversjon

ISBN 82-480-0507-0 Elektronisk versjon

Oslo, april 2005

Tittel: Evaluering av Short Sea Promotion Centre Norway

Forfatter(e): Thorkel C. Askildsen

TØI rapport 773/2005

Oslo, 2005-04

42 sider

ISBN 82-480-0506-2 Papirversjon

ISBN 82-480-0507-0 Elektronisk versjon

ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:

Nærings- og handelsdepartementet;
Samferdselsdepartementet; Fiskeri- og
kystdepartementet

Prosjekt: 3076 Evaluering av Short Sea
Promotion Centre Norway

Prosjektleder: Olav Eidhammer

Kvalitetsansvarlig: Inger Beate Hovi

Emneord:

Nærskipsfart; intermodalitet; godstransport; logistikk

Sammendrag:

Prosjektet Short Sea Promotion Centre Norway inngår som ledd i et EU-initiativ for promotering av nærskipsfart. Det overordnede mål er i løpet av en 3-årsperiode å bidra til å overføre transportmengder fra veg til sjø. Den foreliggende evalueringen dekker prosjektets to første år (2003-2004). Evalueringen er foretatt i henhold til om måloppnåelse kan dokumenteres på aggregert nivå (endringer i transportstatistikk), på bedriftsnivå ("suksesshistorier") eller ut fra en kvalitativ analyse. I henhold til disse kriteriene har prosjektet så langt ikke innfridd sine mål. Ved en fortsatt satsing på et slikt initiativ anbefales at prosjektets målgrupper, finansieringsmodell, arbeidsform, organisering og kompetanse vurderes nærmere.

Title: Evaluation of Short Sea Promotion Centre Norway

Author(s): Thorkel C. Askildsen

TØI report 773/2005

Oslo: 2005-04

42 pages

ISBN 82-480-0506-2 Paper version

ISBN 82-480-0507-0 Electronic version

ISSN 0802-0175

Financed by:

Ministry of Trade and Industry; Ministry of Transport and
Communication; Ministry of Fisheries and Coastal Affairs

Project: 3076 Evaluation of Short Sea Promotion
Centre Norway

Project manager: Olav Eidhammer

Quality manager: Inger Beate Hovi

Key words:

Short sea shipping; intermodality; freight; logistics

Summary:

The project Short Sea Promotion Centre Norway responds to an EU initiative for the promotion of short sea shipping. Its overriding goal is to contribute to the transfer of transport volumes from land to sea within a 3-year time horizon. The current evaluation covers the first two years of the project's operations (2003-2004). The evaluation has been undertaken according to whether achievements can be documented at the aggregate level (transport statistics), at the firm level ("success stories"), or according to a qualitative analysis. As assessed by any of these criteria the project has not yet achieved its objectives. The evaluation recommends that if the initiative is to be pursued further, the project's target groups, funding sources, work form, organisational model, and competence should be reconsidered.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, biblioteket,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57 02 90
Pris kr 200

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the library,
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57 02 90
Price € 25

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2005

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961
Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Forord

På oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Samferdselsdepartementet (SD) og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) har Transportøkonomisk institutt (TØI) gjennomført en evaluering av aktiviteten til Short Sea Promotion Centre Norway (SPC Norway).

Hovedmålet med evalueringen har vært å vurdere om SPC Norway har bidratt til en overføring av person- og godstransport fra veg til sjø. I tillegg har evalueringen vurdert hvorvidt SPC Norway har gjennomført de oppgaver som er beskrevet i planene for 2003 og 2004.

Resultatene i rapporten baserer seg på opplysninger innhentet gjennom intervju og samtaler med prosjektansvarlig, prosjektleder, representanter for oppdragsgiverne og representanter for SPC Norways kontaktnettverk. Ved hjelp av et spørreskjema og telefonintervju er det innhentet informasjon fra foretak og organisasjoner som SPC Norway har vært i kontakt med. I tillegg har en gått gjennom dokumenter som viser SPCs mandat, årsrapporter og planer.

Prosjektleder ved Transportøkonomisk institutt har vært cand oecon Olav Eidhammer. Dr polit Thorkel C Askildsen har gjennomført evalueringene og har skrevet rapporten. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har foretatt den endelige redigering og "lay-out" av rapporten, som er kvalitetssikret av forskningsleder cand oecon Inger Beate Hovi.

Til hjelp i prosjektet har vi hatt stor nytte av kommentarer og innspill fra oppdragsgivernes representanter som har vært:

- Thomas Saxegaard, Nærings- og handelsdepartementet
- Emil Schmidt, Fiskeri- og kystdepartementet
- Ole Tollefsen, Samferdselsdepartementet

Takk til disse representantene og alle andre som har bidratt med opplysninger til evalueringen! Uten deres bidrag ville ikke prosjektet latt seg gjennomføre i den form det har fått.

Oslo, april 2005
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm *Inger Beate Hovi*
instituttssjef forskningsleder

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | I |
| Summary | i |
| 1 Innledning | 1 |
| 1.1 Short Sea Promotion Center Norway: Bakgrunn og organisering | 1 |
| 1.2 Evalueringens mål og problemstillinger | 1 |
| 2 Metode, data og gjennomføring | 4 |
| 2.1 Kildegransking | 4 |
| 2.2 Intervjuer (interne relasjoner) | 4 |
| 2.2.1 Spørreskjema (eksterne relasjoner)..... | 5 |
| 3 Grunnlagsinformasjon for evaluering | 6 |
| 3.1 Bakgrunn for opprettelsen av SPC Norway | 6 |
| 3.1.1 SPC – et europeisk initiativ | 6 |
| 3.1.2 Organisering av SPC | 9 |
| 3.1.3 EU's anvisninger for handling | 10 |
| 3.2 SPC i Norge..... | 12 |
| 3.2.1 Et norsk SPC: Mandat..... | 13 |
| 3.2.2 Memorandum of Understanding/ Terms of Reference | 13 |
| 3.3 Maritimt Forums forprosjektrapport: hva har de selv sagt at de skal gjøre? | 16 |
| 3.4 SPC Norway's årsrapporter: hva har de gjort | 18 |
| 3.4.1 Første års drift (2003) | 19 |
| 3.4.2 Andre års drift (2004) | 21 |
| 3.4.3 Intervjuer | 22 |
| 3.4.4 Spørreskjema..... | 23 |
| 4 Analyse/Evaluering | 26 |
| 5 Konklusjoner og anbefalinger | 30 |
| 6 Referanser | 34 |

Vedlegg

Sammendrag:

Evaluering av Short Sea Promotion Centre Norway

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

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

Strukturering av arbeidet

Arbeidet med evalueringen er strukturert i henhold til følgende argumentasjonsrekke:

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

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

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

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

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

Funn fra evalueringen

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

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

Den siste kritiske suksessfaktor:

2) *kritisk innsatsnivå*

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

den kompetansen som genereres gjennom prosjektarbeidet.

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

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

Konklusjoner

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

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

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

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

Anbefalinger for videre arbeid

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

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

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

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

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

Summary:

Evaluation of Short Sea Promotion Centre Norway

The Institute of Transport Economics has been commissioned by the Ministry of Industry and Trade, the Ministry of Transport and Communication and Ministry of Fisheries and Coastal Affairs to evaluate the project Short Sea Promotion Centre Norway (SPC Norway). SPC Norway is part of a European initiative to establish a network of national centres for the promotion of short sea shipping, with the aim of altering the modal split in favour of sea transport. SPC Norway is organised as a project funded by the three above mentioned Ministries. The project receives annual funding, but the project management has argued in favour of a three-year operation in order to meet expectations. Our evaluation covers the two initial years of the project (2003 and 2004), and this summary accounts for:

- How we have structured the work
- Our main findings
- Conclusions
- Recommendations for further activities

Work structure

The evaluation has been structured according to the following line of reasoning:

1. As the establishing of SPC Norway is related to similar initiatives in most other EU countries, based on a transport political argumentation at the Community level, we have found it relevant to analyse the EU documents promoting this initiative.
2. It has been argued from the Community level that the activities of the SPCs should be adjusted to the different, national contexts. The next step of the evaluation has been to analyse how this EU initiative has been transformed into priorities for a Norwegian SPC, i.e. to which tasks the Norwegian funders have given priority, as expressed by SPC Norway's terms of reference.
3. The next step of the evaluation has been to analyse how SPC Norway's terms of

reference has been converted into work plans, i.e. which tasks that have been planned in response to the terms of reference.

4. Subsequently, we have compared SPC Norway's work plans (when entering into a new year) with the reporting of work undertaken (by the end of each year), in order to see if the plans have been realised.
5. Based on the knowledge accumulated through the evaluation process, we have drawn conclusions to whether SPC Norway has fulfilled its terms of reference during the two initial years.
6. Consequently, we give some recommendations as to how such an initiative may be organised in the future.

The following sources of information have been used to carry out this evaluation:

- a. EU documents concerning the development of the short sea shipping initiative
- b. A pre-project report and correspondence with the Ministry of Transport and Communication, which outlines the work program of SPC Norway
- c. SPC Norway's annual plans and annual reports, documenting the level of ambition and the actual work undertaken, respectively.
- d. Minutes from board meetings in SPC Norway
- e. Interviews with the administrative and executive leaders of the project
- f. Telephone interviews with selected representatives among SPC Norway's relations
- g. A questionnaire to SPC Norway's industrial relations

Our main findings

Based on the analysis of the above listed information sources, we wish to highlight the following findings:

1. There are at least four elements in the EU line of reasoning that are insufficiently accounted for:
 - a) Whether the SPCs are expected to promote an existing (and arguably competitive) shipping alternative towards transport users, or if they should direct their work towards the maritime sector in order to enhance the quality of short sea shipping
 - b) Whether activities related to freight should be given priority over passenger transport or not
 - c) Why it is argued that short sea shipping has an image problem when referred studies document substantive weaknesses
 - d) Whether increased use of short sea shipping entails cost savings to society, and to firms as well
2. The project managers consider the need for promotion to be less in Norway than in Central Europe, and would not have recommended an isolated, Norwegian project. Still, the advantage of such a pan-European initiative is appreciated.
3. All central documents from SPC Norway underline the importance of four “critical success factors”, which we have interpreted as crucial factors for the project to meet its aims. SPC Norway agrees with this interpretation.
4. Three of these crucial factors are internally generated in the project (the last one – “critical effort level” - includes funding and is thereby mainly exogenous).
5. The annual reports maintain that the critical success factors have been present to a sufficient degree. This should imply that the requirements are met for the project to perform its tasks. However, a comparison of plans and reporting shows that only 10 out of 17 planned activities were carried out in 2003, while the figures for 2004 were 15 out of 27.
6. Received funding has been roughly 75% of the amounts applied for. The annual *plans* have been formulated according to the funding applied for, but the annual *reports* convey no information on how the discrepancy between expected and actual funding has affected the work. With reference to the “critical effort level” one would expect that some activities were taken out or postponed in order to achieve the critical effort level for the remaining activities.
7. While some of the activities are expected to deliver tangible results, others are not. Tasks with tangible results are 1) Internet home page, 2) liner data base, 3) information material. The other activities are of a more elusive character: “contribute to information...”, “be in touch with...”, “cooperate with...”, “continuous communication with...”, etc. Unsolved tasks are to a large extent the ones that eventually could have been documented: establish the potential for sea transport, identify new sea transport opportunities, arrange a conference, etc.
8. Business interviews were proposed to be undertaken on the basis of an interview guide, and then documented. These business interviews (constituting an important part of SPC Norway’s work) have not been documented. The SPC Norway Internet homepage contains a “library” page where such documentation could have been made available.
9. SPC Norway holds that business relations mainly have functioned as a means to update the projects participants on the industry’s transport needs. Thus, information flows have gone in the opposite direction compared to the assumptions of the “promotion” initiative, which is to convey existing short sea shipping opportunities to transport buyers.
10. This is further accentuated by the fact that SPC Norway’s network to a large degree consists of maritime organisations, indicating that information flows have been directed *from* transport buyers, *through* SPC Norway and *to* the maritime organisations. Some contact with shipping companies has been necessary in order to establish the liner data base. Other contacts appear less relevant.
11. SPC Norway’s network therefore appears somewhat introvert, although it is claimed that the aim is to inform about the activities *through* the maritime actors. We find it hard to see how this gives added value to the maritime actors’ already existing information routines.
12. Interviews with SPC Norway’s representatives indicate that one realised that the aim of influencing transport buyers directly to alter their transports in favour of short sea shipping was too ambitious, whereby

one changed the focus towards more general information for a wider public. SPC Norway claims that it is difficult to offer concrete solutions to transport buyers, because their logistical operations are so complex. We would have expected that the competence engaged in a project like SPC Norway, being recruited from the maritime industries, would have been familiar with the logistical operations of Norwegian industry.

13. Cooperation with research institutes was listed as an aim. To our knowledge there have been only sporadic contacts. We understand the project's initial wish to be more closely linked to industry than to research, but nevertheless believe that the project could have profited from being better informed about past and on-going transport research.
14. SPC Norway has established relations to three Interreg projects, arguing that the regional dimension is fundamental. We would rather propose connections to "pure" transport projects, focusing on *common* problems rather than regional disparities.
15. SPC Norway's funders have supported attachment to the Interreg projects in order to prevent duplication of work between the projects. In the view of SPC Norway they are to take on a coordinating role. Regardless of the interpretation, we are uncertain of SPC Norway's ability to ensure such coordination.
16. We have distributed a questionnaire to SPC Norway's business relations, concerning their knowledge of SPC Norway, the liner data base, and concerning the impacts of their contact with SPC Norway. The response suggests a high degree of knowledge about SPC Norway's activities, a low degree of knowledge concerning the Internet homepage, hardly any utilisation of the liner data base, virtually no *consideration* of altering transport routines, and absolutely no *actual* alteration of transport routines.

Conclusions

We argue that an evaluation of whether SPC Norway's has fulfilled its aims can be undertaken according to the following criteria:

1. An observed alteration in aggregate modal split in favour of short sea shipping. Such alterations should appear in Norwegian and European transport statistics.

2. An observed alteration in modal choice at the firm level in favour of short sea shipping. Such alterations would appear as "success stories".
3. Personnel deployment to relation building and information work. This is the least measurable form of evaluation, and presupposes a consistent line of argumentation concerning why one believes that promotion alters behaviour.

On account of the analyses we have conducted in this evaluation, and which are documented in this report, we maintain that we cannot find that SPC Norway has fulfilled its aims according to any of these criteria:

- At the aggregate level (transport statistics), the latest data issued are from 2003, which was the year SPC Norway was established. Even if more recent data existed, SPC Norway would not have contributed to any alterations here, since
- Alterations on the firm level have not been established. We regret that it has not been possible to issue such "success stories", as we believe this would have been crucial to the further promotion of short sea shipping as a viable alternative to road transport.
- The third criterion for evaluation would be to measure if the allocation of resources have been according to an *ex ante* argumentation for the viability of the initiative. This presupposes that the argumentation is carried out in a logically consistent way, establishing clear links between cause and effect, although it can be difficult to measure such effects directly. We argue that the initial EU communication of this initiative is inconsistent and contradictory, and that no attention was directed to this point when SPC Norway was established.

Recommendations

Recommendations for further support to short sea shipping depend on the resources and steering mechanisms available and on the level of ambition regarding measurability of the effects of the instruments used. If an initiative similar to SPC Norway is to be continued, we would recommend an initial account of the relationship between image and reality in short sea shipping, along with a consideration of the relationship between private and social economic benefits of increased sea transport. If one decides to give priority to reality rather than image,

focus should be directed towards the maritime industries in order to develop a more competitive shipping alternative.

Documentation from SPC Norway does not bear witness of any long-term involvement with the established relations. Since building close relations is resource-consuming, we recommend strategic thinking as to whom to address.

We will discourage continued import of positive – but elusive – expressions like “contribute positively to”, “be in touch with”, “create awareness of” and “cooperation with”, unless it is clearly stated how these actions will give tangible results.

Few of the other SPCs are, to our knowledge, fully financed by government funds. We support the EU argument that public funding helps secure continuous activity, stability, and immunity from strong commercial actors, but non-public funding (through a private-public partnership) would provide a test of the project’s legitimacy in the market, and also contribute to increase the level of activity. A tendering process might also generate innovative solutions. The Ministry of Industry and Trade is already contributing to the funding of three Norwegian Euro Info Centres that are also included in a European network.

A recent evaluation of this initiative (on the European level) was, to our knowledge, positive. This model could be looked into. According to feedback from SPC Norway’s network, the project is considered to possess a high level of maritime competence, but if the ambition of a substantial transfer of goods from road to sea is maintained, we will recommend higher competence within industrial logistics. If the aim of promotion is maintained, one might also consider the competence of existing promotion bureaus.

1 Innledning

1.1 Short Sea Promotion Center Norway: Bakgrunn og organisering

Short Sea Promotion Center Norway (SPC Norway) er etablert som konsekvens av et europeisk initiativ for å promotere nærskipsfarten som en effektiv og også miljøvennlig transportform. SPC Norway inngår i et nettverk av tilsvarende, nasjonale sentre i Europa (European Short-sea Network) som har som formål å bidra til å overføre transportmengder fra veg til sjø. Dette skal gjøres ved å lukke det som oppfattes som et gap mellom nærskipsfarten som en transportform som *de facto* er konkurransedyktig vis a vis vegtransport, men som hemmes av at transportkjøperne argumentativt ikke i tilstrekkelig grad er kjent med dette. Som et grunnlag for å etablere et slikt initiativ i Norge understreket Maritimt Forum at et treårsperspektiv var nødvendig for å bevise at initiativet kunne leve opp til forventningene. Denne evalueringen dekker SPC Norway's to første virkeår (2003-2004).

SPC Norway er organisert som et prosjekt forankret i Maritimt Forum. Organisasjonen består av et prosjektstyre og et prosjektråd med representanter fra bidragsytende myndigheter og næringslivets interesseorganisasjoner, en prosjektansvarlig fra Norges Rederiforbund samt prosjektgruppen som består av en prosjektleder på halv tid, en IT- og logistikkonsulent på timebasis og en sekretær på halv tid. Fra medio 2004 ble driften av prosjektet outsourcet fra Maritimt Forum til TM Technology Management AS, som er eiet av prosjektleder Per Johan Bruun-Lie. TM Technology Management AS fakturerer dermed Maritimt Forum for løpende kostnader, mens Maritimt Forum mottar prosjektfinansieringen fra Fiskeri- og kystdepartementet (FKD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD) og Samferdselsdepartementet (SD). Mens tilsvarende sentre i EU-landene mottar en viss støtte fra EU sentralt, har ikke denne ordningen omfattet det norske senteret. SPC Norway mottok allikevel for 2004 et mindre bidrag fra EU for å utføre enkelte spesifikke oppgaver.

Prosjektet er gjennom sine medarbeidere, sin organiseringsform og sin lokalisering solid forankret i næringslivets – og i særdeleshet de maritime næringsenes – interesseorganisasjoner, noe prosjektet har vektlagt som en premisse for å kunne oppnå sine målsettinger. Disse målsettingene må kunne oppsummeres som gjennom informasjonsvirksomhet og kontaktskapende arbeid bidra til å overføre trafikk fra veg til sjø.

1.2 Evalueringens mål og problemstillinger

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvorvidt SPC Norway har oppnådd de mål og har gjennomført de oppgaver som er knyttet til bevilgningen fra FKD, NHD og SD i perioden 2003-2004.

Hovedmålet for evalueringen har vært å vurdere om SPC Norway har bidratt til en overføring av person- og godstransport fra veg til sjø. I tillegg vurderer evalueringen hvorvidt SPC Norway har gjennomført de oppgaver som er skissert i planene for 2003 og 2004.

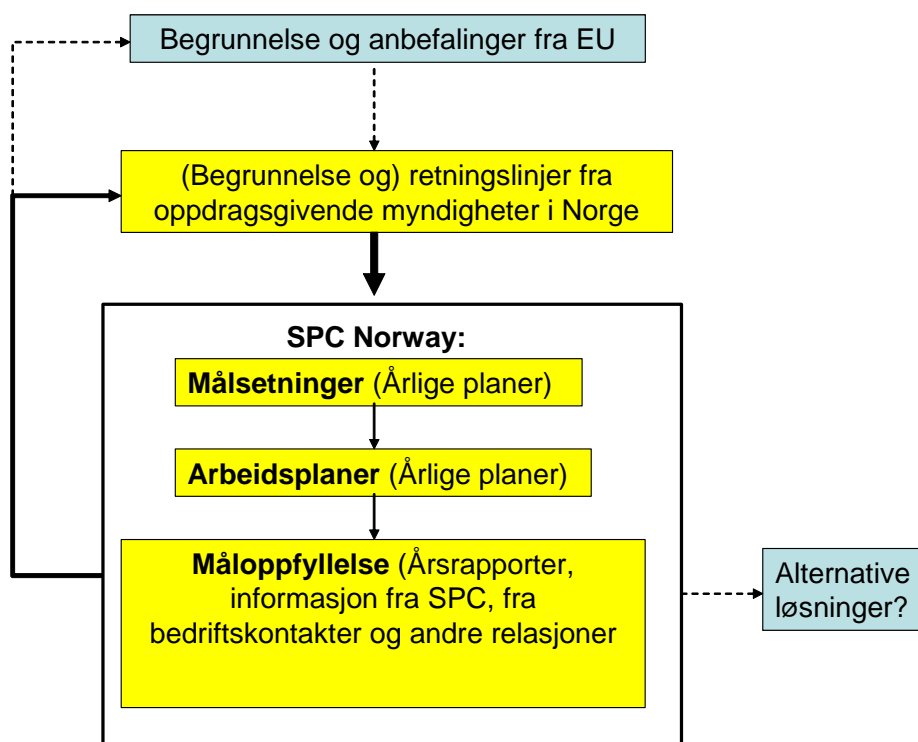
For best å kunne evaluere hvordan og i hvilken grad det opprinnelig EU-initiativet om å opprette promoteringssentre for nærskipfart har oppfylt forventningene man har hatt til dette initiativet i Norge, er analysen av virksomheten delt opp i flere ledd. Dette gir anledning til å studere hvordan organisering og delegering av oppgaver er foretatt gjennom flere ledd, som konkrete manifestasjoner av hvilke målsettinger man har med prosjektet.

Evalueringen er delt opp i en rekke deloppgaver for lettere å kunne se hvordan det som i utgangspunktet er et EU-initiativ har blitt transformert gjennom flere ledd for til slutt å munne ut i resultater. For å kunne følge denne prosessen har vi delt inn informasjonsstrømmene i prosjektet på følgende måte:

- a. *Bakenforliggende kommunikasjon i og fra EU*: Opprettelsen av SPC Norway henger nøye sammen med tilsvarende initiativer i en rekke andre europeiske land, og har utgangspunkt i felles-europeiske initiativer for endret transportmiddelfordeling. Dokumenter som viser fremveksten av initiativet med SPC'er danner et viktig utgangspunkt for evalueringen.
- b. Det viktigste utgangspunktet for evalueringen er en analyse av hva som utgjør *SPC Norway's mandat*, altså hvilke betingelser eller føringer oppdragsgiver har lagt til grunnlag for finansieringen.
- c. Neste trinn i evalueringen er å studere hvordan disse føringene eller betingelsene for finansiering (punkt a og b) er omformet i *SPC Norway's planer* for handling, altså hvorvidt det er samsvar mellom oppdragsgivers forventninger og SPC Norway's planer.
- d. Deretter følger en analyse av om og i hvilken grad SPC Norway har gjennomført sine planlagte aktiviteter, altså hvorvidt det er samsvar mellom *planleggingen* ved inngangen av året og den påfølgende *rapportering* ved årets slutt.
- e. Det påfølgende trinnet er en vurdering av hvorvidt initiativet har hatt de forventede *effekter*, altså selve evalueringen av initiativet opp mot dets målsettinger.
- f. Avslutningsvis vil evalueringen gi innspill til en vurdering av initiativet sett i forhold til eventuelle, *alternative løsninger*.

Strukturen i evalueringen er visuelt fremstilt i figur 1.

Figur 1: Strukturering av evalueringen



TØI-rapport 773/2005

2 Metode, data og gjennomføring

For å få tilstrekkelig kunnskap om SPC Norway's arbeid til å kunne gjennomføre evalueringen har vi basert oss på flere tilnæringsmåter:

2.1 Kildegransking

Skriftlig materiale som dokumenterer bakgrunn for opprettelsen av SPC'ene internasjonalt og nasjonalt:

- Dokumenter som definerer SPC Norway's mandat
- Dokumenter som definerer SPC Norway's arbeidsoppgaver
- Dokumenter som rapporterer SPC Norway's arbeid
- SPC Norway's informasjonsmaterieell, internettside og linjedatabase

2.2 Intervjuer (interne relasjoner)

For å få supplert kunnskapen som fremkommer fra skriftlig materiale har vi gjennomført intervjuer med sentrale personer i og rundt SPC:

- Representanter for oppdragsgiver: Intervjuer er her gjennomført som samtaler i forbindelse med orientering ved evalueringens oppstart samt ett møte underveis i evalueringsprosessen. Representanter for de tre finansierende departementene har vært tilstede. Disse samtalene har vært strukturert i henhold til agendaen for møtene. Vi har også hatt e-postkontakt med oppdragsgiver underveis i evalueringen.
- Prosjektansvarlig: En samtale på drøyt 3 timer ble gjennomført med Johnny Tollefsen, Norges Rederiforbund. Samtalen ble gjennomført som et semi-strukturert intervju, der 24 på forhånd utarbeidede spørsmål ble gjennomgått, men hvor det også ble gitt betydelig rom for diskusjon i vid forstand.
- Prosjektleder: En samtale tilsvarende den med prosjektansvarlig ble gjennomført med prosjektlederen, Per Johan Bruun-Lie, TM Technology Management AS, som er den operative leder av SPC Norway og er den som har ansvar for gjennomføringen av prosjektet.
- Representanter for SPC Norway's kontaktnettverk: Vi ble av SPC Norway gitt opplysninger om kontaktpersoner innenfor den delen av prosjektets nettverk som utgjøres av organisasjoner, nasjonalt og internasjonalt. Disse ble i den utstrekning det var mulig kontaktet pr telefon med et fåtall spørsmål om deres relasjoner til SPC Norway samt hvilke resultater disse hadde medført. Disse samtalene var rettet mot på forhånd indikerte rela-

sjoner og utgjorde altså ikke et ”tilfeldig utvalg” aktører innenfor transportsektoren. Enkelte telefonsamtaler ble også gjennomført med transportkjøpere som supplement til (og i enkelte tilfeller erstatning for) de nedenfor nevnte spørreskjemaene.

2.3 Spørreskjema (eksterne relasjoner)

På grunnlag av de ovenfor nevnte kildene til informasjon ble det utarbeidet et spørreskjema til SPC Norway's kontaktnett for å samle opplysninger om i hvilken grad de ulike aktørene i dette nettverket har fått kjennskap til SPC Norway's arbeid, hvordan dette har påvirket kunnskapen om nærskipfartsløsninger, og hvorvidt dette har hatt de ønskede effekter i form av endret transportmiddelvalg. Skjemaet var kort og kunne besvares raskt på e-post. Ettersom forventningene til hva SPC'ene skal bidra med spenner fra generell informasjon om nærskipfarten til faktisk å få overført gods- og passasjermengder fra veg til sjø, ble spørreskjemaet utformet slik at man ut fra besvarelsene kan avlese hvor langt opp på denne skalaen SPC Norway har hatt innflytelse. Skjemaet hadde i utgangspunktet transportkjøpere som målgruppe, men da en betydelig del av SPC Norway's bedriftskontakter bestod av rederier og skipsmeglere ble en variant av skjemaet tilpasset disse. Spørreskjemaene inneholdt også et åpent spørsmål om andre tiltak for å fremme nærskipfarten.

Skjemaet ble sent ut til foretak og organisasjoner som SPC selv oppgir å ha vært i kontakt med, og hadde dermed i likhet med de ovenfor nevnte telefonsamtalene en klar bias i forhold til utsendelse til en eller annen form for representativt utvalg. Enkelte av respondentene ble også fulgt opp med telefonsamtaler.

3 Grunnlagsinformasjon for evaluering

Dette kapitlet redegjør for det materialet evalueringen baserer seg på. Som vist i foregående kapittel er slik informasjon samlet fra ulike kilder med hensikt å få en tilstrekkelig fylde i informasjonsgrunlaget.

3.1 Bakgrunn for opprettelsen av SPC Norway

Opprettelsen av SPC Norway har sin bakgrunn i et initiativ fra EU. Dette initiativet presiserer at SPC'enes innretning skal være tilpasset nasjonale behov, men også inngå i et europeisk nettverk av tilsvarende organisasjoner. Til tross for nasjonale tilpasninger legger det europeiske initiativet en rekke overordnede føringer for SPC'enes målsetninger og arbeidsoppgaver, så vi har sett det formålstjenlig å analysere de relevante EU-dokumentene som dokumenterer fremveksten av SPC'ene. Vi argumenterer for at det i disse dokumentene forekommer tilfeller av dobbeltkommunikasjon og svakt begrunnede argumenter, noe som i liten grad er fanget opp og bearbeidet i tilpasningen til norske forhold. Vi er ikke kjent med at det vi oppfatter som dobbeltkommunikasjon er fanget opp av andre, så vi anser det nødvendig å redegjøre for dette ganske inngående. Etter vår oppfatning har slik dobbeltkommunikasjon og inkonsistent argumentasjon vært uheldig for struktureringen av SPC Norway's innretning og arbeid. Dette vil bli redegjort for i de følgende underkapitlene.

3.1.1 SPC – et europeisk initiativ

EU-kommisjonen presenterte sin første Communication on Short Sea Shipping i 1995¹, med påfølgende oppfølgingsrapporter i 1997² og 1999³. I 1999-dokumentet redegjøres det for at alle EU-landene med kystlinje samt Norge har opprettet "Short Sea Shipping Focal Points", som er kontaktpersoner innenfor de ulike lands nasjonaladministrasjoner. Ideen om "Short Sea Shipping Promotion Bureaux" har vokst frem gradvis, og en resolusjon fra Europarådet av 14.02.2000 anbefaler "national short sea shipping information offices". Initiativet ble eksplisitt foreslått støttet på ECMT-møte i Gijon 2002 etter innspill fra Hellas og Nederland. Etter ECMT-møtet utarbeidet Kommisjonen et program for

¹ COM(95) 317 final

² SEC(97) 977

³ COM(1999) 317 final

promotering av nærsjøfarten⁴, der støtte og oppfølging til Short Sea Promotion Centers nevnes som en av 14 tiltak for å støtte nærsjøfarten.

Ved lesning av dokumentene fremgår det en ikke ubetydelig grad av dobbeltkommunikasjon. Hovedargumentet er at nærsjøfarten har utviklet seg teknologisk og organisatorisk til en transportform med kvaliteter som tidligere var forbeholdt vegtransport, men at denne utviklingen ikke er kjent blant transportkjøperne som fortsatt anser nærsjøfarten for å være gammelmodig:

”It (Short Sea Shipping) has not yet fully shed its past image as an old-fashioned industry”⁵

”One major action to enhance the use of Short Sea Shipping is to convert its image from that of an old-fashioned and slow mode to modern reality: that of a dynamic link in the door-to-door supply chain. Today, Short Sea Shipping can generally offer speed, reliability, flexibility, regularity frequency and cargo safety to a high degree”⁶

“whereas there is a serious discrepancy between the old-fashioned image of short sea shipping and the realistic transport alternative now offered by this mode of transport”⁷

Til støtte for argumentasjonen henvises⁸ det til undersøkelser blant vareeiere (PLS Consult, Danmark; referert i COM(1999) 317 final⁹), nederlandske Shipper Surveys (henvises til i Bottleneck exercise, fiche no 1: Image) samt en undersøkelse initiert av Kommisjonen i 1999 om ”Bottleneck identification”. Ut fra Kommisjonens egen argumentasjon med bakgrunn i disse studiene kan vi allikevel ikke se at nærsjøfartens image er dårligere enn hva realitetene tilsier. Så vidt vi kan forstå bygger både den danske og den nederlandske studien på spørreundersøkelser til vareeiere der besvarelsene ble antatt å reflektere realitetene: hvis nærsjøfartstilbyderne fikk et dårlig image fordi de ble oppfattet som lite konkurransedyktige, så var det fordi de *i realiteten* var lite konkurransedyktige. Kommisjonens egen flaskehalsstudie identifiserer pr april 2004 66 flaskehals tilknyttet nærsjøfart. Av disse er 3 knyttet til image, men de resterende 63 flaskehalsene er av *substansiell* karakter. Det synes derved uklart hvordan man har havnet på et standpunkt om at det eksisterer et gap mellom image og realiteter. Dette har den uheldige konsekvens at kommunikasjonen fra EU blir tvetydig i forhold til om det skal arbeides med å promotere et eksisterende tilbud eller arbeide med å utvikle et tilbud som det anses å være et potensielt behov for. Dette manifesterer seg bl a i COM(2003) 155, Action Sheet 13, der det som referert ovenfor argumenteres for at nærsjøfartens image må konverteres fra å være gammeldags til bedre å representere nåtidens realiteter, mens det umiddelbart etter argumenteres at:

”To accomplish this conversion (av transportkjøperes holdning til nærsjøfart), Short Sea Shipping services need to live up to the modern dynamic image”.

⁴ COM(2003) 155 final

⁵ Ibid.:3

⁶ Ibid.: 19

⁷ European Parliament Resolution (2000), pkt. A

⁸ COM-dokumentene er notorisk uetterrettelige i sine kildehenvisninger. Vi har forsøkt å spore referansene i den grad det har vært mulig.

⁹ En studie (CODISSART) utført av Maritime Research Centre, Southampton Institute, konkluderer allikevel med at til tross for at nærsjøfarten ikke matcher vegtransportens prestasjonsevne langs flere parametre, så er ikke dette av avgjørende betydning for transportmiddelvalget.

Her indikeres det derimot at nærskipfarten skal få drahjelp mot en bedre image først, for så selv å måtte leve opp til denne. I denne dobbeltkommunikasjonen sammenblandes det normative (hva som burde være) med det positive (hva som er):

”Shipping should offer (...) speed, reliability, flexibility, regularity, frequency and cargo safety to the highest degree”¹⁰

Dette må være av betydning for de som skal promotere nærsjøfarten: Skal de selge et produkt som allerede eksisterer (”a dynamic link in the door-to-door supply chain”), eller skal de arbeide mot næringen for å utvikle et slikt tilbud som kundene (presumptivt) ønsker? Den ene innfallsvinkelen utelukker ikke nødvendigvis den andre, men en klargjøring ville gjøre formidlingen mer troverdig og arbeidsoppgavene enklere å utforme.

Disse uklarhetene tangerer spørsmålet om hvorvidt økt anvendelse av nærskipfart gir bedriftsøkonomiske gevinster eller om det kun er økt samfunnsøkonomiske gevinster det er snakk om. Dersom det rent faktisk er et gap mellom nærskipfarten som en konkurransedyktig transportform og et gammelmødig image, vil promotering kunne foretas med utgangspunkt i at økt bruk av nærsjøfart vil lønne seg for transportkjøperne. Hvis dette derimot ikke er tilfelle vil ”innsalget” av nærskipfarten måtte foretas med utgangspunkt i å appellere til bedriftenes samfunnsansvar. Vi fremhever dette som følge av at vi har oppfattet SPC Norway’s budskap på dette punktet like tvetydig som kommunikasjonen fra EU.

Vi vil også rette oppmerksomheten mot en annen uklarhet, som riktignok ikke oppstår i form av dobbeltkommunikasjon, men snarere som endring i argumentasjon over tid. Dette gjelder vektleggingen av å øke nærskipfartens andel av persontransporten. Progresjonsrapporten fra 1999¹¹ benytter følgende definisjon på nærskipfart:

”Short sea Shipping’ means the movement of cargo and passengers by sea between ports situated in geographical Europe or between those ports and ports situated in non-European countries having a coastline on the enclosed seas bordering Europe”

Det ligger i dette ingen prioritering av gods- over passasjertrafikk, men til tross for at det refererte dokumentet kun omhandler godstrafikk presiseres det at:

”... passenger transport is also an important part of short sea shipping and will be examined more in detail in future Communications”¹²

En kommunikasjon fra 2003¹³ fremhever også passasjertrafikken:

“It should also be remembered that Short Sea Shipping does not cover only freight but moves hundreds of millions of passengers every year in Europe both on regular lines and cruises. For this, Short Sea Shipping needs to offer high level of passenger service both in ports and onboard the ships.”

¹⁰ COM(1999) 317 final:iv

¹¹ Ibid.:2

¹² Ibid.

¹³ COM(2003) 155 final, Action Sheet 13

Allikevel nedtoner siste Progress Report betydningen av passasjersiden:

“There is no doubt that passenger transport is an important part of Short Sea Shipping and helps increase cohesion. However, since the main objective of promoting Short Sea Shipping is to achieve a modal shift for goods transport, and since the potential of alleviating traffic congestion by shifting passengers from road to sea seems marginal in comparison with freight, this Communication concentrates on goods transport.”¹⁴

Vi kan ikke se at det er redegjort for at vektleggingen av gods- og passasjertransport er endret fra å være likestilt til at endring i transportmiddelfordelingen for godstransport nå er hovedmålsetningen. I følge NHD er ikke SPC Norway bedt om å utføre aktiviteter tilknyttet persontransport innen nærskipfart, da EU foreløpig ikke har fremlagt en klar politikk på dette området.

3.1.2 Organisering av SPC

Fra EU's side argumenteres det for at SPC skal være “industry driven”, “led by business interests”, “run by business people for businesses” og “essentially independent from specific interest groups”. Hva som ligger i disse begrepene synes litt uklart: Er fremveksten av SPC i seg selv drevet frem av et behov i næringslivet eller betyr det at virksomheten i sentrene skal utføres av næringslivet? Betyr uavhengighet fra interessegrupper uavhengighet fra individuelle næringslivsaktører eller fra næringslivsorganisasjoner? *Til det første spørsmålet* tyder en rask gjennomgang av de ulike SPC's nettsider at etableringen bunner i offentlige initiativer og at det er et betydelig innslag av offentlige midler i de fleste av sentrenes drift. Derimot drives sentrene så vidt vi kan se frikoplet fra offentlig administrasjon. I Norge er initiativet drevet frem som et statlig initiativ, så langt bortimot fullfinansiert av statlige midler, drevet av personer med betydelig grad av organisasjonsmessig bakgrunn, mens arbeidet i vesentlig grad er rettet inn mot næringslivets organisasjoner og ikke direkte mot bedrifter. Dette kommer vi tilbake til. *Til det andre spørsmålet* tyder nettstedgjennomgangen på uavhengighet fra individuelle foretaks interesser, men sterk kopling mot interesseorganisasjoner som drivere av virksomheten. Det formidles at:

“The financing sources of different Short Sea Promotion Centres demonstrate a wide range between public and private. For the Centres to reach their objectives, it is important for them to have, at least, medium-term financial security. Public support is a good way of ensuring the neutrality of the Centres and improving their credibility. Apart from this, wide industry participation is a prerequisite for the Centres.”¹⁵

Kommisjonen anser det altså som viktig med offentlig finansiering for å sikre finansiell trygghet i en etablerings- og konsolideringsfase, og for å sikre uavhengighet fra individuelle aktørers særinteresser. Allikevel anses næringslivets deltakelse å være en forutsetning for sentrene. En oppsummering fra et uformelt møte mellom EU's transportministre i 2002 hevder at:

¹⁴ COM(2004) 453 final:2

¹⁵ Ibid.:9

”The enterprises are a key and essential tool in promoting and implementing short sea shipping. Consequently, active participation of private companies is essential for the promotion of this type of transport, under stable market conditions. It is therefore extremely important to secure the involvement of all the actors in the intermodal chain” (2002:3)

Så vidt vi kan se forekommer denne deltakelsen av private foretak for Norges vedkommende i det vesentligste indirekte, gjennom næringen(e)s interesseorganisasjoner.

3.1.3 EU's anvisninger for handling

Det ovenfor nevnte dokumentet “Programme for the Promotion of Short Sea Shipping”¹⁶ inneholder 14 Action Sheets. Hver Action Sheet presiserer utfordringer nærskipfsfarten står overfor, tiltak for å løse disse og utpeking av ansvarlige parter for å gjennomføre tiltakene. SPC nevnes i 5 av disse 14 problemområdene, og utpekes som medansvarlig for gjennomføring av til sammen 10 tiltak:

Action Sheet 1: IMO FAL Directive¹⁷

Measure 3: Inform shipowners, agents and other relevant parties of the possibilities offered by the Directive.

Responsible Actors: Commission services, Member States, industry associations, Focal Points and SPCs.

Deadline: By 9 September 2003

Action Sheet 6: Guide to Customs Procedures for Short Sea Shipping

Measure 1: Carry out consultations with the industry, Short Sea Shipping Focal Points and **Short Sea Promotion Centres (SPCs)** on the Guide to Customs Procedures for Short Sea Shipping. Based on the results of the consultations, examine whether amendments to the Customs rules may be undertaken or whether some issues could be addressed under the initiatives to approximate national applications of Community Customs rules and improve co-operation between national Customs services (cf. Action Sheet No. 8, measure 1).

Responsible Actors: Commission services.

Deadline: By second half of 2003.

Measure 2: Clarify the extent to which simplification opportunities offered by the current Customs rules are utilised (in particular, those for authorised regular shipping services and authorised consignors/consignees). If the current simplification regimes are not utilised, identify the reasons and study eventual modifications to the Customs rules. Assess technical measures to render Customs facilities simpler.

Responsible Actors: Commission services, industry, Focal Points and SPCs.

Deadline: By second half of 2003.

¹⁶ COM(2003) 155 final

¹⁷ Directive 2002/6/EC of the European Parliament and of the Council of 18 February 2002 on reporting formalities for ships arriving in and/or departing from ports of the Member States of the Community, OJ L 67, 9.3.2002, p. 31.

Action Sheet 7: Identification and elimination of obstacles to making Short Sea Shipping more successful than it is today

Measure 1: Scrutinise the identified obstacles systematically, item by item, with a view to eliminating them.

Responsible Actors: Commission services with Focal Points and SPCs in co-operation with the Member States and industry.

Deadline: By the end of 2003.

Measure 2: Identify any further obstacles that hamper the development of Short Sea Shipping and work towards finding solutions to them.

Responsible Actors: Commission services, Focal Points, industry and SPCs.

Deadline: Continuous.

Action Sheet 12: Ensure good functioning of and guidance to Short Sea Promotion Centres

Measure 1: Ensure good functioning of the Short Sea Promotion Centres and their European Short Sea Network and guide their work towards concrete and practical ways to enhance the use of Short Sea Shipping.

Responsible Actors: Commission services in co-operation with SPCs.

Deadline: Continuous.

Measure 3: Extend the geographical coverage of national Short Sea Promotion Centres to cover not only the EU Member States in the short-sea area but also the accession countries.

Responsible Actors: Commission services, Focal Points and SPCs.

Deadline: As soon as possible.

Measure 4: Provide and share the responsibility of maintaining an Internet-based web tool (CIRCA¹⁸) for the exchange of information between the members of the European Short Sea Network and with the Commission services.

Responsible Actors: Commission services and SPCs.

Deadline: Continuous.

Action Sheet 13: Promote the image of Short Sea Shipping as a successful transport alternative

Measure 1: Make Short Sea Shipping and its modern potential known through distribution of information on the mode and participation in conferences, seminars and workshops that attract also transport users. Award substantial resources to public presentations.

Responsible Actors: Commission services, Focal Points, industry and SPCs.

Deadline: Continuous.

Measure 2: Provide updated neutral information on Short Sea Shipping policy to the public through the Internet, including further development of existing web sites.

Responsible Actors: Commission services, Focal Points, SPCs.

Deadline: Continuous.

Som en grunntanke for etableringen av nasjonale SPC'er ligger det at oppgavene de ulike sentrene skal utføre må tilpasses de spesifikke utfordringene de ulike landene står overfor, den ovenfor opplistede handlingsplanen er dermed ikke

¹⁸ Communication and Information Resource Centre Administrator.

nødvendigvis like relevant for alle land. Allikevel formidler denne handlingsplanen etter vårt syn en stor grad av målrettet innsats, og kan som sådan fungere som et forbilde for de nasjonale sentrene.

3.2 SPC i Norge

I forkant av opprettelsen av SPC ble det utpekt såkalte "Short Sea Shipping Focal Points", som er lagt til personer i de ulike lands sentraladministrasjoner som har i oppgave å promotere nærsjøfart nasjonalt. Det norske "Focal Point" er et samarbeid mellom Fiskeri- og kystdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet.

Nærings- og handelsdepartementet sendte ut en invitasjon til møte 03.04.01 med hensikt å diskutere hvorvidt det skulle etableres et SPC i Norge. Dette resulterte i at Agderforskning og Agder Maritime Forum utarbeidet et forslag om opprettelse av et "Promotion Bureau" i Norge. Rapporten ble sendt ut på høring høsten 2001, der den gjennomgående responsen var at forslaget var for dyrt og ambisiøst i forhold til behovet i Norge. NHD tok kontakt med Maritimt Forum for å diskutere muligheten for et mindre omfattende senter i tilknytning til Maritimt Forum. Maritimt Forum utførte som følge av dette et forprosjekt med det formål å vurdere behov, konsept og organisering av et norsk SPC. Forprosjektet ble gjennomført i samarbeid med en rekke av næringens organisasjoner og dokumentert i en forprosjektrapport av januar 2003. Betydningen av nærsjøfart og tilstedeværelsen av et norsk SPC omtales både i Skipsfartsmeldingen og i Nasjonal transportplan:

"EU-kommisjonen har over flere år samarbeidet med representanter (Focal Points) fra medlemslandene, Norge og Island for å identifisere flaskehalsen som hindrer økt sjøtransport. En av flaskehalsene var nærsjøfartens dårlige omdømme. Den oppfattes som langsom og gammeldags, samtidig som den forbindes med forsinkelser og skader på lasten. Dessuten mente man at transportbrukerne var for dårlig informert om sjøtransporttilbudene. For å rette opp dette anbefalte EU-kommisjonen de enkelte land å etablere Short Sea Shipping Promotion Centers (SPC). Siden 1997 har 15 land etablert sine nasjonale SPC som samarbeider innen European Short Sea Network (ESN). Norge etablerte i 2003 etter initiativ fra Nærings- og handelsdepartementet Short Sea Promotion Centre Norway. Senteret støttes finansielt av Nærings- og handelsdepartementet, Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet."¹⁹

"EU-kommisjonen har initiert etableringen av et nettverk av nasjonale «Short Sea Shipping - Promotion Centers» (SPC) som et tiltak for å fremme sjøtransport. Norge ble tilknyttet nettverket i 2003 med støtte fra Fiskeridepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet. Mange vareeiere foretrekker å bruke lastebil som transportmiddel, fordi dette oppleves som den enkleste løsningen. For at det skal bli like attraktivt å benytte sjøtransport, må det på en ukomplisert måte tilbys dør-til-dørtransporter der skip inngår som et ledd i transportkjeden. I praksis betyr dette at vareeiere bør kunne få et tilbud på en dør-til-dør transportløsning som inkluderer bruk av skip ved hjelp av én enkelt henvendelse til ett transportselskap. SPC-Norge vil være en katalysator i arbeidet med å få etablert denne type transporttilbud. Senteret har et

¹⁹ St.meld. nr. 31 (2003-2004) "Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer":57

bredt kontaktnettverk som inkluderer næringsliv og myndigheter i Norge og Europa, og driver samtidig informasjonsarbeid, utvikling av IKT samt databaser for sjøtransport og dør-til-dør transportløsninger. En annen viktig oppgave for SPC-Norge vil være koordinering av FoU-aktiviteter og utviklingsprosjekter, eksempelvis prosjekter som finansieres av EUs Interreg-program.²⁰

Omtalen i skipsfartsmeldingen består i sin helhet av en videreføring av kommuniseringen fra EU, mens det i Nasjonal transportplan inkluderes mer om den nasjonale innretningen i Norge.

I følge SPC Norway's prosjektledelse var det en gjennomgående skepsis (også i den nåværende prosjektledelsen) til behovet for promotering av nærskipfart i Norge, gitt skipsfartens historisk sett sterke forankring her til lands. Man anså det allikevel som viktig å delta i en felles-europeisk dugnad for å endre den uheldige utviklingen i transportmiddelfordeling. I følge oppdragsgiver (FKD/NHD/SD) ble det også ansett som viktig å delta i et samarbeid med EU på nærskipfartsområdet, og deltakelse i det europeiske nærskipfartsnettverket ESN (European Short Sea Network) ble vurdert som en egnet arena for å komme med innspill til EU-kommisjonen og på den måten bidra til å sikre norske næringspolitiske interesser.

3.2.1 Et norsk SPC: Mandat

I følge oppdragsgiverne er det "Memorandum of Understanding for the European Short Sea Network (ESN)" (MoU) med tilhørende Terms of Reference (ToR) som utgjør utgangspunktet for SPC Norway's arbeid. Disse dokumentene utkom allerede i 2001, mens de endelige versjonene er datert henholdsvis 31.03.03 og 05.05.03.

Arbeidet som skisseres i MoU og ToR er i følge NHD tilpasset norsk kontekst gjennom forprosjektrapporten fra høsten 2002, et utdeltjerende brev fra Maritimt Forum til NHD av 20.01.03 og senere gjennom de årlige planer for 2003 og 2004. for øvrig har SPC Norway kunnet justere arbeidets innretning som følge av meddelelser fra oppdragsgiverne under de halvårlige styremøtene.

Vi har studert de to dokumentene MoU og ToR i noe større grad av detalj, for å få et bedre innblikk i promoteringsinitiativet fra EU-nivå.

3.2.2 Memorandum of Understanding/ Terms of Reference

Disse to dokumentene, MoU og ToR, er utarbeidet for etableringen av ESN, altså ikke de nasjonale sentrene. Vi forstår det slik at ESN og SPC har noenlunde sammenfallende målsetninger (objectives), nemlig

"...to promote shortsea in the broadest sense of the word on a European level"²¹

²⁰ St.meld. nr. 24 (2003-2004) "Nasjonal transportplan 2006-2015":54-55

²¹ ToR (2003):3

Dette består i:

- å promotere nærskipfarten til vareeiere og speditører
- idèutveksling med sikte på å stimulere ”best practice”
- identifisere felles problemer/behov/flaskehalsar etter informasjon fra (potensielle) brukere

Promoteringen skal rette seg mot:

- Vareeiere og speditører
- Transport- og logistikkelskaper, deriblant vegtransportører
- Linjeoperatører innen nærskipfart, redere, agenter og havner
- Nasjonale myndigheter

Det nevnes også arbeid mot overnasjonale organisasjoner og organer, men dette må antas å være begrenset til ESN.

Videre beskriver ToR tre ulike ”targets” for arbeidet i ESN. Disse ”targets” forstår vi som forsøk på å operasjonalisere målsetningene i kvantifiserbare mål, altså kriterier for måloppfyllelse. I henhold til ToR er slike kvantifiserbare mål vanskelige å definere for en promoteringsorientert organisasjon som ESN, men følgende momenter er retningsgivende:

- To create awareness of the ESN and provide contact details at national and European level for all potential users of shortsea transport, shipping companies and organisations
- To play a significant role in enhancing growth of shortsea shipping in Europe and setting the growth of intermodal transport as one of its priorities. Ideally, the growth rate of shortsea transport should be higher than the average growth of other transport modes and in particular road transport. This will be one of the main targets for the ESN.
- To pursue these goals in the general context and in line with objectives of the EU policy.

Begreper av typen ”to create awareness of” og ”to play a significant role in” er gjengangere i EU-dokumenter; de er svært lite målbare men desto mer velegnet til ansvarsfraskrivelse ved evalueringer. Dog er ikke alt like uspesifisert: Å tilveiebringe detaljer om kontaktpunkter så vel på nasjonalt som EU-nivå for potensielle brukere er en svært konkret målsetning.

Når det gjelder å spille en fremtredende (signifikant) rolle i ytterligere å utøke veksten i nærsjøfarten er det vanskelig å se hvordan dette skulle kunne måles, med mindre det kan vises at en har vært fullstendig fraværende. Målet det her skal bidras til er en vekst i nærsjøfarten som er hurtigere enn i vegtransport. I henhold til data fra DG TREN er dette målet allerede oppfylt, i alle fall for perioden 1998-2000²².

Hva som forstås med å forfølge disse målene i en generell kontekst kan være likeså uklart, spesielt fordi det første målet er innrettet mot potensielle enkelt-

²² Referert i COM(2003) 155 final:2

brukere. Vi forstår det dithen at arbeidet ikke skal favorisere enkelte kommersielle aktører over andre. At arbeidet skal være i tråd med målsetningene til EU-policy synes derimot uproblematisk, så lenge målsetningene ikke favoriserer enkeltaktører.

Ut fra dette er det noe bemerkelsesverdig at ToR i stor detaljeringsgrad definerer hva som skal forstås med begrepet shortsea shipping²³ – noe som neppe verken er særlig kontroversielt eller av avgjørende betydning for arbeidet til ESN, mens mål og virkemidler for ESN sitt eget arbeid er omtalt i vage ordelag.

ToR vektlegger naturlig nok promotering, siden utgangspunktet her er at det eksisterer et sprik mellom nærskipfartens prestasjonsevne og markedets oppfatninger om dette. Derimot er det bemerkelsesverdig at ToR vektlegger promoteringen av *nettverket* over promotering av nærskipfarten som transportform²⁴.

Det presiseres at ESN ikke vil delta i FoU, men ser det som viktig at SPC'ene "stays posted" (holder seg orientert) om temaer innen nærskipfart og relaterte områder. SPC Finland og Frankrike utpekes til slike oppgaver på vegne av nettverket. Dette er en av de svært få stedene i ToR der SPC'ene eksplisitt tildeles arbeidsoppgaver. I MoU tildeles det svenske SPC inntil videre ansvar for ESNs regnskap og finanser.

Ut over dette synes det som det grovt sett er sammenfall mellom målsetningene til ESN og hva en ville forvente som de overordnede målsetningene for de ulike SPC. Når det gjelder organisering og gjennomføring av arbeidet er det derimot vanskelig å finne sammenfall: ESN er et nettverk uten noen egen organisasjon, slik at aktiviteter på nettverksnivå ikke kan disaggregeres til å gi gode anvisninger for aktiviteter på SPC-nivå. Riktignok henviser MoU til ESNs søknad om finansiell støtte (antakeligvis til EU) der det presiseres at ESN skal utføre prosjekter de enkelte SPC'ene vil tildeles ansvar for. Hva slags prosjekter det refereres til eller hvem som skal ha ansvar for hva fremgår ikke av MoU.

Oppsummert fremstår derfor MoU og ToR som dokumenter som

1. i alle fall i sin *endelige* form er utgitt etter at SPC Norway ble etablert, noe som allikevel ikke utelukker at tidligere versjoner kan ha blitt benyttet som utgangspunkt for oppdragsgivernes mandat til SPC .
2. i utgangspunktet synes å være sammenfallende med hva en ville forvente som SPC'enes overordnede målsetninger, på bakgrunn av mange års utvikling av strategisk satsning på nærskipfarten i EU.
3. i noen grad transformerer målsetninger til konkrete satsninger, men i liten grad på en måte som bidrar til å gjøre innsats og utfall målbare.
4. primært definerer organisering på ESN-nivå – naturlig nok – og sier lite om organisering på SPC-nivå.
5. kan gi generelle anvisninger for innretningen av SPC Norway's prioriteringer, men er lite egnet som et mandat SPC Norway kan evalueres etter.

²³ ToR:3

²⁴ ToR:5, pkt. 3.3

3.3 Maritimt Forums forprosjektrapport: hva har de selv sagt at de skal gjøre?

Vår konklusjon ovenfor er at dokumentene MoU og ToR som mandat for SPC Norway's virksomhet er utilstrekkelig som grunnlag for å evaluere virksomheten. Det har også gjennom intervjuer med prosjektledelsen kommet frem at de har oppfattet forprosjektrapporten og det etterfølgende brev til NHD av 20.01.03 som sitt mandat. Samtaler med oppdragsgiver bekrefter at dette er korrekt. Et memo forfattet av Norges Rederiforbund og Maritimt Forum til et møte med oppdragsgiverne 20.08.02 argumenterer for at aktivitets- og ambisjonsnivå vurderes løpende ettersom man vinner erfaring. I dette memoet nevnes kun aktivitetene knyttet til utvikling av internettside og deltakelse i ESN. I den påfølgende forprosjektrapporten er ambisjonsnivået betydelig høyere. Dermed kan det hevdes at SPC Norway har definert sitt eget mandat, og har fått aksept av oppdragsgiverne for dette.

Det neste skrittet blir således å undersøke forprosjektrapporten til Maritimt Forum og den påfølgende detaljplan, for å se hva Maritimt Forum selv anser som prioriterte arbeidsoppgaver for SPC Norway, ressursallokering inkludert.

Forprosjektrapporten konkluderer med at et norsk SPC vil kunne bidra positivt til overføring av gods til sjø, og at senterets innretning og aktiviteter utformes i samarbeid med næringslivets aktører, noe næringsens organisasjoner skal bidra til. Rapporten konkluderer med tre konkrete tiltak:

1. At motivasjon av utenlandske transportbrukere som eksporterer til Norge er viktig for å få til sjøtransportløsninger
2. Å fastslå det reelle potensialet for sjøtransport
3. At det ikke er tilstrekkelig å informere om eksisterende tilbud – nye tilbud må også utvikles²⁵

Punkt 3 over er av stor betydning for innretningen på SPC Norway's arbeid, og relaterer seg til inkonsistensen i EU's kommunisering av nærskipfartens image vs realiteter: Dersom det faktisk er slik at nærskipfarten utgjør et konkurransedyktig alternativ til vegtransport (men at transportkjøperne ikke er tilstrekkelig kjent med dette) burde informasjon om eksisterende nærskipfartstilbud være tilstrekkelig. Dersom det tvert imot er slik at det er nærskipfartsoperatørene som ikke er tilstrekkelig informert om hva transportbrukernes behov, eller det er *substansielle* hindre i veien for nærskipfartens vekst, vil informasjon fra transportbrukere som grunnlag for utviklingen av mer konkurransedyktige nærskipfartstilbud være viktig. Den forståelsen som ble tilveiebragt oss fra oppdragsgiver var derimot at det var den første tilnærmingen, altså promotering mot transportkjøpere av eksisterende nærskipfartstilbud, som var den ønskede tilnærmingen.

Ut over de tre ovenfor nevnte (og mer konkrete) målsetningene omhandler konklusjonene viktigheten av informasjonsspredning, nettverksbygging og kontaktformidling.

²⁵ Forprosjektrapport:6

Med utgangspunkt i dette presiseres SPC Norway's forretningside i noe større grad av detalj:

- At oppdatert informasjon om sjøtransporttilbud når frem til transportbrukerne og til de som tilrettelegger transportløsninger på deres vegne.
- God kontakt med transportbrukere og sjøtransporttilbydere og styrke dialogen disse i mellom og derved bidra til gode sjøtransportløsninger.
- Fokus på høy kapasitetsutnyttelse av transportmidlene og på intermodale dør-til-dør-løsninger.
- Informere om tilretteleggende tiltak for sjøtransport nasjonalt og innen EU og informere om ny teknologi og tjenestetilbud som understøtter overgang til sjø.
- Å være oppdatert på den dynamiske utvikling innen internasjonale logistikkjenester.
- Å identifisere hindringer for sjøtransportløsninger og bidra til at slike blir fjernet.
- Virkemidler som internettbasert og trykt informasjon (brosjyrer mv), møter, seminarer/konferanser og samarbeidet innen European Shortsea Network (ESN).
- Samarbeid med bransjeorganisasjoner og relevante kompetansemiljøer.
- Å være det koordinerende nasjonale forum for nærskipfart.

Den gjennomgående innretning i disse punktene er informasjonsinnhenting og –spredning, og nettverksbygging for å fremme dette. De mer konkrete målsetningene som ble nevnt i konklusjonen kommer ikke frem i forretningsideen.

En ytterligere detaljering av arbeidsoppgaver finnes allikevel i rapportens kapittel om *gjennomføring*, der 11 hovedaktiviteter listes opp i tillegg til 2 statusmøter. Av de 11 substansielle hovedaktivitetene er 7 innrettet mot informasjonsinnhenting og –spredning (nettverksbygging og gjennomføring av ulike konferanser inkludert), mens 4 er mer konkret innrettet mot direkte arbeid for å overføre gods fra veg til sjø, nemlig

1. *Bedriftsintervjuer*: Individuelle møter og informasjonsinnsamling hos ca 30 viktige aktører i målgruppene.
2. *Informasjonsdatabase på internet*: Studere og vurdere innhold og relevans av ESN databasen. På basis av definerte behov blant norske aktører, erfaring fra de øvrige SPC og ESN, kunnskap om andre internettsider på området og annen aktuell informasjon utforme og sette i drift egen informasjonsdatabase i samspill med ESN-databasen. Konkrete elementer er linjedatabase, trampdatabase, forespørselsmodul, tilbudstavle for ledig kapasitet mv.
3. *Potensialet for økt sjøtransport*: Arbeidsgruppe vurderer hvilke transportter som kan tenkes overført til sjø fra vei både ved et forbedret sjøtransporttilbud og ved at det legges grunnlag for nye sjøtransporttjenester. Samarbeid med bransjeorganisasjoner og enkeltaktører basert på aktørenes egen kunnskap, informasjon fra transportbrukere mv og utredninger f.eks fra NTP

4. *Transportløsninger*: På basis av løpende og tett kontakt med aktørene identifisere, om mulig, sjøtransportmuligheter og bidra til å tilrettelegge for etablering av slike. Bidrag til suksesshistorier har prioritet.²⁶

De mer konkrete forslagene fra konklusjonene er altså her tatt inn igjen.

I brev fra Maritimt Forum til NHD av 20.01.03 presenteres en ytterligere presisert aktivitetsplan, samt at fire kritiske suksessfaktorer vektlegges:

1. Forankring i næringen og aktiv deltakelse fra de maritime aktører
2. Kritisk innsatsnivå
3. Inngrep med offentlige tiltak og andre prosjekter
4. Inngrep med ESN og de øvrige SPC

Vi har oppfattet disse kritiske suksessfaktorene som premisser som må være tilstede for at prosjektet skal lykkes. De kritiske suksessfaktorene 1,3 og 4 anser vi som selvforklarende, mens vi etter hvert har forstått kritisk suksessfaktor nr 2 som omfanget av finansiering. Vi har gjennom intervjuene fått bekreftet vår forståelse, både av kritiske suksessfaktorer som premisser for vellykket gjennomføring og av kritisk innsatsnivå som omfang av finansiering, med det tillegg at *kompetanse* også er inkludert i kritisk innsatsnivå. Bortsett fra pkt. 2, som til en viss grad betinges av omfanget av ekstern finansiering (men også av kompetanse og interne prioriteringer som følge av omfanget av finansiering), er det i henhold til disse faktorene SPC Norway selv som legger premissene for måloppfyllelse.

I vårt innledende møte med våre oppdragsgivere²⁷ ble MoU og ToR presentert som SPC Norway's mandat. Vi tok derfor utgangspunkt i disse dokumentene for evalueringen. I samtaler med prosjektledelsen i SPC Norway kom det frem at de oppfattet forprosjektrapporten fra høsten 2002 samt et brev fra Maritimt Forum til NHD av 20.01.03 som sitt mandat (disse dokumentene utgjorde også årsplan for 2003). Vi forstår det slik at retningslinjene fra EU har vært for vagt utformet til at oppdragsgiverne har funnet det hensiktsmessig å utforme et konkret mandat på grunnlag av disse. En slik utforming har derfor blitt overlatt til Maritimt Forum, gjennom forprosjektrapporten, men i samarbeid med og med godkjenning fra oppdragsgiverne. Etter vårt syn har dette medført en bedre tilnærming enn å anvende MoU/ToR direkte.

3.4 SPC Norway's årsrapporter: Hva har de gjort

I dette underkapitlet sammenholder vi de planlagte arbeidsoppgavene fra forprosjektrapporten (som utgjorde årsplanen for 2003) med årsrapporten for 2003, og årsplan for 2004 med årsrapport for samme år, for å se om det er overensstemmelse med hva SPS Norway har sagt de skal gjøre og det de faktisk har gjort. Først vises i tabellform de opplistede temaene for de samme to årene, for å se i hvilken grad det er kontinuitet i arbeidet. Tabellen er altså en sammenstilling av planlagte arbeidsoppgaver for 2003 og 2004. Oppgavene på samme linje tilsvarer

²⁶ Forprosjektrapport:16

²⁷ 15.02.05

hverandre tematisk (så nær som på første linje, der temaet fra 2003 er blitt erstattet med et nytt i 2004), mens nummereringen refererer til nummereringen i årsplanene.

Tabell 3.1: Hovedaktiviteter 2003 og 2004

| Plan 2003 | Plan 2004 |
|---|---|
| 1. Utforme basisinformasjon til målgruppene | 10. Regionenes problemstillinger |
| 2. Bedriftsintervjuer | 3. Direkte bedriftskontakter |
| 3. Informasjonsdatabase på internett | 4. Tilgjengeliggjøre informasjon om skipstransporttilbud |
| 4. Potensialet for økt sjøtransport | 5. Effektiv bruk og styring av intermodal transport |
| 5. Løpende kommunikasjon med markedet | 6. Markedskommunikasjon |
| 6. Transportløsninger | 8 Sjøtransportløsninger |
| 7. Samarbeid – bransjeorganisasjoner og kompetansemiljøer | 2. Samarbeid med bransjeorganisasjoner og kompetansemiljøer |
| 8. Samarbeid innen ESN | 7. Samarbeid innen ESN |
| 9. Samspill med norske myndigheter | 1. Samspill med myndighetene via Focal Point |
| 10. Nærskipsfartskonferanse | 9. Konferanse |
| 11. Andre seminarer/konferanser | 11. Andre møteaktiviteter |
| 12. Statusmøte 1/2 | 12. Styremøter |

TØI-rapport 773/2005

Utviklingen av basisinformasjon ble ferdigstilt i 2003 og er derfor ikke videreført. Et nytt tema – regionenes problemstillinger – dukket opp i 2004. For øvrig videreføres arbeidsoppgavene enten fordi de ikke ble gjennomført i 2003 eller fordi de videreutvikles.

3.4.1 Første års drift (2003)

I henhold til årsrapport 2004 ble SPC Norway etablert i løpet av 1. kvartal 2003. I henhold til brev fra Maritimt Forum til NHD av 20.01.03 fremlegges en aktivitetsplan for 2003. I den påfølgende årsrapport for 2003 redegjøres det for gjennomføringen av arbeidet. Vi har i tabell 3.2 nedenfor sammenstilt planlagte aktiviteter for 2003 slik de fremkommer i forprosjektrapporten (som også angir planer for 2003) med den påfølgende årsrapport for gjennomføringen av aktivitetene for samme år.

Sammenlikningen mellom planlagte og gjennomførte aktiviteter i 2003 viser at 10 av 17 planlagte oppgaver er gjennomført. Vi har valgt å foreta en noe ”grov-masket” deling av oppgavene i en gruppe oppgaver der en kan forvente konkrete, påviselige utfall og en gruppe oppgaver der målsetningene har vært av mindre målbar karakter. Innenfor den første gruppen er produksjon av fysisk og virtuelt informasjonsmateriell gjennomført, samt opprettelsen av norsk nærskipsfartsdatabase. Andre konkrete og interessante, men mer ambisiøse arbeidsoppgaver, som å fastslå potensialet for økt sjøtransport, identifisere sjøtransportmuligheter samt å avholde konferanser, er ikke gjennomført.

Tabell 3.2: Sammenstilling av planlagte og utførte oppgaver 2003

| | Aktivitet | Årsplan 2003 | Årsrapport 2003 |
|-------|--|---|--|
| 1 | Utforme basisinformasjon til målgruppene | Brev til bedrifter Norsk brosjyre Oversette ESN-brosjyre Power-point presentasjon Internettside | Gjennomført Gjennomført Ikke gjennomført? Gjennomført |
| 2 | Bedriftsintervjuer | Individuelle møter og informasjonsinnsamling hos ca 30 viktige aktører i målgruppene | Gjennomført Gjennomført |
| 3 | Informasjonsdatabase på internett | Identifisere databasebehov hos norske aktører Vurdere å opprette egen database | Gjennomført Gjennomført |
| 4 | Potensialet for økt sjøtransport | Samle informasjon om dette i eget notat | Ikke gjennomført |
| 5 | Løpende kommunikasjon med markedet | Benytte media, utgi nyhetsbrev, delta på konferanser osv | Gjennomført |
| 6 | Transportløsninger | Identifisere sjøtransportmuligheter og bidra til å tilrettelegge for etablering av slike | Referanse til databasen, ingen konkrete resultater |
| 7 | Samarbeid – bransjeorganisasjoner og kompetansemiljøer | God kontakt med FoU- og rådg. miljøer nasjonalt og evt internasjonalt | Utstrakt samarbeid, men resultater ikke dokumentert |
| 8 | Samarbeid innen ESN | Delta aktivt i nettverket | Gjennomført |
| 9 | Samspill med norske myndigheter | Innspill til NTP | Gjennomført |
| 10 | Nærskipsfartskonferanse | SPC profilert arrangør sammen med bransjeorg. | Ikke gjennomført |
| 11 | Andre seminarer/konferanser | SPC Norway i samarbeid med andre etter identifiserte behov | Ikke gjennomført |
| 12/13 | Statusmøte 1/2 | Styremøter | Gjennomført |

TØI-rapport 773/2005

Direkte kontakt er gjennomført med 28 enkeltaktører i transportmarkedet bl a med siktemål å få innblikk i de forhold som hindrer overgang til sjøtransport. Resultatene er omtalt i årsrapportens s. 6, men det er vanskelig å se at ny kunnskap er generert, bl a sett i forhold til forskningen på intermodale transportløsninger i EUs 4.-6. rammeprogram. Ordvalg i formuleringen av arbeidsoppgaver er holdt i en svært passiv stil, uten defineringer av konkrete, målbare utfall.

Forøvrig er aktiviteter med mindre målbare resultater gjennomført, som deltakelse i nettverk og på konferanser (arrangert av andre) fremhevet. Årsrapporten inneholder ingen uttømmende liste over hvilke konferanser og møter det er deltatt ved, ei heller ressursallokeringen til dette. Vi har allikevel all grunn til å tro at slik konferanse- og møtevirksomhet har vært utstrakt, men tilbakemeldingene tyder på liten grad av formaliserte samarbeidsrelasjoner som følge av dette.

Ambisjonene for første driftsår var klart i retning av direkte bedriftskontakter med hensikt å formidle nærskipsfartsløsninger for transportkjøpere. Så vel årsplan som årsrapport for 2003 understreker viktigheten av dette. Noen konkrete resultater i form av endringer i transportmiddelvalg foreligger derimot ikke, og prosjektleder Bruun-Lie understreker at denne innretningen på arbeidet er meget ressurskre-

vende. Som følge av disse erfaringene er innretningen av arbeidet dreiet mer i retning av informasjon til et bredere publikum og dermed vekk fra direkte relasjoner med tanke på å få transportkjøpere til å gå over til sjøtransport.

3.4.2 Andre års drift (2004)

Tabell 3.3:

| Tema | Aktivitet | Årsrapport 2004 |
|--|--|---|
| Samspill med myndighetene via Focal Points | NHD primærkontakt Kystdirektoratet | Gjennomført Gjennomført |
| Samarbeid med bransjeorganisasjoner og kompetansetilbud | Bransjeorganisasjoner Regionale maritime fora Transportforskningsinstitusjoner Forskningsprosjekter Maritimt IT-forum | Gjennomført Ikke referert Ikke referert Gjennomført Gjennomført |
| Direkte bedriftskontakter | Styrke relasjonene til aktørene, individuelle og gruppevis møter | Aktivitetene ikke dokumentert. Synspunkter på status er gammelt nytt |
| Tilgjengeliggjøre informasjon om skipstransporttilbud | Oppdatering av linjedatabase Markedsføring av sjøtransporttilbud Samarbeid med NMC | Gjennomført Gjennomført Gjennomført |
| Effektiv bruk og styring av intermodal transport | Studere mulighetene for dør-til-dør tilbud (på nettsiden?) Gå inn i konkrete cases for forenkling av transportkjeden (med NMC) | Ikke dokumentert IT-prosjekt i NMC er gjennomført |
| Markedskommunikasjon | Formidling av egne tjenester gjennom media, nyhetsbrev, e-post, konferansedeltakelse, foredrag og møter | Gjennomført |
| Samarbeid innen ESN | Kontakt via CIRCA, fellesmøter med og uten DG TREN, focal points Arbeide med IKT-verktøy på EU-grants Marco Polo-søknad om undervisningsmateriell Annual Report til ESN Samarbeid med andre SPC | 2 fellesmøter Ikke gjennomført Ikke tilslag Gjennomført Arbeidsmøte med SPC Sverige (utveksle erfaringer) |
| Sjøtransportløsninger | Identifisere nye sjøtransportmuligheter og legge til rette for etablering av slike Workshops for aktører Samle/analysere litteratur om forsyningskjeder Benchmarking av sjøtransport mot alternativer | Ikke gjennomført Ikke dokumentert Ikke dokumentert Ikke dokumentert |
| Konferanse | | Ikke gjennomført |
| Regionenes problemstillinger | Vurdere mulighet for samarbeid med aktører og andre – Møre og Romsdal | Ikke gjennomført |
| Andre møteaktiviteter | Tematiserte møter, seminarer, konferanser, workshops Regionale, nasjonale, internasjonale | Ikke gjennomført |
| Styremøter | 2 stk | Ikke dokumentert |

TØI-rapport 773/2005

I henhold til denne skjematismen av bebudede arbeidsoppgaver fra SPC Norway's Årsplan 2004 er 15 av 27 gjennomført i henhold til den påfølgende årsrapporten. I følge årsrapporten har de egendefinerte suksessfaktorene i det alt vesentligste vært tilfredsstillende (til tross for begrensede ressurser), noe som vel bidrar til å skape høyere forventninger til faktisk måloppnåelse enn hva årsrapporten dokumenterer. Av oppnådde, konkrete resultater synes utviklingen av en standardisert IT-struktur for linjeoperatører og agenter²⁸ samt en utvidelse og oppgradering av SPC Norway's internettside å være det viktigste²⁹. De øvrige, gjennomførte arbeidsoppgavene er i vesentlig grad informasjonsformidling og kontaktskapende virksomhet, uten at det i særlig grad dokumenteres hva slik virksomhet faktisk innebærer eller hva resultatene har vært. Rapporteringen er stort sett holdt i positive men uforpliktende uttrykk, som "å være i inngrep med", "bidra positivt til", "bidra til å legge til rette for" osv. Selv om gode relasjoner skulle være en nødvendig forutsetning for endring av transportmiddelvalg (som er initiativets målsetning) er det neppe en tilstrekkelig forutsetning.

Kontaktflaten fremstår som noe "introvert", med overveiende innslag av aktivitet mot aktører³⁰ og organisasjoner innenfor maritim virksomhet. Vedlagt årsrapporten for 2003 er en liste over 28 bedriftskontakter (selv om transportkjøpere riktignok er i sterkt mindretall), mens tilsvarende opplysninger ikke gis for 2004. Her opplyses det derimot om kontakter med organisasjoner: 9 av 16 utgjøres av maritime organisasjoner, mens 3 av 3 bransjefora er maritime.

Kontakten med kompetansemiljøer formidles med noen få, løse presentasjoner av forskningsresultater fra ECON og TØI, der referanser mangler. Det ble fra prosjektlederens side presisert at han hadde ønsket en forankring av prosjektet innenfor næringslivets organisasjoner fremfor en forankring i forskningsmiljøer. Vi har forståelse for dette, ikke minst tatt i betraktning prosjektets praktiske orientering mot å kople næringslivsaktører sammen i konkrete transportløsninger, og de overordnede uttalelsene fra EU om at disse sentrene "are run by business people for businesses"³¹. På den annen side mener vi at en tettere orientering mot forskningsresultater kunne ha informert prosjektets arbeid: bl.a. argumenteres det for viktigheten av "å fastslå det reelle potensial for sjøtransport"³². En rekke norske prosjekter om intermodalitet utført av Econ, Marintek og TØI, samt diverse prosjekter innenfor EU's ulike rammeprogram har hatt tilsvarende ambisjoner, og det nærmeste man har kommet en konklusjon er muligens at potensialet er meget forskjellig på kort og på lang sikt. SPC Norway konkluderer da også i årsrapporten for 2003 at dette er et meget komplekst spørsmål.

3.4.3 Intervjuer

I forbindelse med evalueringen har vi foretatt intervjuer med prosjektansvarlig Johnny Tollefsen og prosjektleder Per Bruun-Lie. Arbeidsdelingen mellom disse

²⁸ Se http://www.northernmaritimecorridor.no/documents/ETC_Requirement_Specification.pdf

²⁹ Dette arbeidet er utført av H.C. Haram innenfor NMC-prosjektet, og i det vesentligste finansiert av NMC.

³⁰ Det er viktig å påpeke at arbeidet med linjedatabasen, som var et kriterium for deltakelse i ESN, har medført nødvendig kontakt med rederier.

³¹ Tidl. vise-president i EU-kommisjonen, Loyola de Palacio

³² Maritimt Forum, Forprosjektrapport:6

to har i hovedsak vært at prosjektansvarlig har fulgt opp den økonomiske delen av prosjektet, mens prosjektleder har vært organisator og for en stor grad utøver av det operative arbeidet. I tillegg har en prosjektmedarbeider på timebasis utviklet SPC Norway's internettside og linjedatabase. Ved prosjektstart antok SPC Norway at man kunne benytte Maritimt Forums kontortjenester, men pga omorganiseringer har SPC Norway knyttet til seg en sekretær, som også står for oppdatering av internettsidene og utsendelse av informasjonsmateriell. Intervjuene med prosjektansvarlig og prosjektleder var begge av 3-4 timers varighet, og ble foretatt på grunnlag av på forhånd utarbeidede spørsmål. Intervjuene ble tatt opp på bånd og synteser av hvert intervju er transkribert. Samtalene rundt spørsmålene i intervjuene ble derimot så omfattende at en fullstendig transkripsjon synes lite formålstjenlig. Informasjonen fra intervjuene er innarbeidet i analysen.

Blant SPC Norway's kontakter opptrer en rekke organisasjoner som ikke kan forventes å være transportkjøpere. Vi har i den utstrekning det har vært mulig tatt kontakt med disse pr telefon, med spørsmål om hvilken form for kontakt de har hatt med SPC Norway og hva denne kontakten har resultert i. En oppsummering av disse samtalene indikerer sporadisk og noe ustrukturert kontakt, gjerne som følge at man har møttes i andre fora, der hensikten har vært gjensidig informasjonsutveksling av relativt generell karakter, gjensidige uttrykk for velvillighet og interesse overfor potensielle prosjekter, men ingen konkrete samarbeidsprosjekter er dokumentert som følge av dette. Det presiseres fra våre respondenter at prosjektlederens engasjement og tilstedeværelse har vært og er av stor betydning for å synliggjøre nærskipfarten. Også fra ESN's side fremheves den norske prosjektlederens aktive holdning til informasjonsarbeid og –utveksling og den store grad av maritim kompetanse prosjektlederen besitter.

3.4.4 Spørreskjema

Da SPC Norway's målsetning er å bidra til overføring av gods fra veg til sjø, utformet vi et spørreskjema som ble sendt ut til bedriftene som er oppført på SPC Norway's liste over bedriftskontakter fra 2003. vi ble også underveis i arbeidet fra prosjektleder forelagt en tilsvarende liste for 2004. Spørsmålene i skjemaet omhandler bedriftenes kjennskap til og befatning med SPC Norway, fra å ha kjennskap til prosjektet til at dette har medført endringer i valg av transportløsninger. Da en betydelig andel av bedriftene på listen fra 2003 var rederier, ble et supplerende skjema utformet for å fange opp om rederiene hadde registrert en økning i forespørsler om sjøtransport, eventuelt en faktisk økning i godsmengde, som kunne tilbakeføres til SPC Norway's arbeid (skjemaene er vedlagt denne rapporten). Antallet utsendt skjemaer var begrenset, likeledes også tilbakemeldingene, så vi føler ikke at resultatene kan gjøres til gjenstand for kvantitative analyser. Tilbakemeldingene var allikevel interessante. Da skjemaene ble sirkulert til bedrifter som SPC Norway selv hadde oppgitt som sine kontakter, var rimeligvis responsen god på kjennskap til SPC Norway og deres arbeid. Flere av respondentene hadde hatt dedikerte møter med SPC Norway. Anvendelsen av SPC Norway's linjedatabase som informasjonsgrunnlag var derimot svært lav, og ingen hadde anvendt den som grunnlag for kontrahering av transport (eller mottatt gods som følge av

denne)³³. Ingen av respondentene viste til endringer i transportmiddelvalg som følge av SPC Norway's arbeid, og intervjuene med prosjektledelsen bekrefter at dette har vært oppfattet som en vanskelig ambisjon å gjennomføre. I motsetning til EU's argument om at transportkjøperne mangler kunnskap om et eksisterende, konkurransedyktig nærskipsfartstilbud, viste intervjuene med prosjektledelsen at man i møter med transportkjøpere ble stilt overfor kompetente logistikksjefer med gode kunnskaper og god dokumentasjon på hva nærskipsfarten kunne by på og hvor den kom til kort. Disse møtene har envidere vært med bedrifter med store og til dels globale logistikkoperasjoner, der man bruker skipstransport hvor den er konkurransedyktig og ellers ikke. Vi har fulgt opp enkelte av SPC Norway's bedriftskontakter med telefonintervjuer, og har fått bekreftet SPC Norway's konklusjon om at en imøtegåelse av bedriftenes veldokumenterte argumenter måtte eventuelt ta form av konkrete, dokumentert kostnadsbesparende og kvalitativt likeverdige nærskipsfartstilbud. SPC Norway har som følge av dette oppfattet bedriftenes logistikk-løsninger som svært komplekse, og oppgaven med å utforme alternative løsninger som svært arbeidskrevende. I tillegg ville slike konkrete løsninger innebære involvering av konkrete transportører, noe SPC Norway oppfatter som konfliktfylt i forhold til å opptre nøytralt i transportmarkedet³⁴. Disse erfaringene har medført en dreining i SPC Norway's arbeidsform, fra en ambisjon om å påvirke transportvalg gjennom informasjon mot enkelt bedrifter til mer generell informasjon gjennom bransjeorganisasjoner i møter og konferanser arrangert av andre. Fordelen ved denne dreiningen er at budskapet når ut til et større publikum; ulempen er at resultatene blir mindre målbare.

Et grunnlag for SPC Norway's promoteringsvirksomhet utgjøres av en Powerpoint-presentasjon som foreligger på prosjektets internettside. En gjennomgang av denne presentasjonen viser et overraskende høyt fokus på promotering av SPC Norway, ESN og europeisk transportpolitikk, men tilsvarende lavt fokus på konkrete, konkurransedyktige nærskipsfartstilbud (orienteringen om linjedatabasen utgjør eneste unntaket). Denne observasjonen sammen med opplistingen av et stort antall kontakter fra det maritime miljøet har fra vår side medført spørsmålet til prosjektledelsen om hvorvidt dette innebærer at SPC Norway i stedet for å promotere nærskipsfarten *utad* har promotert seg selv *innad*. Dette har blitt avvist med henvisning til at hensikten med promotering innad er at de maritime organisasjonene og bedriftene i neste omgang skal videreformidle informasjon om SPC Norway til sine kunder. Dersom dette er riktig er vi usikre på hva som blir verdioøkningen av SPC Norway's aktiviteter. I referat fra styre/rådsmøte i SPC Norway 14.10.04 refereres det at "Det avholdes løpende møter med bedrifter for å få en dypere forståelse av mulighetene for sjøtransport og for å bygge relasjoner"³⁵. Dette står i motsetning til utgangspunktet for SPC'ene, som er at det er *bedriftene* (forstått som transportkjøpere) som har behov for en dypere forståelse av *nærskipsfartstilbudet*, som er en kunnskap prosjektet er forventet å sitte inne med.

³³ Etter vårt syn støtter dette opp under et argument om at vareeiere ikke velger transportløsninger på samme måte som kollektivreisende bruker Trafikantens internettside.

³⁴ Prosjektansvarlig informerer at han i utgangspunktet oppfattet SPC Norway som et initiativ som trådte inn på skipsmevlernes enemerker, nettopp fordi han forutså at å utvikle nærskipsfartstilbud til potensielle brukere ville medføre "megling av last".

³⁵ Under overskriften hovedpunkter; direkte bedriftskontakter

På bakgrunn av den orienteringen som ovenstående redegjørelse utgjorde en del av trakk styret/rådet følgende konklusjoner:

- Promotering skal være hovedsaken
- Samarbeidet med andre må fortsette for å utnytte felles ressurser
- Linjedatabasen er viktig å følge opp
- Internettsiden er et sentralt virkemiddel

Til tross for prioriteringen av promotering synes det å knytte seg uklarheter i forhold til hva som skal promoveres og til hvem, men den informasjon vi har fått fra oppdragsgiverne presiserer at det er eksisterende nærskipfartstilbud som skal promoveres til transportkjøpere. Til tross for dette hevdes det i styre/rådsmøte den 18.02.05 at ”Kontakt med enkeltbedrifter (vil) først og fremst (foregå) i konferanser m.v.”³⁶

Vi forstår at å påvirke vareeierens transportmiddelvalg er en ressurskrevende oppgave, men vi mener likevel at ”suksesshistorier” er av svært stor viktighet for å kunne promotere nærskipfartstilbudet på en overbevisende måte. Som så ofte i en konkurransesituasjon er det ikke tilstrekkelig i generelle vendinger å hevde at man er nesten like gode som konkurrenten og dessuten har i oppgave å løse et samfunnsproblem (jfr. nevnte Powerpoint-presentasjon), man må kunne dokumentere at tilbudet er (minst) kvalitativt likeverdig og innebærer en betydelig kostnadsreduksjon.

Gjennom intervjuer med så vel prosjektledelse som representanter for SPC Norway's kontaktflate formidles et inntrykk av at det ligger lite strategisk gjennomtenkning bak oppbyggingen av nettverket, at relasjonene er av lite forpliktende karakter og at kontaktene er sporadiske. Så vidt vi kan forstå legges det ikke mer i begrepet ”å ha et godt samarbeid med” enn at et uforpliktende møte (gjerner i andre fora) har vært gjennomført i hyggelige former, mens en bedriftskontakt kan være et enkelt møte. Vi vil argumentere for betydningen av å bygge og vedlikeholde relasjoner over tid, og da dette er ressurskrevende bør en strategisk gjennomtenkning av hvem man skal bygge relasjoner med og hvorfor gå forut for dette.

³⁶ Under pkt 5 Bransjekontakt – kort orientering

4 Analyse/Evaluering

Maritimt Forums forprosjektrapport fra 2002 hevder at:

”Det konkluderes med at et norsk SPC vil kunne bidra positivt av (til) overføring av gods fra veg til sjø. Aktivitet og innretning på arbeidet må finne sin form underveis i et tett samspill med de kommersielle aktørene. Næringens organisasjoner vil medvirke til dette. SPC Norway må bevise sin levedyktighet samtidig som det erkjennes at resultater i form av overføring av transport til sjø må sees over en viss tid – et tre-årsperspektiv er naturlig. Det anbefales at det etableres et norsk senter for nærskipfart”³⁷

Evalueringen av hvorvidt SPC Norway’s virksomhet har innfridd ambisjonene kan etter vårt syn foretas mot følgende kriterier:

1. En påviselig endring i relativ transportmiddelfordeling på aggregert (makro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil altså komme til syne i norsk og europeisk transportstatistikk
2. En påviselig endring i transportmiddelvalg på bedrifts- (mikro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil komme til syne gjennom ”suksesshistorier”
3. Nedlagt arbeidsinnsats i relasjonsbygging og informasjonsvirksomhet. Dette er den minst målbare formen for evaluering, men kan utføres ved at det først gis en konsistent argumentasjon for hvorfor man antar at påvirkning (promotering) skaper atferdsendring (endret transportmiddelvalg), og så analyserer i hvilken grad prosjektets ressurser er anvendt til slike aktiviteter. En slik evaluering ville være relevant dersom en anser at transportmiddelvalg bestemmes av mange, samvirkende årsaker der effektene av promotering ikke lar seg skille fra de andre.

Bakgrunnen for initiativet med SPC’er, nasjonalt så vel som internasjonalt, å oppnå endringer i relativ transportmiddelfordeling til fordel for nærskipfart, altså i tråd med det første kriteriet for evaluering. Her må det dog understrekes at SPC’ene utgjør et begrenset initiativ sett i forhold til de tunge drivkreftene og lange trendene som har medført en stadig, relativ økning i vegtransporten. Maritimt Forums egen rundelig formulerte konklusjon om at et norsk SPC ”vil kunne bidra positivt til” godsoverføring er så godt som umulig å verifisere. Når det gjelder statistiske opplysninger om relativ transportmiddelfordeling er de siste foreliggende data fra 2003, altså samme år som SPC Norway ble etablert, noe som forhindrer oss fra å kunne foreta en statistisk analyse basert på tidsserier. Vi har allikevel ingen indikasjoner på at det er forventet snarlige endringer i statistikkene for relativ transportmiddelfordeling.

Når det gjelder en evaluering i henhold til punkt 2 over, altså om SPC Norway kan vise til ”suksesshistorier” i form av endret transportmiddelvalg i enkeltbe-

³⁷ Side 6

drifter, så foreligger det ikke opplysninger om slike endringer. I og med at forventningene til SPC'enes virksomhet i stor grad har vært knyttet til deres arbeid mot transportkjøpere er dette beklagelig. Når det ikke kan vises til resultater av SPC Norway's arbeid på bedriftsnivå vil arbeidet heller ikke ha innflytelse på aggregert statistikk. Etter vårt syn undervurderer argumentasjonen fra EU norske transportkjøperes kunnskaper om de ulike transportformenes konkurransefortrinn og –ulemper, og informasjon vi har mottatt så vel fra prosjektledelsen som fra transportkjøpere om møter dem imellom, viser at SPC Norway blir møtt av en logistikkompetanse som overgår deres egen. Listen over SPC Norway's bedriftskontakter på transportkjøpersiden viser bedrifter med geografisk omfattende og organisatorisk komplekse logistikkoperasjoner, der endringer vil medføre en betydelig ressursinnsats. Fra våre intervjuer med prosjektledelsen og fra SPC Norway's øvrige rapporteringer fremgår det at direkte, konkret arbeid med å endre bedrifters transportmiddelvalg er blitt nedprioritert til fordel for mer generell informasjonsvirksomhet, gjerne i møter og konferanser arrangert av andre. Vi forstår at direkte arbeid mot bedrifter er mer kompetanse- og ressurskrevende enn informasjonsspredning til et bredere publikum, men vi vil allikevel argumentere for viktigheten av å kunne presentere "suksesshistorier" for å gi promoteringen troverdighet. Vi mener gjennomslagskraften til SPC Norway's budskap hos potensielle nærskipfartsbrukere vil være avhengig av hvorvidt man kan vise til at *andre* har funnet dette nyttig og lønnsomt. Vi forstår det dithen at det er fraværet av "suksesshistorier" som har medført at den på internett utlagte presentasjon av SPC Norway i det alt vesentligste består i en promotering av prosjektet og ESN *i seg selv*, i tillegg til udokumenterte påstander om nærskipfartens konkurransefortrinn og en appell til bedriftenes samfunnsansvar.

Det tredje kriteriet å evaluere SPC Norway etter er i henhold til nedlagt arbeidsinnsats. Dette innebærer altså at det redegjøres på en konsistent og logisk måte for prosjektets målsetninger og hvordan man anser den valgte arbeidsformen å være tilpasset oppfyllelsen av disse målsetningene. Disse forutsetningene anser vi ikke for å være oppfylt i og med at vi oppfatter kommuniseringen av initiativet fra EU sin side for å være inkonsistent og motstridende, og at disse svakhetene ikke er fanget opp og utbedret i omformingen til et norsk initiativ. Dette er redegjort for tidligere i denne rapporten, men vi kan igjen vise til at det i henhold til EU's argumentasjon er både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ved økt bruk av nærskipfart. Fra varekjøpernes side trekkes dette budskapet i tvil, og SPC Norway har ingen "suksesshistorier" til å underbygge sitt budskap med. Dette gir indikasjoner på at endret transportmiddelvalg til fordel for nærskipfart kun gir samfunnsøkonomisk gevinst, i form av lavere eksterne kostnader ved transport. Dersom dette er korrekt kan transportmiddelfordelingen endres *enten* ved endring i rammebetingelser *eller* ved at nærskipfartstilbudet bedres (for der ved å øke den bedriftsøkonomiske nytten)³⁸, eller ved kombinasjoner av disse. Når vi ser hvordan SPC Norway har endret innretning på sitt arbeid underveis synes det som om dette er en respons på en slik virkelighetsforståelse: Man har beveget seg bort fra direkte arbeid mot transportkjøpere og hevder at disse kontaktene anvendes til å gi SPC Norway kunnskap. En sterkere orientering mot de maritime

³⁸ Det presiseres allikevel at selv om endringer i rammebetingelser kan ha stor innvirkning på tilpasninger på kort sikt, har slike endringer ikke nødvendigvis avgjørende innvirkning på utvikling på lang sikt.

næringer tyder på at kunnskapen akkumulert fra møter med transportkjøperne formidles inn mot det maritime miljøet, for således å bidra til å utvikle bedre nærskipsfartsløsninger. Viktigheten av dette fremheves også i forprosjektrapporten, mens utgangspunktet til oppdragsgiverne har vært at det er det *eksisterende* nærskipsfartstilbudet som skal promoteres. EU, på sin side, argumenterer særdeles uklart på dette punktet. Prosjektledelsen har også både gjennom intervju og gjennom presentasjoner formidlet en forståelse av at initiativet først og fremst dreier seg om et samfunnsspørsmål, og prosjektansvarlig formidlet et ønske om å kunne arbeide mer med promotering av bedre rammebetingelser for nærskipsfarten.

På bakgrunn av dette mener vi altså at kriteriet for å evaluere SPC Norway i henhold til ressursinnsats ikke i utfyllende grad kan foretas fordi den grunnleggende redegjørelse for initiativets målsetninger og derav følgende innretning av arbeidet ikke er tilstrekkelig. Dette er beklagelig, fordi vi har mottatt klare signaler på at prosjektledelsens (og i særdeleshet prosjektlederens) innsats oppleves som verdifull i arbeidet med å *synliggjøre* nærskipsfarten, og den maritime kompetansen prosjektledelsen besitter oppleves som svært høy. Når det gjelder *dokumentering* av arbeidsinnsats anvendt til nettverksbygging og promoteringsarbeid gis ikke dette i årsrapportene eller annet materiale vi har hatt tilgang til. Gjennomgang av prosjektleders timelisteføring har vi ansett som en eventuell revisjonsoppgave, men vi ville ansett det som ønskelig

- *både* at tilgjengelige ressurser ble allokert til ulike oppgaver i årsplanene
- *og* at en faktisk ressursallokering ble redegjort for i årsrapportene.

I og med at årsplanene er utformet i henhold til en ansøkt finansiering er det rimelig å anta at faktisk gjennomføring må justeres som følge av at faktisk finansiering er blitt mindre enn forventet. Årsrapportene gir ingen informasjon om dette, og en får derved ingen forståelse av hvorvidt en rekke planlagte arbeidsoppgaver ikke er gjennomført som følge av begrenset finansiering eller om de av annen grunn ikke har vært gjennomførbare. Etter vår oppfatning gir dette rapporteringen fra prosjektet en "omtrentlig" karakter, et inntrykk som kan underbygges videre ved henvisning til at rapporteringene inneholder løsrevne sitater med manglende eller feilaktige kildehenvisninger³⁹, og enkelte bedriftskontakter er feilaktig oppgitt på en slik måte at det klart fremgår at den kontakten SPC Norway har hatt med bedriften eller personen ikke kan ha vært særlig tett⁴⁰. Det er også mangel på redegjørelser for hvilke resultater de mange inngrep, samarbeid og samspill med kontakter og relasjoner som planene og rapportene skisserer rent faktisk resulterer i, noe som gir et inntrykk av en rundelig omgang med disse begrepene sett i forhold til resultatene av aktivitetene. Vi fremhever dette fordi vi ut fra redegjørelsen for SPC'ene på EU-nivå og i tidligere refererte stortingsmeldinger forstår SPC Norway som et *alternativ* til eksisterende næringslivsorganisasjoner, der SPC Norway skal ha et sterkere fokus på dokumenterbare resultater. Den gradvise dreiningen fra ambisjoner om konkret arbeid mot transportkjøpere til mer informasjonsarbeid mot et bredere publikum har etter vår oppfatning svekket SPC

³⁹ Jfr. henvisningen til "EU-kommisjonær Paola de Palacio" i forprosjektrapporten, samt presentasjonen av godstransportmatrise fra TØI i årsplan for 2004.

⁴⁰ Geir Ove Ystmark figurerer som fiskeeksportør i listen over bedriftskontakter for 2003. Han er regionsjef i Fiskeri- og havbuksnæringens landsforening

Norway's rolle som et slikt pragmatisk orientert alternativ, og dermed også den "value added" SPC Norway kunne bidra med i tillegg til de allerede ganske mange maritime organisasjonene som har promotering som formål.

SPC Norway har også gradvis gått inn på den administrative siden i tre forskningsprosjekter (og i tillegg også bidratt på den faglige siden ved Harams utvikling av en kravspesifikasjon for IT-løsninger i skipsfarten). Disse prosjektene ligger alle innenfor Interreg IIIb, og er – til tross for at de har en transportkomponent – prosjekter for regional økonomisk utvikling. Dette har medført fra SPC Norway's side en økende orientering mot regionale problemstillinger, noe som legitimeres ved å argumentere for at de ulike regionene (her: sub-nasjonale regioner) har grunnleggende forskjellige problemstillinger med hensyn til skipstransport⁴¹. Vi har forstått det dithen at det har vært et ønske fra oppdragsgiverne at SPC Norway skal engasjere seg i disse prosjektene for å holde seg orientert om pågående regionale prosjekter knyttet til nærskipfart, med det formål å unngå dublering av arbeidsoppgaver⁴². Så vidt vi kan forstå fra samtaler med prosjektansvarlig og av årsplanen for 2004 (regionenes problemstillinger) går ambisjonene (om enn ikke resultatene) ut over dette. Vi vil hevde at en orientering mot regionale problemstillinger ytterligere kan fragmentere SPC Norway's ressursanvendelse og svekke måloppnåelsen (jfr vektleggingen av "kritisk innsatsnivå"). Vi er også usikre på om SPC Norway *de facto* kan utgjøre en slik ønsket, koordinerende enhet.

Etter vår oppfatning bekrefter (den relativt begrensede) responsen på våre spørreskjemaer de synspunkter vi her har hevdet. Skjemaene ble altså sirkulert til bedrifter som SPC Norway selv hadde utpekt som sine relasjoner, hvormed svarene måtte forventes å ha en vesentlig bias i forhold til et alternativt "representativt utvalg". Det var derfor å forvente at respondentene hadde kjennskap til SPC Norway's arbeid, noe de også bekreftet. Drøyt halvparten var også kjent med nettsiden, mens linjedatabasen var lite benyttet som informasjonsgrunnlag og ikke benyttet som grunnlag for faktisk transportvalg. Ingen rapporterer som følge av SPC Norway's arbeid å ha endret *faktisk* transportmiddelvalg, men to respondenter hevder at de nå *vurderer* dette for transporter til og/eller fra Norge. I følge den ene respondenten ville en faktisk endring først materialisere seg dersom nærskipfarten kunne utvise økt fleksibilitet, kortere ledetider og kortere terminalbehandlingstider, det fordret altså et visst arbeid innad i det maritime miljøet. For den andre respondentens vedkommende hadde informasjonen fra SPC Norway om nærskipfartstilbudet tilsynelatende falt sammen i tid med innføringen av Maut (vegavgift) i Tyskland, noe som kan tyde på at samspill mellom ulike virkemidler (her: rammebetingelser i form av avgifter samt promotering) i alle fall potensielt kan gi effekter. Dette er, så vidt vi kan bedømme, det nærmeste vi kommer "suksesshistorier".

⁴¹ Årsplan 2004:10

⁴² For øvrig er Vest-Agder, Møre og Romsdal og Hordaland fylkeskommuner alle partnere i begge de to Interreg-prosjektene NTN II og NMC-NSR, mens Vest-Agder fylkeskommune i tillegg er partner i den norske delen av interreg-prosjektet RemarcII. En oversikt over mulig dobbeltarbeid burde således allerede forefinnes.

5 Konklusjoner og anbefalinger

SPC Norway ble opprettet som et prosjekt i 1. kvartal 2003 med bakgrunn i et initiativ fra EU og på grunnlag av en forprosjektrapport utarbeidet av Maritimt Forum i samarbeid med andre maritime organisasjoner. Forprosjektrapporten konkluderte med at et norsk SPC ville kunne bidra positivt til overføring av transport til sjø, og – da et slikt arbeid ikke kunne forventes å avstedkomme umiddelbare resultater – at et tre-årsperspektiv måtte anlegges. Den herværende evalueringen dekker SPC Norway's to første virkeår.

Den overordnede målsetningen om at SPC Norway skal bidra til en overføring av gods fra veg til sjø har ingen rokket ved i løpet av vårt arbeid med evalueringen. Spørsmålet er hvordan SPC Norway's bidrag til en slik utvikling skal kunne måles og hvorvidt dette rettferdiggjør de ressurser som er nedlagt i arbeidet. Etter vårt syn kan en evaluering av hvorvidt SPC Norway's virksomhet har innfridd ambisjonene foretas mot følgende kriterier:

1. En påviselig endring i relativ transportmiddelfordeling på aggregert (makro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil altså komme til syne i norsk og europeisk transportstatistikk
2. En påviselig endring i transportmiddelvalg på bedrifts- (mikro-) nivå til fordel for nærskipfart. Slike endringer vil komme til syne gjennom "suksesshistorier"
3. Nedlagt arbeidsinnsats i relasjonsbygging og informasjonsvirksomhet. Dette er den minst målbare formen for evaluering, men kan utføres ved at det først gis en konsistent argumentasjon for hvorfor man antar at påvirkning (promotering) skaper atferdsendring (endret transportmiddelvalg), og så analyserer i hvilken grad prosjektets ressurser er anvendt til slike aktiviteter. En slik evaluering ville være relevant dersom en anser at transportmiddelvalg bestemmes av mange, samvirkende årsaker der effektene av promotering ikke lar seg skille fra de andre.

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

- På aggregert nivå (transportstatistikk) foreligger ikke data som eventuelt kunne vise endring i relativ transportmiddelfordeling for senere enn 2003, altså det året SPC Norway ble etablert. Prosjektet ville allikevel ikke ha oppfylt dette kriteriet, da
- Endringer i transportmiddelvalg på bedriftsnivå ikke er påvist. Så lenge det ikke er påvist endringer her som følge av SPC Norway's innsats, vil det heller ikke forekomme endringer på aggregert nivå som kan tilskrives SPC Norway's arbeid. Vi oppfatter det som beklagelig at det ikke har vært mulig å få til slike "suksesshistorier", da vi anser at dette ville være viktig

for den videre promoteringen av nærskipfarten som et konkurransedyktig alternativ.

- Det tredje kriteriet å evaluere prosjektet etter ville kunne utgjøres av ganske enkelt en måling av om ressursinnsats har vært i henhold til en foregående argumentasjon rundt betydningen av initiativet. Dette er betinget av at den forutgående argumentasjon er gjennomført på en logisk konsistent måte som godtgjør at den planlagte ressursinnsats vil gi effekter til tross for at disse kan være vanskelig å måle direkte. Vi mener å ha vist at den bakenforliggende kommunisering av SPC-initiativet fra EU er meget inkonsistent og motstridende, uten at dette har vært fanget opp og utredet ved etableringen av SPC Norway.

At disse uklarhetene som ble importert med initiativet fra EU ikke er blitt registrert og ryddet opp i i Norge har ført til uklare retningslinjer for SPC Norway. Det må her presiseres at SPC Norway i praksis har utformet sitt eget mandat gjennom forprosjektrapporten samt brev til NHD av 20.01.03, og fått aksept for dette av oppdragsgiver.

Den overordnede målsetningen om overføring av transport fra veg til sjø skal i henhold til SPC Norway's årsplaner oppnås ved gjennomføring av nærmere spesifiserte hovedaktiviteter og delaktiviteter. Prosjektets måloppnåelse er i følge prosjektets dokumenter avhengig av fire "kritiske suksessfaktorer", som forstås som premisser for prosjektets vellykkethet. Av disse er minst tre generert internt i prosjektet mens den siste (finansiering) har vært eksternt gitt. I henhold til rapporteringen har de kritiske suksessfaktorene vært tilstede i tilfredsstillende/tilstrekkelig grad. Ut fra en sammenstilling av hvilke oppgaver SPC Norway selv har påtatt seg og hvilke de har gjennomført anser vi spriket mellom målsetninger og måloppnåelse for å være stort: I 2003 ble 10 av 17 planlagte oppgaver, mens 15 av 27 planlagte oppgaver ble gjennomført i 2004. Oppgavene er planlagt i henhold til de midlene det er søkt om, mens faktisk tildeling har utgjort et lavere beløp enn dette, men årsrapporteringene redegjør ikke for endringer i prioriteringer som følge av lavere finansieringsgrad enn forventet.

Vi vurderer det dit hen at SPC Norway har utviklet et "introvert" nettverk (ikke utelukkende, men i stor grad), og informasjonsstrømmene har i stor grad gått fra transportbrukere gjennom SPC til det maritime miljø, altså motsatt retning på informasjonsstrømmen enn forutsatt. Kontaktene med transportkjøpere (og også med FoU-institusjoner) synes å ha vært av sporadisk karakter.

I henhold til den overordnede målsetning å bringe mer transport over på sjø har ikke SPC Norway oppfylt sin rolle. Hensynet til persontransport har vært neglisjert, bortsett fra at passasjerfergene er inkludert i linjedatabasen. Når det gjelder prosjektledelsens aktive holdning og anvendte tid til promotering tyder tilbakemeldingene på at SPC har vært en viktig faktor i å synliggjøre nærskipfarten først og fremst i næringslivets organisasjoner men i noen grad også blant bedrifter.

Vi kan forstå SPC's ønske om forankring i næringslivet fremfor i et forskningsmiljø, men mener likevel at prosjektet ville profitert på å være bedre oppdatert på transport- og logistikkforskning. Vi mener også at tilknytning til forskningsprosjekter (og ved utvikling av relasjoner i det hele tatt) bør komme som en følge av bedre strategisk gjennomtenkning av hva man ønsker å oppnå og hvordan man best kan innrette arbeidet for å nå målsetningene.

Tunge, økonomiske drivkrefter har over lang tid påvirket transportmiddelfordelingen til fordel for vegtransport. Om og i hvilken grad slike krefter skal kunne motvirkes er avhengig av hvilke ressurser og virkemidler man rår over, og hvilket ambisjonsnivå man vil legge seg på i forhold til målbarhet av virkemidlene. Der som et initiativ som eller i likhet med SPC Norway ønskes videreført vil vi anbefale en forutgående redegjørelse for forhold mellom image og realiteter i nærskipsfarten samt forholdet mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk nytte av nærskipsfartstilbudet. Vår oppfatning er at SPC Norway's mangel på "suksesshistorier" svekker EU-argumentasjonen om at økt bruk av nærskipsfart gir både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk nytte. Snarere tyder den lunkne responsen prosjektet har fått blant transportkjøpere på at nytteverdien av økt nærskipsfart vil vise seg i form av lavere eksterne kostnader ved transport. Endret transportmiddelfordeling vil således gi samfunnsøkonomisk gevinst, men da må andre virkemidler benyttes, som endringer i rammebetingelser. Vi kan vanskelig se at det er behov for flere utøvere av lobbyvirksomhet fra de maritime næringenes side, men i tillegg til slik virksomhet vil det også være viktig å arbeide inn mot de maritime næringene med tanke på å utvikle bedre nærskipsfartstilbud⁴³. Da må det derimot fastslås at det er slik det skal arbeides: man skal bruke kunnskap om transportbrukernes behov til å utvikle tilbud som er bedre tilpasset kravene i de markedssegmentene man ønsker å spille en sterkere rolle. Dette innebærer altså å endre realitetene først, og anta at image – i form av kunnskap om nærskipsfartens prestasjonsevne – vil diffundere relativt hurtig i et marked preget av hard konkurranse.

Dette fordrer større grad av stringens i planlegging og gjennomføring av prosjektet, noe som også burde følges av større grad av stringens i forhold til redegjørelse både for ressursallokering og for ressursanvendelse. Dette vil gjøre det enklere å redegjøre for hva det koster å få gjennomført ulike aktiviteter, og hvilke konsekvenser som følger av endringer i ressurstildeling.

Relasjonsbygging er ressurskrevende mens resultatene gjerne viser seg først på lang sikt. Det er derfor forståelig at SPC Norway ønsker et tre-årsperspektiv på sitt arbeid. Dokumentasjonen fra prosjektet viser derimot ikke at det arbeides langsiktig med de kontaktene man har oppnådd, men gir snarere inntrykk av tilfeldige møter i andre, tilstøtende fora. Med henvisning til at slik relasjonsbygging er ressurskrevende vil vi derfor poengtere behovet for en strategisk gjennomtenking av hvem man skal bygge relasjoner med og hvorfor, og så arbeide for å utvikle slike relasjoner.

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

Kun et fåtall av de andre SPC'ene er, så vidt vi har kunnet bringe på det rene, fullfinansiert med statlige midler. Vi støtter EU's argumentasjon om at et offentlig økonomisk engasjement kan være riktig for å sikre langsiktighet, stabilitet og im-

⁴³ Dette er i tråd med konklusjonene fra Eidhammer *m.fl.*, (2003), at virkemidlene bør rettes direkte mot det transportmiddel man ønsker å påvirke

munitet fra sterke, kommersielle aktører, men innbydelse til en co-finansieringsmodell (OPS) vil kunne verifisere initiativets legitimitet i markedet, og - hvis vellykket - bidra til å finansiere opp aktivitetene. Eventuelt kan en tenke seg at en anbudsinvitasjon for et slikt prosjekt vil kunne generere innovative alternativer fra markedet.

Tilbakemeldinger fra markedet tyder på at prosjektledelsen og -medarbeiderne anses å inneha høy maritim kompetanse, Dersom en viderefører målsettingen om målbar overføring av gods til sjø bør allikevel høyere grad av logistikkompetanse i initiativet søkes.

Dersom en ønsker en videreføring av det som nå har blitt den viktigste, faktiske tilnærmingen, nemlig generell promotering, kan en også overveie å dra nytte av kompetansen til promoteringsbyråer.

6 Referanser

- Eidhammer, O. m.fl. (2003): *Overføring av gods fra veg til sjø og bane. Potensiale, hindre og virkemidler*. TØI-rapport 663/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- European Commission (1995): *Communication from the Commission on the Development of Short Sea Shipping in Europe – Prospects and Challenges*. COM(95) 317 final.
- European Commission (1997): Commission Staff Working Paper: *Progress Report from the Commission Services following the Council Resolution on Short Sea Shipping of 11 March 1996*. SEC(97) 877.
- European Commission (1999): *The Development of Short Sea Shipping in Europe: A Dynamic Alternative in a Sustainable Transport Chain – Second Two-yearly Progress Report*. COM(1999) 317 final.
- European Commission (2003): *Communication from the Commission: Programme for the Promotion of Short Sea Shipping*. COM(2003) 155 final.
- European Commission (2004): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Short Sea Shipping*. COM(2004) 453 final.
- European Commission (2004): *Synoptic Table of Bottlenecks in Short Sea Shipping*. April 2004.
- European Communities (2002): *Directive 2002/6/EC of the European Parliament and of the Council of 18 February 2002 on reporting formalities for ships arriving in and/or departing from ports of the Member States of the Community*, OJ L 67, 9.3.2002, p. 31.
- European Parliament (2000): *European Parliament resolution on the Commission communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of Regions "The Development of Short Sea Shipping in Europe: A Dynamic Alternative in a Sustainable Transport Chain - Second Two-yearly Progress Report" (COM(1999) 317 – C5-0206/1999 – 1999/2164(COS))*. Report A5-139/2000 final.
- European Short-sea Network (2003): *Memorandum of Understanding for the European Short-sea Network*. Upublisert.
- European Short-sea Network (2003): *Terms of Reference for the European Short-sea Network*. Upublisert.
- Maritimt Forum (2003): *Forprosjektrapport – Norsk Senter for Nærsejøfart*. Oslo: Maritimt Forum. Upublisert.

- Maritimt Forum (2003): *Norsk Senter for Nærskipsfart*. Brev til NHD 20.01.03. Upublisert.
- Maritimt Forum (2004) *Årsrapport 2003 – Norsk Senter for Nærskipsfart*. Oslo: Maritimt Forum. Upublisert.
- Maritimt Forum (2004): *Plan 2004 – Short sea Promotion Centre Norway*. Oslo: Maritimt Forum. Upublisert.
- Maritimt Forum (2005): *Årsrapport 2004 – Norsk Senter for Nærskipsfart*. Oslo: Maritimt Forum. Upublisert.
- MRC (1998): *Comparison of documentation in SSS and road transport – CODISSART*. Southampton: Maritime Research Centre.
- Nærings- og handelsdepartementet (2001): *Innkalling til møte om etablering av et norsk Promotion Bureau*. Brev av 26.03.01. Upublisert.
- Nærings- og handelsdepartementet (2003): *Vilje til vekst – for norsk skipsfart og de maritime næringer*. St.meld. nr. 31 (2003-2004).
- Samferdselsdepartementet (2003): *Nasjonal transportplan 2006-2015*. St.meld. nr. 24 (2003-2004).

Vedlegg



Transportøkonomisk institutt

Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefonnr: 22 - 57 38 00 Telefaxnr: 22 - 57 02 90
<http://www.toi.no>

Evaluering av Shortsea Shipping Promotion Centre Spørreskjema - Transportkjøpere

Bedriftens navn:

Kontaktperson:

Telefonnummer:

1. Er De/Deres firma kjent med organisasjonen Short Sea Shipping Promotion Centre Norway (SPC Norway) og virksomheten de utøver?
 Ja Nei

2. Er De/Deres firma kjent med internettsiden til SPC Norway?
 Ja Nei

3. internettsiden til SPC Norway inneholder en database over linjeseilinger til og fra Norge. Har De/Deres firma
 - a. Benyttet databasen til å øke kunnskapen om det eksisterende nærskipfartstilbudet?
 Ja Nei
 - b. Kontrahert transport som følge av informasjon fra denne databasen?
 Ja Nei_____
4. Har De/Deres firma vært i kontakt med SPC Norway?
 Ja Nei

5. Hvis ja, i hvilken form har denne kontakten vært?
 Overvært presentasjon av SPC Norway's virksomhet på møte/konferanse
 Annen uformell kontakt på møte/konferanse
 Direkte kontakt pr post, telefon eller e-mail om konkrete eller potensielle prosjekter/godsforsendelser
 Bedriftsbesøk fra SPC Norway om konkrete eller potensielle prosjekter

6. Har kontakten med SPC Norway medført at De/Deres firma nå *vurderer* å bruke nærskipfartsløsninger i større grad enn tidligere?

Innenlands: Ja Nei

Til/fra Norge: Ja Nei

7. Har kontakten med SPC Norway medført en faktisk endring i valg av transportløsninger for Dem/Deres firma, med en overføring av godsforsendelser fra landbasert til sjøbasert transport?

Innenlands: Ja Nei

Til/fra Norge: Ja Nei

8. Hvis ja: Hvordan vurderer De/Deres firma bidraget fra SPC Norway? Sett ett kryss.

Svært lav verdi, veldig negativt bidrag

Lav verdi, negativt bidrag

Moderat verdi, men overveiende negativt bidrag

Verdifullt tilskudd, overveiende positivt bidrag

Høy verdi, positivt bidrag

Svært høy verdi, meget positivt bidrag

Ingen oppfatning eller intet grunnlag for bedømmelse

9. Har De/Deres firma ideer eller forslag til andre initiativer som vil kunne bidra til overføring av gods fra landbasert til sjøbasert transport?

Takk for hjelpen!



Transportøkonomisk institutt

Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefonnr: 22 - 57 38 00 Telefaxnr: 22 - 57 02 90
<http://www.toi.no>

Evaluering av Shortsea Shipping Promotion Centre Spørreskjema - Rederier

Bedriftens navn:

Kontaktperson:

Telefonnummer:

10. Er De/Deres firma kjent med organisasjonen Short Sea Shipping Promotion Centre Norway (SPC Norway) og virksomheten de utøver?
 Ja Nei

11. Er De/Deres firma kjent med internettsiden til SPC Norway?
 Ja Nei

12. Internettsiden til SPC Norway inneholder en database over linjeseilinger til og fra Norge. Har De/Deres firma registrert
- a. *Forespørsler* fra kunder om sjøtransport som følge av databasen til SPC Norway?
 Ja Nei
- b. *En faktisk økning i kontrahert sjøtransport* som følge av informasjon fra denne databasen?
 Ja Nei

13. Har De/Deres firma vært i kontakt med SPC Norway?
 Ja Nei

14. Hvis ja, i hvilken form har denne kontakten vært?
- Overvært presentasjon av SPC Norway's virksomhet på møte/konferanse
 - Annen uformell kontakt på møte/konferanse
 - Direkte kontakt pr post, telefon eller e-mail om konkrete eller potensielle prosjekter/godsforsendelser
 - Bedriftsbesøk fra SPC Norway om konkrete eller potensielle prosjekter
- _____

15. Har kontakten med SPC Norway medført en endring i utformingen av nærskipfartsløsningene De/Deres firma tilbyr?

Innenlands: Ja Nei

Til/fra Norge: Ja Nei

16. Har kontakten med SPC Norway medført en faktisk økning i salg av nærskipfartsløsninger for Dem/Deres firma, med en overføring av godsforsendelser fra landbasert til sjøbasert transport?

a. Innenlands: Ja Nei

b. Til/fra Norge: Ja Nei

c. Kontakten med SPC Norway har ført til en økning for oss, men godset har gått med skip tidligere også Ja Nei

17. Hvis ja: Hvordan vurderer De/Deres firma bidraget fra SPC Norway? Sett ett kryss.

Svært lav verdi, veldig negativt bidrag

Lav verdi, negativt bidrag

Moderat verdi, men overveiende negativt bidrag

Verdifullt tilskudd, overveiende positivt bidrag

Høy verdi, positivt bidrag

Svært høy verdi, meget positivt bidrag

Ingen oppfatning eller intet grunnlag for bedømmelse

9. Har De/Deres firma ideer eller forslag til andre initiativer som vil kunne bidra til overføring av gods fra landbasert til sjøbasert transport?

Takk for hjelpen!

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Næringsliv og godstransport**

| | |
|--|----------|
| Logistikk løsninger, kostnader og CO2-utslipp ved returtransport av drikkevareemballasje | 771/2005 |
| Stykkogdsterminaler i Norge Strukturer og nøkkeltall | 758/2005 |
| Næringsstruktur og utvikling i godstransport | 756/2004 |
| Godstransport i byområder Nøkkeltall, trender og tiltak | 737/2004 |
| Hva koster et skipsanløp ? | 716/2004 |
| Farlig gods i det norske veg-og jernbanenettet | 700/2004 |
| Etablering av basis OD matriser for godsstrømmer mellom kommuner i Norge i 1999 | 699/2004 |
| Transitt, offshore og fartøysbevegelser i godsmodeller | 697/2004 |
| Overføring av gods fra veg til sjø og bane. Potensial, hindre og virkemidler | 663/2003 |
| Verdiskaping ved fisketransporter | 651/2003 |
| Skipstrafikken i området Lofoten - Barentshavet | 644/2003 |
| Potensial for godsknutepunkter i Nordland | 593/2002 |
| E-handel - konsekvenser for transport og miljø | 591/2002 |
| Utfordringer innen godstransport i Oslo og Akershus. NTP 2006 - 2015 | 580/2002 |
| Godstransporter innen, til og fra Nordland og Nord-Norge | 574/2002 |
| Potensiale for containertransporter til og fra Nord-Norge - En analyse av alternative transportopplegg | 558/2002 |