



# Helhetlig, tverrsektorielt og åpent?

## Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002 – 2011

Inger-Anne Ravlum

Denne publikasjonen er vernet etter åndsverklovens bestemmelser og Transportøkonomisk institutt (TØI) har eksklusiv rett til å råde over artikkelen/ rapporten, både i dens helhet og i form av kortere eller lengre utdrag.

Den enkelte leser eller forsker kan bruke artikkelen/rapporten til eget bruk med følgende begrensninger:

Innholdet i artikkelen/rapporten kan leses og brukes som kildemateriale.

Sitater fra artikkelen/rapporten forutsetter at sitatet begrenses til det som er saklig nødvendig for å belyse eget utsagn, samtidig som sitatet må være så langt at det beholder sitt opprinnelige meningsinnhold i forhold til den sammenheng det er tatt ut av. Det bør vises varsomhet med å forkorte tabeller og lignende. Er man i tvil om sitatet er rettmessig, bør TØI kontaktes. Det skal klart fremgå hvor sitatet er hentet fra og at TØI har opphavsretten til artikkelen/rapporten. Både TØI og eventuelt øvrige rettighetshavere og bidragsytere skal navngis.

Artikkelen/rapporten må ikke kopieres, gjengis, eller spres utenfor det private område, verken i trykket utgave eller elektronisk utgave. Artikkelen/rapporten kan ikke gjøres tilgjengelig på eller via Internett, verken ved å legge den ut på Nettet, intra-nettet, eller ved å opprette linker til andre nettstedene enn TØIs nettsider. Dersom det er ønskelig med bruk som nevnt i dette avsnittet, må bruken avtales på forhånd med TØI. Utnyttelse av materialet i strid med åndsverkloven kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

# Forord

Nasjonal transportplan (NTP) erstatter de tidligere sektorvise stortingsmeldingene om vegtransport, havner og sjøtransport, jernbanen og flytransporten. Nasjonal transportplan er dermed et viktig virkemiddel for å oppnå målet om å se de ulike transportformene i sammenheng, få til helhetlige politiske prioriteringer og mer effektive transportløsninger på tvers av transportsektorene. I forbindelse med arbeidet med NTP ba Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet de fire transportetatene om i fellesskap å legge fram et forslag til transportplan.

Transportøkonomisk institutt er av de to departementene og de fire transportetatene bedt om å evaluere etatenes arbeid med det felles planforslaget. Evalueringen tar sikte på å gi svar på om det har foregått et reelt tverretatlige samarbeid mellom de fire etatene, med avveininger og tilpasninger mellom etatene i planleggingen, og om planprosessen har bidratt til medvirkning fra berørte interesser, kommuner og fylker, slik intensjonen var. I tillegg søker evalueringen å gi svar på hvor mye av prosessen som kan forklares av de institusjonelle kjennetegnene ved etatene, hvilken betydning departementenes retningslinjer har hatt for prosessen, og hva som eventuelt kunne ha bidratt til at prosessen ble mer i samsvar med intensjonen.

Denne rapporten dokumenterer den andre i en serie av tre delprosjekter om arbeidet med og behandlingen av Nasjonal transportplan. Det første delprosjektet omhandler prosessen med fylkenes utfordringsdokument, rapportert i TØI-notat 1138/1999. Det tredje delprosjektet skal omhandle Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. Hovedtyngden av dette arbeidet starter når Stortingets samferdselskomite har avgitt sin innstilling.

Rapporten er skrevet av Inger-Anne Ravlum, som også har vært prosjektleder. Tor Lerstang og Morten Stenstadvold har deltatt i datainnsamlingen. Morten Stenstadvold har hatt ansvaret for å frambringe fylkenes og kommunenes oppfatning av den sentrale planprosessen, og har gjort dette i samarbeid med Tor Lerstang og Henning Lauridsen. Mer utfyllende dokumentasjon om dette finnes i eget arbeidsdokument. Tor Lerstang har hatt ansvaret for kvalitetssikring. Bjørg Mannsverk har bistått med praktisk hjelp og endelig layout.

Oslo, oktober 2000  
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

*Knut Østmoe*  
instituttssjef

*Jon Inge Lian*  
avdelingsleder

# Innhold

## Sammendrag Summary

<b>1 Bakgrunn og metode .....</b>	<b>1</b>
1.1 Avhengig variabel: Samarbeidet mellom etatene og medvirkning fra berørte interesser .....	2
1.1.1 Hva er samarbeid?.....	2
1.1.2 Åpenhet og medvirkning fra berørte interesser?.....	5
1.2 Uavhengige variabler: Kjennetegn ved etatene og retningslinjene fra departementene .....	5
1.2.1 Institusjonelle forskjeller.....	5
1.2.2 Retningslinjene: Styrende og modererende .....	6
1.3 Problemstillinger og analytisk ramme .....	7
1.4 Datainnsamling, valg av informanter .....	9
1.5 Metodiske innvendinger.....	9
<b>2 Betydningen av institusjonelle forskjeller – teoretisk utgangspunkt .....</b>	<b>12</b>
2.1 De institusjonelle rammebetingelsene.....	13
2.1.1 Forvaltningsbedrift eller ordinært forvaltningsorgan.....	13
2.1.2 Under forskjellige departement.....	14
2.1.3 Budsjettf finansiering eller selvfinansiering .....	14
2.1.4 Betydningen av institusjonelle rammer.....	14
2.2 Organisatoriske trekk .....	16
2.2.1 Oppgaver .....	17
2.2.2 Kontroll over virkemidler .....	17
2.2.3 Sentralisert eller desentralisert organisasjonsstruktur.....	17
2.2.4 Størrelse .....	18
2.2.5 Kompetanse.....	18
2.2.6 Betydningen av organisatoriske kjennetegn .....	19
2.3 Trekk ved omgivelsene og etatenes forhold til dem .....	20
2.3.1 Forholdet til brukerne.....	20
2.3.2 Forholdet til politiske beslutningstakere .....	21
2.3.3 Betydningen av forholdet til omgivelsene .....	21
2.4 Oppsummering av institusjonelle faktorerers betydning .....	22
2.4.1 Kystverket: Mye å vinne, lite å tape?.....	23
2.4.2 Luftfartsverket: Lite å vinne, lite å tape? .....	23
2.4.3 Jernbaneverket: Mye å vinne, lite å tape – eller?.....	24
2.4.4 Statens vegvesen: Lite å vinne, mye å tape – eller?.....	25
<b>3 Reelt tverretatlig samarbeid? .....</b>	<b>26</b>
3.1 Organisering av NTP-arbeidet og etatenes deltakelse .....	26
3.1.1 Utfordringsgruppa .....	28
3.1.2 Korridorgruppa.....	29
3.1.3 Innretningsgruppa .....	33
3.1.4 Virkningsberegningssgruppa .....	38

3.1.5 Den tverretatlige prosjektgruppa.....	38
3.2 Avveininger og tilpasninger mellom etatene?.....	41
3.2.1 Hvilke saker skal inkluderes? .....	41
3.2.2 Tilnæringsmåter og planer tilpasset hverandre? .....	42
3.2.3 Avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet? .....	44
3.3 Ledelsesinvolvering og forankring .....	46
3.3.1 Vegdirektoratet.....	47
3.3.2 Jernbaneverket .....	48
3.3.3 Kystverket .....	49
3.3.4 Luftfartsverket.....	49
3.4 Oppsummering .....	50
3.4.1 Organisering og samarbeid .....	51
3.4.2 Avveining mellom virkemidler og tilpasning av planene? .....	53
<b>4 Åpenhet og medvirkning .....</b>	<b>55</b>
4.1 Referansegruppas innvirkning .....	55
4.1.1 Referansegruppas syn på arbeidet.....	56
4.1.2 Havneinteressene ivaretatt gjennom Kystverket?.....	57
4.2 Bruken av de lokale utfordringsdokumentene og fylkenes rolle .....	59
4.2.1 Fylkenes behandling av forslaget til NTP.....	59
4.3 Oppsummering .....	60
<b>5 Aktørenes oppfatning av institusjonelle forskjeller .....</b>	<b>62</b>
5.1 Ulik departementstilknytning.....	62
5.2 Kompetanse, størrelse og økonomisk tyngde.....	64
5.2.1 Planleggingskompetanse .....	65
5.2.2 Størrelse og økonomisk tyngde.....	66
5.3 Ulik organisering på fylkesnivå .....	66
5.4 Kystverket har få virkemidler og lite ansvarsområde .....	67
5.5 Oppsummering .....	68
<b>6 Retningslinjenes innvirkning på arbeidet.....</b>	<b>70</b>
6.1 Helhetlig planlegging? .....	70
6.2 Forutsetninger og rammebetingelser.....	71
6.2.1 Holde seg til egne virkemidler .....	71
6.2.2 Trafikkprognosene .....	72
6.2.3 De økonomiske rammene.....	72
6.2.4 Uklare målformuleringer?.....	73
6.3 Metodikk og framstillingsform .....	73
6.3.1 Virkningsberegningene .....	74
6.3.2 De alternative innretningene .....	75
6.4 Definisjoner og avgrensinger – korridorene .....	76
6.5 Oppsummering .....	77

<b>7 Konklusjoner .....</b>	<b>79</b>
7.1 Tverretattlig samarbeid?.....	79
7.1.1 Hovedtrekk ved samarbeidet.....	81
7.1.2 Arbeidet i gruppene.....	82
7.1.3 Intern forankring og ledelsesinvolvering .....	82
7.1.4 Åpenhet og medvirkning fra berørte interesser?.....	84
7.2 Hva kan ha bidratt til at prosessen ble som den ble? .....	85
7.2.1 Institusjonelle forskjeller – førende for prosessen? .....	85
7.2.2 Har retningslinjene forsterket de institusjonelle forskjellene?.....	87
7.3 Hva kunne ha bidratt til at prosessen ble mer målrettet? .....	90
7.3.1 En bredere tilnærming? .....	90
7.3.2 Klarere avgrensning av arbeidet og deltakelsen?.....	90
7.3.3 Mer vekt på samarbeid om anbefalt strategi .....	91
7.3.4 Legge bedre til rette for å hente ut samordningsgevinster .....	91
7.3.5 Et kontinuerlig arbeid for felles kunnskapsgrunnlag .....	92
7.3.6 En annen organisering av arbeidet? .....	92
<b>8 Referanser.....</b>	<b>97</b>



# 1 Bakgrunn og metode

Nasjonal transportplan skal erstatte de tidligere sektorvise stortingsmeldingene om Norsk veg- og vegtrafikkplan, Norsk luftfartsplan, Havner og infrastruktur for sjøtransport, og Norsk jernbaneplan. For å legge grunnlaget for Samferdselsdepartementets og Fiskeridepartementets arbeid med stortingsmeldingen, ble de fire transportetatene bedt om i fellesskap å legge fram forslag til plan. I tillegg skulle etatene lage et felles nasjonalt utfordringsdokument og fylkesvise utfordringsdokumenter. Prosessen med de fylkesvise utfordringsdokumentene er evaluert i TØI-notat 1138/1999.

Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet sendte den 20.07.98 ut retningslinjer for etatenes arbeid med forslaget til transportplan (NTP). Her heter det (s 1):

”Planen skal legge til rette for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innenfor sektoren og styrking av samspillet mellom transportformene for å bidra til effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportformer.”

Videre heter det:

”Det må i nødvendig grad legges vekt på å få til en mest mulig tverrsektoriell plan. Dette stiller store krav til samarbeid om bl.a. prioritering av oppgaver og ressursbruk. Det er derfor nødvendig med et nært samarbeid mellom etatene gjennom hele planprosessen.”

Og (s 4):

”Planprosessen må foregå i åpne former ved å legge til rette for medvirkning fra berørte myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner. I plangrunnlaget må det bl.a. tas hensyn til lokale og regionale planer for transport, næringsutvikling, arealbruk, mv. Det må derfor samarbeides nært med fylkeskommuner og storbykommuner i planprosessen, samt med kommuner som er eiere av viktige havner. Videre vil det være nødvendig med nær kontakt med statlige fagmyndigheter (Fylkesmannen, SFT, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren). Berørte nærings- og interesseorganisasjoner, samt kollektivtransportselskaper, må få anledning til å medvirke.”

Transportøkonomisk institutt er av Fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Vegdirektoratet bedt om å evaluere etatenes arbeid med plandokumentet, som foregikk fram til september 1999. Vi ønsker *ikke* å se på hvorvidt planforslaget slik det foreligger, reelt sett gjør transportsektoren mer effektiv, tryggere og mer miljøvennlig. Vi skal prøve å dels beskrive og dels forklare *prosessen* mellom etatene – etater som i utgangspunktet både har sammenfallende interesser og til en viss grad konkurrerer om de samme pengene og politiske oppmerksomheten.

Innholdet i det omforente forslaget fra etatene vil likevel være et viktig bakteppe å vurdere prosessen ut fra.

## **1.1 Avhengig variabel: Samarbeidet mellom etatene og medvirkning fra berørte interesser**

For at produktet av prosessen – forslaget til plan - kan oppfylle intensjonen og for at prosessen skal være i tråd med intensjonene i retningslinjene fra departementene, må man kunne anta at den ideelt sett burde vært preget av:

- 1 Reelt tverretatlig samarbeid (i hvert fall på en del sentrale områder) med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene.
- 2 Medvirkning fra berørte myndigheter, brukergrupper og interesseorganisasjoner.

Det vil sannsynligvis alltid være mulig å få til *mer* samarbeid, *mer* omfattende tverrsektorielle vurderinger og *mer* medvirkning. Prosessen vil derfor i *mer eller mindre grad* være preget av reelt samarbeid, reelle avveininger og vurderinger, og medvirkning fra berørte interesser.

Det er ikke mulig å berøre alle aspekter ved et samarbeid, ved de avveininger som gjøres eller ved medvirkningen fra andre. Vi må derfor konsentrere oss om noen aspekter som synes mer viktige enn andre.

Vår evaluering søker å gi svar på :

- i) I hvilken grad prosessen var i henhold til punktene 1 og 2 over (avhengig variabel),
- ii) Hva som medvirket til at prosessen ble slik den ble (uavhengige variabler), og
- iii) Hva som eventuelt kunne ha bidratt til at prosessen ble mer i henhold til de ideelle kravene.

Enhetene i denne analysen er etatene og departementene og til en viss grad de berørte interessene, representert ved nærings- og interesseorganisasjoner, offentlige myndigheter og øvrige etater som er trukket inn i planprosessen.

### **1.1.1 Hva er samarbeid?**

I dagligtalen ser man gjerne all samhandling som en form for samarbeid. Det er mulig å skrive seg sammen om en tekst uten at det reelt sett har foregått noen interesseavveining eller at den enkelte har måttet tilpasse seg andres syn og prioriteringer. Reelt samarbeid innebærer imidlertid at aktørene gjør noe annet enn det de ellers ville gjort. Full harmoni krever ikke samarbeid (Keohane 1984:51).

I dette tilfellet er det snakk om fire etater som tidligere har laget hvert sitt planforslag. Bare det at de nå skal lage en felles framstilling, krever i seg selv en form for samhandling. Man kan tenke seg tre ulike måter å løse oppgaven med felles planforslag på:



1. De fire etatene oppretter samarbeidsfora, men legger i realiteten hver sine planer oppå hverandre uten at det reelt sett foregår tilpasninger og avveininger mellom ulike interesser. Etatene planlegger det de ellers ville ha gjort, men innenfor et felles rammeverk satt av retningslinjene fra departementene. Samhandlingen begrenser seg til å sitte sammen rundt samme bord. En slik samhandling vil vi ikke kalle samarbeid.
2. Et dokument med felles og omforenet problemforståelse og framstilling av transportsektoren, men likevel med liten avveining og tilpasning til hverandre på områder der det er motstridende interesser eller på saker som berører etatenes kjerneinteresser. Et slikt dokument vil ha en felles framstilling av forutsetninger og betingelser for transportsektoren, men der etatene hver for seg har lagt inn de delene som berører etatenes egne planer. Etatene vil i liten grad tilpasse egne planer til hverandre og de vil i stor grad planlegge det de ellers ville gjort. En slik samhandling vil kunne innebære et samarbeid om saker som ligger utenfor etatenes kjerneinteresser.
3. Etatene kommer fram til et tvers gjennom felles plandokument med felles problembeskrivelse og en felles plandel, der de ulike etatenes tiltak og virkemidler er vurdert opp mot hverandre, er samordnet og tilpasset hverandre, etatene har vurdert muligheten for overføring av trafikk og intermodale løsninger. Dette vil være den djupeste formen for samarbeid, der etatene både tilpasser seg hverandres virkelighetsforståelse og åpner opp for andres innflytelse over egne kjerneinteresser. Verken analysen av virkeligheten, problembeskrivelsen eller den konkrete utformingen av plandelene ville i prinsippet blitt slik den ble, uten samarbeidet mellom etatene.

Ut fra dette tenker vi oss tre ulike former for samhandling, der to karakteriseres som et reelt samarbeid:

*Figur 1: Ulike former for samhandling og samarbeid*

Innholdet i samhandlingen	Samhandling	Reelt samarbeid	Reelt substansielt samarbeid
Tilpasse hverandres planer			
Rammebetingelser, forutsetninger, vurdering av konkurranseflater etc			
"Sitte sammen"			

Forslaget til NTP skal etter retningslinjene inneholde en tverrsektoriell del og en del der den enkelte etaten skal levere sin sektorspesifikke omtale. Som teoretisk utgangspunkt kan man anta at etatene ønsker mest mulig innflytelse på andres virkemidler og samtidig begrense andres innflytelse over egne. Om alle etater følger denne strategien, vil sjansen for konflikt øke. Den minst konfliktfylte strategien er å konsentrere seg om det som ligger utenfor transportetatenes ansvarsområde i den sektorovergripende framstillingen, og la den enkelte etaten selv håndtere de sektorspesifikke interesseområdene. Dette tilsvarer en samarbeidsform som er beskrevet i punkt 2 over. En slik løsning vil kreve mindre samarbeid enn en løsning der etatene inkluderer flere av egne tiltak i den

sektorovergripende framstillingen og åpner for at andre etater får innflytelse over dem, noe som tilsvarer en situasjon beskrevet i punkt 3 over.

Denne måten å vurdere graden av samarbeid på, stiller oss overfor kontradiktoriske problem. Som i de fleste samfunnsvitenskapelige studier, er det vanskelig å fastslå hva som alternativt ville ha skjedd. Man kunne for eksempel se for seg at etatene uansett om de ble satt til å lage et felles dokument, har en felles forståelse av hvordan transportmarkedet fungerer, om rammebetingelser, utfordringer og problemer. Det gir heller ikke et fullgodt vurderingsgrunnlag å sammenligne forslaget til NTP med tidligere års sektorvise planer. Det kan være andre grunner enn samarbeidet som eventuelt har ført til en felles oppfatninger. I denne studien må vi derfor legge til grunn hva aktørene selv mener har skjedd i prosessen, om de gir uttrykk for at det skjedde en tilnærming mellom etatene, og om aktørene opplevde at de enkelte etatens planer ble tilpasset hverandre eller ikke i løpet av prosessen. Kapittel 1.5 gir en videre omtale av metodiske problemer i denne studien.

Om det oppnås enighet mellom aktørene eller ikke, er ikke et godt kriterium å vurdere grad av samarbeid på. Man kan godt tenke seg et utstrakt samarbeid, der partene har gått langt i å bevege seg i retning av felles forståelse og i å tilpasse seg hverandre, men der det likevel står igjen mange punkter det ikke var mulig å oppnå enighet om. I en slik situasjon har det likevel foregått et utstrakt substansielt samarbeid.

Man kan også tenke seg en situasjon der enigheten er oppnådd ved å holde konflikttema utenfor samarbeidet. I en slik situasjon vil det også ha foregått samarbeid, men vi vil hevde at samarbeidet er mindre omfattende enn i den første situasjonen. Vi vil følgelig ikke legge stor vekt på om det er mye eller lite uenighet som kommer til uttrykk i det felles planforslaget, men heller søke å finne ut om partene mener det er tema som burde vært tatt opp i større bredde enn det som var tilfelle, det vil si om det er ulike oppfatninger om hva som burde vært inkludert og hva som burde vært ekskludert fra det felles planforslaget.

Et samarbeid om et saksframlegg som NTP, kan i prinsippet foregå ved at enkeltpersoner eller grupper av personer i etatene samarbeider. For at vi vil karakterisere samarbeidet som et samarbeid mellom *etater*, vil vi forutsette en viss grad av forankring av arbeidet i etatens interne strukturer og en viss involvering fra ledelsen.

Om NTP berører viktige interesser for etaten, vil vi forvente en sterkt forankring og en høy ledelsesinvolvering. Forankring og ledelsesinvolvering kan imidlertid brukes til å *begrense* omfanget av samarbeidet. Forankring og ledelsesinvolvering er derfor en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for at vi vil kalle samarbeidet for reelt og tverretatlig.

I vurderingen av samarbeidet vil vi oppsummert legge vekt på tre variable:

- Hvordan samarbeidet ble organisert og hvordan etatene eventuelt har arbeidet sammen om saksframlegget
- Hvilke saker og tema som ble innlemmet i det tverretatlige samarbeidet og hvilke som ble holdt utenfor, eventuelt overlatt til den enkelte etaten, om det har foregått en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av

etatsgrensene og om de sektorspesifikke tilnæringsmåtene og planene er blitt tilpasset hverandre.

- Om arbeidet var forankret i etatene og om ledelsen involverte seg i arbeidet.

### **1.1.2 Åpenhet og medvirkning fra berørte interesser?**

Det er ulike måter å ivareta medvirkning på. Det viktigste er likevel om de berørte interessene opplever at de har en større innflytelse og medvirkning nå enn i forhold til tidligere planrunder og om innspill og synspunkter fra de berørte interessene har hatt innvirkning på etatenes arbeid. Man kan også anta at noen interesser vanligvis er bedre ivaretatt i etatenes planprosesser enn andre. Et spørsmål er derfor om den måten å legge til rette for medvirkning på som etatene valgte (etablere en ekstern referansegruppe) og det at etatene skal lage en felles innstilling til departementene, har endret eller forrykket den relative innflytelsen til ulike interesser.

## **1.2 Uavhengige variabler: Kjennetegn ved etatene og retningslinjene fra departementene**

De fire etatene som skal lage det felles plandokumentet er forskjellige på flere punkter. Disse forskjellene kan tenkes å påvirke hvilke interesser de har av Nasjonal transportplan. Etatene kan ha ulike erfaringer som kan gjøre den planleggingsmetoden forslaget til Nasjonal transportplan etter retningslinjene skal bygge på, enkel for noen og mer ressurskrevende for andre. Etatene kan ha ulik makt og innflytelse i samarbeidet seg i mellom og i forholdet til sine omgivelser. Ulike interesser, kostnader ved arbeidet og relativ makt / innflytelse i samarbeidet kan tenkes å påvirke hvordan samarbeidet mellom de fire etatene arter seg og hvordan den enkelte etaten velger å gå inn i samarbeidet. Vi vil derfor anta at institusjonelle forskjeller mellom etatene kan ha påvirket samarbeidet. I tillegg vil vi anta at retningslinjene gitt av departementene vil ha påvirket samarbeidet, dels direkte ved at retningslinjene til en viss grad foreskriver hva som skal gjøres og hvordan det skal gjøres, og dels ved at retningslinjene kan ha påvirket hvilken effekt de institusjonelle forskjellene kan ha hatt på samarbeidet.

### **1.2.1 Institusjonelle forskjeller**

Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket, og Statens vegvesen skiller seg fra hverandre på flere sentrale kjennetegn:

En etat sorterer under et annet departement enn de tre andre. En etat er forvaltningsbedrift, mens de tre andre er ordinære forvaltningsorgan. De har forskjellig inntektsgrunnlag (alminnelige bevilgninger over statsbudsjettet, selvfinansiering eller en kombinasjon av disse) og de vil ikke ha de samme mulighetene til selv å påvirke sine inntekter eller til å skaffe inntekter fra andre kilder enn den som er den dominerende (brukerfinansiering, samfinansieringsprosjekter eller annet). Disse kjennetegnene vil kunne bidra til at Nasjonal transportplan er viktigere for noen etater enn for andre og dette kan i sin

tur påvirke hvor aktivt etatene går inn i samarbeidet. I tillegg vil noen etater i større grad enn andre se samarbeidet om Nasjonal transportplan som en mulighet til å argumentere for økte økonomiske rammer eller bedre økonomiske rammebetingelser.

Etatene skiller seg også fra hverandre på organisatoriske kjennetegn. De er av ulik størrelse – både økonomisk og målt etter antall ansatte, og er organisert forskjellig på region- eller fylkesnivå. Noen etater har en relativt stor andel av sitt budsjett avsatt til investeringer, mens drift, vedlikehold og tjenesteyting utgjør en større andel for Kystverket. I tillegg har de i ulik grad erfaring med og kapasitet til den typen planlegging som skal legges til grunn i NTP. De rår over forskjellige virkemidler i transportpolitikken. Noen kontrollerer en stor andel av de virkemidlene som er på sin sektor, mens andre rår over en liten andel. Det produktet de produserer (infrastrukturen og tjenester) er forskjellig. Dette kan gi ulike muligheter til innflytelse i samarbeidet. Etater med erfaring og kompetanse vil kunne ha større relativ makt i samarbeidet enn etater som ikke har erfaring med denne typen planlegging. Økonomisk størrelse kan også i mange situasjoner gi tyngde og innflytelse, samtidig som store økonomiske rammer øker andres interesse av å påvirke etatens disponeringer og av å argumentere for en omfordeling av ressursene. Også det å produsere et produkt som andre har interesse av å innvirke på, gir på den ene siden relativ makt, men øker på den andre siden andres interesse av å påvirke etatens disponeringer. Man kan også tenke seg at de etatene som rår over en liten andel av virkemidlene innenfor sin sektor, vil være mer interessert i å utvide transportetatenes virkemiddelområde enn etater som har stor kontroll over virkemidlene.

Også etatenes omgivelser er forskjellige. De har langt på veg forskjellige brukere. Noen har mange og heterogene brukere (veg), andre har færre og mer homogene (eks jernbanetransportørene). Noen etater produserer hovedsakelig i infrastruktur for godstransport, andre hovedsakelig for persontransport. De har ulik kultur for og erfaring med kontakt med politiske myndigheter, og særlig kontakt med fylkeskommunene, og noen etater er mer avhengig av internasjonale forhold enn andre. Slike forskjeller kan tenkes å påvirke etatenes muligheter for å knytte eksterne allianser. Dette kan igjen påvirke samarbeidet mellom etatene og fordelingen av den relative innflytelsen og makten dem i mellom. Oppsummert vil NTP-prosessen i ulik grad åpne mulighetene for at etatene kan ivareta sine egne *interesser*, de vil ha ulike *kostnader* knyttet til samarbeidet (transaksjonskostnader)<sup>1</sup> og de vil i ulik grad være direkte *berørt* av det som primært omhandler andre etaters ansvarsområde. I tillegg vil de ha ulik *makt* i de forhandlingsprosessene som utspiller seg mellom etatene i gruppene som er satt ned for å drive NTP-arbeidet.

### **1.2.2 Retningslinjene: Styrende og modererende**

De to viktigste styringsdokumentene, Retningslinje 1 og Retningslinje 2, fra Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet inneholder en rekke

---

<sup>1</sup> Et hvert samarbeid koster. Bare å avsette tid og å utarbeide underlagsmateriale krever at det settes av ressurser som ellers kunne brukes til noe annet.

forutsetninger, rammer og krav til innholdet i NTP-forslaget, til organiseringen av arbeidet med forslaget og til selve prosessen. I tillegg til disse retningslinjene er det sendt ut en rekke dokumenter fra departementene og til etatene og delvis fra Vegdirektoratet og til vegkontorene, som skisserer frister, spesielle oppdrag etatene blir bedt om å utføre og diverse utdypninger av retningslinjene.

Disse styrende dokumentene er med på å strukturere prosessen og det substansielle innholdet i det ferdige dokumentet. Dels virker retningslinjene direkte styrende på innholdet i planforlaget, på prosessen mellom etatene og på prosessen mellom etatene og berørte interesser. Dels kan retningslinjene moderere eller forsterke effektene av de ulikhetene som er mellom etatene.

Antakelig fungerer retningslinjene på begge måter. De har antakelig en direkte innvirkning på hvordan prosessen ble og for hvordan dokumentet ble utformet. For eksempel gir retningslinjene klar beskjed om at planen skal bygges opp rundt fire alternative innretninger og en anbefalt strategi, behandle storbyer og transportkorridorer spesielt og så langt som mulig, vise virkninger av de foreslåtte tiltakene. Etatene blir også pålagt å holde seg innen spesielle tidsrammer.

Men hvordan disse oppgavene løses og hva som eventuelt i tillegg tas med i planen, bestemmes av de personene og de etatene som faktisk skal delta i prosessen. Retningslinjene vil imidlertid påvirke hvordan disse personene innretter seg, hvordan de samarbeider, hva de anser som fornuftig å inkludere og ekskludere fra planforslaget. Som tenkte eksempler kan retningslinjene bidra til å forsterke eller til å dempe konflikter mellom etatene og de kan forsterke eller dempe virkningen av ulik plantradisjon og –kompetanse. Man kan knapt endre de bakenforliggende etatsspesifikke kjennetegnene innen neste rullering. Man kan imidlertid utforme retningslinjer som – ut fra de erfaringene man nå høster – *bidrar til å dempe uønskete effekter og bidrar til å oppmuntre og styrke ønskede effekter.*

Retningslinjene fra departementene er utarbeidet etter en prosess med etatene. Det har også vært kontakt mellom etatene og departementene underveis i prosessen, blant annet gjennom den såkalte samordningsgruppa. I tillegg hadde departementene representanter i to av gruppene som arbeidet med underlagsmaterialet (gruppa for innretningene og gruppa for virkningsberegninger). Det er dermed ikke slik at etatene først blir involvert fra den dagen retningslinjene sendes formelt fra departementene, og at etatene deretter arbeider skjermet fra innvirkning fra departementet.

Vi vil prøve avdekke om det var sider ved selve arbeidet med retningslinjene som kan ha hatt en selvstendig innvirkning på prosessen. Av ressursmessige grunner vil vi ikke gå særlig i dybden på dette. Hvordan samspillet mellom departementene og etatene har vært underveis i arbeidet med forslaget til plan, er en integrert del av analysen av prosessen.

### **1.3 Problemstillinger og analytisk ramme**

Vi vil vurdere samarbeidsprosessen (avhengig variabel) mellom etatene ut fra om den var preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene. I tillegg har vi sett på om arbeidet har vært

i tråd med intensjonen om mer åpenhet og bredere deltakelse fra berørte interesser.

Vi har tidligere i dette kapitlet sagt at vi vil karakterisere samhandlingen som samarbeid om det er i tråd med de to siste av disse tre formene for samhandling:

1. Etatsrepresentantene sitter sammen i samarbeidsfora. Etatene planlegger det de ellers ville gjort uten at det foregår reelle tilpasninger og avveininger mellom ulike interesser.
2. Etatene arbeider seg fram til omforenet problemforståelse og en felles framstilling av forutsetninger og betingelser i transportsektoren. Etatene har hver for seg lagt inn sine planer, uten reelle avveining og tilpasning til hverandre på det som berører egne tiltak og virkemidler (kjerneinteressene).
3. Et tvers gjennom felles plandokument med felles problembeskrivelser og en felles plandel (men med sektorvise framstillinger i tillegg). De ulike etatenes tiltak og virkemidler er vurdert opp mot hverandre, er samordnet og tilpasset hverandre. Etatene har vurdert overføring av trafikk og intermodale løsninger.

For at vi vil kalle samarbeidet for et samarbeid mellom *etater* forutsetter vi i tillegg forankring av prosessen i interne strukturer og en viss involvering fra ledelsen.

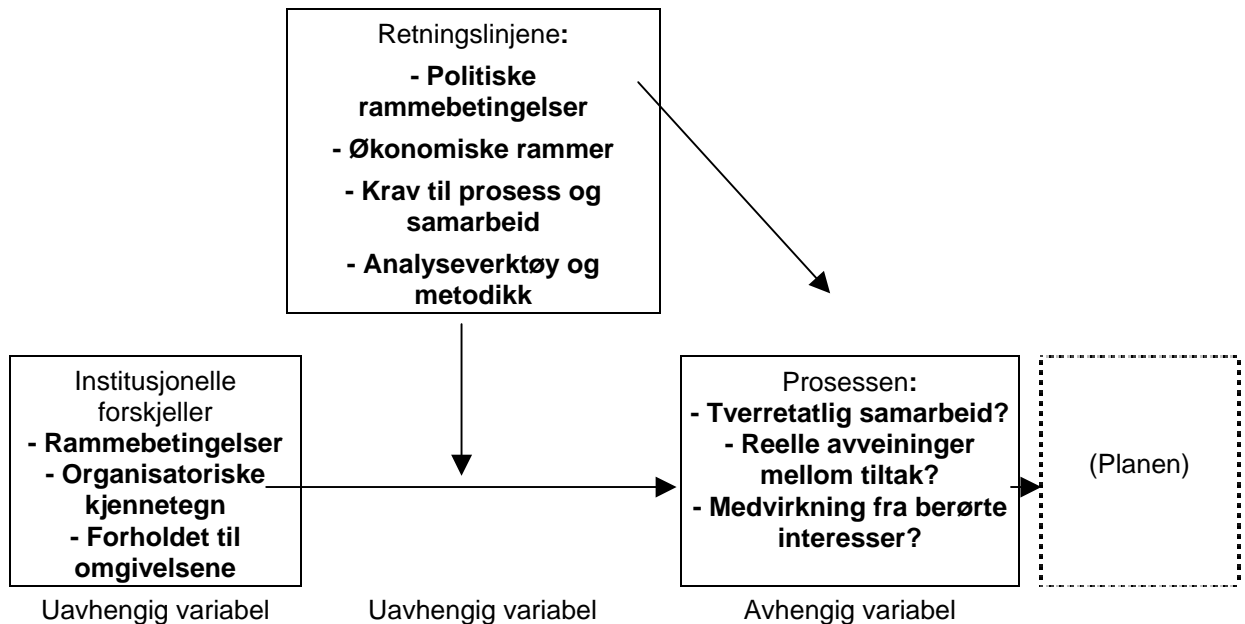
Avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene kan skje ved:

1. Formelle virkningsberegninger og vurderinger av muligheten for overføring av trafikk mellom transportformene ved hjelp av analyse av konkurranseflater,
2. Uformelle (kvalitative) vurderinger av muligheten for å hente ut effektivitetsgevinster ved en annen sammensetning av virkemidler på tvers av sektorene.

**Problemstillingene i analysen er:**

1. I hvilken grad har prosessen vært preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene, samt medvirkning fra og åpenhet overfor berørte interesser?
2. Hva har medvirket til at prosessen ble som den ble? De uavhengige variablene er institusjonelle forskjeller mellom etatene og retningslinjene fra departementene. Retningslinjene fra departementene antas å ha både en direkte virkning på prosessen og en indirekte virkning, ved at de kan ha bidratt til å forsterke eller moderere effektene av de institusjonelle forskjellene.
3. Hva kunne eventuelt ha bidratt til at prosessen i større grad oppfylte målet om et reelt tverretatlig samarbeid og en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene?

Vi vil dermed bygge på denne analytiske modellen for analysen:



#### 1.4 Datainnsamling, valg av informanter

Arbeidet med den konkrete formuleringen av NTP-forslaget foregikk hovedsakelig i den tverretattlige prosjektgruppa. Over denne gruppa ble det satt ned ei styringsgruppe som besto av lederne av de fire etatene. I tillegg møttes ei samordningsgruppe bestående av representanter for etatene og de to departementene. Samordningsgruppa skulle møtes når det var nødvendig å avklare spørsmål mellom departementene og etatene.

Det ble også satt ned ei rekke grupper som skulle levere premisser og utredninger til den tverretattlige prosjektgruppa: Ei gruppe for fakta- og debathefte, ei gruppe som skulle utrede transportkorridorene, ei gruppe som skulle lage det nasjonale utfordringsdokumentet og i tillegg ei gruppe som skulle gjøre det beregningstekniske grunnarbeidet, Virkningsgruppa og ei gruppe som skulle arbeide med de ulike innretningene. Det ble også satt ned ei ekstern referansegruppe bestående av representanter fra de mest berørte interessene.

Vi gjorde et utvalg av 25 informanter sammensatt av deltakere i de ulike gruppene. Tre valgte å ikke stille til intervju. Intervjuene fulgte en intervjuguide der vi i stor grad har stilt informantene de samme spørsmålene, men også utdypende spørsmål knyttet til den gruppen eller det arbeidet den enkelte var engasjert i. Vi valgte av ressurshensyn å ikke gjøre en egen vurdering av hvordan styringsgruppa fungerte, men har spurt andre informanter om hvordan denne gruppa fungerte i prosessen og i hvilke saker de var koblet inn.

#### 1.5 Metodiske innvendinger

Å operere med etater som kollektiver er en nødvendig forenkling og følger også av denne studiens problemstilling. Vi har også støtte i samfunnsvitenskapelig teori og metode for å gjøre slike forenklinger. At institusjoner kan være politiske

aktører forutsetter en antakelse om enhetlighet og autonomi. Selv om graden av enhetlighet varierer, kan institusjoner likevel være enhetlige nok til å betrakte dem som aktører. Antakelsen om institusjoners autonomi er nødvendig for å kunne behandle institusjoner som noe mer enn et speilbilde av interne sosiale krefter (March og Olsen 1989:17-18).

Vår tilnærming bygger på at en forutsetning om at etatene i seg selv har interesser, makt og kostnader. Dette danner grunnlaget for å gjøre antakelser om hvordan personene som representerte etatene, vil innrette seg i et samarbeid med representanter fra andre etater.

Det er ikke det samme som at vi ikke vil være opptatt av divergerende oppfatninger, tilnærminger og interesser mellom representanter fra samme etat. De fire etatene som inngår i studien, er komplekse organisasjoner med sammensatte målstrukturer. Personene som har deltatt i arbeidet med Nasjonal transportplan, kommer fra ulike deler av organisasjonene, har ulike fagbakgrunn og er ikke minst satt til forskjellige oppgaver i selve NTP-arbeidet.

Det ville imidlertid føre for langt å studere NTP-prosessen ut fra en slik individorientert vinkel. Vårt utgangspunkt er med andre ord at institusjoner som sådan har interesser, makt og kostnader, men at man vanskelig kan forstå komplekse prosesser uten også å legge vekt på kompleksitet i målstruktur, de individene etatene er satt sammen av og situasjonsbestemte effekter. Det er likevel vår oppgave å prøve å forenkle virkelighetsbildet og søke å komme fram til hva som kan ha påvirket prosessen, mest mulig uavhengig av individuelle preferanser og kjennetegn. Vi vil derfor rette oppmerksomheten først og fremst mot institusjonelle faktorer.

Analysen har sine klare begrensninger, i og med at den bygger på om *deltakerne mener* prosessen har vært preget av tverretatlig samarbeid, avveininger mellom virkemidler og tiltak på tvers av sektorer etc.

Vi baserer for det meste våre data på intervju med representanter fra de fire etatene som deltok i den tverretatlige samarbeidsprosessen. Før intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide som i stor grad var den samme for alle informantene, men som likevel varierte noe etter hvilken gruppe den enkelte satt i og hvilke oppgaver den enkelte hadde i arbeidet. Dette gjør at intervjudataene langt på veg er sammenlignbare på tvers av etater og hvilke oppgaver den enkelte har hatt i det tverretatlige samarbeidet. Vi har også i intervjuguiden lagt inn spørsmål som gjør det mulig å sammenligne personers oppfatning av egen rolle, eget arbeid og egen etat med hvilken oppfatning andre deltakere i samarbeidet har. Langt på veg gir informantene et sammenfallende bilde av samarbeidsprosessen, av arbeidet i egen etat og av hvordan de enkelte tverretatlige gruppene fungerte.

Analyser av samarbeidsprosesser, der man ikke har anledning til å benytte seg av direkte observasjon, men må støtte seg på aktørenes beskrivelse av prosessen i ettertid, støter på metodiske problemer. Statistisk metode er utelukket på grunn av det lave antallet informanter. Det er heller ikke et mål for analysen å komme fram til en eller annen objektiv sannhet om prosessen. Om informanter har ulike oppfatninger av hva som foregikk, er det i seg selv et bilde av prosessen. Den ene framstillingen kan være like "riktig" eller "gal" som en annen.



Det kan være ulike årsaker til at aktører kan ha forskjellige oppfatninger av et og samme hendelsesforløp eller et og samme sakskompleks. Informasjon kan være ulikt fordelt, og dermed gi opphav til forskjellige tolkninger. Noen aktører kan ha større interesse enn andre av at prosessen i seg selv var ”vellykket” – for eksempel definert som fravær av konflikter - og vil legge mindre vekt på konfliktsaker og motsetninger, enn aktører som ikke har denne interessen. Man må også kunne regne med at aktører som er fornøyd med sluttresultatet av prosessen – i dette tilfellet forslaget til Nasjonal transportplan – vil kunne gi et mer positivt bilde av prosessen enn aktører som enten er misfornøyd med eller på en eller annen måte er skuffet over produktet.

I noen tilfeller er vi gjennom de opplysningene vi har fått, i stand til å gjøre antakelser om hvorfor aktører gir ulike bilder av en og samme prosess eller saksområde. I de fleste tilfellene har vi imidlertid ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre slike antakelse, og må begrense oss til å beskrive de enkelte aktørenes framstilling.

Denne rapporten bygger på et omfattende intervjumateriale. På grunnlag av uttalelser fra informantene er vi i stand til å tegne et forenklet bilde av hva som har foregått og å gjøre antakelser om hva som kan ha bidratt til at prosessen utviklet seg som den gjorde.

I noen tilfeller benytter vi oss av direkte sitater for å illustrere et poeng. Dette kan være tilfeller der flere informanter tegner det samme bildet, og der en av dem på en dekkende måte gir uttrykk for det flere har hevdet. I andre tilfeller har vi brukt sitater for å illustrere ulike oppfatninger av hendelsesforløpet. I noen tilfeller der enkelte informanter har klart avvikende syn på hva som har foregått i forhold til andre, har vi brukt direkte sitater for å underbygge at det er grunnlag for å hevde at prosessen eller et saksområde kan oppfattes på en annen måte enn det majoriteten av våre informanter gjør.

Bruken av direkte sitater kan diskuteres. Metodisk er det ikke forskjell på å gjengi sitatene direkte eller å gi en indirekte framstilling av det samme meningsinnholdet. Uansett vil vår framstilling av prosessen bygge på de samme sitatene, og det er vår oppgave å trekke fram noen aspekter ved prosessen og la andre ligge. Særlig i de tilfellene der direkte sitater illustrerer avvikende oppfatninger, kan sitatene i seg selv bidra til at leserne vil legge mer merke til disse synspunktene enn andre. Vi har likevel valgt å bruke direkte sitater også i enkelte av disse tilfellene.

## **2 Betydningen av institusjonelle forskjeller – teoretisk utgangspunkt**

En tradisjon innen organisasjonsteori ser på organisasjoner som rasjonelle og nyttemaksimerende enheter. Også offentlige etater søker å realisere egne organisasjonsinteresser. Å ivareta organisasjonens egeninteresser er ikke normativt rett eller galt, men blir sett på som en ”naturlig” drivkraft for alle organisasjoner – også offentlige etater.

Den institusjonelle tradisjonen i analyse av offentlige organisasjoner hevder at institusjonsbestemte tanke- og handlingsmønstre er mer typiske for det politiske liv enn mål- middelrasjonalitet. Oppmerksomheten rettes mot tradisjoner, strukturer og prosesser. Etter hvert er det også blitt mer oppmerksomhet rundt organisasjonenes analyse- og handlingskapasitet som bestemmende for hvilket handlingsrom institusjonen befinner seg innenfor. (March og Olsen 1989 og 1995, Olsen 1988, Christensen og Lægereid 1997, Christensen 1991.)

Beslutningstakerne har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet i forhold til de oppgavene og problemene de står overfor. Hvordan problemene analyseres, hvilke løsningsmuligheter de ser for seg og hvilke tiltak som iverksettes, preges av organisasjonsstruktur, beslutningsrutiner og autoritetslinjer. Formelle organisasjoner tilpasser seg sjelden raskt, optimalt og uten kostnader til skiftende politiske signaler eller til endringer i omgivelsene. (Christensen 1997:261.) I tillegg kommer enkelte kjennetegn ved den demokratiske og parlamentariske beslutningsprosessen som ikke like enkelt lar seg passe inn i de rasjonelle organisasjons- og beslutningsmodellene.

Disse teoretiske retningene vil danne bakgrunn også for vår analytiske tilnæringsmåte.

Vi vil ha som utgangspunkt at etatene vil ivareta egne interesser. Etatenes interesse for arbeidet med forslaget til Nasjonal transportplan og i samarbeidet med de øvrige etatene, vil påvirkes av om de ser sine interesser tjent med det. Interesser i denne sammenhengen er ikke bare penger, selv om økte budsjettammer (unngå reduserte rammer) antas å være en viktig drivkraft. Etatene vil også kunne legge vekt på mindre pekuniære interesser som å øke (eller holde på) eget ansvarsområde og avgjørelsesmyndighet, sikre et godt omdømme eller rett og slett ivareta egen ”ære” ved å sikre at jobben blir skikkelig gjort. Det som ytterligere understreker sannsynligheten for at etatene også vil kunne legge vekt på denne typen interesser er at oppdraget om å samarbeide om forslaget til NTP er gitt av Regjering og Storting – de to instanser som i siste omgang faktisk avgjøre også de økonomiske rammene.

Et annet viktig utgangspunkt for analysen er at samarbeid koster. Vi har i kapittel 1 definert samarbeid til det å gjøre noe man ellers ikke ville gjort. Det har

organisatoriske kostnader. Etatene må sette av folk, må bygge opp kompetanse på denne typen planlegging og må sette av tid til møter – tid som kunne vært brukt til noe annet.

Det tredje utgangspunktet er at interesser og kostnader er ulikt fordelt og at dette vil kunne påvirke etatenes holdning til arbeidet. En etat med lave kostnader og stor interesse av arbeidet, vil gå tyngre inn i arbeidet enn en etat med høye kostnader og som antar at sine interesser ikke vil være særlig tjent med samarbeidet.

Det som bidrar til å bestemme etatenes kostnader og interesser av NTP-arbeidet vil være:

- De institusjonelle rammebetingelsene etatene opererer innenfor
- Organisatoriske trekk ved etatene selv
- Etatenes forhold til omgivelsene

## **2.1 De institusjonelle rammebetingelsene**

De institusjonelle rammebetingelsene kan omfatte forvaltningsmessige rammer, økonomiske og legale rammer.

De fire etatene har i det store og hele felles legale rammebetingelser, med unntak av det som følger av deres ulike tilknytningsform (ordinært forvaltningsorgan eller forvaltningsbedrift). En annen forskjell er at Luftfartsverket og til dels Kystverket i større grad enn de andre etatene er bundet av internasjonale konvensjoner og avtaler. For luftfarten kan internasjonale reguleringer være viktigere rammebetingelser enn det som fastsettes nasjonalt.

I fortsettelsen vil vi konsentrere oss om de forvaltningsmessige og økonomiske rammene etatene arbeider under.

### **2.1.1 Forvaltningsbedrift eller ordinært forvaltningsorgan**

Luftfartsverket er en forvaltningsbedrift, mens de tre andre er ordinære forvaltningsorgan. Begge formene for forvaltningsorgan er underlagt vedkommende statsråds myndighet og styring, og statsråden er konstitusjonelt og politisk ansvarlig for virksomheten.

Også forvaltningsbedriftene inngår som en del av statsbudsjettet og Stortinget fastsetter driftsresultatet og andre nettvirkninger av aktiviteten. Stortinget behandler også drifts- og investeringsbudsjettet og viktige forretnings- og organisasjonsmessige spørsmål. Forvaltningsbedriftene har likevel videre fullmakter og noe større frihet i disponeringen av ressursene enn ordinære forvaltningsorgan. Dette gjelder bl.a. adgang til å avvike fra Stortingets vedtak på drifts- og investeringsbudsjettet, og til å opprette og inndra stillinger. (St prp 2 1996-97.) Luftfartsverket har eget styre, og er pålagt å drive forretningsmessig.

### **2.1.2 Under forskjellige departement**

Tre av etatene sorterer under Samferdselsdepartementet, mens Kystverket sorterer under Fiskeridepartementet. Det kan tenkes at de etatene som hører under Samferdselsdepartementet er viktigere for dette departementets totale portefølje enn det Kystverket er for Fiskeridepartementet, til tross for at Kystverket representerer en vesentlig del av Fiskeridepartementets budsjett.

### **2.1.3 Budsjettfinansiering eller selvfinansiering**

Luftfartsverket finansieres fullt ut gjennom avgifter og brukerbetaling. Staten kan påvirke det totale økonomiske aktivitetsnivået i etaten ved å øke eller senke overskuddskravet og bestemme nivået på avgiftene. Ut over dette er det markedets etterspørsel etter de varer og tjenester Luftfartsverket tilbyr, som bestemmer inntektene.

Kystverket får om lag halvparten av sine inntekter fra brukerbetaling. Kystverket budsjetteres som en ordinær del av statsbudsjettet. Kystverkets mulighet til å påvirke egne inntekter ved å bedre sin posisjon i markedet, er begrenset til en merinntektsfullmakt som gjerne går til å dekke merutgifter som følger av et høyere aktivitetsnivå.

Jernbaneverket og Statens vegvesen finansieres over statsbudsjettets ordinære poster. Bompengefinansiering og ulike ”pakker”, med bidrag fra stat, kommune og også i noen tilfeller private, representerer etter hvert et ikke ubetydelig potensiale for merinntekter, særlig for vegsektoren.

### **2.1.4 Betydningen av institusjonelle rammer**

De ulike tilknytningsformene og finansieringsmåtene fører til at etatene er mer eller mindre tett politisk styrt fra departement og Storting. En forvaltningsbedrift har en friere stilling enn et ordinært forvaltningsorgan. Muligheten til å hente inntekter fra andre kilder enn statsbudsjettet, gir større handlefrihet og større uavhengighet av politiske myndigheters budsjettering.

En etat som har stor styringsmessig autonomi og som er lite avhengig av finansiering gjennom statsbudsjettet, er mindre avhengig av de beslutninger som tas gjennom behandlingen av enn en etat som både er styringsmessig og økonomisk avhengig av de politiske myndighetene. Vi vil anta at selvfinansierende forvaltningsbedrifter har mindre interesse av NTP-samarbeidet enn andre etater.

Figur2: Grad av autonomi fra eller avhengighet av det politiske styringssystemet

		Tilknytningsform	
Hovedfinansiering		Forvaltningsbedrift	Forvaltningsorgan
<b>Markedet</b>		Stor styringsmessig autonomi og lite avhengighet av budsjettfinansiering <b>Liten interesse for NTP</b>	Styringsmessig avhengighet gjør muligheten til å utnytte markedet begrenset
<b>Statsbudsjettet</b>			Lav styringsmessig autonomi og stor avhengighet av budsjettfinansiering <b>Stor interesse for NTP</b>

Forvaltningsorganene kan bedre de økonomiske forutsetningene sine gjennom å få en større andel av de totale budsjetttrammene. Etatene kan argumentere for økte rammer til samferdselssektoren generelt. Innenfor de rammene som blir satt, vil etaten konkurrere med de andre. Begge deler taler for en aktiv medvirkning i planprosessen. Forvaltningsbedrifter vil rette oppmerksomheten mot bedring av rammebetingelsene slik at en større del av markedets vekstpotensiale kan tas ut.

For etatene blir spørsmålet om NTP-prosessen legger til rette for å bedre den finansielle situasjonen sin, eller om det er andre arenaer som er viktigere. Men det er også andre måter å bedre rammebetingelsene sine på. Transportformene konkurrerer i prinsippet med hverandre. En økning av det relative trafikkgrunnet på bekostning av en annen, kan være argument for økte relative rammer for forvaltningsorganene og gir økte inntekter for forvaltningsbedriften. Etatene kan også ønske å bli kvitt oppgaver de mener ikke bidrar positivt til konkurransekraften til den transportformen de er satt til å ivareta. De kan også ønske å påvirke andre etaters disponeringer slik at de i større grad støtter opp under egne tiltak (eks intermodale løsninger, tilknytningsveger).

I figuren under har vi søkt å illustrere dette.

Figur3: Strategier for økt økonomisk tyngde

Strategi	Arena / kilde for finansiering ("objekt for interesse")	
	Andre transportetater	Andre utenforliggende kilder
Øke egne økonomiske rammer	Overføre penger fra andre etater til seg selv	Bompenger, kommunal delfinansiering Økte samferdselsbudsjetter
Øke egen konkurransekraft eller bli kvitt "ulønnsomme" oppgaver, få "lønnsomme" oppgaver	Få andre til å avstå fra investeringer som kan redusere egen konkurransekraft. Legge ned regionale lufthavner. påføre andre transportformer økte avgifter (eks på tunge kjøretøy)	Redusere fiskalavgifter, endre arbeidsdelingen med andre sektorer (eks trafikkovervåking, planansvar for nasjonale havner),
Øke verdien av egne investeringer	Komplementære prosjekter eks i trafikkknutepunkter, tilknytningsveger	Påvirke arealplanlegging, næringsutvikling etc (ATP)

Øverste venstre rute representerer en situasjon der for eksempel Jernbaneverket argumenterer for at investeringsmidler bør overføres fra veg til bane.

Et eksempel på en situasjon i den midterste venstre ruten er når Luftfartsverket går inn for en omprioritering av veginvesteringene slik at de selv kan legge ned

ulønnsomme flyplasser og bruke sine penger til noe annet. Tilsvarende kan man argumentere for en forsert utbygging av jernbanen mens vegutbygging skal vente (uten at de totale rammene for vegsektoren berøres).

En bedring av tilknytningsveger til havneanlegg vil være et eksempel på tiltak som hører hjemme i den nederste venstre ruten.

Alle disse eksemplene taler for en aktiv medvirkning i NTP-prosessen. Alle disse sakene krever en *interesseavveining* mellom etatene. Graden av konflikt er høyest i øverste rute og lavest i den nederste. Hvorvidt etatene vil legge vekt på slike spørsmål, avhenger av om de anser muligheten for at utfallet av en slik interesseavveining vil være til fordel for seg (den transportformen de representerer). Dette vil igjen avhenge av relativ makt i samarbeidet og muligheten til alliansebygging med omgivelsene.

Etater som mener at de har et stort uutnyttet økonomisk potensiale *og* at det er de andre etatene som sitter på nøkkelen, vil med stor sannsynlighet legge mye ressurser inn i NTP-samarbeidet. Vi må kunne anta at disse etatene vil ønske at flest mulig virkemidler, enkeltsaker og prosjekter omtales med en sektorovergripende tilnærming.

Etater som mener at de ikke har et stort uutnyttet økonomisk potensiale *eller* at det ikke er de andre etatene som er den viktigste kilden for bedre økonomiske betingelser, vil ikke legge like stor vekt på NTP-arbeidet. Etatene kan likevel søke sammen for en felles holdning til slike spørsmål. Høyre kolonne i figuren over kan være eksempler på dette.

I disse sakene kan etatene i utgangspunktet ha *sammenfallende interesser*. Ingen løsning innen denne kategorien vil i utgangspunktet bety at en etat må bære kostnadene ved at en annen skal få gjennom sine interesser<sup>2</sup>. Det burde derfor ligge til rette for at slike tema ble sentrale i et felles NTP-forslag fra etatene. Likevel vil det kunne variere mellom etatene hvor *viktig* de anser slike løsninger og hvorvidt de mener at NTP-prosessen er den rette arenaen for å fremme slike interesser.

## **2.2 Organisatoriske trekk**

- Hvor krevende (kostbart) arbeidet med NTP vil være for etatene og deres vurdering av mulighetene for å få gjennomslag for sine interesser, vil kunne avhenge av organisatoriske kjennetegn ved etatene. Det vi her vil konsentrere oss om er eventuelle forskjeller mellom etatene i hvilke oppgaver de er satt til å ivareta, i hvilken grad de har kontroll over virkemidler innenfor sin sektor, organisasjonsstruktur, størrelse og kompetanse.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Dette er en forenkling. Hvis "bompege- og pakkemarkedet" er konstant (eller begrenset), konkurrerer også etatene om denne finansieringsformen.

<sup>3</sup> De vanlige organisatoriske variablene å fokusere på er sosial struktur, mål, deltakere og teknologi (Scott 1987:15). Det er i stor grad den samme typen variable vi vil fokusere på.

### **2.2.1 Oppgaver**

Alle er statens infrastrukturholder innen sine områder. De skal ivareta visse myndighetsoppgaver som planlegging av infrastrukturtiltak og være faglig rådgivningsinstans for departementet. Alle etatene utfører informasjonstjenester for sine brukere. De har ansvar for å bygge og for drift og vedlikehold av infrastrukturen. Statens vegvesen er alene om å ha tilsynsoppgaver (tidligere biltilsynet). Jernbaneverket og Luftfartsverket har også ansvar for sportilgang og å fordele innflyvningstider

### **2.2.2 Kontroll over virkemidler**

Det er vanlig å dele virkemidler inn i *fiskale* og *administrative*. Virkemidlene tar enten sikte på å regulere *tilbudet* eller å regulere *etterspørselen* etter infrastruktur. Med en gitt tilbudsmengde, kan man også påvirke *måten* infrastrukturen brukes på gjennom fysiske tiltak eller reguleringer. I tillegg kan man også regulere *hvem* som har tilgang på det infrastrukturtilbudet som finnes (eks konsesjoner).

Ingen av etatene rår over fiskale etterspørselsregulerende tiltak, selv om store deler av Luftfartsverket og noe av Kystverkets aktiviteter finansieres ved hjelp av inntekter som kan ha en etterspørselsregulerende *effekt*. Ingen av etatene har konsesjonsmyndighet.

Tre av etatene har investering i infrastruktur som enten det viktigste eller blant de absolutt viktigste virkemidlene. Unntaket er Kystverket. Knappt 200 millioner kroner av i underkant av 900 millioner gikk i 1999 til investering i fiskerihavner og utbedring av farleder. Mens de tre øvrige etatene er så å si enerådene på investeringer innen sitt område, er det ikke Kystverket, men de kommunale havnevesen som er den viktigste aktøren på havnesida.

Statens vegvesen og Kystverket danner hvert sitt ytterpunkt i en slags skala for ”rådighet over virkemiddel”.

Alle etatene opererer etter fullmakt og pålegg fra Storting og regjering. Generelt sett er det derfor liten forskjell i deres handlefrihet, gitt de virkemidlene de rår over. Luftfartsverket har større frihet i sine økonomiske disposisjoner, selv om Storting og regjering også for deres vedkommende gjør relativt detaljerte vedtak når det gjelder investeringsprogrammet.

### **2.2.3 Sentralisert eller desentralisert organisasjonsstruktur**

Hovedforskjellen mellom etatenes organisasjonsstruktur går på at Statens vegvesen har vegkontor i alle fylkene, og dermed en distriktsorganisering som samsvarer med de politiske forvaltningsnivåene, mens de øvrige etatenes regioner dekker større geografiske områder. Det er også noen forskjeller i hvordan arbeidsdelingen er mellom det sentrale og det lokale nivået.

Luftfartsverket består av den sentrale organisasjonen og 11 regioner, som har ansvaret for servicetilbudet og den kommersielle virksomheten samt tekniske og operative tjenester i tilknytning til flyplasser og luftrom.

Kystverket er organisert med Kystdirektoratet i Oslo og fem kystdistrikter med distriktskontor samt ca. 100 underliggende operative enheter langs hele kysten.

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og vegkontor i alle 19 fylker. Den absolutt største andelen av de vel 10 000 ansatte, arbeider ved vegkontorene.

Jernbaneverket består av et hovedkontor, fire regioner, en utbyggingsdel og fire leverandørenheter. Leverandørenhetene – Ingerniørtjenesten, Bane Energi og Bane Tele - selger varer og tjenester både til Jernbaneverket og til eksterne kunder.

## **2.2.4 Størrelse**

Vi velger å sammenligne etatene etter antall ansatte og økonomisk størrelse. Økonomisk størrelse måles etter hvor mye etatene totalt har til disposisjon til drift og investeringer, uavhengig av om pengene kommer fra statsbudsjettets alminnelige utgiftsposter eller nettobudsjetteres<sup>4</sup>.

Disponibelt for drift og investeringer for transportetatene og antall ansatte:

	I tusen kroner	Antall ansatte 1998
Statens vegvesen	<b>9 546 500</b> <sup>5</sup>	<b>10 470</b>
Jernbaneverket	<b>3 613 000</b>	<b>3 650</b>
Luftfartsverket	<b>1 858 320</b> <sup>6</sup>	<b>2 328</b>
Kystverket	<b>829 550</b> <sup>7</sup>	<b>1 050</b>

Både målt etter økonomisk størrelse og antallet ansatte er Statens vegvesen langt den største av etatene. På andre plass kommer Jernbaneverket, på tredje Luftfartsverket. Kystverket er den minste av etatene både i økonomisk størrelse og målt etter antall ansatte.

## **2.2.5 Kompetanse**

I følge retningslinjene fra departementene skal etatene framstille det samferdselspolitiske handlingsrommet ved hjelp av alternative innretninger, og å vise virkninger av ulike tiltak i størrelser som reduserte transportkostnader, antallet drepte og skadde, antall utsatt for svevestøv over en viss grenseverdi osv.

---

<sup>4</sup> Vi har brukt tall fra budsjettproposisjonen for 1999. Disse tallene vil ikke være direkte sammenlignbare med de planrammene som er lagt til grunn for NTP-forslaget.

<sup>5</sup> Dette tallet inkluderer statens øremerkede tilskudd til fylkesveger, men ikke statens andel av bompengeprosjekter. Statens overskuddskrav til vegvesenets produksjon er trukket fra.

<sup>6</sup> Dette tallet framkommer ved å ta Luftfartsverkets budsjetterte utgifter og trekke ut avskrivninger (inkludert avskrivning av Fornebu), renter på statens kapital og overskuddskravet (driftsresultat) som etaten ikke kan disponere.

<sup>7</sup> Dette tallet framkommer ved å ta kap 1060 til 1067, men trekke fra overføring til Redningsselskapet. Om lag halvparten av Kystverkets budsjett er brukerfinansiert gjennom avgifter og gebyrer.



Dette er den samme metodikken som Statens vegvesen brukte i den forrige langtidsplanen for veg- og vegtrafikk.

Jernbaneverket har også erfaring med langsiktige og rullerende planer, men ikke med innretningsplanlegging som metode. Kystverket har begrenset erfaring med denne typen langsiktig rullerende planlegging. Luftfartsverket har drevet langsiktig planlegging basert på framskriving av utviklingstrekk og prognoser, men har ikke hatt de samme krav til beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller andre virkninger av tiltakene slik Statens vegvesen har vært vant til. Også på denne variabelen kan man tilordne Statens vegvesen høyeste verdi, Jernbaneverket nest høyest, Luftfartsverket en tredje plass og Kystverket lavest verdi.

### **2.2.6 Betydningen av organisatoriske kjennetegn**

Den kanskje viktigste forskjellen mellom etatens kjerneoppgaver går på selve produktet de er satt til å produsere. På fastlandet er vegvesenet tilstede "overalt". De tre andre etatene kan definere seg ut av store geografiske områder. Behovet for tilknytningsveger til flyplasser, havner og jernbane gjør at alle de andre etatene har interesse av vegvesenets disponeringer. Enkelte korridorer, storbyer og andre knutepunkter er områder hvor alle etatene kan ha interesser.

En etat som rår over en stor andel av de virkemidlene som finnes innen sektoren, vil være mindre avhengig av andre i utformingen av sin politikk. En etat som befinner seg i den motsatte situasjonen, kan anse det som formålstjenlig å utvide den tverrsektorielle tilnærmingen for dermed å få flere virkemidler å spille på.

Graden av kontroll over virkemidlene kan tenkes å ha to ulike virkninger. Den ene går på hvilken tyngde og betydning etaten generelt har innen transportsektoren – stor kontroll gir økt tyngde. Den andre går på hvilken *interesse* etaten har av kobling av saker og temaer for derigjennom få en indirekte innflytelse over andres virkemiddelbruk – lav kontroll øker interessen av å utvide felles temaområder.

Målt etter økonomisk størrelse er Statens vegvesen nesten tre ganger så stor som den etaten med nest størst budsjetttramme. Denne faktoren alene trenger ikke si så mye om hvordan samarbeidsprosessen mellom de fire etatene artet seg. Det sier likevel mye om hvilken betydning vegsektoren har i forhold til de øvrige transportsektorene.

Hvor mange ansatte man totalt har, og særlig hvor mange mennesker man kan avsette til selve samarbeidet og arbeidet med grunnlagsdokumentene, vil ha betydning for hvor aktivt den enkelte etaten kan gå inn i NTP-arbeidet. Viktigere enn en slik kvantitativ ressurstilnærming, er antakelig hvorvidt etatene faktisk har erfaring med den formen for planlegging som det legges opp til i NTP. Om man ikke har erfaring og kunnskap, og heller ikke har mange mennesker å avse til denne typen planlegging, vil deltakelsen i planprosessen bli *kostbar*, og den rollen man eventuelt kan spille, vil være mer marginal enn de etatene som både har kunnskap, erfaring og ressurser å avse. Når fordelingen av planleggingsressurser også er sammenfallende med det å ha organisasjonsledd som kan gå inn i de

fylkesvise prosessene, kan disse elementene til sammen bli en sterk strukturell skjevhet som må antas å ha spilt en rolle i hele NTP-prosessen.<sup>8</sup>

I NTP-prosessen er det mange elementer som peker i retning av at man har en slik strukturell skjevhet: Statens vegvesen er størst i målt i kroner og øre, har størst virkemiddelkontroll, har flest ressurser å avse til NTP-prosessen, har lengst og mest erfaring med denne typen planlegging og er den eneste av etatene som har en fylkeskommunal organisering i tillegg til et sterkt sentralledd.

På den andre siden er det også flere elementer som peker i retning av at NTP-samarbeidet kan være *mer* krevende for Statens vegvesen. Sterke lokalledd med krav om medvirkning og forankring, ha bidra til at prosessen på sentralt nivå blir mer krevende. Høye krav til intern forankring og legitimitet, øker kostnadene.

I tillegg vil størrelse, kompetanse og det at alle er interessert i hva Statens vegvesen produserer, gjøre at det er mye vanskeligere for denne etaten å holde et lavt engasjement i NTP-prosessen. Mens andre etater kan løse høye kostnader ved samarbeidet ved å legge ambisjonsnivået lavt, vil dette ikke i like stor grad være mulig for Statens vegvesen. De er dermed i større grad "fanget" av selve prosessen.

Det produktet som Statens vegvesen produserer, som har størst geografisk utbredelse (på fastlandet) og flest berøringspunkter med de øvrige etatene. Det er ikke mulig å drive god havneutbygging, god jernbanepolitikk eller en operativ flyplass uten vegforbindelse. Slik er også de andres interesse i stor grad rettet mot å ha innflytelse over Statens vegvesen. Dermed er Statens vegvesen både "størst og sterkest" og den mest utsatte.

## **2.3 Trekk ved omgivelsene og etatenes forhold til dem**

De omgivelsene vi her konsentrerer oss om er brukerne, overordnet myndighet samt politiske beslutningstakere på lokalt og sentralt nivå.

### **2.3.1 Forholdet til brukerne**

Brukerne kan spille en rolle i prosessen på to ulike måte: De kan ha blitt trukket inn som høringsinstans og premissleverandør, og de kan fungere som alliansepartnere inn i en forhandlingssituasjon mellom etatene.

Statens vegvesen har en stor og heterogen brukergruppe. Motsatsen er Jernbaneverket som kun har fire relativt homogene brukere: NSB BA, NSB Gardermoen og Malmtrafikk og GM-Gruppen. Luftfartsverkets viktigste brukere – flyselskapene – er også få og homogene. Men i tillegg skal Luftfartsverket også

---

<sup>8</sup> Den ulike organisasjonsutformingen viste seg å ha betydning for arbeidet med de fylkesvise utfordringsdokumentene (Lerstang & Stenstadvold 1999). En samordnet planprosess på fylkesnivå var bedre tilpasset Vegvesenets organisasjon, mens andre etatenes distriktsledd måtte dekke flere fylker. Dette kan ha gjort de fylkesvise utfordringsdokumentene mer krevende for Kystverket, Luftfartsverket og Jernbaneverket.

betjene andre brukere av flyplassene. Kystverket har mange og heterogene brukere. De er likevel færre og antakelig mindre heterogene enn Vegvesenets.

Det er kun Luftfartsverket som er direkte avhengig av brukernes betaling for å opprettholde egen økonomisk størrelse, samtidig som få og relativt homogene brukere også gjør rutinisert kontakt lettere. Ut fra dette kan man anta at brukerperspektivet – og markedsrettingen - er klarest for Luftfartsverket.

Et annet skille mellom etatene går på om de hovedsakelig tar seg av persontransport eller godstransport. I sjøtransporten dominerer godstrafikken og i lufttrafikken dominerer persontransporten.

### **2.3.2 Forholdet til politiske beslutningstakere**

Tradisjonelt har vegspørsmål vært et viktig tema i nasjonalforsamlingen. I forbindelse med vegsaker er det mer eller mindre politisk kutyme for at representantene skal kunne ivareta interessene til egne distrikter. I forarbeidet til de tidligere vegplanene er fylkene blitt trukket aktivt med. Fylkeskommunen behandler Vegdirektoratets forslag til prioriteringer på stamvegnettet og har stor innflytelse over Vegkontorets forslag til prioriteringer innen de fylkesfordelte rammene.

### **2.3.3 Betydningen av forholdet til omgivelsene**

Etater med få brukere kan lettere opparbeide seg rutiner for kontakt. Vi vil anta at både Luftfartsverket og Jernbaneverket har god og rutinemessig kontakt med henholdsvis flyselskapene og NSB BA. Gitt det ansvarsområdet Kystverket har, kan man anta at de fleste større aktører – enten det er rederier eller de sentrale rederiforeningene – har mer interesse av kontakt med Sjøfartsdirektoratet og Næringsdepartementet og Fiskeridepartementet enn med Kystverket.

På grunn av sin utbredelse og geografiske spredning, vil vegsektoren kunne veie tyngre på den politiske dagsorden enn de øvrige transportsektorene. Vegsektorens fylkesorganisering og tradisjonelle planprosess trekker i samme retning. Selv om det finnes mange eksempler på fylker og regioner som engasjerer seg for "sin" flyplass og "sin" jernbanestrekning, kan man anta at det generelt sett er bredere politisk interesse i vegsakene enn i andre.

Mer politisk oppmerksomhet knyttet til vegsaker kan trekke i retning av at Statens vegvesen vil kunne ha større gjennomslagskraft for sine interesser enn de andre etatene og at dette kan trekke i retning av at Statens vegvesen vil kunne ha større interesse enn de andre av NTP-arbeidet.

Det er imidlertid andre elementer som trekker i retning av at forholdet til omgivelsene ikke vil spille en like viktig rolle for hvordan etatene innretter seg i arbeidet. Forslaget til NTP er ikke et hvilket som helst samarbeidsprosjekt mellom fire offentlige etater. Det er det dokumentet som skal lede fram til den stortingsmeldingen som legger grunnlaget for de aller fleste politiske og økonomiske rammebetingelsene etatene skal leve under de nærmeste årene.

De konkrete budsjettammene fastsettes riktignok i de årlige budsjetter. Langtidsplanene legger likevel mye av grunnlaget for den politiske tenkningen på

samferdselsområdet, og mange av de øvrige rammebetingelsene behandles ikke årvisst, men i forbindelse med Stortingets behandling av Nasjonal transportplan. At etatenes forslag til NTP for første gang er offentlig og skal ut på alminnelig høring, gjør at forslaget i mye større grad enn tidligere vil danne et grunnlag for den alminnelige politiske debatten på transportområdet. Etatenes forslag til NTP er dermed blitt et viktigere dokument enn da de spilte inn hvert sine forslag til departementet, og vil antakelig i større grad enn tidligere påvirke Stortingets behandling.

Evnen til å framstille sitt eget område innen en helhetlig samferdselspolitisk ramme kan bidra til en mer positiv holdning til transportformen hos de politiske myndighetene. For alle etatene vil det derfor kunne være avgjørende å legge fram et "godt" produkt. Det kan tale for at forskjeller i forholdet til omgivelsene ikke gir ulike effekter for etatene<sup>9</sup>.

## **2.4 Oppsummering av institusjonelle faktorerens betydning**

De institusjonelle forskjellene mellom etatene kan tenkes å påvirke hvordan etatene stiller seg til samarbeidet om forslaget til NTP.

- Vi antar at å være forvaltningsbedrift og selvfinansiert gjør at etaten har lavere interesse av NTP-arbeidet enn det ordinære forvaltningsorganer vil ha.
- Vi antar at etatene ønsker å utvide eget virkemiddelområde og at i den grad NTP er en egnet arena for dette, vil det øke engasjementet
- Vi antar at de andre etatene har interesse av å se sine tiltak i sammenheng med vegstatens . Dette skyldes dels at gode vegforbindelser er en forutsetning for at de andre etatenes tiltak kan fungere, og dels at vegtrafikk har konkurranseflater mot alle de øvrige etatene både på person- og godstrafikk.
- Vi antar at organisasjonsutformingen på den ene siden kan virke inn på prosessen slik at god kontakt med det fylkespolitiske nivået kan være en styrke. På den andre siden kan at en aktiv og sterk lokal organisasjon øker kostnadene med forankring og medvirkning.
- Vi antar at store etater, målt i disponible inntekter og antall ansatte har en større innflytelse og dermed større makt, sammenlignet med mindre etater. Samtidig kan etater som har store disponible ressurser også være mer interessante for de andre etatene å konkurrere med.
- Vi antar at kompetanse og erfaring med den typen planlegging som det her legges opp til, gjør samarbeidet mindre kostbart enn om etatene ikke har erfaring med denne planleggingsmetodikken.

Disse faktorene er selvsagt ikke de eneste som påvirker arbeidet. Vi må kunne anta at etatene ønsker å gjøre en best mulig jobb, at medarbeidere og personer

---

<sup>9</sup> Hvis dette er tilfelle, er det i seg selv et viktig resultat av prosessen. Vegsektoren anses gjerne for å være en "dominant aktør" med sterke støttespillere i opinion og i det politiske miljøet. Om et felles NTP-arbeid bidrar til å utligne slike forskjeller mellom etatene, kan det i seg selv være et viktig biprodukt – sett fra beslutningstakernes side.

som har deltatt i arbeidet med forslaget til NTP, har hatt faglig interesse av at produktet er best mulig. Vi har ikke grunn til å tro at faglige ambisjoner, faglig ære og ønsket om å levere et godt produkt er skeivt fordelt mellom etatene. Å søke etter slike forklaringsfaktorer vil derfor ikke si oss stort om forskjeller mellom etatene og hvilken virkning det eventuelt har hatt på prosessen. Faglige ambisjoner på vegne av etatene kan likevel bidra til å forklare hvordan man eventuelt har klart å håndtere problemer som forskjeller mellom etatene kunne ha skapt.

#### **2.4.1 Kystverket: Mye å vinne, lite å tape?**

Kystverket er en liten etat med små ressurser, både økonomisk og i antall ansatte. Kystverket er et ordinært forvaltningsorgan og selv om en del av aktiviteten finansieres gjennom gebyrer, har ikke etaten frihet til å disponere midlene og overordnet myndighet bestemmer gjennom merinntektsfullmakter hvor stor andel av markedsinntektene etatene kan disponere utover budsjettet beløp. Etaten har derfor liten autonomi og høy avhengighet av overordnet myndighet.

Kystverket vil ha stor interesse av både andre etaters virkemidler og virkemidler som ligger utenfor etatens rammer. Etaten kan ha interesse av å konkurrere med andre etater om økonomiske midler, samtidig som de har få egne midler å avse. De kan samtidig ønske å argumentere for økte muligheter til å utnytte alternative inntektskilder, for eksempel utvidelse av grunnlaget for gebyrene. Kystverket vil også kunne ha interesse av å utvide sitt ansvarsområde, spesielt i forhold til de kommunale havnevesen. De vil ha interesse av å påvirke andre etaters tiltak – spesielt å bedre tilknytningsveger til havnene – og å få fram sektorens betydning i en videre transportpolitisk sammenheng. Et samarbeid med større etater – å få andre etater til å stille seg bak egen framstilling – kan generelt øke etatens innflytelse. Alt dette peker i retning av at Kystverket vil ønske å delta aktivt i NTP-samarbeidet.

Kystverket må antas å ha liten relativ makt sammenlignet med de andre etatene. Samtidig har Kystverket begrenset erfaring med denne typen planlegging. Det gjør Kystverket til en "ufarlig" samarbeidspartner, med begrenset innflytelse over de andre etatene.

#### **2.4.2 Luftfartsverket: Lite å vinne, lite å tape?**

Luftfartsverket er egenfinansiert forvaltningsbedrift og har i forhold til de andre etatene stor autonomi og liten avhengighet av overordnet myndighet. For Luftfartsverket er det lite som står på spill i NTP-prosessen og antakelig også lite å vinne. Etaten kan ikke konkurrere med de andre etatene om økonomiske midler, men kan ha interesse av for eksempel vegsektorens disponeringer, dels for å øke tilgjengeligheten til lufthavnene og dels for å sanere ulønnsomme regionale lufthavner ved hjelp av bedre vegutbygging. Også jernbanen er viktig for tilbringertjenesten til lufthavnene. Med unntak av dette, vil Luftfartsverket ha liten interesse av et tverretatlig samarbeid med de øvrige etatene.

Etaten kan derimot ha interesse av å få de øvrige etater med på å argumentere for en bedring av egen posisjon i den generelle transportpolitikken. Dette vil

hovedsakelig gå på å bedre de økonomiske rammevilkårene, å beholde eller utvide egen autonomi for derigjennom i enda større grad kunne gjøre egne disponeringer.

### **2.4.3 Jernbaneverket: Mye å vinne, lite å tape – eller?**

Jernbaneverket er et ordinært forvaltningsorgan som fullfinansieres over statsbudsjettets ordinære poster. Etaten har derfor lav organisatorisk og økonomisk autonomi, og dermed stor interesse av utfallet av NTP-prosessen.

Fra Jernbaneverkets ståsted kan samarbeidet om NTP være en anledning til å argumentere for en annen fordeling av investeringsmidlene mellom veg og bane. Etaten har ut fra dette stor interesse av å gå aktivt inn i NTP-arbeidet. Ulike pakker eller bompengefinansiering har fram til nå ikke vært aktuelt for jernbanesektoren. Dette er nå blitt en ny alternativ finansieringsform som åpnes også for denne etaten. Vi vil anta at Jernbaneverket vil legge vekt på å posisjonere seg i dette ”markedet” for derigjennom å øke tilfanget på alternative finansieringskilder og øke uavhengigheten fra den tradisjonelle budsjettfinansieringen.

Jernbanen konkurrerer med vegtrafikken både på gods- og persontransport, med sjøtransport på innenlands godstransport og med flytransporten på enkelte mellomdistanser. Vi vil anta at etaten vil søke å styrke egne konkurransefortrinn og argumentere for å få mer av transportarbeidet over i mer miljøvennlig former. Vi vil anta at etaten vil legge vekt på vegprising og andre virkemiddel som kan påvirke valget av transportformer og konkurranseforholdet mellom transportformene.

Jernbaneverket har erfaring med rullerende fireårsplaner med virkningsberegninger av egne tiltak. Likevel vil Statens vegvesen med sin lange erfaring og sterke organisasjon, kunne ha fordeler i et samarbeid vis a vis Jernbaneverket. Jernbaneverkets budsjetter er også såpass store at det kan være interessant for andre å søke å konkurrere med etaten. Det er derfor ikke gitt at et arbeid der tiltak og prosjekter – og dermed budsjettstørrelse – skal ses i sammenheng med Vegdirektoratets, er uten risiko for Jernbaneverket. Man kan tenke seg situasjoner der virkningsberegninger kan gi lavere uttelling for Jernbaneverkets tiltak enn for Vegdirektoratets. Hvis Jernbaneverket tolker situasjonen slik, vil de ut fra lav relativ makt og høye organisasjonskostnader ved samarbeidet, velge en defensiv strategi<sup>10</sup>. Vi vil likevel anta at Jernbaneverket anser at det kan være mer å vinne enn å tape på et samarbeid, særlig ut fra at flere politiske partier har vært opptatt av å styrke jernbanens relative konkurransekraft.

---

<sup>10</sup> En studie av den tilsvarende prosessen i Sverige viste at Banverket i mange sammenhenger holdt et lavt engasjement. Deres sterke stilling i den svenske politiske opinionen kombinert med sterkt voksende budsjetter de siste årene, kan bidra som en forklaringsfaktor for hvordan Banverket hadde ”råd” til å velge en tilbaketrekingsstrategi. (Lauridsen og Ravlum, 2000)

#### **2.4.4 Statens vegvesen: Lite å vinne, mye å tape – eller?**

Statens vegvesen er den absolutt største av alle etatene, målt i personer og budsjettstørrelse. Vegsaker står tradisjonelt sterkt i det politiske miljøet, både på sentralt og på fylkespolitisk nivå. Samtidig har Statens vegvesen erfaring med den typen planlegging som NTP bygger på. Denne posisjonen gir stor makt og innflytelse, også i et samarbeid med øvrige etater.

Statens vegvesen er den etaten som har mest kontroll over virkemidler, de har allerede utnyttet alternative finansieringsformer som bompenger eller ulike former for delfinansiering ("pakker"). Vegtrafikkens andel av den landbaserte transporten har økt over tid, og vegen konkurrerer også i økende grad med den sjøbaserte godstransporten innenlands. I den grad det er oppmerksomhet rundt knutepunktsutvikling eller komplementære prosjekter, dreier det seg ofte om at andre etater ønsker innflytelse over vegsektorens prioriteringer. Selv om øvrige etater skulle avgi økonomiske ressurser til Statens vegvesen, vil det ikke bety relativt sett like mye for Statens vegvesen. Det er dermed ikke like mye direkte økonomisk gevinst å hente for Statens vegvesen i et samarbeid med de øvrige etatene.

Derimot er det stor interesse fra andre i å påvirke vegsektorens disponeringer. Statens vegvesen er som budsjettfinansiert forvaltningsorgan avhengig av NTP og vil ut fra det delta aktivt i arbeidet. Man kan også tenke seg en situasjon der sammenligning på tvers av transportformene kan vise at vegsektoren har høyere lønnsomhet enn investeringer i jernbanen. Det kunne i tilfelle bidra til at Vegdirektoratet valgte en offensiv strategi.

Statens vegvesen fikk oppgaven å lede og samordne etatenes arbeid med NTP, både på sentralt nivå og i fylkene. En slik rolle gir mulighet for både prestisjegevinst og –tap. Økt prestisje gir mulighet for å posisjonere seg i et framtidig samarbeid og kan bedre muligheten for å bli tillagt andre koordinerende oppgaver, for eksempel med kollektivtrafikken som fagetat for areal- og transportplanlegging eller ved utviklingen av et eventuelt felles transportdirektorat.

## **3 Reelt tverretatlig samarbeid?**

I kapittel 1 gjorde vi rede for hva vi la i begrepet samarbeid og understreket at samarbeid dreier seg om noe mer enn det å sitte sammen. For å karakterisere samhandlingen som samarbeid, må etatene ha kommet fram til en felles problemforståelse. Hvis de i tillegg har vurdert egne tiltak og virkemiddel opp mot hverandre på tvers av etatsgrensene og tilpasset dem til hverandre, vil vi karakterisere samarbeidet som et reelt substansielt samarbeid. Vi la også vekt på at det kreves en viss grad av intern forankring og ledelsesinvolvering for at vi ville kalle samarbeidet for et samarbeid mellom etater.

Ut fra dette skrev vi i kapittel 1 at vi i vurderingen av samarbeidet vil legge vekt på tre forhold:

- Hvordan samarbeidet ble organisert og hvordan etatene eventuelt har arbeidet sammen om saksframlegget
- Hvilke saker og tema som ble innlemmet i det tverretatlige samarbeidet og hvilke som ble holdt utenfor, eventuelt overlatt til den enkelte etaten, om det har foregått en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av etatsgrensene og om de sektorspesifikke tilnæringsmåtene og planene er blitt tilpasset hverandre.
- Om arbeidet var forankret i etatene og om ledelsen involverte seg i arbeidet.

### **3.1 Organisering av NTP-arbeidet og etatenes deltakelse**

Dette avsnittet vil konsentrere seg om selve organiseringen av det tverretatlige arbeidet, forholdet mellom gruppene som var satt ned og hvordan arbeidet i gruppene foregikk. En del av dette er hvordan leder- og sekretærfunksjonen ble ivaretatt, hvem som var den drivende kraften bak formuleringer av fellesdelene og de sektorspesifikke kapitlene og hvordan etatene forholdt seg til samarbeidet.

I Samferdselsdepartementets og Fiskeridepartementets retningslinjer for NTP-arbeidet (s 4 – 5) heter det:

”Samarbeidet mellom etatene, samt samarbeidet med andre offentlige myndigheter og etatenes felles kontakt med brukergrupper og nærings- / interesseorganisasjoner, skal koordineres av Statens vegvesen.

Etatene må etablere nødvendige samarbeidsformer og prosjektgrupper for at det tverretatlige samarbeidet skal fungere tilfredsstillende. Dette gjelder

- på sentralt nivå, bl.a. knyttet til arbeidet med transportkorridorer, og
- på fylkesnivå og i storbyområdene (Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim).

(...) Kontakten mellom etatene og departementene samordnes gjennom den sentrale samordningsgruppen for planarbeidet der begge departementer og sentrale medarbeidere i planarbeidet i etatene deltar. Gruppens oppgave vil



være å sikre jevnlig rapportering fra etatene til departementene, samt drøfting og avklaring av særlige viktige problemstillinger for gjennomføringen av planarbeidet. Samferdselsdepartementet leder og ivaretar sekretariatsoppgaver for gruppen.

Av hensyn til etatenes samordning og god forankring av planarbeidet, mener departementene det kan være hensiktsmessig at det etableres et forum på etatsledernivå etatene imellom.”

Med dette som utgangspunkt ble det satt ned en rekke tverretatlige grupper:

- |  |  |
|--|--|
| <b>Den tverretatlig prosjektgruppa</b>     | Ledet og koordinerte arbeidet med Nasjonal transportplan. Behandlet mandat for og drøftet utkast til dokumenter fra de øvrige gruppene. Behandlet også saker som ikke ble løst i de øvrige gruppene. Hadde ansvaret for å utarbeide etatenes forslag til plan som ble lagt fram i september 1999.  |
| <b>Gruppa for Fakta- og debatheftet</b>    | Ble i realiteten en redaksjonskomité for bidrag til Fakta- og debatheftet. Startet arbeidet før de andre gruppene og avsluttet i oktober 1998. Fungerte noe løsrevet fra det øvrige NTP-arbeidet.  |
| <b>Utfordringsgruppa</b>                   | Laget utfordringsdokumentet som skulle være et faglig grunnlag for en offentlig debatt om sentrale utfordringer og virkemiddelbruk innenfor transportsektoren og et grunnlag for etatenes videre planarbeid.” La fram sitt arbeid i februar 1999.  |
| <b>Korridorgruppa</b>                      | Skulle lage en utredning som beskriver hovedmønsteret i det nasjonale transportsystemet og forbindelser til utlandet gjennom en særskilt og tverrsektoriell omtale av utvalgte transportkorridorer. Utredningen skulle omfatte system- og problembeskrivelser og beskrivelser av prioriteringer og virkninger. Utredningen ble hetende ”Nasjonalt transportnett” og ble lagt fram i juni 1999. |
| <b>Innretningsgruppa</b>                   | Satte sammen de alternative innretningene med virkningsberegninger. Leverte sin innstilling til den tverretatlige prosjektgruppa i august 1999. Gjengis noe bearbeidet i forslaget til Nasjonal transportplan.   |
| <b>Virkningsberegnings- / metodegruppa</b> | Skulle arbeide seg fram til faglige verktøy for beregning av virkninger på tvers av transportformene og bistå innretningsgruppa i beregning av virkninger av de alternative innretningene.   |
| <b>Den eksterne referansegruppa</b>        | Besto av representanter for 14 organisasjoner og offentlige etater og virksomheter, hovedsakelig bruker- eller bransjeorganisasjoner, ideelle interesseorganisasjoner, en representant for miljødirektoratene samt representanter for kommuner og fylker.  |

Som beskrevet i retningslinjene fra departementene, ble det også opprettet en tverretatlig **styringsgruppe** bestående av etatslederne, der også de mest sentrale personene i arbeidet med planforslaget møtte. Vi har ikke gjennomført en egen vurdering av hvordan styringsgruppa fungerte. Vi har imidlertid spurt informanter fra de andre gruppene om hvilke saker som ble brakt opp til styringsgruppa og hvilke funksjon den hadde. Denne gruppa blir derfor berørt i sammenheng med de sakene eller problemene som de andre gruppene sto overfor.

Vi kommer heller ikke til å berøre arbeidet i gruppa for Fakta- og debattheftet. Dette arbeidet var mer eller mindre løstrevet fra resten av NTP-prosessen, og vi valgte av ressursmessige hensyn å ikke prioritere en analyse av dette arbeidet.

Vi vil i det følgende gi en beskrivelse av hvordan arbeidet i de ulike gruppene i hovedsak foregikk. Vi vil konsentrere oss om organiseringen av arbeidet, om ledelses- og sekretærfunksjonen, hva som var de viktigste problemområdene som gruppene måtte håndtere, hvordan de løste uenighet og hvordan de enkelte etatene valgte å innrette seg. Andre spørsmål, for eksempel hvordan gruppene håndterte spørsmål om prioritering mellom transportformene og hvordan retningslinjene fungerte, som kunne vært omtalt også under de enkelte gruppene, er dels omtalt senere i dette kapitlet og dels behandlet i egne kapitler.

### **3.1.1 Utfordringsgruppa**

Generelt beskrives arbeidet med Utfordringsdokumentet som spennende og godt organisert. Gruppa startet arbeidet med det de kaller et ”kick-off”-seminar der de drøftet hvilke viktige utfordringer transportsektoren står overfor og hvilke visjoner de fire etatene skulle ha for den framtidige samferdselspolitikken. Utfordringsgruppa opplevde ikke, i motsetning til en del av de øvrige gruppene, at de hadde dårlig tid. De emnene de valgte å ta opp, var på et mer overordnet nivå enn det andre gruppene skulle ta opp. De skulle ikke foreslå konkrete tiltak, men beskrive utfordringene. I tillegg var tidshorisonten – fram til 2030 – mye lengre enn i resten av planarbeidet. Disse elementene har antakelig bidratt at det ble mer rom for en drøftende og analytisk tilnærming.

#### *3.1.1.1 Etatenes bidrag*

Utfordringsgruppa la vekt på at alle etatene skulle bidra med tekstforslag. Ulike temaer ble fordelt mellom etatene, og bidragene ble skrevet sammen av sekretariatet som besto av folk fra Vegdirektoratet.

Særlig Vegdirektoratet, men også Jernbaneverket fikk mange arbeidsoppdrag. De bidragene som kom fra Kystverket ble redigert relativt hardt fra sekretariatets side. Det ble argumentert med at bidragene var for lange og utflytende. Kystverket gir uttrykk for at det til tider kunne være frustrerende at egne tekstbidrag ble såpass mye redigert.

Luftfartsverket har i liten grad bidratt med konkrete tekstforslag til Utfordringsdokumentet, selv om de deltok aktivt i gruppas arbeid. Luftfartsverket mener at et sekretariat burde tatt mer ansvar for å produsere konkrete tekster. Etaten mener at arbeidsformen med at alle etater skulle bidra med sine innspill, førte til at arbeidet blir fragmentert, at det ikke ble en skikkelig og prinsipiell gjennomgang av hva som er tverretatlig relevant og at man først helt på slutten av prosessen ble i stand til å overskue helheten.

Det ble lagt stor vekt på at den endelige rapporten skulle være et fellesprodukt. Alle kapitler ble drøftet i gruppa, enkelte ganger helt ned til formulering av enkeltsetninger. De fleste informantene gir uttrykk for at arbeidet i gruppa var preget av et godt samarbeid og en tverretatlig tilnærming. Nettopp det at tidshorisonten var såpass lang, og det ikke var snakk om å veie ulike etaters virkemidler og tiltak opp mot hverandre, kan ha bidratt til at de enkelte

etatsinteressene sto mindre i fokus enn det som kan ha vært tilfelle i enkelte andre grupper. Samtlige informanter fra denne gruppa karakteriserer arbeidet som nytt og spennende – særlig å få lov til å ta fatt på mer generelle utfordringer.

Utfordringsdokumentet har også en mye bredere tilnærming til transportpolitikken og er ikke avgrenset til de virkemidler som transportetatene rår over. Dette kan også ha bidratt til at etatene i større grad utviklet et felles ståsted.

#### *3.1.1.2 Ledelses- og sekretærfunksjon*

Vegdirektoratet har spilt en tyngre rolle enn de øvrige etatene, ikke minst fordi de hadde flere representanter i gruppa enn det de andre etatene hadde. Det er særlig Kystverket og Luftfartsverket som opplevde det som vanskelig å få gehør for sin spesielle situasjon. Kystverket mener at arbeidet ble vel mye preget av det de kaller Vegvesenets tradisjon, tenking og kultur.

Jernbaneverket opplever på sin side at de fungerte som en mer likeverdig partner. Jernbaneverket uttrykker generelt at de er meget godt fornøyd både med prosessen og med innholdet i det nasjonale utfordringsdokumentet. Dette gjelder ikke minst understrekningen av behovet for et trendbrudd i transportpolitikken.

### **3.1.2 Korridorgruppa**

Det generelle inntrykket er at korridorutredningen var den absolutt vanskeligste å arbeide med. Det kan virke som at konfliktene i større grad ble satt på spissen i Korridorgruppa enn i en del av de andre gruppene. Likevel preget konfliktene i Korridorgruppa også arbeidet i den tverretatlige prosjektgruppa og i de øvrige gruppene.

At arbeidet i Korridorgruppa ble vanskelig, kan skyldes et sammenfall av uheldige omstendigheter med dårlige personlig kommunikasjon, retningslinjer fra departementet som ikke passet alle, og at Korridorgruppa på et tidspunkt hadde store ambisjoner både når det gjaldt beskrivelsen av korridorene og prioritering innen og mellom korridorene. Dette kan ha bidratt til at etatsforsvaret ble mobilisert i denne gruppa, mens andre grupper i større grad kunne konsentrere seg om tema der etatene hadde sammenfallende interesser.

#### *3.1.2.1 Uklart oppdrag og mandat*

Mye tyder på at arbeidet i korridorgruppa kom skjevt ut allerede i starten. Gruppa hadde problemer med å definere hva de faktisk skulle gjøre og hva som lå i selve korridorbegrepet. Korridorene var definert i retningslinjene fra departementene, men var arbeidet fram etter et samspill med Vegdirektoratet og Jernbaneverket. Man la stamvegnettet og jernbanens linjeprioritet til grunn. Både Kystverket og Luftfartsverket mente at denne definisjonen ikke passet til deres transportformer. Kystverket mente at korridorene også burde omfatte sjøtransporten og havnene, ikke minst for å få fram de intermodale internasjonale korridorene, men også kystkorridorene.

Etter hvert kom hele Korridorgruppa fram til at det var vanskelig å håndtere korridorene slik de var lagt. Som eksempel viser informanter til at strekningen mellom Oslo og Bergen består av fem vegstrekninger, samtidig som kysten rundt Sør-Norge er en egen korridor. Etter ei stund kom gruppa fram til at det var

knutepunktene som var interessante. Slik kom transportnett som begrep til å erstatte korridorbegrepet.

### *3.1.2.2 Vanskelig for Luftfartsverket*

Dette løste imidlertid ikke problemet for Luftfartsverket. Luftfartsverket ville ha korridorene (eller eventuelt nett) definert ut fra endepunktene. Deres informanter viser blant annet til at 98 prosent av personreisene mellom Oslo og Tromsø skjer per fly. Når denne strekningen stykkes opp i tre korridorer (Oslo - Trondheim, Trondheim – Bodø, Bodø – Tromsø), reduseres flytransportens relative betydning.

I tillegg oppsto det en uenighet mellom Luftfartsverket og de øvrige etatene om definisjonen av lange reiser. Korridorgruppa var i utgangspunktet enig om å konsentrere oppmerksomheten om de lange reisene. Luftfartsverket definerer lange reiser som over 300 kilometer. De øvrige etatene valgte å legge seg på den samme definisjonen som reisevaneundersøkelsene legger til grunn. Det vil si over 100 kilometer. Også dette fører til at bildet av luftfartens relative andel av trafikkarbeidet blir lavere enn det Luftfartsverkets definisjon ville gi. Etter Luftfartsverkets oppfatning vil den definisjon som ble valgt ikke gi noen differensiering av reiser over 100 kilometer. De viser til at så godt som *alle* flyreiser er over 100 kilometer og den definisjonen som ble valgt, gjør at alt fra reiser innen det sentrale Østlandsområdet til en reise mellom Oslo og Kirkenes blir analysert innen samme gruppe. I tillegg mener de at den måten godstransporten blir behandlet på, med vekt på tonn per km og ikke verdi per km, underestimerer flyfraktens betydning.

Det som ytterligere gjorde situasjonen vanskelig for Luftfartsverket, var at særlig Jernbaneverket og Statens vegvesen etter hvert også valgte å legge vekt på lokal og regional trafikk i korridorene. Deres argument er at infrastrukturen i korridorene (eller nettet) ikke er forbeholdt lange reiser og at det er den regionale og lokale transporten som i stor grad legger beslag på kapasiteten. Et slikt perspektiv marginaliserte luftfartens relative betydning ytterligere. I tillegg ønsket Luftfartsverket opprinnelig å drøfte muligheten for å sanere enkelte ulønnsomme regionale lufthavner i områder der vegkapasiteten i stor grad kunne betjene transportarbeidet. Dette arbeidet kom imidlertid på samme tid som departementets anbudsrunde på kjøp av offentlige transporttjenester, og etaten ble på et tidspunkt bedt om å stille arbeidet i bero. Selv om departementene senere i retningslinje 2 åpnet for en vurdering av flyplasstrukturen, tok ikke Luftfartsverket opp igjen arbeidet. Se videre omtale i kapittel 5.1.

Sett fra Luftfartsverkets side bidro alle disse elementene til at korridorarbeidet i realiteten ble uinteressant for dem. Luftfartens relative andel av transportarbeidet ble etter deres mening underestimert, fokus ble satt på en type transport (regional og lokal) som ikke var interessant for dem, og den saken de hadde interesse av å få opp til diskusjon (regionale lufthavnstruktur), ble det lagt lokk på. Dette førte til at Luftfartsverket inntok en meget kritisk holdning til Korridorgruppa, de hadde problemer med å levere det underlagsmaterialet de ble bedt om og var i perioder direkte negative til å delta i arbeidet. Representantene fra de øvrige etatene var imidlertid meget entusiastiske og hadde høye ambisjoner for hva korridorutredningen skulle omfatte. Dette bidro nok ytterligere til at avstanden mellom Luftfartsverket og de øvrige etatene ble stor.

### *3.1.2.3 Problemer med å avgrense arbeidet*

Arbeidet i gruppa beskrives som tungt og arbeidskrevende. Noe av dette skyldes at gruppa hadde problemer med å avgrense oppdraget. Gruppa la stor vekt på å beskrive situasjonen i korridorene, på å kartlegge konkurranseflater og å beskrive utfordringene i hver enkelte korridor. Tidlig i arbeidet mente flere i gruppa at den også skulle foreslå prioriteringer mellom korridorene og mellom etatene innen hver enkelt korridor. Samtidig var ikke gruppa like klar på hva som konkret skulle komme ut av arbeidet. Dette førte til at den tverretatlige prosjektgruppa og Styringsgruppa ble koblet inn for å avgrense mandatet. De mente at korridorutredningen var i ferd med å utvikle seg til et "mini-NTP". Etter hvert kom også medlemmer i Korridorgruppa til at de verken hadde mandat eller en personsammensetning som gjorde det naturlig for dem å foreta prioriteringer på vegne av etatene.

Det ble brukt mye tid på å beskrive utfordringer og å hente inn dokumentasjon på situasjonen i korridorene. Noen beskriver arbeidet som mer preget av studiesirkel enn målrettet arbeid. Andre mener at denne delen av arbeidet var avgjørende for at de ulike etatene skulle finne felles ståsted og etablere seg som ei faggruppe på tvers av etatsinteresser. Det er likevel ikke tvil om at Korridorgruppa brukte lang tid og mye energi på å finne fram til arbeidsform og –omfang.

Det kan også ha forsterket motsetningen mellom Luftfartsverket og de øvrige etatene. Luftfartsverket hadde liten interesse i arbeidet og opplevde at det fløt ut og ble for omfattende. Frustrasjonen økte. De øvrige etatene har på den ene siden en viss forståelse for at det var vanskelig for Luftfartsverket å finne sin rolle i dette arbeidet, gitt at de ikke hadde noen direkte interesse i de analysene gruppa arbeidet med. På den andre siden mener de øvrige etatene at Luftfartsverket med fordel kunne ha gått mer aktivt inn i arbeidet. Det vises blant annet til at de øvrige etatene kunne ha dratt fordel av Luftfartsverkets erfaringer med å tenke marked og internasjonale rammebetingelser. Det ble også opplevd som noe provoserende at Luftfartsverket ved avslutningen av arbeidet mente at luftfarten var for lite dekket i dokumentet. I ettertid ser også representanter fra Luftfartsverket at problemene i Korridorgruppa kunne vært håndtert annerledes fra Luftfartsverkets side. En informant sier:

"Vår håndtering av korridorene ble uheldig – det skyldes kanskje også interne forhold. Vi har mer interesse av transportnett enn korridor. Vi låste oss kanskje for mye i at det var korridor det var snakk om. "Nett" kom først senere."

Også Kystverket hadde i begynnelsen av arbeidet noe problemer med å se hvordan sjøtransporten skulle passe inn i korridortenkningen. De opplevde at korridortenkningen og bidrag til rapporten var *fastlands*dominert og på vegens og banens premisser. Kystverket hadde derfor håpet på en mer aktiv medvirkning fra Luftfartsverket for å rette opp dette. De mener imidlertid at perspektivet ble mye bedre for dem etter at gruppa gikk over til å se på nett framfor korridorer. Det bidro til mer vekt på knutepunkter, intermodale transporter og et mer helhetlig perspektiv. I forhold til de ressursene Kystverket har hatt til dette arbeidet, ser det ut til at de har fått godt gjennomslag for sine synspunkter. Også Statens vegvesen og Jernbaneverket mener at Kystverket har bidratt konstruktivt i arbeidet og tilført analysene nye dimensjoner, særlig vektlegging av godstrafikk og betydningen av de internasjonale forbindelsene.

Det kan også synes som at Kystverket så korridorutredningen som en gyllen anledning til å få fram sjøtransportens betydning og konkurranseflater. Etter Kystverkets oppfatning led likevel arbeidet under at kunnskapen om godstransport og om effektene av intermodale løsninger ikke er god nok.

#### *3.1.2.4 Ledelses- og sekretariatsfunksjon*

Også i denne gruppa kom leder og sekretær fra Statens vegvesen. I tillegg ble det engasjert en sekretær fra et privat konsulentfirma. Gruppa ble også supplert med en medarbeider fra Stamvegkontoret i Vegdirektoratet som skulle målbære Vegdirektoratets syn i gruppa. Det blir understreket fra flere at ledelse og sekretariat la vekt på samarbeid og felles problemforståelse. Ledelsen i gruppa kunne til tider være så inkluderende og konsensusussøkende at det i seg selv førte til problemer med framdriften.

Flere mener at det hadde vært bedre med en tverretatlig sammensetning av gruppas sekretariat. Noen trekker fram at en organisering under departementet med fristilte representanter fra etatene, hadde vært et alternativ. Andre viser til Sverige der man har etablert et selvstendig institutt for kommunikasjonsanalyse (SIKA) som spiller en ledende rolle i transportplanleggingen. Selv om Korridorgruppa selv satt på mye kompetanse, manglet den kunnskap om tverretatlige spørsmål. Det var i stor grad sekretariatet som skrev utkast og sydde sammen den endelige rapporten, selv om det også kom enkelte bidrag fra de andre etatene. Det gjorde at enkelte av medlemmene av Korridorgruppa opplevde at vegperspektivet ble for dominerende.

#### *3.1.2.5 Nybrottsarbeid og faglig entusiasme*

Representanter fra Vegdirektoratet betegner arbeidet i Korridorgruppa som ”nybrottsarbeid”. I arbeidet med det nasjonale transportnettlet måtte man i større grad tenke overordnet og nasjonalt. Det gjorde at heller ikke Statens vegvesen hadde noen klar ”mal” eller angrepsvinkel å arbeide ut fra. Det vises til at Statens vegvesen er vant til å tenke prosjekter, og til at det er vegkontorene og fylkeskommunenes prioriteringer som i stor grad er premissgivende.

Den holdningen som rådde i Korridorgruppa, førte til at medlemmene av den, med unntak av Luftfartsverket, i stor grad utviklet en felles problemforståelse og tilnæringsmåte. Medlemmer av denne gruppa legger vekt på at noe av det viktige produktet av NTP-arbeidet var at etatene ble kjent med hverandres arbeidsform, tilnæringsmåter og utfordringer, og at dette har lagt et viktig grunnlag for framtidige NTP-prosesser.

I større grad enn for de andre gruppene, identifiserer deltakerne i Korridorgruppa seg med *gruppa*. Arbeidet beskrives som ”team work” og gruppa som ”utredningsgruppe” og ”faglig forum” hvor problemstillinger kunne drøftes mer fritt.

Dette kan ha bidratt til at andre representanter for etatene opplevde at korridorgruppa utviklet en slags ”subkultur” på tvers av etatsgrensene. Det førte også i følge flere informanter, til at gruppa opplevde en motsetning mellom korridorgruppa som sådan og det flere kaller ”kjernen” i Vegdirektoratet. De som har ansvar for stamvegene i Vegdirektoratet, skal ha ment at deres representanter i Korridorgruppa i for liten grad målbar interessene til Statens Vegvesen. Det kan ha lagt et ekstra press på Korridorgruppa og bidratt til økt spenningsnivå. Det kan

se ut som at særlig Jernbaneverkets og Vegdirektoratets representanter i gruppa klarte å utvikle en felles problemforståelse og tilnærming til den generelle situasjonsbeskrivelsen. Selv om Kystverket har levert bidrag og har deltatt aktivt, har mye av de konkrete avveiningene og diskusjonene gått mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket. Dette gjør at representanter fra flere etater spør om man ved neste korsveg bør vurdere å avgrense en slikt arbeid til Statens vegvesen og Jernbaneverket, som åpenbart har felles berøringspunkter i korridorene.

Det har likevel vært noe uenighet mellom Statens vegvesen og særlig Jernbaneverket. Mye av dette gikk på at Jernbaneverket mente det kunne stilles spørsmål ved trafikkisikkerhetsbegrunnelsen for utvidelse av enkelte vegstrekninger til fire felt. En annen diskusjon gikk på definisjonen av stamvegstandarder og bruken av disse. I tillegg mener Jernbaneverket at de modellene som benyttes for å få fram konkurranseflatene mellom veg og jernbane i for liten grad fanger opp konkurranseflatene i for eksempel Inter-Cityområdet. Slike diskusjoner oppsto mot slutten av arbeidet og i en fase der gruppa hadde ambisjoner om å komme med anbefalinger om prioriteringer mellom korridorer og mellom etatene innen korridorer. Det skal til tider ha vært "hett" mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen. Disse konfliktene ble i realiteten løst på etatsledernivå og ved inngripen fra den tverretatlige prosjektgruppa. Styringsgruppa – ved etatslederne – konkluderte med at man vet for lite om konkurranseflatene og at det må arbeides videre med slike spørsmål. Korridorgruppa fikk også beskjed om at det ikke var deres ansvar å gjøre prioriteringer mellom etatene. Korridorgruppa har likevel foreslått at vegutbyggingen i Sør- og Vestkorridoren skal skyves ut i perioden og at jernbaneutbedringen skal forseres. Jernbaneverket legger vekt på at det er viktig å få bedret jernbanens konkurransesituasjon og få etablert seg som et reelt og attraktivt alternativ framfor vegtransport, før vegkapasiteten øker i disse korridorene. Forsering av jernbaneutbyggingen, mot at vegutbedringen venter, fikk også gjennomslag i den tverretatlige prosjektgruppa, og er lagt inn i etatenes forslag til anbefalt strategi.

### **3.1.3 Innretningsgruppa**

Også innretningsgruppa som skulle bygge opp de alternative innretningene, støtte på en del problemer. Innretningsgruppa hadde sett for seg at deres arbeid skulle få direkte betydning for arbeidet med den anbefalte strategien. Innretningsgruppa opplevde også at Virkningsberegningssgruppa ble et unødig mellomledd mellom seg og de fagmiljøene som kjører modellene. Innretningsgruppa hadde heller sett for seg Virkningsberegningssgruppa som en ren modellgruppe som skulle arbeide seg fram til omforente modeller for tverrsektorielle virkningsberegninger. Luftfartsverket mener at mer av bidragene burde vært produsert av sekretariatet også i denne gruppa. Noen mener ledelsen var *for* styrende. Andre igjen mener at ledelsen ikke var mer styrende enn det som måtte til for å drive arbeidet framover, og at de eventuelle konfliktene som utspant seg, var uavhengig av at ledelsen og sekretariatet kom fra Vegdirektoratet.

Vegdirektoratet stilte med mange personer til innretningsgruppa. Egne folk fra Miljø- og samfunnsavdelingen hadde ansvaret for etatens arbeid med miljøinnretningen, folk fra Transport- og trafikksikkerhetsavdelingen stelte med denne innretningen og en annen person tok seg av framkommelighets- og distriktsinnretningene. De andre etatene opplevde at det var vanskelig å forholde seg til så mange representanter fra Vegdirektoratet og at det til tider var noe uklart hvilket forhandlingsmandat gruppas medlemmer hadde. I tillegg gikk Samferdselsdepartementet inn i Innretningsgruppa<sup>11</sup> med en egen representant og spilte dermed en annen rolle i forhold til dette arbeidet enn det de gjorde i resten av NTP-arbeidet i etatene.

### *3.1.3.1 Arbeidet med innretningene*

Opprinnelig hadde Innretningsgruppa sett for seg at de både skulle konstruere de alternative innretningene og spille en sentral rolle i sammensetningen av anbefalt strategi. Anbefalt strategi ble imidlertid bygd opp i de enkelte etatene og sydd sammen av den tverretatlige prosjektgruppa. En informant beskriver forholdet mellom de alternative innretningene og anbefalt strategi slik:

”Hovedproblemet var at vi måtte ha den anbefalte strategien på plass før vi var ferdige med de alternative innretningene. Det var for kort tid, vi kom for seint i gang med innretningene. Det ble kjørt parallelle løp mellom de alternative innretningene og anbefalt strategi – men med tette skott mellom prosessene.

Etatene jobba hver for seg med anbefalt strategi. Det var noe helt annet enn det jeg hadde forestilt meg. Jeg trodde vi skulle se på alternative innretninger, så sett på virkningene av dem og deretter satt sammen den anbefalte strategien.”

Flere gir uttrykk for at Innretningsgruppa ikke var satt sammen på en slik måte at det var naturlig at de gjorde prioriteringer på vegne av etatene. Likevel hadde nok Innretningsgruppa sett for seg en noe mer sentral rolle i forhold til den anbefalte strategien. Når det ikke ble tilfelle, bidro det til å understreke at innretningsarbeidet mer var ment for å illustrere handlingsrommet enn å være et arbeid som skulle få konkrete konsekvenser for etatenes anbefalinger.

På den andre siden kan mye tale for at arbeidet med de alternative innretningene kunne ha blitt enda tyngre om koblingen til den anbefalte strategien hadde vært tettere. I og med at innretningsgruppa fikk arbeide mer frikoblet fra anbefalt strategi, kunne de også være noe mer frie til å foreslå alternative økonomiske rammefordelinger mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen på to av innretningene.

### *3.1.3.2 Mindre interessant for Kystverket og Luftfartsverket*

Oppbyggingen av innretningene dreide seg for det meste om Vegdirektoratets og Jernbaneverkets tiltak og virkemidler. De to andre etatene gir uttrykk for at deres tiltakssammensetning vil være den samme, uansett innretning. Deres tiltak er heller ikke blitt virkningsberegnet slik Jernbaneverkets og Statens vegvesens tiltak ble.

---

<sup>11</sup> Samferdselsdepartementet hadde også en representant i Virkningsberegningssgruppa.



Kystverket hadde knapt nok folk å sette av til arbeidet med innretningene. Denne situasjonen står i skarp kontrast til Vegdirektoratet, som både hadde erfaring med å bygge opp innretningene fra den forrige Norsk veg- og vegtrafikkplan og som engasjerte flere medarbeidere fra ulike avdelinger i arbeidet med innretningene. Dette gjorde også at Vegdirektoratet møtte med flere representanter i Innretningsgruppa enn det de andre etatene gjorde.

Også for Luftfartsverket ble innretningsarbeidet mer eller mindre uinteressant. De hevder for eksempel at det ikke gir mening for dem å konstruere en egen sikkerhetsinnretning så lenge de uansett må oppfylle meget strenge krav til sikkerhet i luftfarten. I tillegg ønsket i utgangspunktet ikke Luftfartsverket å bringe konkrete prosjekter inn i arbeidet med innretningene. En representant fra Luftfartsverket sier:

”Vi gjorde det klart at vi ikke ville bringe fram et eneste prosjekt. Men departementet sa at hvis ikke politikerne får prosjekter å forholde seg til, ville det være uinteressant for dem. Det førte til at arbeidet ble mer prosjektorientert etter hvert.”

### *3.1.3.3 Mer veg i distriktsinnretningen, mer jernbane i miljø*

I grove trekk forgikk oppbyggingen av innretningene slik at etatene kom opp med de tiltakene og prosjektene de ønsket å legge inn i de ulike alternative innretningene. Kystverkets og Luftfartsverkets tiltak varierer knapt mellom innretningene.

Diskusjonen i gruppa foregikk hovedsakelig mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen, og gikk på om enkelte investeringsprosjekter hørte hjemme i den ene eller den andre innretningen. Blant annet mente Jernbaneverket at Statens vegvesen hadde satset for mye på vegutbygging i Oslo-området innen miljøinnretningen, mens Statens vegvesen mente at Jernbaneverket i det første utkastet hadde lagt inn for mange distriktsprosjekter i miljøinnretningen. På dette punktet satt representanter for Statens vegvesen og Jernbaneverket sammen og forhandlet om hverandres prioriteringer innen de enkelte innretningene.

I tillegg ønsket Innretningsgruppa å illustrere at de totale rammene for Jernbaneverket og Statens vegvesen kunne fordeles forskjellig i de ulike innretningene. De kom til at jernbaneprosjekter skulle prioriteres innen miljøinnretningen, mot at vegprosjekter ble prioritert innen distriktsinnretningen. Dette fikk også konsekvenser for fordelingen av de økonomiske rammene. Innretningsgruppa foreslo at Jernbaneverket skulle få en større del av ramma i miljøinnretningen enn det dagens fordeling mellom de to etatene tilsier, mot at Statens vegvesen skulle få en større del av ramma i distriktsinnretningen.

Medlemmer av Innretningsgruppa mener at det var lettere å komme fram til en forhandlingsløsningen i gruppa, enn det var å få gjennomslag i egen etat for en omfordeling av midlene. Medlemmer av Innretningsgruppa opplevde det som Vegdirektoratets representanter i gruppa var villige til å gå lengre i forhandlingene enn det de fikk aksept for i avdelingene internt i direktoratet. Som for Korridorgruppa, skal konfliktene ha gått mellom de som satt i den tverretatlige innretningsgruppa og det som betegnes som ”kjernen” i Vegdirektoratet.

I det endelige forslaget til Nasjonal transportplan ble innstillingen fra Innretningsgruppa stående, men med særmerknader fra Statens vegvesen og

Jernbaneverket. Statens vegvesen hevder her at det ikke er påvist at overføring av vegmidler til jernbane gir bedre miljøvirkninger enn om midlene brukes til gode miljøprosjekter innenfor vegsektoren, men at det derimot er faglige holdepunkter for å overføre midler fra bane til veg i sikkerhetsinnretningen. En mer utførlig gjengivelse av merknadene fra Statens vegvesen og Jernbaneverket står i kapittel 3.2.3

Luftfartsverket hadde opprinnelig lagt sanering av enkelte regionale flyplasser inn i distriktsinnretningen. Andre mente at det var vanskelig å argumentere for at dette var spesielt god distriktspolitikk. Endring av flyplasstruktur falt etter hvert ut av diskusjonen, se kapittel 5.1.

#### *3.1.3.4 Virkningsberegninger*

Under uenigheten mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket og også mellom Innretningsgruppa som sådan og "kjernen" i Statens vegvesen, ligger ulike syn på hvor stor vekt man skal legge på virkningene for reisemiddelfordelingen som de nasjonale transportmodellene viser.

De nasjonale transportmodellene viste at de ulike innretningene ga liten variasjon i det totale trafikkomfanget, i fordelingen av trafikken mellom transportformene og for ulike utslippsparametre. virkninger mellom de ulike innretningene. Det som gir utslag på total trafikk, fordelingen av trafikk og på utslipp, er lavere hastighet og vegprising, som er lagt inn i trafikksikkerhetsalternativet og i miljøalternativet.

Statens vegvesen bruker usikkerheten ved virkningsberegningene og det at det ikke kan påvises særlig virkninger ved omdisponering fra veg til bane, som argument mot at Jernbaneverket skulle få mer penger i miljøinnretningen. Jernbaneverkets representanter på sin side mener at modellene ikke fanger opp alle virkningene og at man må være villig til å ta et "grep" uten å kjenne virkningene fullt ut. Et annet problem for Innretningsgruppa var at de ikke fikk tid til å kjøre innretningene mer enn en gang. Innretningsgruppa hadde sett for seg at de kunne gjøre prøvekjøringer for så å endre sammensetningen av innretningene slik at de fikk større virkninger på innretningenes respektive måleparametre. Nå ble de tvunget til å "treffe på første forsøk".

Ikke alle ser dette som et viktig ankepunkt for arbeidet til Innretningsgruppa. En informant sier:

" Jernbaneverket kom opp med ulike prioriteringer for å bedre virkningene for distriktene som jeg ikke tror de ville ha kommet med hvis de ikke skulle lage en distriktsinnretning. På samfunnsøkonomisk nettonytte kom faktisk jernbanen ikke så dårlig ut i distriktsinnretningen. Man er nok i nærheten av en optimal fordeling på jernbanesida.

Det er ikke sikkert at det ville blitt mye annerledes om vi hadde tatt en ny runde med virkningsberegninger. Det ville antakelig ikke ført til en annen sammensetning av rammen. Jeg tror ikke vi mistet mye på det tverrsektorielle med denne måten å gjøre det på.

#### *3.1.3.5 Forholdet til Samferdselsdepartementet*

Samferdselsdepartementet valgte å gå inn i Innretningsgruppa og i Virkningsberegningssgruppa med en egen representant. For

Virkningsberegningsgruppa ser dette ikke ut til å ha skapt problemer. I Innretningsgruppa er det derimot flere som mener at departementets representant spilte en vel aktiv rolle.

Da departementet arbeidet med retningslinjene til etatene var verken departementet eller etatene kommet langt nok i tenkningen rundt hvordan innretningsarbeidet skulle legges opp. I retningslinje 2 fra departementene blir det derfor kun gitt mer generelle føringer for arbeidet med de alternative innretningene. For ikke å forsinke arbeidet, valgte departementet heller å gi ”løpende retningslinjer” gjennom direkte representasjon. De synspunkter som departementets representant fremmet i gruppa, ble senere bekreftet av departementet i form av et eget brev.

Både departementet og etatene mener at det beste ville vært om departementene hadde gitt klare retningslinjer også for denne delen av arbeidet, og at oppdraget deretter klart og entydig gikk til etatene. Likevel ønsket heller ikke etatene på det tidspunktet retningslinjene for innretningsarbeidet ble skrevet, å ha presise føringer fra departementet i og med at man ikke hadde ”tenkt ferdig”. Begge parter ser på departementets observatør i gruppa som en nødløsning.

Det varierer mellom de ulike medlemmene av Innretningsgruppa hvordan de ser på departementets deltakelse. Noen mener departementets representant var alt for aktiv i å legge premissene for arbeidet. Andre mener det var viktig at departementets representant bidro til at innretningsarbeidet ble slik at departementet kunne dra nytte av det i sitt videre arbeid med stortingsmeldingen.

Det som synes å ha skapt flest gnisninger mellom etatene og departementet var at departementet mente etatene skulle holde seg til de virkemidlene de selv rådde over da de sydde sammen de alternative innretningene. Det synes imidlertid klart at dette ikke er avhengig av om departementet deltok direkte i arbeidet eller ikke. I retningslinjene fra departementene framgår det at også de alternative innretningene skal baseres på virkemiddelbruk som ligger innenfor transportetatenes ansvarsområde.

Det skal også ha vært en del diskusjon på presentasjonen av referansestrategien mellom departementets representant og særlig Luftfartsverket og Kystverket. Luftfartsverket la opp referansestrategien på grunnlag av budsjettet for 1999 og de prioriteringene som lå til grunn der. Det gjorde at deres referansestrategi viser hvordan prioriteringen *har vært*, framfor å vise hvordan prioriteringene *ville være* om gjeldende luftfartsplan ble lagt til grunn. Det gjør også at Luftfartsverkets referansestrategi viser en større investeringstakt på kapasitetsøkende tiltak enn det som lå til grunn i luftfartsplanen. Kystverket på sin side brukte referansestrategien til å illustrere hvor lave budsjetttrammer de har og hvor liten mulighet etaten har til å oppfylle sentrale målsettinger. Ut over dette mener departementet at de la seg svært lite opp i innholdet i innretningene. Unntaket er operasjonaliseringen av enkelte miljø- og trafikksikkerhetsmål. Diskusjonen gikk på om nullvisjonen skulle være et mål og om man skulle sette et måltall for antallet skadde og drepte i trafikksikkerhetsinnretningen. Departementet mente at man burde være forsiktig med å sette mål som ikke kan nås med de virkemidler man har til rådighet. Etatene burde illustrere hvor langt det var mulig å nå med de virkemidler man har. Den samme typen diskusjon gikk på målene for CO<sub>2</sub>-utslipp. Departementet

pekte på at Norge ikke har satt sektorvise mål for CO<sub>2</sub>-utslipp og at man også her burde vise hvor langt man realistisk sett kan nå innen transportsektoren.

### **3.1.4 Virkningsberegningsgruppa**

Også de som satt i virkningsberegningsgruppa mener arbeidsdelingen mellom seg og innretningsgruppa var uklar. Likevel virker det som at representanter fra alle etater opplevde arbeidet med virkningsberegninger som både nyttig og interessant. Det er også på dette området at etatene er klare på at det trengs videre tverretatlige utviklingsarbeid.

Utgangspunktet for arbeidet var å klarlegge metodikken for virkningsberegninger for å sikre konsistens på tvers av transportformene. Gruppa skulle også samordne og drive fram virkningsberegninger på de alternative innretningene og de enkelte etatenes anbefalt strategi og bidra til kvalitetssikring av innretningene. Det siste ble det ikke tid til.

Det ble ikke foretatt virkningsberegning av tiltakene til Kystverket og Luftfartsverket. Men både Kystverket og Luftfartsverket er opptatt av å utvikle modellapparatet slik at det skal bli mulig. De er likevel noe skeptisk til om dagens modeller og tilnæringsmåter kan utvikles til å fange opp virkningene på en god nok måte. Gruppa kom også opp i problemer med å sammenligne virkningene mellom veg og bane. Resultatet ble at Statens vegvesen baserte seg på virkningene de får ut av sitt tradisjonelle program for virkningsberegninger av prosjekter, Effekt 5. Jernbaneverket baserte seg på virkninger fra de nasjonale transportmodellene, kombinert med spesielle kjøring for byområder. Virkningene er ikke direkte sammenlignbare. Noe av problemene ligger i at etatene legger ulike forutsetninger til grunn for beregningene, blant annet ulike tidsverdier. Vi har ikke tilstrekkelig data til å gå videre inn i en diskusjon om de faglige problemene rundt virkningsberegningene. Det faller også utenfor dette evalueringsoppdraget. Arbeidet ble formelt ledet av Vegdirektoratet. Det synes ikke som at det har skapt noen problemer for de øvrige etatene. Flere av informantene mener at arbeidet tok utgangspunkt i det som tidligere er gjort for Statens vegvesen, og at det kan diskuteres hvor godt dette passer for andre transportformer. Likevel legger de andre etatene stor vekt på at de har mye å lære av Statens vegvesen på dette området.

Det er flere som er kritiske til måten konsulenter ble hentet inn i arbeidet. Blant annet hevdes det at det er noe problematisk at Transportøkonomisk institutt skulle delta i gruppa som konsulent når instituttet samtidig har utviklet de nasjonale transportmodellene. Det er også ulike oppfatninger av om de øvrige konsulentene har bidratt i den grad det var behov for.

### **3.1.5 Den tverretatlige prosjektgruppa**

Prosjektgruppa har på grunn av sin overordnede funksjon og det at de hadde ansvar for å utarbeide etatenes forslag til NTP, en helt spesiell stilling i forhold til de andre gruppene. Eventuelle konflikter som ikke ble løst i de andre gruppene, ble gjerne drøftet med Prosjektgruppa. En del av de sakene som voldt problemer i samarbeidet og som vi har omtalt under de andre gruppene, gjelder derfor også

for Prosjektgruppa. I tillegg vil de etterfølgende kapitlene om avveininger og tilpasninger (kapittel 3.2) og om åpenhet og medvirkning (kapittel 4) i hovedsak gjelde den tverretatlige prosjektgruppa. Framstillingen i dette kapitlet vil derfor ikke gi et fullstendig bilde av denne gruppas arbeid.

#### *3.1.5.1 Leder- og sekretærfunksjon*

Både leder og sekretær i Prosjektgruppa kom fra Vegdirektoratet. I løpet av prosessen satte man også ned ei redaksjonsgruppe som besto av flere representanter fra Statens vegvesen og en representant fra Jernbaneverket, og som skulle skrive et førsteutkast til planforslag for Prosjektgruppa. Jernbaneverket gir uttrykk for at man bevisst la vekt på at deres representant i redaksjonsgruppa skulle ha tett kontakt med egen etat og ikke sitte fysisk plassert sammen med resten av sekretariatet. Dette sammen med ferieavvikling og andre arbeidsoppgaver i innspurten med NTP, førte til at Jernbaneverkets representant ikke fikk spilt en like sentral rolle i redaksjonsgruppa som det som var ønskelig.

Prosjektgruppa brukte de utredningene som var gjort av andre grupper (Korridorgruppa, Innretningsgruppa og Utfordringsgruppa) som grunnlag for mye av det tverrsektorielle stoffet. Disse ble i stor grad skrevet av sekretariatet – og dermed av representanter for Vegdirektoratet. Utkast til enkelte felleskapitler, som offentlig kjøp av transporttjenester og om samordning av transportformene ble skrevet av Jernbaneverket.

Flere informanter trekker fram at tekstutkast fra sekretariatet bar preg av å være skrevet av Vegdirektoratet. Noen mener at dette er naturlig, i og med at de som utgjorde sekretariatet kom fra Vegdirektoratet.

Andre hevder at Vegdirektoratet hadde en etatsintern behandling av tekstutkast før tekstene gikk til den tverretatlige prosjektgruppa. Dermed ble det en ubalanse, der de andre etatene måtte forholde seg til tekster som de oppfattet som forhåndsklarert i Vegdirektoratet. Sekretariatet ble oppfattet som å være Vegdirektoratets og ikke den tverretatlige prosjektgruppas som kollegium.

De andre etatenes innspill ble i stor grad bearbeidet i Vegdirektoratet. De hadde dermed ikke den samme muligheten til å legge tidlige føringer på teksten. På den andre siden er det også noen fra de samme etatene som mener at sekretariatet for den tverretatlige prosjektgruppa burde ha styrt arbeidet enda mer, at sekretariatet burde hatt et enda større ansvar for å produsere tekster og at mindre skulle vært overlatt til etatene.

Særlig Kystverket og Luftfartsverket mener at sekretariatets bearbeiding ble for omfattende og at noen av de poengene de var opptatt av, ble dempet for mye. For Kystverkets del går det mest på at de mener deres bidrag ble kortet for mye ned. I tillegg mener de at forkorting av teksten i noen tilfeller innebar realitetsendringer, for eksempel vektlegging av sjøtransportens konkurransevilkår, Hurtigrutas stilling og vekten på de internasjonale transportene. Luftfartsverket mener det til tider var vanskelig å få gehør for sine synspunkter i sekretariatet. Luftfartsverket opplevde det også vanskelig å få forståelse hos de andre etatene for Luftfartsverkets spesielle stilling som selvfinansiert forvaltningsbedrift.

Likevel virker det som at den tverretatlige prosjektgruppa i stor grad har klart å løse konflikter ved å komme fram til formuleringer alle kunne akseptere. Enkelte av de konfliktene som oppsto i den tverretatlige prosjektgruppa, var en arv fra de

andre gruppene, særlig Korridorgruppa. Det er heller ikke slik at man etterpå opplever at viktige momenter eller temaområder er *utelatt* fordi det var for vanskelig å komme til enighet.

Luftfartsverket og Kystverket er mer opptatt av ”tonen” og ”framstillingsformen” og at dette var preget av vegholdninger. Slik generell misnøye er gjerne vanskelig å formulere i konkrete endringsforslag og tilsvarende vanskelig å forholde seg til. Det kan likevel virke som at både Kystverket og Luftfartsverket kunne ha løst noe av denne underliggende konflikten hvis de hadde satt av noe mer ressurser – eller hatt kapasitet til å sette av ressurser – til arbeidet med de sektorovergripende og generelle transportpolitiske delene av forslaget til Nasjonal transportplan.

Noen punkter er det likevel konkret og substansiell uenighet om. Disse er stort sett gjengitt i forslaget til Nasjonal transportplan. Kapittel 3.2 inneholder en noe bredere omtale av hvilke saker etatene hadde ulike syn på.

Det virker som at uenigheten om konkrete saker har vært lettere å forholde seg til for samtlige etater enn den misnøyen som mer skyldes ”tone”, ”framstillingsform” og ”vekting av stoffet”. Alle informantene framstiller arbeidet i Prosjektgruppa som kollegialt, konsensusorientert og preget av gjensidig respekt.

#### *3.1.5.2 Annen organisering?*

Denne måten å organisere arbeidet på har naturlig nok gitt Vegdirektoratet – som sekretær og leder for gruppene – et bedre utgangspunkt til å påvirke produktet enn de øvrige etatene hadde. Dette er en skeivhet i innflytelse som ble ”strukturert” inn i prosessen i og med at Vegdirektoratet ble pålagt denne sentrale oppgaven. Det er heller ikke gitt at Vegdirektoratets innflytelse ville vært mindre om arbeidet *ikke* ble organisert på denne måten. De fleste institusjonelle kjennetegnene ved etatene peker i retning av at Vegdirektoratet vil ha større kompetanse og lengre erfaring med denne typen planlegging, de har flere ressurser å avse og er sammenlignet med de fleste av de øvrige etatene mer berørt av NTP. Det interessante spørsmålet er hvorvidt denne måten å organisere arbeidet på har bidratt til å styrke denne strukturelle skeivheten eller til å redusere den.

På bakgrunn av erfaringene, spør flere om det kanskje likevel hadde vært bedre om sekretariatsansvaret hadde vært lagt til en selvstendig og tverretatlig sammensatt gruppe, eventuelt til en eller annen ”nøytral instans”. Man valgte å ikke gjøre det denne gangen fordi ingen andre etater enn Vegdirektoratet hadde personer eller ressurser å avse.

En mer nøytral organisering kunne også være i Vegdirektoratets interesse. Vegdirektoratets representanter i den tverretatlige prosjektgruppa skulle både ivareta rollen som egen etats representanter og rollen som ledelse for det tverretatlige arbeidet. I situasjoner der interesser må avveies, kan dette lett føre til rollekonflikt. Representanter for denne etaten gir uttrykk for at det påhvilde dem et ekstra ansvar i både det å ivareta helhet og å ivareta egen etats interesser. Utsagn fra flere informanter – ikke bare i den tverretatlige prosjektgruppa – tyder på at Vegdirektoratets representanter i det tverretatlige samarbeidet ikke alltid hadde enhetlige og klare oppfatninger fra egen etat å forholde seg til. Dette kan ha ført til at Vegdirektoratets representanter måtte føre en ”toveis forhandlingsstrategi” – skape enighet og oppslutning i egen etat og å fremme konsensus og samarbeid i

det tverretatlige arbeidet. En slik dobbeltrolle kan være belastende, særlig hvis de øvrige samarbeidspartnere ikke opplever samme ansvar for helhet og framdrift.

De andre etatene oppfatter det som at framdrift og milepæler for arbeidet var lagt opp etter Vegdirektoratets ledermøter og vegsjefmøter og at dette gjorde det enda vanskeligere for dem å prege arbeidet.

Fra Jernbaneverkets, Kystverkets og Luftfartsverkets ståsted kan denne organiseringen og den rollen Vegdirektoratet ble tillagt, framstå som at Statens vegvesen fikk uforholdsmessig stor innflytelse over det endelige produktet. Fra Vegdirektoratets synspunkt kan det framstå som en begrensning på deres muligheter til å fremme egne etatsinteresser.

Det synes som at den tverretatlige prosjektgruppa har klart å løse de problemene som oppsto ved å arbeide seg sammen og få en felles forståelse av hvilke problemer det var mulig å gå løs på og hvilke man skulle la ligge. Unntaket er definisjonen av lange reiser. Luftfartsverket mener de hadde fått lovnad om at det endelige forslaget til transportplan skulle legge en annen definisjonen til grunn enn den Korridorgruppa brukte. Det skjedde ikke.

Prosjektgruppa har fortsatt sitt samarbeid også etter at forslaget til Nasjonal transportplan er ferdig. De drøfter blant annet mulig samarbeid om de etatsvise handlingsprogrammene og behovet for modellutvikling og andre fellesinteresser innen forskning og utvikling.

## **3.2 Avveininger og tilpasninger mellom etatene?**

Vi har i kapittel 1 sagt at vi blant annet vil vurdere samarbeidet ut fra hvilke saker og tema som ble innlemmet i det tverretatlige samarbeidet og hvilke som ble holdt utenfor, eventuelt overlatt til den enkelte etaten, om de sektorspesifikke tilnæringsmåtene og planene er blitt tilpasset hverandre og om det har foregått en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av etatsgrensene.

### **3.2.1 Hvilke saker skal inkluderes?**

Det generelle bildet er at det ikke var store diskusjoner om hvilke tema som skulle inkluderes i forslaget til plan eller i de andre dokumentene, og hvilke som skulle holdes utenfor. Det er først og fremst Kystverket som gir uttrykk for at de skulle ønsket seg en bredere omtale av sjøfartens betydning i det endelige forslaget til NTP. Luftfartsverket opplever generelt at det var vanskelig å få forståelse hos de andre etatene for etatens spesielle situasjon som selvfinansierende forvaltningsbedrift.

I Utfordringsdokumentet la man en bred tilnærming til grunn og drøftet de fleste sidene ved transportpolitikken. Gruppa har ikke begrenset seg til de virkemidlene etatene selv rådte over. De har også drøftet institusjonelle endringer i sektoren. Utfordringsdokumentet skulle imidlertid ikke inneholde konkrete anbefalinger fra etatene. Dette har nok bidratt til et lavt konfliktnivå, til tross for at gruppa la an en bred tilnæringsmåte.

Nettopp avgrensingen av arbeidet synes å ha vært noe av den viktigste konflikten i korridorgruppa. Arbeidet ble preget av analyse og virkelighetsbeskrivelser. Enkelte beskriver det som et ”utfordringsdokument for korridorene”. Denne brede tilnæringsmåten ble oppfattet som lite målrettet av Luftfartsverket. Kystverket ønsket på sin side å utvide perspektivet til en mer sjøbasert tenking enn det som det opprinnelig lå an til. I følge de øvrige etatene har Kystverket lyktes med å gjøre de andre etatene mer interessert i korridorer ut av landet, i godstrafikk og intermodale løsninger.

Innretningsgruppa og Virkningsberegningssgruppa hadde mer begrensede og klarere definerte arbeidsoppgaver enn de øvrige gruppene. Avgrensingen av arbeidet var derfor ikke et særlig viktig tema i disse gruppene. I Innretningsgruppa var det likevel mye diskusjon mellom etatene på den ene siden og Samferdselsdepartementet på den andre, om forutsetningene om at de bare skulle holde seg til egne virkemidler i oppbyggingen av innretningene. Representanter fra samtlige etater i så å si alle gruppene er opptatt av at dette var en begrensning på arbeidet som etatene gjerne ville vært foruten. I denne saken gjør etatene mer eller mindre felles front mot departementenes retningslinjer for arbeidet. Den verbale omtalen av anbefalt strategi og de alternative innretningene i forslaget til NTP inneholder også fyldig omtale av andre virkemidler, som vegprising, arealplanlegging og parkeringspolitikk, selv om disse tiltakene ikke er virkningsberegnet. Avgrensing av arbeidet til ikke å omfatte fiskale avgifter (eks seteavgift), har vært særlig vanskelig for Luftfartsverket.

I den tverretatlige prosjektgruppa skal det ha vært noe diskusjon om hva som skulle omtales i de sektorspesifikke kapitlene og hva som skulle stå for etatens egen regning i de etatsspesifikke kapitlene. Det virker som det særlig var Kystverket som ivret for å få inn omtale av sine interesseområder i de felles kapitlene. Dette gjelder blant annet omtale av Hurtigruta, av konkurranseforholdene for hurtigbåtene, betydningen av intermodal trafikk og utenlandstrafikk, og utviklingen av sjøtransportens konkurranseforhold. Som omtalt under avsnittene om de enkelte gruppene, opplever de andre etatene mye av dette som en ren redigering ut fra at stoffet fra Kystverket var for detaljert, mens Kystverket selv opplever at de ikke har fått gjennomslag for enkelte av sine saker.

I tillegg har Kystverket vært opptatt av at ansvarsdelingen innenfor deres sektor begrenser etatens virkemiddelområde. Trafikkhavnene ligger under kommunene, og ansvaret for sikkerhet om bord på skip under Sjøfartsdirektoratet. I Utfordringsdokumentet tas det til orde for å slå sammen Sjøfartsdirektoratet og Kystverket. Kystverket valgte å ikke forfølge dette i planforslaget. I selve forslaget til plan er det bare forslaget om innføre særskilt statlig planansvar for nasjonale havner som står igjen.

### **3.2.2 Tilnæringsmåter og planer tilpasset hverandre?**

En informant beskriver arbeidet med selve forslaget til Nasjonal transportplan som at etatene la sammen sine etatsvise planer og i tillegg skrev kapittel 6 om transportpolitiske prinsipper.



Anbefalt strategi ble utformet i de enkelte etatene og senere lagt sammen til et felles forslag. Etatene har ikke lagt seg opp i hverandres prioriteringer i anbefalt strategi. Unntaket er Kystverket, som ønsket å få Statens vegvesen med på å definere tilknytningsveger til de viktigste havnene som riksveger. Det fikk de ikke gjennomslag for, verken i Vegdirektoratets sektoromtale eller i den felles omtalen av anbefalt strategi.

I oppbyggingen av de alternative innretningene i Innretningsgruppa har det derimot foregått en reell diskusjon mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen, der etatene hadde synspunkter på hverandres prioriteringer (se dette kapitlet). Dette arbeidet fikk imidlertid svært begrenset betydning for anbefalt strategi, som ble utformet parallelt med og dels isolert fra arbeidet med innretningene.

De etatsspesifikke kapitlene ble overlatt til den enkelte etatene, og de andre etatene valgt å ikke kommentere dem hvis de ikke sto i motstrid til framstillingen andre steder. Noen mener dette er uttrykk for at etatene har respekt for hverandres faglige standpunkter. Andre mener det hadde vært rom for mer drøfting av mulige målkonflikter og ulike tilnæringsmåter. Dette gjelder særlig på områder der Vegdirektoratet og Jernbaneverket har noe forskjellige utgangspunkt.

I felleskapitlene har etatene i stor grad arbeidet seg fram til felles formuleringer, gjerne med henvisning til for dårlig kunnskapsgrunnlag og usikkerhet rundt virkningsberegninger.

På noen områder valgte man å la uenighet komme til uttrykk i etatenes forslag til NTP. Dette gjelder størrelsen på vogntog, der Statens vegvesen ønsker å utvide høyeste tillatte lengde på vogntog. Statens vegvesen mener også at de bør overta noe av ansvaret for kollektivtrafikken fra fylkenes samferdselskontorer, mens Jernbaneverket ikke var rede til å konkludere på dette punktet.

I noen saker var etatene uenige, men valgte å finne fram til formuleringer som kunne aksepteres av alle. Det gjelder blant annet Jernbaneverkets bruk av midler fra Oslopakke 2 inn i rammen for anbefalt strategi. Statens vegvesen mener at dette var å øke de totale rammene ut over det som lå som forutsetning i departementenes retningslinjer. Etter en del språklige klargjøring valgte Statens vegvesen til slutt å la være å ta dissens.

Jernbaneverket på sin side vurderte å stå hardere på at etatene skulle gjøre prioriteringer mellom veg og bane innen enkelte korridorer, men valgte etter en del forhandlinger å gå for et kompromiss. Kystverket ønsket en bredere omtale av utviklingen i sjøtransportens konkurransevilkår. De vurderte på et tidspunkt særmerknad om internalisering av eksterne kostnader og samfunnsmessige effekter av redusert sjøtransport, men valgte til slutt å avstå.

Mye av diskusjonen mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket skal også ha gått på trafikkikkerhet som begrunnelse for utbygging av deler av stamvegnettet til fire felt. Jernbaneverket mente at Statens vegvesen måtte kunne angripe trafikkikkerhetsproblemet uten å gjøre vegen mer attraktiv. Jernbaneverket mener også at definisjonen av standarder for stamvegnettet og ikke minst bruken av standarder, kan diskuteres.

### **3.2.3 Avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet?**

Det er ulike måter å foreta en avveining mellom virkemidler og deres effektivitet på. Det ene er selvsagt å gjennomføre modellberegninger for effekter av ulike virkemidler og sammenligne dette på tvers av sektorene. Sammen med vurderinger av konkurranseflatene mellom transportformene, kunne man legge dette til grunn for forslag om prioriteringer mellom tiltak og overføring av midler mellom transportetatene. En annen mulighet er å gjøre mer kvalitative beskrivelser av felles utfordringer og mulige tiltak for å bedre samspillet mellom transportformene.

Det største problemet med virkningsberegningene er at to av etatene, Kystverket og Luftfartsverket, ikke har utviklet verktøy for å vurdere den typen virkninger som det ble bedt om i retningslinjene fra departementene. Heller ikke virkningene for Jernbaneverkets og Statens vegvesen er direkte sammenlignbare.

Jernbaneverket og Statens vegvesen bruker ulike modeller når de foretar sine virkningsberegninger. I korthet legger Statens vegvesen sine Effekt-modeller til grunn, mens Jernbaneverket bygger på de nasjonale transportmodellene.

Det var derfor ikke mulig å legge virkningsberegninger til grunn for en vurdering av effektiviteten på tvers av transportformene. Den måten de valgte å bygge opp anbefalt strategi på – der etatene la sine etatsspesifikke planer til grunn for den felles framstillingen – la ikke til rette for en slik mer kvalitativ vurdering av tiltakene på tvers av sektorene. Noen av informantene mener at etatene burde ha gjort flere kvalitative vurderinger og gitt beskrivelser av mulige effektiviseringsgevinster, til tross for at selve modellapparatet ikke er godt nok utviklet.

Andre mener at det heller ikke er saklig grunnlag for å gå særlig lengre i en kvalitativ vurdering av tiltakene mellom sektorene, så lenge konkurranseflatene er så små. Det vil si at det ikke er noe stort potensiale for overføring av trafikk mellom transportformene. Ut fra en slik vurdering, kan man hevde at effektiviseringsgevinstene er større innen transportsektorene enn mellom dem. Det hevdes likevel fra enkelte at det i deler av korridorene og særlig i storbyene, er reelle konkurranseflater som ikke fanges opp av de modellene som benyttes.

Gjennomsnittsbetraktninger ved hjelp av nasjonale modeller, gir ikke et riktig bilde av den faktiske konkurranseflaten i bestemte områder – for eksempel i Inter City-området, hevder representanter for Jernbaneverket. Statens vegvesen på sin side legger vekt på at man ikke har metoder og modeller for å gjøre slike vurderinger av konkurranseflatene, og at man derfor også bør avstå fra mer kvalitative og skjønnsmessige vurderinger av muligheten for overføring av trafikk fra veg til bane og sjø.

Et annet poeng som trekkes fram av enkelte er at det ville være vanskelig for etatene å bli enige om kvalitative beskrivelser av ulike virkninger på tvers av sektorene, og som i neste omgang kan brukes som argument for en omfordeling mellom sektorene. Det henger ikke minst sammen med at samferdselspolitikken skal nå mål som kan være motstridende – for eksempel enkelte miljøhensyn og framkommelighet.

Særlig Kystverket, men også Jernbaneverket, har vært opptatt av kombinerte transporter (intermodale transporter). En større andel av langtransporten skjer nå på veg enn tidligere. Også i dette arbeidet oppsto det problemer fordi modellene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp intermodale transporter. Det var derfor vanskelig å vurdere den konkrete nytten av å utvikle knutepunkter, blant annet tilførselsveger.

Dette er et problem som alle etatene er opptatt av, og det ble satt i gang et eget utredningsarbeid for å få fram med informasjon om godstransport. Forslaget til Nasjonal transportplan har en positiv verbal omtale av hvor viktig det er å utvikle knutepunkter. Kystverket hadde likevel ønsket seg en mer forpliktende omtale av vegforbindelser til havneanlegg fra Statens vegvesens sin side. Likevel mener flere at den felles omtalen av knutepunktene Ålesund, Trondheim, Oslo og Nord-Jæren forplikter alle etatene i arbeidet med de konkrete handlingsprogrammene.

I omtalen av storbyområdene konkluderer etatene med at et av satsingsområdene er å legge til rette for mindre biltrafikk i de største byområdene. Det sies likevel lite om hvilke konsekvenser dette skal få for felles prioriteringer. Det har klart vært viktig for Jernbaneverket å få Statens vegvesen med på en erkjennelse av at man ikke kan bygge seg ut av byproblemene. De virkemidlene de peker på, ligger likevel i hovedsak utenfor etatens eget ansvarsområde (arealplanlegging, vegprising, parkeringsbestemmelser etc).

#### *3.2.3.1 Omprioriteringer mellom transportformene?*

Retningslinjene fra departementene legger de nåværende rammefordelingen mellom etatene til grunn for planarbeidet. Etatene kunne legge en omfordeling fram for departementene om de var enige seg i mellom.

Jernbaneverket og Kystverket hadde nok i utgangspunktet sett for seg at forslaget til Nasjonal transportplan hadde munnet ut i et forslag om omfordeling fra Statens vegvesen til seg. For Luftfartsverket var denne diskusjonen irrelevant i og med at deres inntekter skal tilfalle luftfartsformål.

I etatens forslag til Nasjonal transportplan heter det (s 9):

”Vi har vurdert om det er riktig å overføre midler fra én transportsektor til en annen i vår anbefalte strategi, men mangler metoder som kan gi oss godt nok faglig grunnlag for å si om en annen fordeling mellom sektorene totalt sett vil være bedre for samfunnet. Vi har ikke foreslått slike overføringer.”

Ikke alle mener at modellproblemer er den reelle begrunnelsen for å unnlate å omfordele rammene i den anbefalte strategien. Også om metodene hadde gitt et faglig grunnlag det, mener de fleste at det ikke ville være mulig for etatene å bli enige seg i mellom om en omfordeling av rammene. Alle etatene mente at de trengte sine ressurser, pluss litt til. En informant forteller:

”Vi hadde denne diskusjonen (om overføring av midler) sporadisk. Men vi så at virkningsberegningene og transportmodellene ga begrenset trafikkoverføring. Da var det best å legge den nåværende rammen til grunn. Mange mente nok at vi burde tatt denne diskusjonen. Men vi kom fram til at vi skulle gjøre det slik, så ble det ikke mer bråk. Tidspresset spilte også inn.”

En annen sier:

”Det er noen formuleringer som ikke hadde trengt å stå, for eksempel at vi ikke hadde verktøy til å gjøre valg. Samtidig uttaler vi oss en masse om andre forhold som vi heller ikke har verktøy for. Vi mente at vi godt kunne overføre ressurser uten å ha presise verktøy i bunn.”

Flere peker likevel på at en omfordeling av ressursene ikke er etatenes ansvar, men departementets og de politiske beslutningstakernes. Etatene skal levere et faglig grunnlag for at departementene eventuelt skal foreslå en annen rammefordeling.

Andre mener at om etatene skulle gjøre en slik prioritering, hadde det krevd at en nøytral institusjon, som det svenske SIKKA – Statens institut för kommunikationsanalys – hadde deltatt i planleggingen og lagt til rette for denne typen vurderinger.

Det lengste etatene går i en slags prioritering, er å foreslå at jernbaneutbyggingen i sør- og vestkorridoren i Osloområdet starter opp før en utbedring av vegen. For Jernbaneverket var det antakelig viktigere å få til enighet med Statens vegvesen om at jernbanen skulle komme først i de korridorene der de antar at konkurranseflatene er størst. En forskyvning av Vegvesenets utbyggingsplaner var viktig for jernbanens muligheter til å posisjonere seg i dette markedet.

### **3.3 Ledelsesinvolvering og forankring**

I det store og hele er det sammenfall mellom hvordan etatene selv opplever egen etats arbeid med og ledelsens involvering og hvordan de andre etatene har oppfattet det.

Det er Statens vegvesen som har prioritert dette arbeidet høyest. De har satt av flest folk, og NTP-arbeidet har vært en del av deres ordinære planprosess. Samtidig har de flest folk å ta av og lengst erfaring med denne typen planlegging. Ledelsen har vært klart involvert og arbeidet har vært godt forankret i egne avdelinger og i vegkontorene .

Også Jernbaneverket har prioritert arbeidet høyt. De har imidlertid færre folk som vanligvis arbeider med transportplanlegging. Forankringen i egen organisasjon var svakere enn i Vegdirektoratet. Ledelsesinvolveringen har vært varierende, både med hvem som fungerte som leder og over tid. Involveringen økte mot slutten av arbeidet.

Kystverket har klart minst erfaring med langtidsplanlegging og har færrest folk og ressurser å sette av til arbeidet. Det er en liten del av Kystverket som i utgangspunktet er engasjert i samferdselsplanlegging. Det har nok bidratt til at forankringen i egen etat har vært svak. Likevel har de etter forholdene prioritert arbeidet høyt. Kystdirektøren har vært direkte og personlig engasjert i arbeidet.

Luftfartsverket har prioritert dette lavest. Det var ingen kobling til de ordinære planprosessene i etaten. Forankringen var dermed svak, og ledelsen og styret har vært lite involvert.

### **3.3.1 Vegdirektoratet**

Det er i stor grad det ordinære planapparatet i Statens Vegvesen som også har arbeidet med etatens innspill til Nasjonal transportplan. Ansvar for det tverretatlige arbeidet ble lagt til Plan- og budsjettstaben, som ble supplert med folk fra andre avdelinger. Denne gruppen var sekretariatet for Nasjonal transportplan og hadde samtidig ansvaret for å koordinere det interne arbeidet i Statens vegvesen.

Plan- og budsjettstaben sendte oppdrag til de øvrige avdelingene i Vegdirektoratet, og ansatte i andre avdelinger ble trukket inn i arbeidet etter behov. Blant annet deltok ansatte i MISA – Miljø og samfunnsavdelingen – og i Utbyggingsavdelingen, særlig stamvegkontoret, direkte i arbeidet i enkelte av NTP- gruppene. Dette gjorde at Vegdirektoratet i enkelte grupper stilte med flere representanter enn de som formelt var oppnevnt som medlemmer. Som en deltaker beskriver det: ”De andre etatene møtte en hær fra Vegdirektoratet.”

Det er heller ikke tvil om at Statens vegvesen hadde en sterk involvering fra ledelsen i arbeidet med NTP. Dette er et uttrykk for at NTP er viktig for Statens vegvesen. Den friheten den enkelte hadde i NTP-arbeidet, var innenfor rammer satt av det ordinære beslutningssystemet i Statens vegvesen. Mye tyder derfor på at Statens vegvesen hadde klare oppfatninger om hva som kunne ”gis” i forhandlinger og hvilke interesser som skulle stå fast. En informant gir dette eksemplet på hvordan forholdet mellom representantene i gruppene og Vegdirektoratet var:

”I gruppa ble vi enige om at det var naturlig å se på den økonomiske fordelingen mellom etatene for to av innretningene. Så fikk Vegdirektoratet behandle det – de fikk akseptere det eller ikke. Mange i Vegdirektoratet følte at det var vanskelig å gi noe til Jernbaneverket. Men gruppa kjørte sitt løp uten å forespørre etatene først. Dette var jo også regneøvelser, og ikke reelle alternativer. Da var det lettere å spise forslagene. At dette var regneøvelser ble tidlig tatt opp med Vegdirektøren og den rådgivende ledergruppa for å få aksept for å fordele penger.”

De som hadde ansvaret for NTP i Vegdirektoratet hadde løpende og direkte kontakt med Vegdirektøren også om konkrete formuleringer. Dette gjaldt for eksempel formuleringer om konkurranseflater og håndtering av usikkerhet ved transportmodellene. Vegdirektørens rådgivende ledergruppe (RLG) ble orientert med jevne mellomrom og saksdokumenter til denne gruppa gikk også til alle vegsjefene.

NTP ble også behandlet på vegsjefmøtene. Vegdirektoratet spilte aktivt på vegkontorene, slik de vanligvis gjør i de ordinære planprosessene. Vegdirektoratet sendte også ut veiledende økonomiske rammer til vegkontorene som utgangspunkt for deres prioriteringer. På den ene siden bidro det til realistisk planlegging for vegkontorene, på den andre siden skapte dette ulike utgangspunkt i forhold til de etatene som ikke opererer med fylkesfordelte rammer. Dette går også fram av evalueringen av den fylkesvise prosessen (TØI-notat 1138/1999, (Stenstadvold og Lerstang).

På noen områder var vegsjefene direkte inne i vurderingen av hva Statens vegvesen skulle legge inn i NTP. Dette gjaldt vektleggingen av investeringsprofilen – om det skulle legges vekt på stamveger eller riksveger – og om det skulle satses mer på drift og vedlikehold framfor investeringer, samt hvor mye vekt som skulle legges på miljø- og trafikksikkerhetstiltak i den anbefalte strategien.

For dem som satt i direkte forhandlinger med de øvrige etatene i NTP-prosessen, har denne sterke forankringen og ledelsesinvolveringen to sider. På den ene siden kunne det være viktig å unngå for snevre pålegg og mandat fra det interne beslutningssystemet, som til tider var mer opptatt av å ivareta vegperspektivet mens deltakerne i det tverretatlige samarbeidet i større grad måtte legge tverretatlige hensyn til grunn. I tillegg tar omfattende interne prosesser tid. På den andre siden kunne det være en styrke å vise til at det står en samlet etat bak synspunktene.

### **3.3.2 Jernbaneverket**

Jernbaneverket har klart færre folk som vanligvis arbeidet med planlegging enn det Vegdirektoratet har. Det var det som den gangen het Avdeling for strategi og miljø, som hadde ansvaret for NTP-arbeidet. Men ikke alle i avdelingen var involvert i arbeidet, og de som arbeidet med NTP hadde også andre oppgaver å ivareta samtidig. En informant viser til at Jernbaneverket hovedsakelig er en driftsorganisasjon, hvor løpende driftsoppgaver tar det meste av oppmerksomheten.

Informanter fra Jernbaneverket mener at det ble lagt stor vekt på NTP og at arbeidet ble prioritert. Det har likevel ikke vært mange personer direkte involvert ut over de som satt i de enkelte NTP-gruppene. Noen av disse har heller ikke hatt andre fagpersoner å samarbeide med i egen etat.

Som følge av at det ble gjennomført et organisatorisk skille mellom Jernbaneverket og NSB, skiftet Jernbaneverket leder under prosessen. I praksis førte overgangen til at det var tre ulike etatsledere som fungerte i perioden. Det er mye som tyder på at Jernbaneverkets ledelse i mindre grad enn Statens vegvesens var løpende og direkte involvert i arbeidet. Involveringen varierte over tid. Dette kan ha sammenheng med lederskiftet, men også med hvilke saker som var til behandling i den tverretatlige prosjektgruppa. Involvering av ledelsen økte etter hvert som det forelå konkrete utkast til dokumenter – blant annet utfordringsdokumentet – og særlig da arbeidet med fordelingen av rammene startet i innretningsgruppa og den tverretatlige prosjektgruppa begynte arbeidet med anbefalt strategi.

Jernbaneverkets anbefalte strategi og hovedprioriteringer har vært oppe på nesten alle ledermøtene, som består av toppledelsen, regionlederne, avdelingslederne på hovedkontoret og lederne for forretningsenhetene. I tillegg har arbeidet med NTP vært tema på møtene stabslederne på hovedkontoret har med Jernbanedirektøren. Disse møtene ble brukt både til informasjon og avklaring av forhandlingsmandat. Under sluttbehandlingen av forslaget til Nasjonal transportplan var ledergruppa tungt inne. Regionsjefene har også spilt en rolle i arbeidet med de lokale

utfordringsdokumentene og ved å hente opp de prosjektene som skulle legges inn i anbefalt strategi og de alternative innretningene.

Enkelte informanter fra Jernbaneverket gir uttrykk for at de kunne tenkt seg en sterkere involvering både fra ledelsen og resten av etaten. Som en informant sier:

”Vi ble sjelden overprøvd (av ledelsen). Egentlig føler jeg at vi har sluppet litt for lett. Vi kunne godt ha hatt litt mer motstand internt, og slik fått bedre kvalitetssikring.”

### **3.3.3 Kystverket**

I praksis var det bare en person i Kystverket som arbeidet tilnærmet kontinuerlig med NTP. Andre medvirket i faser av prosessen og Kystdirektøren var selv sterkt engasjert i arbeidet. Det ble formelt etablert en egen prosjektgruppe i direktoratet, satt sammen av medarbeidere fra flere avdelinger. Avdelingslederne, distriktssjefene og Kystdirektøren fungerte som styringsgruppe. I praksis viste det seg vanskelig å engasjere alle enhetene i arbeidet og de som arbeidet med planen, ble sittende mye alene med arbeidet. Informanter fra Kystverket tegner et bilde av en organisasjon som mobiliserte alle de planressursene de hadde – problemet er at svært få i Kystverket har erfaring, kompetanse og interesse for langsiktig transportplanlegging. Kystverket mener også at det ikke fantes budsjettmidler til å mobilisere mer kapasitet og kompetanse. Kystverket framstår som en etat der arbeidet med NTP hadde dårlig generell forankring i egen etat, men med en sterk ledelsesinvolvering. Kystdirektøren var direkte inne i tekstutforming og var personlig meget engasjert i NTP-arbeidet.

### **3.3.4 Luftfartsverket**

Mens de andre etatene gir uttrykk for at de har prioritert NTP så høyt som det lot seg gjøre, innenfor de ressursene de rådde over, sier Luftfartsverkets informanter at de ikke prioriterte dette arbeidet høyere enn høyst nødvendig. En informant sier:

”Vi måtte spørre oss om hva som ligger i dette for oss. Vår nytte av Nasjonal transportplan er marginal: Vi får ikke mer penger, vi har få felles prosjekter, det var en sein utvikling av metoder, selv om det kom noe ut av det til slutt. Dette var et så vegspesifikt opplegg at det prega vår prioritering av arbeidet. Vi arbeidet med å få våre problemstillinger inn i utkastet til retningslinjer, for eksempel våre rammebetingelser og inntekter. Det brukte vi mye tid på. For oss har NTP ingen betydning. Vi får verken mer eller mindre penger.”

En annen sier:

”Etter at vi hadde så mange runder om retningslinjene, ble lista lagt lavere for oss. Våre greier ruller og går. NTP dreier seg om veg og bane – de kan diskutere penger. Vi er interessert i knutepunkter, men det er begrenset i forhold til de andre. Vi var frustrerte over vår rolle i dette. Vi kunne gjort som i Sverige, der Luftfartsverket deltok i begrenset grad”.

Denne holdningen avspeiler seg både i hvor mange som faktisk var involvert i arbeidet (3 – 4 personer) og hvordan man forankret arbeidet med NTP i forhold til resten av etaten.

De som arbeidet med NTP hadde som ambisjon å trekke de som vanligvis arbeidet med luftfartsplanen og infrastrukturplanleggingen inn i arbeidet med NTP. Dette lyktes de ikke med, fordi plansyklusene ikke er tilpasset hverandre. Det er først etter at etatens forslag til NTP var ferdig, at Luftfartsverket er i stand til å levere konkret planunderlag til Samferdselsdepartementet. Dermed ble også arbeidet med NTP hengende løsrevet fra det ordinære planarbeidet i etaten.

Verken styret eller Luftfartsdirektøren var tungt inne i prosessen.

### **3.4 Oppsummering**

Statens vegvesen har spilt den absolutt viktigste rollen i arbeidet. De har prioritert arbeidet høyest, ble tillagt rollen som koordinerende etat og skulle lede det tverretatlige arbeidet. Flere informanter fra de øvrige etatene opplevde at NTP-arbeidet ble ”vegdominert”. Ut fra det som var forutsetningene for arbeidet, hvilke interesser som står på spill for etatene samt forskjeller i størrelse, erfaring og kompetanse, kan man spørre om denne ”vegdominansen” var større enn det man skulle forvente. Statens vegvesen har hatt en sterk forankring ved at NTP-prosessen ble koblet opp mot det ordinære planarbeidet. Ledelsen var involvert i arbeidet på vanlig måte.

Jernbaneverket har klart sett interesser av å delta aktivt i NTP-arbeidet. Det er denne etaten som i størst grad har kunnet ”snakke samme språk” som Statens vegvesen. Mye av de konkrete diskusjonene i gruppene har gått mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket. Jernbaneverket har prioritert arbeidet, men har likevel hatt færre ressurser å sette inn enn det Statens vegvesen har hatt. Ledelsesinvolveringen har vært varierende, og den interne forankringen har vært noe lavere enn for Statens vegvesen sin del.

Kystverket har vært en ivrig og entusiastisk deltaker i det tverretatlige samarbeidet. Ledelsesinvolveringen har vært usedvanlig god – noe som gjerne gir uttrykk for hvor viktig etaten ser på arbeidet. Kystverket har derimot absolutt minst ressurser og kompetanse å spille på, og stilte dermed med et handikap. Ut fra forutsetningene har etaten prioritert arbeidet høyt.

Luftfartsverket har ikke prioritert arbeidet med NTP. De har ikke koblet NTP til den ordinære planprosessen i etaten, ledelsesinvolveringen har vært lav og forankringen av arbeidet ut over den lille gruppa som arbeidet konkret med NTP, har også vært svak.

Generelt har alle etatene bidratt med innspill i arbeidet, men det meste er likevel arbeidet fram i Vegdirektoratet. Vegdirektoratets representanter i gruppene bearbejdet også innspillene fra de andre etatene.



### **3.4.1 Organisering og samarbeid**

Etatene har samarbeidet nært om framstillingen av de mer generelle transportpolitiske spørsmålene. Dette har bidratt til en felles virkelighetsoppfatning og –forståelse. Etatene har lært å kjenne hverandres utfordringer og tankesett. Av enkelte framholdes dette som et av de viktigste biproduktene av prosessen, og har lagt et godt grunnlag for et videre samarbeid om nasjonale transportplaner. Etatene har også gjennom arbeidet identifisert kunnskapshull og behov for videre felles utredning, blant annet for å få fram modeller for sammenlignbare virkningsberegninger på tvers av sektorene. Etatene skal også samarbeide om handlingsprogrammene. Om etatene lykkes med dette, kan NTP-arbeidet vise seg å få større konkret betydning for utviklingen av samferdselssektoren enn det selve NTP-arbeidet i denne omgangen fikk.

Etatene har gått hverandre lite på klingen på de områdene som oppfattes å være de enkelte etatenes ansvar. Dette begrunnes av aktørene selv med respekt for hverandres faglige vurderinger. Vi vil imidlertid tro at de som satt med ansvaret for NTP-arbeidet, raskt kom fram til at en reell involvering i hverandres ansvarsområder både ville krevd mer tid enn det som var til disposisjon, og at samarbeidet kunne blitt adskillig mer konfliktskyt.

Det er Kystverket som gir mest uttrykk for at de ønsket en bredere omtale av egne saker i den felles framstillingen av anbefalt strategi, og at de hadde ønsket større innflytelse over andres prioriteringer, særlig Vegvesenets. Luftfartsverket plasserer seg på den motsatte kanten. De ønsket å begrense arbeidet med NTP mest mulig, de så ikke at de hadde særlig interesse av arbeidet og konsentrerte seg for det meste om å få fram en beskrivelse av luftfartens generelle konkurransevilkår, særlig spørsmålet om særnorske avgifter (seteavgifter).

Det er Luftfartsverket og Kystverket som er mest kritiske til vegdominansen i arbeidet. Samtidig er det disse to etatene som enten har valgt å prioritere arbeidet lavt eller ikke har hatt ressurser å sette av til det. Det kan synes som at det er de som har valgt å prioritere arbeidet høyest, som også er mest fornøyd med resultatet. Selv om Kystverket ikke hadde erfaring med denne typen planlegging og hadde få ressurser å sette av, gir de uttrykk for at erfaringene fra arbeidet stort sett er positive. Også Statens vegvesen og Jernbaneverket gir uttrykk for at Kystverket i mange sammenhenger spilte en positiv og konstruktiv rolle. Luftfartsverket på sin side ser ikke at de har noen særlig rolle å spille i dette arbeidet, og er den etaten som er absolutt mest kritisk til både NTP-prosessen og innholdet.

Jernbaneverket ser klare svakheter ved organiseringen og måten planprosessen ble lagt opp. De har likevel en positiv grunnholdning til arbeidet og så i utgangspunktet at de hadde noe å hente – både i kompetanseoverføring og i muligheten for å kunne overføre penger fra Statens vegvesen til seg.

Slik har både Jernbaneverket og Kystverket sett klare egeninteresser i å delta i arbeidet. Luftfartsverket var meget klar på at de ikke så noen interesse i NTP-arbeidet og at de ønsket at dette for deres del skulle være en engangsforeteelse.

Statens vegvesen gir et noe mer blandet bilde av egne interesser og avveininger. Dette gjelder særlig i forhold til hvordan rollen som koordinator og leder for arbeidet skulle løses samtidig som egne etatsinteresser skulle ivaretas.

Statens vegvesen er en stor etat, med lang erfaring med denne typen planlegging. Etaten valgte å legge NTP-arbeidet tett opp til det som er vanlig planleggingsprosedyre. Dette førte til at de interessekonfliktene og avveiningene som vanligvis må håndteres i de interne prosessene, også kom til overflaten i det tverretatlige samarbeidet. Flere representanter for andre etater forteller at det til tider foregikk like mye forhandlinger og tautrekking mellom ulike representanter fra Statens vegvesen som mellom Vegdirektoratet og andre etater.

Denne beskrivelsen gir en klar nyansering av bildet av Statens vegvesen som en enhetlig aktør som søker å fremme klare og entydige etatsinteresser. Når de øvrige etatene i flere sammenhenger påpeker at NTP-sekretariatet eller enkeltpersoner i samarbeidet fremmet "vegperspektivet", vil det antakelig fra Vegdirektoratets ståsted ikke være snakk om *ett* vegperspektiv. Mye tyder på at Vegdirektoratets representanter i gruppene hadde stor frihet til å gjøre det de selv mente var riktig for å bidra til at det tverretatlige arbeidet skulle bli vellykket. Denne friheten måtte på den andre siden veies mot det ansvaret de hadde for å koordinere og ivareta egne etatsinteresser. Til tider kunne dette skape konflikter mellom dem som var satt til å delta i de ulike gruppene fra Vegdirektoratet side og dem som representerte "hjemmebasen".

Når enkelte representanter for andre etater gir uttrykk for at de til tider følte presset mot NTP-gruppene fra "kjernen" i Vegdirektoratet, kan dette nettopp være uttrykk for at Vegdirektoratets representanter i arbeidet var satt til å ivareta to ulike roller: Både bidra til det tverretatlige og til å ivareta egen etats interesser. Hvis Vegdirektoratet hadde løst denne rollekonflikten ved kun å vektlegge egne interesser, ville ikke de øvrige etatene opplevd divergerende oppfatninger fra Statens vegvesen. Det som for andre etater kan oppleves som "utidig press" kan være uttrykk for at konfliktene ikke blir avgjort på kammerset.

Vegdirektoratets representanter gir også uttrykk for at de ofte opplevde som sitt eneansvar å sørge for det tverretatlige perspektivet. Nettopp fordi de skulle lede prosessen, var størst og objektivt sett "dominerende", kunne de øvrige etatene lene seg mer tilbake. Når styrkeforskjellene mellom aktørene er så store som i dette tilfellet, blir det lett til at en blir tillagt rollen som "storebror" – med de fordeler og ulemper det innebærer. Fordelen er å få satt sitt stempel på det meste av det som produseres. Det er også vanskelig å se for seg et felles dokument som klart skulle stride mot Vegdirektoratets interesser. Ulempen er at man må legge mer demper på å fremme egne interesser enn om man ikke var tillagt denne rollen.

Flere etater mener for eksempel på at NTP-prosessen var tilpasset de interne prosessene i Statens vegvesen. Tidsfrister og framdriftsplan ble etter deres mening satt opp slik at det passet med Vegdirektoratets møteplan og vegsjefmøtene. For Vegdirektoratet ser bildet annerledes ut. De opplevde at det var vanskelig å få engasjert de andre etatene i framdriftsplaner for arbeidet, og at de andre etatene la mindre vekt på å forankre prosessen internt.

Det går igjen i alle gruppene – med unntak av Virkningsberegningsgruppa – at arbeidet var dominert og preget av Vegdirektoratet. Denne dominansen ble imidlertid strukturert inn i prosessen i og med at Statens vegvesen ble satt til å lede arbeidet og også satt med sekretariatsansvaret.

Flere fra de andre etatene er opptatt av at arbeidet burde vært organisert på en mer ”nøytral” måte – enten ved et reelt tverretatlig sammensatt sekretariat som ikke ble fysisk plassert hos noen av etatene, eller ved at et uavhengig organ ble satt til å lede arbeidet. Flere trekker fra det svenske SIKKA – Statens institut för kommunikationsanalys – som et eksempel til etterfølgelse også for Norge.

Vi er imidlertid usikker på om en annen organisering ville løse de problemene etatene opplevde med arbeidet. Å legge hovedansvaret for utenfor etatene – for eksempel ved et slags SIKKA – kan gi et svakere eiendomsforhold til produktet og prosessen enn når det er etatene selv som står ansvarlig<sup>12</sup>.

Å sette sammen et reelt tverretatlig sekretariat bestående av representanter fra etatene, kunne vært en løsning. Det ville imidlertid krevd at etatene avgir sentrale og erfarne medarbeidere til et slikt sekretariat og at forankringen bakover til egen etat blir ivaretatt.

Man bør imidlertid skille mellom sekretariat og ansvar for ledelsen av det tverretatlige samarbeidet. Selv om enkelte erfaringer kan tale for et tverretatlig sammensatt sekretariat, kan det være sterke grunner til at det formelle ansvaret både for framdriften og det endelige produktet klart ligger hos etatene som sådan, og at en av dem får lederoppdraget. ”Nøytral” ledelse og ansvar kan lett åpne for at etatene kan distansere seg fra prosessen og produktet.<sup>13</sup>

Det er uansett vanskelig å tenke seg en planprosess hvor Statens vegvesen *ikke* ville være den dominerende aktøren. Det kan også være at Vegdirektoratet la mer bånd på seg i denne prosessen enn de ville gjort om de ikke hadde det eksplisitte ansvaret for å ivareta helheten og felles interesser. En mulighet er å sette sammen et tverrsektorielt sekretariat, og fortsatt la det formelle ansvaret ligge hos etatslederne, med Vegdirektoratet som den utøvende ledelsen.

### **3.4.2 Avveining mellom virkemidler og tilpasning av planene?**

Kystverket og Luftfartsverket har ikke verktøy for å gjøre den typen virkningsvurderinger som det er lagt opp til i Nasjonal transportplan. Heller ikke virkningene for Jernbaneverket og Statens vegvesen er direkte sammenlignbare. Det var derfor ikke mulig å legge virkningsberegninger til grunn for en vurdering av effektivitet på tvers av transportformene. Etatene har heller ikke i noen særlig utstrakt grad beskrevet mulige virkninger på en mer kvalitativ måte. Den begrunnelsen som oppgis av enkelte informanter er dels at konkurranseflatene mellom transportformene er for små til at det er særlig å hente på overføring av

---

<sup>12</sup> Dette er en av konklusjonene fra en tilsvarende evaluering fra den svenske innretningsplanleggingen. (Lauridsen og Ravlum, 2000).

<sup>13</sup> I Sverige ble mye av ansvaret for innretningsplanleggingen lagt til SIKKA (Statens institut för kommunikationsanalys). En analyse av denne prosessen viste at det i første rekke var SIKKA som måtte drive fram arbeidet og ta diskusjonene med de enkelte etatene (Lauridsen og Ravlum, 2000)

trafikk mellom transportformene og dels at målene for transportpolitikken er så sammensatte og til dels motstridende, at en kvalitativ vurdering vil være vanskelig å enes om.

I arbeidet med de alternative innretningene foregikk det en reell diskusjon mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen om hvilke prosjekter som skulle plasseres i de respektive innretningene. Anbefalt strategi ble derimot utarbeidet i de enkelte etatene, løstrevet fra arbeidet med de alternative innretningene. Det har dermed ikke foregått noen reell tilpasning mellom etatene i den delen av anbefalt strategi som omhandler egne tiltak og virkemidler. Forslaget om å la jernbaneinvesteringene komme før veginvesteringene i tid i Sør- og Vestkorridoren (Osloområdet), er det nærmeste etatene har gått i å tilpasse sine planer til hverandre.

Vi må derfor konkludere med at samarbeidet ikke har vært i tråd med det vi kalte et reelt substansielt samarbeid (se side 2), der kravet var at etatene i tillegg til å komme fram til en omforenet problemforståelse, også skulle vurdere de ulike etatenes tiltak opp mot hverandre, samordne dem og tilpasse dem til hverandre.

Vi vil hevde at prosessen mellom etatene ville ha blitt adskillig vanskeligere om de var blitt pålagt å komme fram til en annen fordeling av rammene enn den inneværende fordelingen. Vi vil tro at institusjonsforsvaret ville ha blitt mobilisert i mye større grad enn det som faktisk skjedde. Det kunne også ha gått ut over viljen til å skrive seg sammen om en del andre formuleringer. Slik etatene løste oppgaven, kunne de illustrere at det var mulig med en annen fordeling gjennom to av de alternative innretningene, men likevel holde rammediskusjonen unna den anbefalte strategien. Pålegget fra departementene om å gi vurderinger av innsatsen innenfor reduserte rammer (marginalbetraktninger) gir likevel departementene bakgrunnsinformasjon til *sin* vurdering av rammene i den endelige stortingsmeldingen.

Flere av dem som deltok i arbeidet med anbefalt strategi, viser også til at reelle vurderinger av innsatsen mellom etatene, og ikke minst muligheten til å hente ut fordeler av en samordning av innsatsen, krever planlegging på lavere beslutningsnivå enn det nasjonale. De nasjonale modellene klarer ikke å fange opp begrensede geografiske områder der konkurranseflatene kan være store. Flere mener også at utvikling av knutepunkter hadde egnet seg godt til vurderinger og prioriteringer mellom etatene. Det er det imidlertid svært vanskelig å gjøre gjennom en omfattende nasjonale planlegging.

Selv om etatene i liten grad har latt sine egne investeringsplaner bli påvirket av det tverretatlige samarbeidet om Nasjonal transportplan, er det åpenbart at arbeidet i seg selv har ført til en tilnærming mellom etatene. Det har etter eget utsagn blitt seg mer bevisst faglige ulikheter og felles transportpolitiske utfordringer som i neste omgang kan danne et bedre grunnlag for et dypere tverretatlig samarbeid – både om neste Nasjonale transportplan og om konkrete felles oppgaver, for eksempel utvikling av modeller og plansystemer.

## 4 Åpenhet og medvirkning

For første gang skulle forslagene fra etatene til departementene være offentlige. Bred medvirkning og åpenhet i prosessen var en sentral målsetting for Regjeringen.

Uten unntak er informantene fra etatene positive til at forslaget skulle være offentlig. Etatene ser det som en fordel at deres synspunkter blir offentlig tilgjengelig og en del av den politiske debatten. Også tidligere har stortingspolitikere lagt vekt på de faglige rådene fra underliggende etater som begrunnelse for sine standpunkter i stortingsbehandlingen. Da har de imidlertid fått tak i forslaget fra for eksempel Vegdirektoratet, ad omveger (Ravlum og Stenstadvold, 1997).

De fleste informantene mener at det at forslaget skulle være offentlig ikke har påvirket selve innholdet. Likevel mener mange at etatene kanskje la større vekt på å komme fram til enighet og på å stå sammen utad. I ett tilfelle – uenigheten mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen om midlene fra Oslopakke 2 kunne legges til Jernbaneverkets ramme – ble det brukt som argument mot dissens og for enighet, at offentligheten ikke ville forstå dissensene.<sup>14</sup> At dokumentet skulle være lett tilgjengelig fikk også betydning for omfanget og framstillingsformen. Noen mener i tillegg at etatene kanskje la mer vekt på å beskrive viktigheten av virkemidler utenfor eget ansvarsområde og å trekke fram begrensningene i egne virkemiddel, når forslaget skulle være offentlig.

### 4.1 Referansegruppas innvirkning

Etatene er gjennomgående positive til den rollen referansegruppa spilte<sup>15</sup>. De mener referansegruppa fikk inn synspunkter og tilnæringsmåter som etatene ikke automatisk inkluderer. Det er særlig Syklistenes Landsforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon som trekkes fram som organisasjoner som har bidratt med en noe annen innfallsvinkel.

Flere fra etatene trekker fram at referansegruppa klarte å holde seg på et overordnet nivå i sine drøftinger. De fikk til dels uferdige dokumentutkast til drøfting på møtene, og bidro gjennom innspill på møtene til å skjerpe etatene i arbeidet med å få fram dokumenter som var lesbare. Ingen av etatene viser til spesielle saker som referansegruppa bidro til å endre det substansielt.

---

<sup>14</sup> Denne diskusjonen omtales i kapittel 6.2.3

<sup>15</sup> Referansegruppas sammensetning er omtalt i kapittel 3.1.

#### **4.1.1 Referansegruppas syn på arbeidet**

Vi har gjennomført intervjuer med fire medlemmer av referansegruppa: Tre representanter for brukerorganisasjonene eller -bedriftene, en representant for de andre offentlige etatene og en representant for kommuner og fylker. En informant fra de andre organisasjonene ønsket ikke å møte til intervju. Et så lite utvalg gjør at vi må være varsomme med å trekke mange generelle konklusjoner fra referansegruppas arbeid. Vi vil derfor først og fremst konsentrere oss om de punktene der informantene gir sammenfallende vurderinger og framstillinger.

Referansegruppa møttes en håndfull ganger i løpet av prosessen. Det var den tverretatlige prosjektgruppa som innkalte og ledet møtene i referansegruppa. Medlemmene av referansegruppa sier at de på alle måter hadde inntrykk av å møte NTP-organisasjonen som sådan og etatene samlet.

NTP-organisasjonen sendte tekstforslag ut til referansegruppa og ba om tilbakemeldinger, både i møtet og i form av skriftlige innspill. Referansegruppas medlemmer gir uttrykk for at etatene hadde en åpen holdning til de innspillene organisasjonene kom med, men også organisasjonene er tvilende til om deres innspill har hatt noen reell innvirkning på produktet. I motsetning til hva etatene gir uttrykk for, mener noen av referansegruppas medlemmer at drøftingene i referansegruppa ble for lite overordnet og for mye knyttet opp til tekstforslagene.

Det er et tilbakevendende tema blant referansegruppas medlemmer at gruppa var for stor til reell meningsutveksling. Møtene fikk dermed mer form av informasjons- enn arbeidsmøter. Organisasjonene løftet fram sine hjertesaker og fremmet sine særstandpunkter i tur og orden. Etatene ga ikke på møtene uttrykk for hvordan de ville behandle innspillene eller hvordan de stilte seg til forslagene, men noterte seg synspunktene. Sammensetningen av gruppa gjorde også at synspunktene sprikte dem i mellom. En informant beskriver arbeidsformen på denne måten:

”Møtene var store og ”show-preget”. Det var viktig for enkelte å prate mye fordi de her hadde et stort publikum. Det var mellom 20 og 30 tilstede og organisasjonene ”talte til forsamlingen”. Etatene var også tilstede. Det gjorde at man kunne nå mange på en billig måte ved å legge fram synspunktene sine.

Etatene kom med sine dokumenter - så langt som de var kommet. De ble kommentert i salen. Det ble en slag muntlig høring. Etatene orienterte oss. Det var de flinke til. Så ble det en samtale – men den bar mest preg av syning. Alle var opptatt av å få fram sine interesser, og ba om at det eller det burde omtales slik eller slik. Jeg tror det var relativt begrensa hva som ble justert i teksten etter møtene.

Det var ei stor gruppe. Den var vanskelig å håndtere hvis man ville bruke den til reell medvirkning. Vi fikk sagt det som var viktig, men om det har betydning, er jeg mer usikker på.”

Denne beskrivelsen er sammenfallende med den også de andre informantene gir. Likevel mener medlemmer av referansegruppa at gruppa antakelig bidro positivt med en del faktaopplysninger og til at formen og argumentasjonen i dokumentene fra etatene ble bedre. Det er særlig Syklistenes Landsforbund som framheves som

mest aktive, og flere mener at de hadde avgjørende innvirkning på det som ble stående i forslaget til Nasjonale transportplan om en nasjonal sykkelstrategi.

#### *4.1.1.1 Økt eller redusert innflytelse?*

Vi har spurt medlemmer av referansegruppa om denne måten å organisere medvirkning på, bidrar til å øke deres innflytelse over planprosessen. Det synes som det går et skille mellom de organisasjonene som er klare bruker- eller bransjeorganisasjoner og de andre. Bransjeorganisasjonene har stort sett et godt og nært samarbeid med "sine" etater, og oppfatter ikke deltakelse i referansegruppa som å øke deres reelle innflytelse over etatens prioriteringer. Noen gir også klart uttrykk for at det ikke var møtene i referansegruppa som var viktig, men den kontakten de hadde med etatene utenom dette arbeidet.

Flyselskapenes Landsforening ser ut til å være i en særskilt god posisjon overfor "sin" etat. Luftfartsverket opprettet en egen referansegruppa med sin bransjeorganisasjon og de større medlemsbedriftene.. Her drøftet de seg i stor grad fram til felles standpunkt. Tekstutkast og innspill som Luftfartsverket tok inn i det tverretatlige arbeidet, ble gjerne drøftet i denne referansegruppen på forhånd.

Også Jernbaneverket hadde tett kontakt med NSB BA. Det var imidlertid nedfelt i retningslinjene at Jernbaneverket hadde et spesielt ansvar for å trekke NSB BA inn i prosessen. Deltakelsen i referansegruppa synes ikke å ha vært spesielt viktig, sammenlignet med den direkte kontakten med Jernbaneverket.

Det kan virke som at for de organisasjonene som ikke er bransje- eller brukerorganisasjoner, representerer referansegruppa en ekstra mulighet for innflytelse. Noen av disse har ikke tidligere vært inne i planprosessene i etatene, og har gjennom dette fått en unik mulighet til både å lære etatene å kjenne og å fremme sine synspunkter. Syklistenes Landsforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Naturvernforbundet trekkes fram av flere som særlig aktive i referansegruppas arbeid.

Det kan også synes som det går et skille mellom bransjeorganisasjonene og de andre i synet på om det at det lages en felles tverretatlig plan øker eller reduserer deres innflytelse. Bransjeorganisasjonene er tilbøyelig til å mene at det er lettere å fremme sine synspunkter, og ikke minst få gjennomslag for dem, når de skal håndtere en og en etat. Når også etatene må samordne og avstemme sine synspunkter, blir det vanskeligere å få ivaretatt spesielle interesser.

Disse organisasjonene mener også at referansegruppa med fordel kunne vært delt opp, slik at bransje- og brukerorganisasjonene hadde hatt et eget forum. Likevel ser de fordelene ved å møte de "andre" – å høre deres synspunkter, men ikke minst fremme egne synspunkter overfor dem.

#### **4.1.2 Havneinteressene ivaretatt gjennom Kystverket?**

Kystverket arbeidet tidlig for at Havneforbundet skulle være med i den tverretatlige prosjektgruppa. Argumentet var at det i hovedsak er de kommunale havnevesen som er aktør på havnesida. Dette fikk ikke Kystverket gjennomslag for og det ble foreslått at Havneforbundet skulle være medlem av den eksterne referansegruppa. Kystverket var særlig opptatt av å holde tett kontakt med de øvrige aktørene på sitt område. Det ble blant annet oppnevnt egne

kontaktpersoner i Sjøfartsdirektoratet som Kystverket holdt kontakt med gjennom prosessen. I tillegg ble NTP drøftet på møter i Kontaktutvalget for fartøy og havn, hvor Havneforbundet, terminaleierne og rederiene er representert. Kystverkets deltakere i NTP-arbeidet opplever det som problematisk først å ikke få gjennomslag for at Havneforbundet skulle trekkes mer direkte inn i prosessen, og i etterkant å bli kritisert for at nettopp disse interessene ikke ble godt nok ivaretatt.

#### *4.1.2.1 Offentlige etater og virksomheter i en skvis?*

De offentlige etatene og virksomhetene som satt i referansegruppa kom i en noe spesiell situasjon. Jernbaneverket skulle i følge retningslinjene ha tett kontakt med NSB BA. I tillegg sendte NSB BA innspill direkte til NTP-sekretariatet. Referansegruppa spilte dermed en marginal rolle for dem. NSB BA er godt fornøyd med kontakten med Jernbaneverket gjennom hele prosessen, også i arbeidet med departementenes retningslinjer. NSB BA mener at de likevel burde vært formell høringsinstans.

De tre direktoratene (Statens forurensingstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren) har i form av sitt forvaltningsansvar en spesiell rolle å spille i planprosesser av denne typen. De har blant annet tidligere vært formelle høringsinstanser på planforlagene. Den organiseringen det nå var lagt opp til, kan både formelt og uformelt ha redusert disse etatenes direkte innflytelse i planprosessen.

Disse direktoratene har tidligere også deltatt blant annet i arbeidsgrupper i Vegdirektoratet ved utarbeidelsen av veg- og vegtrafikkplanen. Det gjorde at de kom tidligere inn i prosessen enn det som var tilfelle gjennom referansegruppa. En informant sier:

”Slik det var nå, ble våre brev på linje med innspill fra de øvrige deltakerne. Hvis vi ikke hadde vært med i referansegruppa, hadde de kanskje sett våre innspill mer i kraft av at vi er direktorater. Det er mulig at denne organiseringen har svekket miljødirektoratenes rolle og autoritet.

Vi trodde at vi skulle skikkelig på banen i og med at det skulle lages en samlet plan. Vi sendte brev om hvordan vi ønsket innvirkning. Så hørte vi at vi skulle inn i referansegruppa. Da skjønnte vi at vi ikke ville få tidlig innvirkning eller særlig påvirkning.

Vi sendte heller skriftlige innspill til NTP-organisasjonen før eller etter møtene i referansegruppa. Dette var dels formelle brev og dels utformelle innspill til hjelp for dem. Det var flere organisasjoner som leverte skriftlige innspill. NTP-organisasjonen hadde en åpen dør og oppfordret oss til å komme med innspill.

Vi hadde to arbeidsmøter med transportetatene der vi utdypet det vi hadde skrevet i brevene. Dette opplevde både vi og etatene som positivt. Men også her kom vi for seint inn i prosessen. Vi ba om møtene, og transportetatene så at vi var forvaltningsmyndighet og at vi ikke kunne sidestilles med organisasjonene i referansegruppa.

(...) Denne organiseringen betyr svekket innflytelse for oss.”

Også noen av de andre deltakerne i referansegruppa synes det var rart at de tre direktoratene skulle delta på linje med interesseorganisasjoner. De mener likevel at det var en fordel for dem å få ta del i innspillene fra direktoratene og å få



kjennskap til deres faglige synspunkt. Flere mener likevel at det ville vært naturlig å organisere inn de offentlige interessene på en annen måte.

## **4.2 Bruken av de lokale utfordringsdokumentene og fylkenes rolle**

Både det nasjonale utfordringsdokumentet og de fylkesvise utfordringsdokumentene skulle være underlag for forslaget til Nasjonal transportplan.

De fylkesvise utfordringsdokumentene ble i liten grad brukt i det tverretatlige arbeidet. I stor grad er det de enkelte etatene som har kontrollert sitt forslag til anbefalt strategi mot de fylkesvise utfordringsdokumentene for å forsikre seg om at de fanget opp de forslagene som var forenlig med den anbefalte strategien. I tillegg ble det fra NTP-sekretariatet utarbeidet et sammendrag av alle de fylkesvise utfordringsdokumentene. Men dette ble ikke systematisk brukt i arbeidet med forslaget til NTP.

Det er ikke mulig uten å gå nærmere inn på de fylkesvise prioriteringene, å konkludere med hvilken rolle fylkenes prioritering reelt sett har spilt i den sentrale prosessen. Vi vil anta at dette også vil variere mellom etatene. Statens vegvesen har for eksempel lang tradisjon på å trekke vegkontorene tett inn i planleggingen også på sentralt nivå og vegkontorene har tett kontakt med de fylkespolitiske myndighetene.

### **4.2.1 Fylkenes behandling av forslaget til NTP**

TØI-notat 1138/1999 inneholder en evaluering av prosessen med de fylkesvise utfordringsdokumentene, bygd på intervjudata fra Hordaland, Nordland og Vestfold. Etter at forslaget til NTP fra etatene forelå, har vi gjennomført en intervjurunde med en representant fra administrasjonen og to representanter fra fylkestingene i de samme fylkene, samt med en representant fra administrasjonen i Bergen kommune. I tillegg har vi gått gjennom høringsuttalelsene fra de samme fylkene.

Vi har ønsket de lokale representantenes syn på om NTP-prosessen i større grad enn tidligere har sikret medvirkning og åpenhet. I tillegg har vi ønsket generelle synspunkter på bruken av alternative innretninger som metode og på innholdet i forslaget til NTP.

#### *4.2.1.1 Noe mer åpenhet og medvirkning*

Generelt er de fleste respondentene positive til at fylkene har fått anledning til å uttale seg om et helhetlig forslag fra etatene. Flere legger også vekt på at et forslag fra etatene forut for stortingsmeldingen, gjør det mulig å skille mellom det de oppfatter som faglige tilrådinger og de politiske forslagene fra departementene. Enkelte mener dette bidrar til å styrke den demokratiske prosessen og forankringen av planforslaget. De aller fleste mener at NTP-prosessen sikrer en bedre medvirkning fra kommuner og fylker enn tidligere planprosesser.

Det synes også å herske noe forvirring i fylkene om hvilken rolle de lokale gruppene som arbeidet med utfordringsdokumentene skulle spille i den videre

prosessen. I Vestfold ble denne gruppa også brukt i forbindelse med behandlingen av etatenes forslag til NTP. Vestfold fylkeskommune ønsker også å benytte denne gruppa, under fylkeskommunenes ledelse, i arbeidet med etatenes handlingsprogrammer. Hordaland har ikke videreført gruppa, mot fylkeskommunens ønske. Heller ikke i Nordland er gruppa videreført, men det er aktuelt å bruke den i arbeidet med ytterligere innspill til departementenes arbeid med stortingsmeldingen.

Fylkene har lagt vekt på å trekke kommunene med i høringsprosessen. Den korte høringsfristen gjorde dette vanskelig. To av fylkene har gjennomført ordinære høringsprosesser i kommunene, mens ett fylke i tillegg arrangerte regionale orienteringsmøter og et dagseminar for samferdselspolitikere i fylket. At den fylkesvise høringsrunden falt sammen med konstituering av nye fylkesting, har antakelig forsterket opplevelsen av korte tidsfrister.

Kommunene har i stor grad vært opptatt av konkrete lokale prioriteringer i sine høringsuttalelser og de avviker i liten grad fra de synspunktene som ble fremmet i forbindelse med de fylkesvise utfordringsdokumentene.

#### *4.2.1.2 Mest opptatt av den fylkesvise framstillingen*

Både representanter for politikerne og fra administrasjonen mener at bruken av alternative innretninger fremmer helhetstenking og bidrar til å illustrere ulike prioriteringer. Det framheves likevel at innretningene er vanskelig tilgjengelig og at det ikke er enkelt å koble innretningene til de konkrete prioriteringene i anbefalt strategi. Nasjonalt transportnett og storbyomtalen trekkes fram som positive nyvinninger, selv om enkelte opplever storbyomtalen som for Oslofokuseret. For eksempel mener man i Hordaland at Bergensprogrammet i for liten grad er omtalt i forslaget til NTP.

Det er den fylkesvise omtalen som har fått mest oppmerksomhet i fylkene. Generelt tar fylkesuttalelsene opp konkrete lokale prosjekter, manglende samsvar mellom egne prioriteringer og det etatene har lagt opp til, og følgelig et ønske om større økonomiske rammer.

Flere mener imidlertid at den fylkesvise omtalen i for stor grad faller tilbake til tradisjonelle sektorvise framstillinger, og at de ulike etatenes tiltak i for liten grad blir sett i sammenheng. Det vises til at etatene planlegger ”konkurrerende” prosjekter i fylkene, samtidig som en helhetlig prioritering og samordning mellom etatene burde foregå her. Enkelte trekker også fram at den fylkesvise framstillingen i forslaget til NTP kun inneholder en konkretisering av de fylkesfordelte veginvesteringen og dermed i liten grad avviker fra de tidligere veg- og vegtransportplanene. Flere representanter for administrasjonen i fylkene mener også at etatenes prioriteringer ikke er konkrete nok i planforslaget, og at det gjør det vanskelig å presentere et godt nok beslutningsgrunnlag for den politiske behandlingen i fylkene.

### **4.3 Oppsummering**

Både referansegruppas medlemmer og etatene er gjennomgående positive til det å ha ei referansegruppe og til referansegruppas rolle i prosessen. Etatene roses for å ha hatt en åpen holdning overfor referansegruppa. Etatene mener at

referansegruppa har bidratt til å skjerpe etatene i deres framstilling av stoffet og har også bidratt til å utvide perspektivet. Ellers mener referansegruppas medlemmer at de har hatt liten innvirkning på det substansielle innholdet og prioriteringene i forslaget til nasjonal transportplan. Unntaket er omtalen av en nasjonal sykkelstrategi.

Det er naturlig nok de organisasjonene som vanligvis ikke har tett kontakt med etatene i planprosessen som mener at referansegruppa har økt deres medvirkning og innflytelse. De offentlige etatene mener at deltakelsen i referansegruppa reduserer deres innflytelse sammenlignet med tidligere prosesser der de i større grad har kunnet bidra tidlig i prosessen og vært formelle høringsinstanser i egenskap av sin forvaltningsrolle.

For bransje- og brukerorganisasjonene synes deltakelsen i referansegruppa å verken ha økt eller redusert innflytelsen. Disse organisasjonene har tradisjonelt god kontakt med "sine" etater og har også nå brukt denne innflytelseskanalen. Det kan imidlertid virke som at det var lettere for disse organisasjonene å fremme sine interesser da etatene lagde sine egne planer og ikke måtte samordne og avveie synspunktene på tvers. Likevel er også disse organisasjonene gjennomgående positive til NTP-arbeidet og måten etatene håndterte referansegruppa.

En generell kritikk er at referansegruppa ble for stor og at møtene dermed mer bar preg av informasjonsmøter der den enkelte organisasjonen snakket for sine interesser, enn en reell drøfting av substans.

Alle mener at det var positivt for prosessen at etatenes forslag skulle være offentlig. Etatene mener stort sett at det ikke påvirket de reelle prioriteringene, men at det kanskje førte til at de la mer vekt på å komme til enighet og til at tiltak og virkemidler utenfor etatenes ansvarsområder fikk en bredere omtale enn de ellers ville fått.

Representantene for fylkene og kommunene uttaler seg generelt positivt om at de fikk anledning til å uttale seg om et helhetlig forslag fra etatene. Høringsrunden ble imidlertid i korteste laget, ikke minst fordi den falt sammen med konstitueringen av nye fylkesting. Generelt er fylker og kommuner opptatt av de konkrete fylkesvise omtalene i transportplanen og mindre av de mer generelle drøftingene. Enkelte savner likevel en bedre kobling mellom innretningene og omtalen av anbefalt strategi og den fylkesvise omtalen, som også oppfattes å være mer en vegomtale enn en omtale for samtlige transportformer. Mange mener også at det står en god del igjen før man får til en god samordning og helhetlig planlegging ut fra et regionalt perspektiv. De regionale utfordringsdokumentene spilte en marginal rolle for den sentrale prosessen.

Generelt mener fylkene og kommunene at deres medvirkning er bedret i denne prosessen, sammenlignet med behandlingen av tidligere sektorplaner og at også åpenheten i planprosessen bidrar til å styrke den demokratiske innflytelsen og forankringen.

## **5 Aktørenes oppfatning av institusjonelle forskjeller**

I kapittel 2 har vi gjort rede for en del institusjonelle forskjeller og hvordan vi antar at dette vil kunne påvirke etatenes interesser og kostnader ved samarbeidet. Vi antok, med støtte fra organisasjonsteori og institusjonelle teorier, at de som har størst interesse av samarbeidet og lavest kostnader knyttet til det, også vil gå mest aktivt inn i NTP-samarbeidet. Hvilke interesser etatene har av samarbeidet og hvilke kostnader det representerer, henger sammen med institusjonelle og organisatoriske forhold ved etatene.

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvordan aktørene selv mener at institusjonelle og organisatoriske forskjeller mellom etatene kan ha påvirket samarbeidet og etatenes interesse av å delta aktivt i NTP-arbeidet.

### **5.1 Ulik departementstilknytning**

Tre av etatene hører inn under Samferdselsdepartementet, mens Kystverket ligger under Fiskeridepartementet. Så å si alle informantene mener at dette ikke har hatt en direkte påvirkning for hvordan etatene samarbeidet seg i mellom. Flere av etatene har likevel inntrykk av at Kystverket i mindre grad enn de andre etatene kunne støtte seg til sitt departement i arbeidet. Informanter fra de andre etatene gir uttrykk for at de skal ha hatt bedre kontakt med sitt departement og Fiskeridepartementet skal ikke har prioritert NTP-arbeidet særlig høyt.

Samferdselsdepartementet har hatt den koordinerende rollen i forholdet mellom departementene og etatene i NTP-prosessen. Departementenes dialog med etatene har derfor i hovedsak gått gjennom Samferdselsdepartementet. Med den noe tilbaketrukne rollen som Fiskeridepartementet spilte, har Kystverket i stor grad måttet forholde seg til et "fremmed" departement. Det kan ha gjort prosessen tyngre for dem enn om de skulle forholde seg til kjente linjer, seksjoner og personer. I tillegg måtte Kystverket ta "en ekstrasløyfe for å høre hva Fiskeridepartementet mente", hevder en informant fra en av de andre etatene.

Fiskeridepartementet har heller ikke den samme tradisjon for, erfaring med eller ressurser til strategisk planlegging som Samferdselsdepartementet har.

Flere informanter er opptatt av at også den interne organiseringen i Samferdselsdepartementet hadde enn viss betydning for hvordan arbeidet ble lagt opp og hvilken innflytelse de enkelte etatene hadde på utarbeiding av retningslinjene for arbeidet. Medarbeiderne i den seksjonen i Samferdselsdepartementet som har hovedansvaret for NTP, har i stor grad erfaring fra veg- og vegtrafikkplanlegging. Planseksjonen ligger under Veg- og miljøavdelingen i departementet. Både Luftfartsverket og Jernbaneverket hevder

at ”deres” avdelinger ikke ble trukket tilstrekkelig med i planarbeidet. Enkelte mener dette fikk konsekvenser for departementets håndtering av enkelte saker, blant annet de økonomiske rammene for Oslopakke 2, spørsmålet om man skulle vurdere flyplasstrukturen og for den generelle tilnæringsmåten og planmetodikken i NTP. Slik Luftfartsverket beskriver prosessen, startet det de kaller ”nedturen” med at de ikke i tilstrekkelig grad fikk gjennomslag i retningslinjene for at Luftfartsverket er i en egen og spesiell situasjon sammenlignet med de øvrige transportetatene. De mener også at Vegdirektoratet, på grunn av den tette kontakten med Planseksjonen, var inne i arbeidet med retningslinjene lenge før de andre etatene. Dette skal i følge informanter fra Luftfartsverket, ha påvirket etatens generelle holdning til arbeidet.

Luftfartsverket hadde i utgangspunktet tenkt seg en drøfting av muligheten for å sanere enkelte ulønnsomme regionale lufthavner i områder der vegkapasiteten i stor grad kunne betjene transportarbeidet. Dette arbeidet kom imidlertid på samme tid som departementets anbudsrunde på kjøp av offentlige transporttjenester. For Samferdselsdepartementet var det viktig at ikke en utredning av flyplasstruktur og anbud på offentlige kjøp av tjenester kom samtidig. Luftfartsverket ble bedt om å stille arbeidet med lufthavnstruktur i bero inntil anbudsrunderen var over. Luftfartsverket oppfattet dette som stoppsignal, og ikke som en utsettelse i tid, selv om det i Retningslinje 2 fra departementene ble åpnet for at: ”Det i forbindelse med vurderingen av eventuelle konkrete endringer i regional lufthavnstruktur også trekkes inn vurderinger av statlig kjøp av flytransporttjenester.” (Pkt 5 i retningslinjene.) Luftfartsverket mener at det i denne saken har kommet uklare og dels motstridende signaler fra Samferdselsdepartementet. Selvfinansiert forvaltningsbedrift

Alle informantene er entydige på at det spilte en stor rolle for arbeidet at Luftfartsverket er selvfinansiert og er en forvaltningsbedrift. Ulike informanter fra Luftfartsverket sier det slik:

”Dette spilte mest en rolle i starten. Vi måtte stadig gjenta at Luftfartsverket finansieres annerledes. De andre trodde at vi hadde en felles pott.” Og:

”Hvis Luftfartsverket fikk pengene fra Statsbudsjettet, hadde det vært en helt annen jobb for oss. Da måtte vi ha gått inn med full tyngde.”

Forskjellige representanter for de øvrige etatene forteller:

”For Luftfartsverket har det spilt en rolle – de var utenfor og de var ikke viktige for de andre. Luftfartsverket så ikke gevinsten av NTP.” Og:

”Finansieringen var grunnen til at Luftfartsverket ikke var opptatt av NTP.” Og:

”Ja, de ulike finansieringsformene har spilt en rolle. Luftfartsverket syntes arbeidet var noe tull.”

Også det at Luftfartsverket styres på en annen måte enn de øvrige etatene, har vært et tema mellom etatene:

”Det at vi er en forvaltningsbedrift legger føringer for oss. Vi har et styre. Vi måtte minne de andre om at vi bare kom fra administrasjonen, og at styret kunne mene noe annet – selv om de ikke gjorde det i praksis. Vi prøvde å holde styret orientert i begynnelsen. Men etter ”nedturen” ble det mindre og de ble ikke koblet inn igjen før utfordringsdokumentet var klart.”

Det er et gjennomgående tema i intervjuene at Luftfartsverket strevde med å få de andre etatene til å forstå at deres rammebetingelser var annerledes. De viste stadig til at det er internasjonale konvensjoner, avtaler og markedssituasjonen som har betydning for Luftfartsverkets arbeid. Representanter fra andre etater viser også til at Luftfartsverket har en annerledes og mer markedsorientert ”kultur”.

Dette ble særlig satt på spissen i diskusjonene rundt miljøutfordringene. De andre etatene ønsket at Luftfartsverket skulle komme opp med hva de kunne bidra med for å redusere miljøbelastninger fra luftfarten, for eksempel å arbeide for overføring av trafikk fra fly til bane på enkelte mellomlange strekninger. Luftfartsverket oppfattet dette som en ideologisk preget diskusjon. For det første er de uenige i at luftfarten er en stor miljøsynder. For det andre viser de til at fiskale skatter på luftfart – motivert ut fra miljøhensyn – er et særnorsk fenomen og at luftfarten har trangere rammer i Norge enn i andre europeiske land. For det tredje opplevde de det som et problem at transportetatene skulle legge seg på en mer ambisiøs miljøpolitikk enn det Norge forfekter internasjonalt.

Generelt har nok Luftfartsverket hatt en annen tilnæringsmåte til NTP-arbeidet enn det de andre etatene har hatt. Deres finansierings- og styringsform gjør at de har begrenset oppmerksomhet mot administrative virkemidler og tiltak som skal oppfylle andre målsettinger enn framkommelighet og sikkerhet. Luftfartsverket er mer opptatt av bedringer i de økonomiske rammebetingelsene og rettferdige konkurranseforhold både mellom transportformene nasjonalt og mellom norsk og utenlands luftfart.

Deres finansierings- og styringssystem gjør at Luftfartsverket ikke har økonomisk interesse av å delta i NTP-arbeidet, de er mer opptatt av markedsanalyser og markedsforhold enn den investeringsplanleggingen som i stor grad preger NTP-metodikken. De ønsket å bruke NTP for å argumentere for bedre rammebetingelsene, men fiskale avgifter (eks seteavgift) og andre virkemidler som ikke er etatenes ansvarsområde, ble definert ut av arbeidet gjennom retningslinjene. For Luftfartsverket var det svært lite av interesse som sto igjen å engasjere seg i.

## **5.2 Kompetanse, størrelse og økonomisk tyngde**

Alle informantene gir uttrykk for at institusjonelle forskjeller mellom etatene har spilt en rolle. Vegvesenets økonomiske ressurser og ikke minst store bemanning og lange erfaring med planlegging, har gitt denne etaten en dominerende posisjon.

Dette, sammen med at Vegvesenet ble satt til å lede arbeidet, gjorde dem til den viktigste premissgiver. På den andre enden av skalaen er Kystverket med minst personer i den sentrale delen av organisasjonen, minst økonomiske ressurser og med begrenset erfaring med denne typen langsiktig planlegging.

### **5.2.1 Planleggingskompetanse**

Måten planleggingen legges opp i NTP, ligger nærmere den som ble brukt i Norsk veg- og vegtrafikkplan enn det de øvrige etatene har vært vant til i sine langtidsplaner. Særlig Kystverket og Luftfartsverket opplevde NTP-arbeidet som en kopi av NVVP.

Jernbaneverket og Statens vegvesen er noe mer nyansert i sitt syn på hvor godt NTP-arbeidet passet til Vegdirektoratets tradisjonelle planleggingsmetodikk. Flere fra Statens vegvesen forteller om en plantilnærming i etaten som bærer preg av det de kaller et "bottom-up-perspektiv". Etaten er vant til å planlegge og beregne virkninger av enkeltprosjekter og –strekninger. Flere mener at det var vanskelig å innstille etaten på å tenke i nasjonalt og overordnet transportsystem. Informanter både fra Jernbaneverket og fra Statens vegvesen viser til at Jernbaneverket har mer trening i å tenke systemvirkninger, mens Statens vegvesen har erfaring med å se virkninger av prosjekt og relativt sett kortere strekninger. Enkelte av dem som arbeidet med forslaget til transportplan peker på at det blir et visst misforhold mellom ambisjonene om overordnet og strategisk planlegging og den prosjektorienteringen etatene vanligvis har. Å vise virkninger og beregne samfunnsøkonomisk nytte krever detaljert informasjon på prosjektnivå. Koblingen mellom den overordnede og strategiske tilnæringsmåten og de konkrete prosjektene blir svak og den mer konkrete prosjekttilnærmingen blir dominerende i arbeidet. Dermed blir planleggingen mer preget av infrastrukturplanlegging – som etatene har lang erfaring med – enn av overordnet nasjonal transportplanlegging.

Sammenlignet med Kystverket og Luftfartsverket, finner Jernbaneverkets medarbeidere seg godt til rette med den måten å arbeide på som NTP-prosessen la opp til. De mener at Vegdirektoratet riktignok ligger noen hakk foran dem i erfaring med å framstille alternative innretninger, men at det ellers ikke var særlig stor forskjell mellom disse to etatene på hva de kunne. Dette var kjent stoff for Jernbaneverket samtidig som de så muligheter for å videreutvikle plansystemene sine gjennom samarbeidet med Vegdirektoratet.

Kystverket beskriver sin egen situasjon som:

"Vi var entusiastiske, men vi hadde problemer med å få det til. Hadde vi hatt mer å slå i bordet med, kunne det vært lettere å få gjennomslag. Likevel er det mye vi også fikk gjennomslag for. Vi er passe fornøyd med resultatet. Vi fikk inn våre poenger på enkelte saker, blant annet betydningen av utenrikstrafikken og internalisering av eksterne kostnader."

Luftfartsverket mener at denne planleggingsformen passer svært dårlig for dem. Etatens egen plansyklus er en annen enn den NTP-prosessen betinger, og de valgte å ikke tilpasse sin egen plansyklus til NTP. Luftfartsverket mener i tillegg

at det er svært vanskelig å lage en sikkerhetsinnretning, en miljøinnretning og en distriktsinnretning for deres vedkommende. De har ikke erfaring med å lage virkningsberegninger av sine investeringstiltak, heller ikke den typen nytte-kostnadsvurderinger som Statens vegvesen har vært vant til.

### **5.2.2 Størrelse og økonomisk tyngde**

Statens vegvesen er også den absolutt største av etatene målt etter antallet ansatte og økonomisk størrelse. Dette bidrar i seg selv til at etaten har flere folk å avse. Samtidig gjør den økonomiske størrelsen at en omrokking av midler som for Statens vegvesen er marginal, for de andre etatene vil dreie seg om store andeler av budsjettet.

For de andre transportformene er de viktigste konkurranseflatene mot vegtrafikken. Bare på enkelte få mellomlange strekninger (særlig Oslo – Kristiansand) er det særlige konkurranseflater mellom fly og jernbane. Den avtakende betydningen av innenriks sjøtransport skyldes for det meste at tungtransporten på veg etter hvert tar mer av godstransporten. Dette gjør at de øvrige etatene vil ha mest oppmerksomhet rettet mot prioriteringene til Statens vegvesen og til rammebetingelsene for vegtrafikken. Det setter Statens vegvesen i en riktignok dominerende posisjon, men også i en situasjon der alle andre etater ønsker innflytelse over deres disponeringer. Det vil derimot ikke ha særlig betydning for vegtrafikken hvilke disponeringer de andre etatene gjør. En informant sier:

”JBV og KV har vært mest interessert i å framstille seg selv positivt for på denne måten å komme til i pengesekken – SVV er jo størst. KV snakker om små beløp sammenlignet med veg. For dem kan det ha hatt betydning for innsatsen. (...) Jeg følte at SVV kunne være mer avslappet på betydningen av egen virksomhet. De andre var mer frampå for å ”selge” seg inn – det ville forklare egen rolle og få fram nytten av egen virksomhet.”

Noe av diskusjonen mellom etatene gjenspeiler denne situasjonen. For eksempel var Kystverket svært opptatt av å beskrive Hurtigrutas betydning i situasjoner med vinterstengte veger, de var opptatt av å avgiftsbelegge tungtransport på veg og av å generelt få fram de positive ringvirkningene av bedre rammebetingelser for sjøtransporten. I tillegg ønsket de at Statens vegvesen skulle forplikte seg til å prioritere tilknytningsveger til nasjonale havner. På alle disse sakene møtte de motstand fra Vegdirektoratet. Størrelse – både målt i økonomiske ressurser og personer – og plankompetanse ser ikke ut til å ha vært den avgjørende faktoren for Luftfartsverket. Denne etaten gir uttrykk for at de i realiteten hadde flere folk og mer kunnskap enn det de valgte å trekke veksler på i NTP-arbeidet.

### **5.3 Ulik organisering på fylkesnivå**

Etatens ulike organisering på fylkesnivå spilte en rolle for arbeidet med de fylkesvise utfordringsdokumentene (Stenstadvold og Lerstang, 1999). For prosessen på sentralt nivå er ikke virkningen like entydig.



Den viktige rollen som vegkontorene tradisjonelt spiller i beslutningssystemet i Statens vegvesen kan ha bidratt til at det til tider var noe tyngre for denne etaten å holde fast ved den overordnede og nasjonale tilnæringsmåten. En informant beskriver situasjonen slik:

”I Vegdirektoratet er det ikke de nasjonale prioriteringene, men de fylkesvise som teller. Det er en myte at Statens vegvesen er en sterk sektoretat, med stram nasjonal styring. Vi er opptatt av fylkesvise innspill og av de fylkespolitiske vedtakene. Utbyggingsavdelingen tar hensyn til dem. Dette er vanskelig å forstå for utenforstående som er kritiske til våre prioriteringer.”

For Vegdirektoratet framstår det som at de andre etatene har hatt en enklere prosess med sine regionale ledd, mens de selv måtte bruke mer tid på lokal forankring. Dette har også påvirket framdriftsplaner, som i stor grad er blitt lagt opp etter planlagte vegsjefmøter. På den annen side har Vegdirektoratet flere å spille på og kan i større grad enn de andre etatene benytte seg av kompetanse og ressurser ute i organisasjonen.

Fordi Kystverket ikke hadde nok personer i regionene til å kunne dekke alle fylkene, måtte de som arbeidet med planforslaget på sentralt plan også delta arbeidet med enkelte av de fylkesvise utfordringsdokumentene. Dette tappet den sentrale plangruppa for ressurser.

## **5.4 Kystverket har få virkemidler og lite ansvarsområde**

Det kan synes som at også forskjeller mellom etatene i kontroll over tiltakskjeden kan ha spilt en rolle for hvilken fokus etatene har hatt. Det er Kystverket som her står i en særstilling ved å ha svært liten kontroll over tiltakskjeden. Kystverket har få økonomiske ressurser og råder over få virkemidler innenfor egen sektor. Kystverket er i stor grad en driftsorganisasjon og har svært små midler til investeringer. Investeringene går stort sett til fiskerihavner, noe etatene mener ikke bare er et transportpolitisk, men også et næringspolitisk virkemiddel. Det er de kommunale havnevesen som spiller den viktigste rollen for trafikkhavnene. I tillegg har Sjøfartsdirektoratet viktige ansvarsområder, for eksempel for miljø og sikkerhet om bord på skip.

Kystverket har i arbeidet med forslaget til NTP ønsket å legge til rette for å øke sjøfartens andel av transportarbeidet, særlig for godstransport, og å bedre vegtilknytningene til sentrale havner. For begge disse hensiktene har vegtransportens vilkår og prioriteringene i Statens vegvesen vært av interesse for Kystverket. Det at etaten selv ikke rår over mange virkemidler, kan også ha bidratt til at Kystverket i stor grad har lagt vekt på situasjonsbeskrivelser og å få fram sjøfartens rolle i transportpolitikken.

Det at Kystverket på ingen måte er enerådende innenfor sitt ansvarsområde, gjorde at etaten var interessert i å trekke Havneforbundet, som representant for de kommunale havnene, mer direkte inn i arbeidet med Nasjonal transportplan. Kystverkets påtrykk for at staten skal ha et særlig plan- og finansieringsansvar for de nasjonale havnene, kan også tolkes som et framstøt for å øke eget ansvarsområde.

## **5.5 Oppsummering**

Statens vegvesen har spilt den dominerende rollen i samarbeidet, både ut fra institusjonelle kjennetegn, men også fordi de ble tillagt rollen som koordinator av samarbeidet. Det er særlig Kystverket og Luftfartsverket som opplevde at samarbeidet ble preget av Vegdirektoratets tilnæringsmåte, mens Jernbaneverket i større grad har følt seg ”hjemme” i den måten NTP-arbeidet ble lagt opp.

De kjennetegnene som bidrar til at Statens vegvesen får den dominerende rollen i samarbeidet med de andre etatene, bidrar samtidig til at arbeidet med forslaget til Nasjonal transportplan og selve samarbeidet med de andre etatene blir mer krevende for Statens vegvesen enn for de andre. Å bli tillagt en sentral rolle er gir større muligheter for å prege samarbeidet og sluttproduktet, men medfører også flere forpliktelser.

For det første legger det å bli satt til å lede et samarbeid i seg selv visse begrensninger på det å fremme klare egeninteresser. For det andre gir informanter fra Statens vegvesen uttrykk for at deres planleggingskompetanse ikke er like godt tilpasset NTP som kanskje de andre etatene har inntrykk av. For det tredje representerer en stor organisasjon med sterke fagmiljø og med relativt sterke og innflytelsesrike fylkesledd, også en utfordring når etaten skal komme fram til enhetlige synspunkt i samarbeid med andre etater. For det fjerde vil mye av oppmerksomheten fra andre etater gå på å legge til rette for overføring av trafikk fra veg og på å øke egne budsjettrammer på bekostning av vegetatens, noe som setter Statens vegvesen i en mer utsatt posisjon enn om etatene ikke skulle ha samarbeidet om en felles transportplan. Alle disse elementene kan ha gjort NTP-arbeidet mer krevende for Statens vegvesen enn det de andre etatene kanskje hadde forventet.

Luftfartsverket gir selv uttrykk for at de ikke så særlige interesser i å delta i arbeidet med forslaget til Nasjonal transportplan. Ut fra den finansieringsformen og forvaltningsformen de har, er dette ikke overraskende. Luftfartsverket deltok likevel i arbeidet – dog med noe varierende engasjement. Følelsen av at ”deres” del av departementet ikke var tungt nok inne i prosessen og av at selve innretningsplanleggingen passet dårlig for Luftfartsverket, har antakelig bidratt til å forsterke oppfatningen av at planprosessen var lite tilpasset deres situasjon og interesser. I tillegg ble saker som de var opptatt av – fiskale avgifter (eks seteavgift) og flyplasstruktur – definert ut av prosessen.

Jernbaneverket har sett at de mye å lære av å delta i denne planprosessen. Det er imidlertid klart at etaten ikke har ressurser og plankompetanse som kan måle seg med Vegdirektoratets. Likevel har Jernbaneverket sett at de hadde interesser av å delta og hadde kanskje også en forestilling av at prosessen kunne munne ut i større planrammer for dem. I tillegg har Jernbaneverket interesse av å bidra til å endre det de mener er en tendens til at veg blir prioritert i de politiske miljøene. Å forhandle fram omforente standpunkter og virkelighetsbeskrivelser med Vegdirektoratet var derfor i Jernbaneverkets interesse.

Kystverket er den minste av etatene. De har begrenset erfaring med denne typen langtidsplanlegging. I tillegg har de liten kontroll over tiltakskjeden. Kystverket hadde alt å vinne på å delta i samarbeidet – også det å få ta del i plankompetansen

som Jernbaneverket og særlig Vegdirektoratet besitter. Ved å delta i arbeidet med Nasjonal transportplan ble Kystverkets rolle som *transportetat* understreket. Det har også gitt dem en anledning til å argumentere for mer innflytelse over planleggingen av de nasjonale havnene.

## **6 Retningslinjenes innvirkning på arbeidet**

I kapittel 1 har vi antatt at retningslinjene gitt av departementene kan ha hatt en direkte effekt på arbeidet ved at de beskriver hva etatene skal gjøre og hvordan de skal organisere arbeidet, og at de kan ha hatt en modererende eller forsterkende effekt på virkningene av de institusjonelle forskjellene mellom etatene.

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hvordan deltakerne i NTP-arbeidet mener at retningslinjene har fungert, blant annet om retningslinjene var for lite eller for mye styrende for arbeidet.

I tillegg til hvordan arbeidet skal organiseres, inneholder retningslinjene blant annet beskrivelser av hva de ulike dokumentene skal inneholde, hvilke rammebetingelser og forutsetninger som skal legges til grunn i forslaget til NTP og hvilken metodikk som skal benyttes.

### **6.1 Helhetlig planlegging?**

Vi har spurt informantene om de mener at målsettingene om helhetlig planlegging og prioritering på tvers av sektorene er oppnådd. Svært mange trekker fram at arbeidet slik det ble lagt opp etter retningslinjene, ikke ga rom for reelt helhetlig transportpolitiske vurderinger. Flere peker på at plandokumentet fra etatene er en infrastrukturplan og ikke en transportplan. Det som bidrar til dette er blant annet at transportutøverne ikke er dratt tilstrekkelig inn i analysene. Enkelte mener også at offentlig kjøp av transporttjenester burde vært behandlet bedre.

Så å si alle er inne på at kravet om at etatene skulle holde seg innenfor egne virkemidler, begrenser muligheten for en helhetlig tilnærming. Et annet moment som også trekkes fram, er at selve planmetodikken fører til at investeringsprosjektene får en for sentral plass. Dette skal ha bidratt til at man fjerner seg fra det overordnede og det de kaller det strategiske nivået. (Se også omtale av dette i kapittel 5.2.)

En informant forteller:

”Retningslinjene var uklare på hva helhetlig planlegging er. Tida tatt i betraktning, er det vi har fått til bra, men i forhold til et ideelt produkt, er det et stykke igjen. Men igjen er det et spørsmål om det skal dreie seg om transport eller infrastruktur. Likevel er det heller ikke helhet på infrastruktur. Det er noen vurderinger vi ikke har gjort. Vi har valgt ”mer av alt –løsning”, der vi sier at vi ikke klarer å svare på utfordringen til tross for at vi har 150 mrd. Vi kunne kanskje fokusert mer på én utfordring og heller satsa på noe istedenfor på alt. Kanskje burde vi også holdt oss på et høyere strategisk nivå, og ikke tatt med noen enkeltprosjekter.”

## **6.2 Forutsetninger og rammebetingelser**

### **6.2.1 Holde seg til egne virkemidler**

Det er særlig forutsetningen om at etatene skulle holde seg innenfor egne virkemidler som ble opplevd som for begrensende av etatene. I retningslinjene heter det:

”Planen baseres på virkemidler som ligger innenfor transportetatenes ansvarsområder. Generelle avgifter inngår i planarbeidet basert på eksisterende og varslet politikk. Etatene kan i løpet av planprosessen og etter drøfting med departementene, jf. bl.a i forbindelse med nasjonalt utfordringsdokument, ta opp eventuelle forslag til ny eller mer omfattende virkemiddelbruk innenfor sine ansvarsområder. Hovedvekten legges på utviklingen av infrastrukturen (...) og statlig kjøp av transporttjenester. Planen må også omfatte bruken av andre transportpolitiske virkemidler som trafikkregulering, herunder vegprising, andre atferdsregulerende tiltak mv, og samspillet mellom slike virkemidler og utviklingen av infrastrukturen. Bruken av kommunale eller fylkeskommunale virkemidler kan legges til grunn når disse er forankret lokalpolitisk.

Luftfartsverket ønsket å gå nærmere inn på beskrivelse av luftfartens rammevilkår, slik vi vært inne på også i tidligere kapitler, og å foreslå endringer som etter deres mening ville sette norsk luftfart mer på linje med det som er vanlig i andre europeiske land, det vil si å fjerne det de oppfatter som rene fiskale avgifter. Kystverket ønsket å øke egenfinansiering ved å høyne andelen av brukerbetalingen i sektoren. Dette har Kystverket lagt inn i forslaget til NTP, og ingen av de øvrige etatene reiste motforestillinger til dette.

Statens vegvesen og Jernbaneverket var mer opptatt av at denne begrensingen gjorde at man ikke får det man vil kalle en helhetlig tilnærming. De ønsket å ta i bruk tiltak utenom sektoren som virkemiddel for å påvirke reisemiddelfordelingen og veksten i vegtrafikken. De ønsket blant annet å kunne se på hvor mye det var mulig å redusere CO<sub>2</sub>-utslippene ved hjelp av avgifter. Etatene valgte å gjøre noen slike vurderinger, blant annet av effekten av vegprising i Osloområdet, men fikk ikke anledning til å legge det inn som forutsetninger for anbefalt strategi og de alternative innretningene.

Etatene ønsket å legge en bred tilnærming til transportpolitikken til grunn og å drøfte alle relevante tiltak, uavhengig av om dette strengt tatt var tiltak de selv, Samferdselsdepartementet eller Fiskeridepartementet rådde over. Etatene valgte på denne bakgrunnen å skrive kapitlet om transportpolitiske prinsipper for å få fram sine synspunkter også på tiltak som ikke skulle legges til grunn for virkningsberegningene. Her tar etatene opp like konkurransevilkår, internalisering av eksterne kostnader, samordnet transport- og arealplanlegging, kjøp av offentlige tjenester og andre tverrsektorielle temaer samt politiets trafikkovervåking. Også virkemidler som ligger til andre forvaltningsnivå, for eksempel parkeringspolitikk og samordnet transport- og arealplanlegging beskrives verbalt i planforslaget.

Med de begrensningene retningslinjene ga, mener flere av informantene at virkningene som kommer fram gjennom de nasjonale transportmodellene, ikke varierer tilstrekkelige mellom de ulike innretningene. I praksis er det kun hastighetsbegrensinger, som er lagt inn i trafikk sikkerhetsinnretningen og miljøinnretningen som gir særlig utslag på reisemiddelfordelingen.

### **6.2.2 Trafikkprognosene**

En annet, men beslektet problemstilling var de trafikkprognosene som var lagt til grunn for arbeidet. Enkelte av etatene ønsket å se hva som skulle til for å få til en ulik trafikkvekst mellom de ulike innretningene, slik at for eksempel miljøinnretningen skulle gi en lavere prognostisert trafikkvekst enn framkommelighetsstrategien. Forutsetningen om at det skulle legges samme trafikkprognoser til grunn i alle innretningene, begrenset denne muligheten.

Etatene mente også at de prognosene som var lagt til grunn for arbeidet ikke var riktige. Den faktiske trafikkutviklingen viste en høyere trafikkvekst enn det prognosematerialet forutsatte for år 2000. Etatene mente også at for eksempel prognosene for trafikkutviklingen på Gardermoen var feil.

### **6.2.3 De økonomiske rammene**

Det er også sider ved retningslinjene informantene oppfatter som for lite klare eller for lite styrende. Etatene brukte lang tid på å forstå hvilke økonomiske rammer som skulle ligge til grunn for planarbeidet. På dette punktet oppfattet de retningslinjene som uklare og forvirrende. I tillegg mener Luftfartsverket at retningslinjene var alt for lite klare på at luftfarten er i en annen situasjon enn de andre transportetatene og at deres finansieringsform utelukker overføring av midler fra luftfarten til de andre etatene. I følge Luftfartsverket ble det kastet bort mye tid og energi på å forklare de andre hvilke rammebetingelser Luftfartsverket arbeidet under.

Både Kystverket og Jernbaneverket kom med forslag til økning av sine rammer. Kystverket har som beskrevet tidligere, lagt inn en økning av brukerbetalingen. Dette skapte ikke særlig debatt mellom etatene, antakelig fordi et slikt forslag ikke berører de andre i nevneverdig grad.

Derimot skapte Jernbaneverkets disponering av inntekter fra Oslopakke 2 mye diskusjon og tautrekking. Jernbaneverket har i planforslaget lagt til grunn en basisramme *uten* Oslopakke 2, og en anbefalt ramme der det legges inn 3,7 milliarder kroner i økte statlige bidrag. Denne saken ble heftig diskutert mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen. Statens vegvesen mente at Jernbaneverket gikk ut over de økonomiske rammene som var lagt og at de bidro til å forvirre og gjøre prioriteringene mer uklare. Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen hadde samme syn i denne saken. Jernbaneverket valgte likevel å legge økte rammer til grunn i sin anbefalte strategi.

#### **6.2.4 Uklare målformuleringer?**

Det er i retningslinjene lagt til grunn at planen skal innpasses i Regjeringens generelle politikk. Hensynene til bærekraftig utvikling og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv og robuste regioner i alle deler av landet, skulle legge viktige premisser for planarbeidet. Videre viser retningslinjene til politiske føringer og rammebetingelser gitt i en rekke stortingsmeldinger: Melding om regional planlegging og arealpolitikk, Melding om miljøvern for en bærekraftig utvikling, Melding om næringspolitikk, Melding om Norges oppfølging av Kyotoprotokollen og Melding om grønne skatter, alle med tilhørende stortingsinnstillinger.

I følge flere informanter skapte dette tolkningsproblem. Det oppsto for eksempel en diskusjon om dette innebar at man skulle legge til grunn sektorvise utslippsbegrensninger for CO<sub>2</sub>, og hvor mye vekt man skulle legge på regional fordeling generelt, sammenlignet med for eksempel de måleparametrene man har for samfunnsøkonomisk lønnsomhet og samfunnets transportkostnader for distriktene. Enkelte gir også uttrykk for at den brede politiske referanserammen som henvisningen til alle stortingsmeldingene representerer, skapte et uklart fokus for arbeidet. I tillegg var det et omfattende sett av måleparametre som de alternative innretningene og anbefalt strategi skulle måles etter. Flere mener det hadde vært lettere for etatene i starten av arbeidet, om retningslinjene på dette punktet hadde vært klarere og mer avgrensede for hvilke målsettinger som skulle være styrende for planarbeidet.

Luftfartsverket er gjennomgående opptatt av at tilnæringsmåten og ”nedslagsfeltet” for planarbeidet ble for bredt. Dette henger ikke bare sammen med henvisningene til den generelle politikken i retningslinjene. Etter Luftfartsverkets oppfatning burde man forut for retningslinjene og før arbeidet med planen startet ha gjort mer på å finne fram til hva som reelt sett er felles problemstillinger for de fire etatene. Det tverretatlige arbeidet kunne så konsentreres rundt dette. I de tilfellene der Statens vegvesen og Jernbaneverket har berøringspunkter, kunne de ha samarbeidet om framstillingen, mens de to andre etatene kunne ha sluppet å bli dratt inn i problemstillinger og utredninger de verken har interesse av eller kompetanse på. Luftfartsverket viser blant annet til det tilsvarende arbeidet i Sverige, der det svenske luftfartsverket spilte en meget beskjeden rolle i det tverretatlige samarbeidet ut over det som dreide seg om beskrivelse av utviklingstrekk og transportstrømmer og enkelte andre mer generelle systembeskrivelser og virkningsvurderinger.

### **6.3 Metodikk og framstillingsform**

Vi har i intervjuene spurt informantene om hvilke krav til metodikk og framstillingsmåte (alternative innretninger, referansestrategi og anbefalt strategi med tilhørende virkningsberegninger) som voldte mest problemer. Gjennomgangsmelodien er at virkningsberegningene var det absolutt vanskeligste.

### **6.3.1 Virkningsberegningene**

Problemet med virkningsberegningene dreier seg dels om metodiske problemer og dels at man ikke fikk tid til å gjøre flere kjøringene av de alternative innretningene. Det siste er behandlet i kapitlet om Innretningsgruppa (kapittel 3.1.3).

Verken Luftfartsverket eller Kystverket hadde tilstrekkelig grunnlag til å gjøre virkningsberegninger for sine tiltak. De mener at dette problemet også henger sammen med at de modellene som brukes – særlig nasjonal transportmodell – ikke er tilstrekkelig tilpasset disse transportformene.

I forslaget til Nasjonal transportplan er det bare virkninger for Statens vegvesen og for Jernbaneverket som er tatt med. Men også dette voldt problemer. De to etatene benytter seg av ulike metoder for virkningsberegninger, og flere stiller spørsmål ved om virkningene kan sammenlignes. Et beslektet problem er at de ulike etatene legger forskjellige definisjoner til grunn, for eksempel for hvem som er plaget av støy. Dette gir ulikt tallgrunnlag og ulike utslag for tiltakene.

Det synes å være noe ulike syn på hvor strenge krav man skal stille til modeller og verktøy for virkningsberegninger. Det er en utbredt oppfatning i etatene at det er Samferdselsdepartementet som krever presise beregninger. Enkelte mener at dette begrenser etatenes vilje og evne til å komme opp med forslag til nye tiltak og til endringer av politikken, så lenge virkningene ikke kan tallfestes eller underbygges på en faglig omforenet måte. Det skal særlig være Vegdirektoratet som bruker metodisk usikkerhet som begrunnelse for ikke å gå inn på mer drøftende framstillinger av endringer.

En informant fra Samferdselsdepartementet har imidlertid en helt annen oppfatning av hvordan departementet ser på nytten og bruken av virkningsberegninger:

”Vi er heller ikke i tvil om at det er behov for skikkelige verktøy, men vi er kritiske til hvor stort og omfattende de skal være. Etatene lar seg fort begeistre av det som har akademisk interesse. I retningslinjene har vi sagt at vi må akseptere at det hersker usikkerhet og at man må bruke enkle modeller. Departementet tør å bruke modellene, selv om de har svakheter. Modellene sier ikke presist hva som er effektene på målene, vi sier ikke at de treffer på millionen, men at resultatene gir antydninger. Dette er ingen eksakt vitenskap, men vi tør å bruke det likevel. Det vil alltid være svakheter med modellene. Hvis vi ikke tør å bruke modeller fordi de har svakheter, da vil nytten av modellene bli svært liten.”

Dette kan være en illustrasjon på at det ikke nødvendigvis er departementet eller retningslinjene som stiller store krav til virkningsberegninger og modellapparatet, men at det like godt kan være etatene – eller deler av etatene – som har faglig interesse av en sofistikering av modellene, og kanskje etatsinteresse av å framholde usikkerheten. Erfaringer fra Sverige, hvor man har kommet lengre i å utvikle tverretatlig modellapparat, tyder på at mangler ved metodene og



virkningsberegningene også kan fungere som en velegnet faglig unnskyldning for ikke å gå inn i omstridte og konfliktfylte vurderinger og omprioriteringer<sup>16</sup>.

Flere informanter henviser til problemene med virkningsberegningene på spørsmål om de selv synes de har oppnådd målsettingen om helhetlig planlegging og effektiv virkemiddelbruk. Likevel er det også flere av informantene som mener at man til tross for modellproblemene faktisk kunne ha gått adskillig lengre i å beskrive virkningene på tvers av transportformene på en kvalitativ måte, og at Luftfartsverket og Kystverket kunne ha benyttet denne metoden for å beskrive virkningene av egne tiltak.

Denne situasjonen illustrerer et generelt dilemma for etatene. De vil gjerne oppfattes som faglige organ som legger fram anbefalinger og vurderinger basert på faktisk kunnskap, og ikke på mer eller mindre politiske vurderinger. Når det da samtidig oppstår forventninger til at man også skal beskrive sammenhenger og virkninger som det ikke er omforenet kunnskap om, blir rollen som strengt fagorgan utfordret, og det er vanskelig å enes om beskrivelser som ikke er underbygget på en faglig omforenet måte.

Når etatene har forskjellige definisjoner av hvem som plages av støy, av lange reiser og av hvordan godstransporten skal måles, er dette eksempler på at det er langt fram før etatene vil kunne gi en omforenet ”kvalitativ” virkelighetsbeskrivelse av transportstrømmene og virkninger av tiltak.

### **6.3.2 De alternative innretningene**

Også arbeidet med å bygge opp de alternative innretningene var krevende for flere av etatene. Bare Statens vegvesen hadde gjort dette arbeidet tidligere, og metodikken var i stor grad hentet fra den siste Norsk veg- og vegtransportplan (NVVP). Men også Vegdirektoratet var i utgangspunktet kritiske til hvor nyttig de alternative innretningene er i forhold til innsatsen etatene må legge ned for å bygge dem opp.

Ved starten av arbeidet med innretningene ønsket etatene å lage en innretning for næringslivets transportbehov. Departementene ville at det skulle lages en framkommelighetsinnretning. Etatene tolket framkommelighet til å gjelde alle grupper. Etter enkeltes mening er dette en av grunnene til at næringslivets transportbehov ikke er tilstrekkelig belyst i forslaget til Nasjonal transportplan.

Andre er kritiske til innretningene fordi de mener de i for liten grad illustrerer handlingsrommet. Særlig Jernbaneverket hadde ønsket seg at man bygde opp en anbefalt strategi og så brukte de alternative innretningene til å illustrere ytterpunkter – til å gjøre avvik fra den anbefalte strategien som rendyrket enten miljømål, framkommelighetsmål, distriktsfordeling eller sikkerhet. Dette kan nok også henge sammen med at Jernbaneverket tidlig hadde klart for seg hva de ville legge inn i den anbefalte strategien, men lenge var i stuss over hva for eksempel en distriktsinnretning ville bety for dem.

---

<sup>16</sup> Dette er omtalt i Lauridsen og Ravlum (2000): Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen, TØI-rapport 469/2000.

Både Kystverket og Luftfartsverket mener at innretningsarbeidet så å si er uten nytte for dem. De hevder at deres prioriteringer vil være tilnærmet like, uansett innretning.

Andre er mer positive til hva etatenes arbeid med de alternative innretningene har gitt:

” Jeg tror egentlig at det handlingsrommet som innretningene spenner ut, ikke er mindre enn det som er realistisk. Jeg tror for eksempel ikke at trafikksikkerhetsvirkningene i trafikksikkerhetsinnretningen er mindre enn det som er realistisk å oppnå. Det vil si at vi ikke vil tjene mer på å spenne innretningene enda bredere. Vi har tilstrekkelig analyse til at departementet kan lage sin anbefaling.

Den geografiske fordelingen skiller innretningene og virkningene varierer. Men investeringer betyr ikke alt. De har betydning for landskapsinngrep, samfunnsøkonomisk nettonytte, antallet skadde og drepte, transportkostnader og tilgjengelighet i distriktene.

Den største svakheten er at det er to sektorer som står uten virkningsberegninger. I Kystverket har man også problemer med å skille mellom framkommelighet, trafikksikkerhet og miljø. Det er de samme tiltakene som fremmer alle målene.

## **6.4 Definisjoner og avgrensinger – korridorene**

Av de mange definisjoner og avgrensinger som er gjort i arbeidet, var definisjonen av lange reiser og av transportkorridorene som skapte mest konflikt. I kapittel 4.2.3 om Korridorgruppa er det gjort rede konflikten mellom Luftfartsverket og de andre etatene på definisjonen av lange reiser. I tillegg var det ulike syn mellom etatene på hvordan man skulle måle godstransporten – som antall tonn, som antall tonnkilometer eller som verdi per kilometer.

Korridorene sto omtalt i retningslinjene fra departementet. Også disse var vanskelige for Luftfartsverket og delvis også for Kystverket. De ulike etatene har svært forskjellige versjoner av hvordan man kom fram til retningslinjenes omtale av korridorene.

Jernbaneverket og Statens vegvesen beskriver en prosess der etatene gjennom representasjon i ei lita arbeidsgruppe, var med på å definere hvilke korridorer som skulle analyseres. Også Kystverket har vært med i noe forhåndsdrøfting av korridorene. Både Kystverket selv og de to andre etatene er svært positive til Kystverkets bidrag til å utvide perspektivet til også å omfatte internasjonale korridorer og kystkorridorene. Luftfartsverket derimot omtaler korridordefinisjonen som noe de så for første gang i retningslinjene. Det virker som at retningslinjene på dette punktet satte i gang en prosess hos Luftfartsverket der de i økende grad opplevde at de ikke passet inn i beskrivelser, definisjoner og tilnæringsmåter. Denne situasjonen skapte det informanter fra Luftfartsverket karakteriserer som ”nedturen”.

På spørsmål om uoverensstemmelser på definisjoner og avgrensinger fikk betydning for det endelige produktet og for prioriteringene, svarer alle – også

Luftfartsverket – benektende. Det utelukkes likevel ikke at ulike definisjoner – for eksempel av lange og korte reiser og av transportnettet – på sikt kan få betydning for hvordan man analyserer konkurranseflatene. Dette kan i sin tur få betydning for prioriteringene mellom etatene.

Diskusjonen rundt særlig korridordefinisjonene tvang fram en sterkere vektlegging av knutepunkter, og gjennom dette en framstilling av transportnett. Likeledes førte arbeidet med korridorene til en sterkere oppmerksomhet rundt godstransporten og mer fokus på utenrikstrafikken.

Det er bred enighet blant informantene om at man ikke hadde tenkt nok gjennom korridordefinisjonen på forhånd og hva man ville ha ut av en korridorutredning. Det ble brukt mye verdifull tid til å komme fram til en måte å gjøre dette på. De oppfatter det også slik at Korridorgruppa ved å introdusere nett som alternativ, i realiteten gikk bort fra retningslinjene fra departementene.

## **6.5 Oppsummering**

Den siden ved retningslinjene som hyppigst trekkes fram som for begrensende på arbeidet var at etatene skulle holde seg innenfor egen virkemidler. De har likevel valgt å gi en bred omtale av for eksempel konkurranseforhold (avgifter), parkeringspolitikk, arealplanlegging, vegprising og andre virkemidler som ligger utenfor deres område, i framstillingen av anbefalt strategi. Det er likevel ikke sikkert at det hadde løst problemet for etatene om departementene hadde åpnet for at etatene kunne dra andre virkemidler direkte inn i strategiutformingen. Oppgaven hadde eventuelt blitt større og enda mer krevende å løse. Det kan også i ha bidratt ytterligere til å forskyve oppmerksomheten bort fra hva de selv kunne bidra med og bort fra hvilken rolle infrastrukturen kan ha i forhold til målsettingene som er satt for utviklingen innen transportsektoren. Det er likevel et problem for etatene at de er bedt om å lage et utkast til *transportplan*, og at de selv sitter på virkemidler som vanskelig alene kan oppfylle de ambisiøse målsettingene. Spennet mellom de ambisjonene for utviklingen av transportsektorene – og ikke minst for transportsektorens rolle i å nå de generelle målene for samfunnsutviklingen – og de relativt snevre virkemidlene etatene rår over, har nok bidratt til en viss frustrasjon i prosessen. Likevel sier noen av informantene at det er rom for, innenfor de virkemidlene de selv rår over, å skreddersy tiltak mer mot de målene som er satt, enn det de har oppnådd i dette forslaget til NTP.

Retningslinjene for arbeidet spenner opp et bredt lerret av mål og politiske rammer for arbeidet. På dette punktet bærer de mer preg av å være et kompromiss mellom flere departementer i regjeringens behandling av retningslinjene enn av en klar gjennomtenking av hva infrastrukturtiltak kan bidra med.

Når det gjelder de økonomiske rammene, var det uklarhet i tolkningen av retningslinjene som skapte problemer, ikke at de skulle bygge på den inneværende fordelingen og totalrammer. Alle etatene er innforstått med at det var naturlig å legge de gjeldende planrammene til grunn. Kystverket og Jernbaneverket har likevel funnet fram til en måte å ensidig øke sine planrammer. Den første ved å

legge økt brukerfinansiering til grunn, Jernbaneverket ved å inkludere et ekstraordinært bidrag til Oslopakke 2 i anbefalt strategi.

Selve planmetodikken har også skapt noe problemer. Dette gjelder Kystverket og Luftfartsverket som ikke har tiltak som lett lar seg plassere i de ulike innretningene. Men også kravet om virkningsberegninger og de dels detaljerte måleparametrene skapte på problemer for etatene. I tillegg var etatene interessert i å lage en innretning for næringslivet, og ikke en framkommelighetsinnretning slik det ble definert av departementene.

Retningslinjene har klart hatt en direkte innvirkning på arbeidet i den forstand at etatene har lagt vinn på å svare på det oppdraget de fikk. I de tilfellene de ikke ble i stand til å gi alle svar, har de gitt begrunnelser for dette.

På noen områder synes det også som at retningslinjene kan ha hatt en virkning på betydningen av de institusjonelle forskjellene:

- Planmetodikken var klart best tilpasset Statens vegvesen og de hadde også mest erfaring med denne planformen. Det bidro til å forsterke den styrken Vegdirektoratet i utgangspunktet har sammenlignet med de andre etatene. Dette gjelder både oppbygging av alternative innretninger, men kanskje særlig kravet til virkningsberegninger.
- Statens vegvesen ble pålagt koordineringsansvaret. Dette kan på den en siden ha gitt denne etaten større mulighet til å påvirke resultatet enn om ansvaret var lagt til en "nøytral" instans. På den andre siden kan det ha bidratt til at Vegdirektoratet ble mer forsiktig med å fremme klare etatsinteresser i samarbeidet og at de la mer vekt på å få det tverretatlige samarbeidet til å fungere. Disse to virkningene drar i hver sin retning. Vi vil anta at det ut fra dette ikke ble mindre vegdominans i arbeidet enn det de institusjonelle faktorene tilsier at det vil bli.
- Innretningsplanlegging som metode passer dårlig for Kystverket og Luftfartsverket. Det kan ha bidratt til at de ble mer på siden enn om planen var lagt opp annerledes.
- Retningslinjene og kanskje særlig prosessen forut for at de ble sendt ut, ser ut til å ha forsterket Luftfartsverkets oppfatning om at deres interesser vanskelig kunne tilpasses en slik prosess. Dette gjelder særlig definisjonen av korridorene og at de ikke skulle berøre spørsmålet om fiskale avgifter (eks seteavgift).
- Retningslinjenes uklare målhierarki og brede politiske referanseramme bidro til at det ble mer rom for diskusjoner om hva som egentlig var målet for planleggingen enn det en strammere referanseramme kunne gitt.

## 7 Konklusjoner

Vi har i de foregående kapitlene vurdert prosessen mellom etatene ut fra om den var preget av et reelt samarbeid, med avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet på tvers av sektorene. I tillegg har vi sett på om arbeidet har vært i tråd med intensjonen om mer åpenhet og bredere deltakelse fra berørte interesser. Vi har videre søkt å gi svar på om de institusjonelle forskjellene mellom etatene kan forklare noe av prosessen, og hvordan sider ved retningslinjene har påvirket arbeidet. I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene og gir til slutt en vurdering av hva som kunne bidra til at prosessen ble annerledes.

### 7.1 Tverretatlig samarbeid?

Vi karakteriserer samhandlingen som et samarbeid hvis det er i tråd med beskrivelsen i de to siste punktene i lista under:

1. Etatsrepresentantene sitter sammen i samarbeidsfora. Etatene planlegger det de ellers ville gjort uten at det foregår reelle tilpasninger og avveininger mellom ulike interesser. Denne formen for samhandling karakteriserer vi ikke som samarbeid
2. Etatene arbeider seg fram til omforenet problemforståelse og en felles framstilling av forutsetninger og betingelser i transportsektoren. Etatene har hver for seg lagt inn sine planer, uten reell avveining og tilpasning til hverandre på det som berører egne tiltak og virkemidler (kjerneinteressene). Denne formen for samhandling vil vi karakterisere som samarbeid.
3. Etatene kommer fram til et tvers igjennom felles plandokument med felles problembeskrivelser og en felles plandel (men med sektorvise framstillinger i tillegg). De ulike etatenes tiltak og virkemidler er vurdert opp mot hverandre, og er samordnet og tilpasset hverandre. Etatene har vurdert overføring av trafikk og intermodale løsninger. Denne formen for samhandling vil vi karakterisere som reelt substansielt samarbeid.

Avveininger mellom virkemidler og deres effektivitet kan skje enten ved formelle virkningsvurderinger og vurderinger av overføring av trafikk mellom transportformene med utgangspunkt i konkurranseflater, eller ved hjelp av uformelle (kvalitative) vurderinger. For at vi ville kalle samarbeidet for et samarbeid mellom *etater* forutsatte vi i tillegg forankring av prosessen i interne strukturer og en viss involvering fra ledelsen.

Analysen i tidligere kapitler viser at samarbeidet mellom etatene om forslaget til Nasjonal transportplan var i tråd med karakteristikken i punkt 2 over. Det har foregått et omfattende samarbeid mellom de fire transportetatene. I fellesskap har etatene utarbeidet en rekke dokumenter: Fakta- og debathefte,

Utfordringsdokumentet, utredningen om Nasjonalt transportnett og ikke minst selve planforslaget. I tillegg har tverretatlige grupper arbeidet med de fire alternative innretningene og med å få fram verktøy for sammenlignbare virkningsberegninger.

Prosessen har i stor grad munnet ut i felles problemforståelse og en felles framstilling av forutsetninger og betingelser for transportsektoren. I arbeidet med de fire alternative innretningene har også Jernbaneverket og Statens vegvesen hatt felles diskusjoner om hva de to etatene skulle legge inn i de respektive innretningene. I retningslinjene fra departementene heter det:

”Gjennom samarbeidet og felles utredninger på tvers av etatene, samt egne vurderinger, skal hver etat utforme en anbefalt strategi for sin sektor. De anbefalte sektorstrategiene skal samordnes i det felles tverrsektorielle plandokumentet fra etatene (...). Eventuell uenighet mellom etatene må synliggjøres.”

Det har foregått omfattende samarbeid og felles utredninger på tvers av etatene. Man kan imidlertid stille spørsmål ved om dette reelt sett har fått konsekvenser for etatenes utarbeiding av sine sektorvise anbefalte strategier. De delene av anbefalt strategi som omhandler etatene egne tiltak og virkemidler, ble utarbeidet i den enkelte etaten, uten reelle diskusjoner og avveininger *mellom* etatene, og løsvet fra arbeidet med de alternative innretningene. De alternative innretningene er imidlertid brukt til å illustrere muligheten for ulik ressursinnsats mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen.

Det nærmeste planforslaget kommer en reell vurdering av etatenes tiltak opp mot hverandre, er forslaget om at jernbaneinvesteringene skal komme før veginvesteringene i tid i Sør- og Vestkorridoren (Osloområdet), men uten at dette skal påvirke det totale investeringsnivået for hver av etatene. Videre har Statens vegvesen støttet Luftfartsverkets forslag om at statlige lufthavner bør ha riksvegtilknytning. Kystverkets framstøt for å få Statens vegvesen til å forplikte seg til å prioritere opp tilknytningsveger biltrafikkhavner av stor nasjonal og internasjonal betydning, førte ikke fram. Planprosessen har ut fra dette ikke oppfylt karakteristikken av samarbeid som er gjengitt i punkt 3 over.

Vi må også konkludere med at etatene ikke fullt ut har klart å oppfylle retningslinjenes intensjon om å vurdere virkemidler og tiltak og deres effektivitet på tvers av sektorene. Dette skyldes i første rekke at etatene ikke har metoder for formelle virkningsberegninger som er sammenlignbare. I tillegg viser vurderinger av konkurranseflatene at potensialet for overføring av trafikk mellom transportformene generelt sett er begrenset, selv om konkurranseflatene i enkelte delmarkeder og geografiske områder kan være større. Man kan ut fra dette anta at den største effektivitetsgevinsten kan hentes *innen* den enkelte transportsektoren.

Etatene har heller ikke gått særlig langt i uformelle (kvalitative) vurderinger av samordningsgevinster. Det er noe uenighet mellom etatene om hvor langt man kunne gått i slike vurderinger, og intervjumaterialet tyder på at det var særlig Statens vegvesen som var tilbakeholdne med å gå inn på vurderinger man ikke hadde omforenet faglige holdepunkter for. Flere understreker også at det ville være vanskelig for etatene å bli enige om en slik type kvalitative vurderinger. I tillegg er målene for transportpolitikken, slik de beskrives i retningslinjene, såpass

omfattende og til dels motstridende, at kvalitative vurderinger av mulige virkninger av en annen innretning av politikken, ville være meget krevende.

Likevel kan det planforslaget som er lagt fram, gi et godt grunnlag for *departementene* og regjeringen til å gjøre prioriteringer på tvers av etatene. Ikke minst fordi etatene har gitt marginalvurderinger av de anbefalte strategiene. Mye tyder også på at selv om den anbefalte strategien i stor grad er bygd opp av etatene hver for seg, har arbeidet med de alternative innretningene bidratt til at Statens vegvesen og Jernbaneverket har hentet fram tiltak som ikke ville vært like sentrale om de to etatene ikke hadde gått hverandre på klingen. Forslaget om å prioritere jernbaneutbyggingen før vegutbygging i tid i to av korridorene, er også uttrykk for en vilje til å se de to etatenes innsats i sammenheng.

Det har i første rekke vært et utstrakt samarbeid om virkelighetsbeskrivelsen og om vurderinger av tiltak og virkemidler som helt eller delvis ligger *utenfor* etatenes ansvarsområde. Dette gjelder vegprising, arealplanlegging, parkeringsbestemmelser og andre virkemidler som i stor grad er lagt til fylker og kommuner. Slik framstilling krever for så vidt også at interesser blir veid opp mot hverandre. Tiltakene vil ha som effekt at de påvirker reisemiddelfordelingen og konkurranseforholdene mellom transportformene, og er derfor også uttrykk for at det har foregått avveininger mellom etatenes ulike interesser.

### **7.1.1 Hovedtrekk ved samarbeidet**

Statens vegvesen ble satt til å lede og være sekretariat for arbeidet. Det generelle bildet er at de enkelte etatene – men i første rekke Vegdirektoratet og Jernbaneverket - har laget innspill og at sekretariatet har bearbeidet dem. De enkelte gruppene har så drøftet seg fram til en felles framstilling.

Både ut fra ansvaret for ledelse og sekretariat – men særlig ut fra størrelse, erfaring og ressurser – har Statens vegvesen spilt den viktigste rollen i samarbeidet mellom etatene. Det er stort sett representanter fra Statens vegvesen som har ført tekstene i pennen. De har også bearbeidet innspill fra de øvrige etatene. Til tider har denne bearbeidingen skapt reaksjoner i Kystverket og Luftfartsverket, som begge mener at tone og framstillingsform er blitt vel dominert av Statens vegvesen. Nest etter Statens vegvesen, er det Jernbaneverket som har bidratt mest konkret i å lage utkast til tekster.

Representanter for de tre andre etatene mener at arbeidet i for stor grad ble lagt opp etter framdriftsplaner og milepæler i Statens vegvesen. Representanter for Statens vegvesen mener på sin side at det var vanskelig å få de andre etatene til å sette opp framdriftsplaner for arbeidet, og at de dermed ikke hadde annet å forholde seg til enn planene til Statens vegvesen. De andre etatene opplevde det som at Statens vegvesen fikk behandlet og tatt stilling til saker før de andre etatene. Dette kan ha skapt en ytterligere ubalanse i styrkeforholdet.

Flere av dem som har vært med i arbeidet, mener at det hadde vært bedre om ledelsen og sekretariat for arbeidet ble lagt til en ”nøytral instans”, men at når først en etat skulle ta seg av det, var det naturlig at den med flest ressurser og lengst erfaring med dette arbeidet, fikk ansvaret. Også representantene fra Statens

vegvesen er opptatt av den noe vanskelige rolledelingen mellom å være både etatsrepresentant og å lede eller være sekretariat for et tverretatlig samarbeid.

Kystverket og Luftfartsverket mener generelt at arbeidet med Nasjonal transportplan i for liten grad fanger opp de spesielle egenskapene ved deres transport. For Kystverket gjelder dette vektleggingen av de internasjonale transportene og av godstransport. For Luftfartsverket gjelder det særlig deres spesielle forvaltnings- og finansieringsform. Av dette følger det også at Luftfartsverket i større grad enn de øvrige etatene har vært opptatt av konkurransevilkår og rammebetingelser – særlig avgifter på flytrafikken.

### **7.1.2 Arbeidet i gruppene**

Av alle de gruppene som var satt ned mellom etatene, ser det ut til at arbeidet med Utfordringsdokumentet har vært minst konfliktskyt. Det at etatene skulle se ut over planhorisonten og kun beskrive utfordringene og mulige tiltak, uten å foreskrive løsninger, har antakelig bidratt til dette.

Korridorutredningen – Nasjonalt transportnett – ser ut til å ha vært det vanskeligste for samarbeidet. Mandatet og arbeidsoppgavene kan ha vært for uklart definert og det var ulike ambisjonsnivå mellom deltakerne fra de ulike etatene der Luftfartsverket var innstilt på å begrense omfanget av arbeidet. Representanter for andre etater ønsket å trekke opp et bredt lerret for beskrivelsen av korridorene, knutepunkter og transportmønster. Den tverretatlige prosjektgruppa måtte etter hvert inn og begrense arbeidet til korridorgruppa, blant annet ved å slå fast at gruppa ikke skulle prioritere mellom etatene i korridorene eller mellom korridorene, men i hovedsak holde seg til en beskrivelse av transportstrømmene og utfordringene.

En del konflikter som går igjen stammer fra diskusjoner i Korridorgruppa. Dette knytter seg særlig til definisjonen av lange reiser, der Luftfartsverket ville at dette skulle være reiser over 300 kilometer, mens de øvrige etatene ville holde seg til reisevaneundersøkelsens definisjon på 100 kilometer. Denne siste definisjonen reduserer flytrafikkens relative betydning i beskrivelsen av transportmønsteret. Det samme gjør vektleggingen av lokal og regional trafikk innen korridorene, framfor å legge vekt på reiser mellom endepunktene. I sum bidro diskusjonene om definisjoner og avgrensinger til at Luftfartsverket opplevde at de hadde få felles interesser med de øvrige etatene i dette arbeidet. Også Kystverket opplevde at korridorene var for dominert av landbasert tenking, men stilte seg likevel positivt til arbeidet.

Vi vil tro at holdningen til korridorutredningen var en refleks av Luftfartsverkets interesse av NTP generelt, og at problemene de møtte i korridorarbeidet bidro til å forsterke deres negative holdning til resten av arbeidet. Likevel har også Luftfartsverket deltatt i arbeidet, særlig i den tverretatlige prosjektgruppa.

### **7.1.3 Intern forankring og ledelsesinvolvering**

Hvor mye ledelsen involverer seg og hvor godt samarbeidet i egen etat er forankret, er uttrykk for hvor høyt etatene har prioritert arbeidet med NTP.



Det er Statens vegvesen som klart har prioritert arbeidet høyest av de fire etatene. Dette viser seg både ved at vegdirektøren er blitt trukket direkte med i arbeidet, at mange medarbeidere og avdelinger eller seksjoner i etaten har vært involvert, og at arbeidet med NTP ble lagt tett opp til hva som har vært vanlig i arbeidet med Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP).

Flere informanter – både fra Vegdirektoratet og fra de andre etatene – er opptatt av at vegsidas brede forankring også har ført til at det har deltatt svært mange fra Vegdirektoratet i det tverretatlige samarbeidet. Til tider skal det ha vært mye diskusjon mellom ulike deler av Vegdirektoratet også i de tverretatlige gruppene. Dette kan tolkes som et uttrykk for at de ikke har møtt med standpunkter som var ferdigforhandlet internt, og at Vegdirektoratet i stor grad har latt det tverretatlige arbeidet erstatte de ordinære planprosessene i etaten – noe som igjen avspeiler den vekten etaten har lagt på den tverretatlige planleggingsprosessen. Framstillingen av Statens vegvesen med interne diskusjoner i de tverretatlige gruppene, bidrar også til å nyansere bildet av Vegdirektoratet som en enhetlig aktør.

Også Jernbaneverket ser ut til å ha prioritert arbeidet høyt. Men de har færre ressurser å spille på og mindre erfaring med denne typen planlegging enn Statens vegvesen. Informanter fra Jernbaneverket gir uttrykk for at det til tider var vanskelig å involvere ledelsen aktivt i arbeidet. Dette kan henge sammen med at Jernbaneverket på denne tiden var inne i en omfattende omorganiseringsprosess og i praksis hadde tre ulike etatsledere i løpet av den tiden arbeidet foregikk. Likevel har Jernbaneverket forankret arbeidet blant avdelingsledere og ute i regionene, selv om enkelte av de som arbeidet med NTP ikke hadde særlig mange andre fagpersoner å spille på.

Både representanter for Kystverket og for de andre etatene tegner et bilde av Kystverket som en ivrig og positiv deltaker i NTP-arbeidet. Etaten var svært positiv til at sjøtransport skulle integreres sterkere i den samlede transportplanleggingen. Kystverket så det som en stor utfordring å fylle rollen som en likeverdig partner med de øvrige transportetatene i utarbeidelsen av en helhetlig samferdselsplan med samordnet ressursbruk. Kystverket håpet nok på at Nasjonal transportplan skulle gå enda lengre i å integrere havnene og sjøtransporten i en helhetlig transportplan og å se ressursbruken i sammenheng. Kystverket har begrenset erfaring med denne typen langsiktig planlegging, og den største delen av organisasjonen er rettet inn mot andre oppgaver enn transportplanlegging. Likevel har Kystdirektøren vært aktivt med i arbeidet, noe som er uttrykk for at etaten har lagt stor vekt på arbeidet.

Luftfartsverket er den etaten som har prioritert arbeidet med NTP lavest. Dette viser seg blant annet i de ikke knyttet sine interne planprosesser opp mot arbeidet med NTP, at de som deltok i det tverretatlige arbeidet har spilt mindre på resten av organisasjonen enn det Statens vegvesen og Jernbaneverket gjorde, og at etatsledelsen har vært mindre aktivt med i arbeidet, sammenlignet med de andre etatene. Luftfartsverket mener selv at NTP i liten grad berører deres interesser og at deres deltakelse i prosessen burde vært begrenset til de områdene der de klart har felles berøringspunkter med de andre etatene. Luftfartsverket så sin deltakelse i NTP-arbeidet som en engangsforeteelse.

#### **7.1.4 Åpenhet og medvirkning fra berørte interesser?**

Det er i stor grad referansegruppa, bestående av representanter for bruker- og bransjeinteresser, kommuner, frivillige organisasjoner og offentlige etater og virksomheter, som har ivaretatt målet om medvirkning fra berørte interesser.

Det har i liten grad vært kontakt direkte med fylker og kommuner i arbeidet med den tverretatlige planen. Fylkene har fått planforslaget på høring. Den enkelte etaten har brukt de fylkesvise utfordringsdokumentene for å sjekke om fylkenes prioriteringer kunne innarbeides i framstillingen av anbefalt strategi. Ut over dette ser det ikke ut til å ha vært en direkte kobling mellom de fylkesvise og kommunale planprosessene og det arbeidet som foregikk mellom etatene på sentralt nivå. Noe av dette må også tilskrives målsettingen om å holde de fleste enkeltprosjekter ute av den strategiske planleggingen. Mye av innspillene fra fylker og kommuner dreier seg nettopp om konkrete prosjekter. Fylkene mener likevel at prosessen har bidratt til større åpenhet og en bedre forankring lokalt enn tidligere planprosesser.

Generelt sett er både referansegruppas medlemmer og representanter for etatene positive til den rollen den eksterne referansegruppa spilte. Ut over bidrag til den nasjonale sykkelstrategien og omtalen av framkommelighet for funksjonshemmede, har ikke referansegruppa hatt direkte innvirkning på det substansielle innholdet i forslaget til plan.

Det synes som at de organisasjonene som vanligvis ikke har tett kontakt med etatene, har fått økt innflytelse og medvirkning gjennom referansegruppa. For brukerorganisasjonene representerer deltakelse i referansegruppa verken mer eller mindre innflytelse og medvirkning. De ser ut til å ha opprettholdt kontakten med den enkelte etatene på siden av referansegruppa. At etatene skulle lage et felles omforenet forslag, kan ha redusert de enkelte interessenes muligheter til å få gjennomslag for sine særstandpunkt. Bruker- og bransjeorganisasjonene heller i retning av at gruppa burde vært delt opp, og at de selv burde vært samlet i en egen gruppe.

De offentlige etatene (Statens Forurensingstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren) mener at denne måten å organisere arbeidet på, har redusert deres innflytelse. Dette går dels på at de i tidligere planrunder har kommet tidligere inn i prosessen enn det referansegruppa gjorde, og dels at deltakelse i referansegruppa på linje med interesseorganisasjoner, svekket deres formelle stilling som forvaltningsorgan. Den knappe tiden transportetatene hadde til disposisjon i planarbeidet, kan også ha bidratt til at kontakten med de andre offentlige etatene ble dårligere ivaretatt nå enn tidligere.

Samtlige transportetater er positive til at forslaget til Nasjonal transportplan er offentlig. De mener det kan ha bidratt til å skjerpe etatene i arbeidet med formuleringer, men ikke hatt avgjørende betydning for selve det substansielle innholdet. Flere antar likevel at det har vært viktigere for transportetatene å få fram hvor begrenset deres virkemiddelområde er og hvor viktig det er at tiltak utenfor sektoren spiller sammen, når forslaget skulle være offentlig tilgjengelig.

## **7.2 Hva kan ha bidratt til at prosessen ble som den ble?**

Vi har i kapittel 1 antatt at de institusjonelle forskjellene mellom etatene og retningslinjene fra departementene har hatt en virkning på prosessen. Vi antok at forskjeller mellom etatene i blant annet tilknytningsform og finansiering, organisatoriske kjennetegn og forholdene til omgivelsene, ville føre til at etatene hadde ulike interesser av arbeidet med NTP, at de ville ha ulike kostnader knyttet til samarbeidet og at de vil ha ulik makt og innflytelse i samarbeidet. Vi antok også at retningslinjene fra departementene dels ville ha en direkte virkning på prosessen – i og med at de foreskriver både hva som skal komme ut av den og hvordan arbeidet skal organiseres – og at retningslinjene kan bidra til å forsterke eller svekke betydningen av de institusjonelle forskjellene mellom etatene.

### **7.2.1 Institusjonelle forskjeller – førende for prosessen?**

Vi har generelt antatt at de ordinære forvaltningsorganene, som henter sine inntekter fra statsbudsjettets ordinære poster, vil ha en større interesse av NTP enn en forvaltningsbedrift, som henter sine inntekter i markedet. Vi har også antatt at etatene er interessert i å beholde eller helst utvide sitt virkemiddelområde, og at de etatene som har minst kontroll over tiltakskjeden innen sin sektor, vil være mest interessert i å legge et bredt perspektiv til grunn i omtalen av virkemidlene. I tillegg antok vi at etatene vil ønske å beskytte egne kjerneområder – det vil si egne tiltak og virkemiddel – fra innflytelse fra de andre, men samtidig ønske å påvirke andre etaters disponeringer hvis det kan bidra til å øke lønnsomheten av egne tiltak eller bidra til å bli kvitt oppgaver de anser som ulønnsomme. Vi antok også at særlig erfaring med den typen planlegging som benyttes i NTP, vil styrke etatens relative innflytelse over samarbeidet, men at også økonomisk størrelse vil virke i samme retning. På den andre siden vil økonomisk størrelse også gjøre de øvrige mer interessert i å påvirke etatens disponeringer, enn tilfelle ville vært om etaten ikke rådde over store ressurser.

Vi antok også at etater som har relativt få og homogene brukere vil holde tettere kontakt med disse interessene. I tillegg antok vi at etater som tradisjonelt har god kontakt med de politiske miljøene – ikke minst på fylkesnivå – vil kunne stå sterkere i forhandlinger mellom etatene.

I det store og hele bekrefter kapitlene 3 og 4 disse antakelsene. Etatene har stort sett agert slik deres institusjonelle forutsetninger skulle tilsi.

Ut fra slike betraktninger er det naturlig og ”rasjonelt” for Luftfartsverket å holde en lav profil, klart i Kystverkets interesse å delta aktivt, men likevel med de begrensinger som deres ressurser tilsier. Det er også å forvente at det meste av arbeidet har skjedd i skjæringspunktet mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen. Det var også å forvente at arbeidet skulle være mest dominert av Statens vegvesen. Sånn sett er det mer grunn til å spørre hvordan prosessen kunne blitt annerledes, enn å bli overrasket over at samarbeidet ble slik det ble.

Også representantene for etatene mener at enkelte institusjonelle forskjeller mellom etatene har spilt en avgjørende rolle for prosessen. Dette gjelder først og fremst Luftfartsverkets finansierings- og tilknytningsform som gjorde at de hadde liten interesse av NTP.

Statens vegvesen er størst i penger, utbredelse og menneskelige ressurser og har lengst erfaring med denne typen planlegging. Dette har gjort at Statens vegvesen har spilt den dominerende rollen i samarbeidet. Denne rollen har dels gitt store muligheter for innflytelse, men på den andre siden lagt et større ansvar for det tverrsektorielle perspektivet på Vegdirektoratet enn på de andre etatene.

Kystverket befinner seg i den motsatte situasjonen av Statens vegvesen når det gjelder økonomi, erfaring og virkemiddelkontroll. De har imidlertid – både som forvaltningsorgan og som den etaten med minst kontroll over tiltakskjeden innen sin sektor – hatt stor interesse av arbeidet. Kystverket har derfor deltatt aktivt ut fra de ressurser og forutsetninger etaten har.

Jernbaneverket er den etaten som i størst grad har kunnet snakke samme språk som Statens vegvesen og som har hatt flest felles berøringspunkter med vegetaten. Omorganiseringer og lederskifte i etaten har antakelig bidratt til at forankringen og ledelsesinvolveringen har vært lavere enn i Statens vegvesen.

I tillegg har vi i kapittel 2.3 antatt at etatenes ulike forhold til sine omgivelser skulle spille en rolle for prosessen. Vi antok at Statens vegvesen ville ha fordeler av den tette tilknytningen til det politiske miljøet og at etatene ville søke å komme fram til løsninger som var i tråd med det de forutså fra politisk hold. Dette har vi ikke fått bekreftet i vårt materiale. De som har deltatt i arbeidet fra etatenes side, legger tvert i mot vekt på å forsvare sin faglige integritet.

På ett punkt mener enkelte informanter at etatene har antasipert holdningen i regjering og Storting. De har i planforslaget utvidet satsingsområdene til også å omfatte det å legge til rette for bosetting og næringsliv i distriktene. Dette var også omtalt i Utfordringsdokumentet, men ikke prioritert på linje med det som ble karakterisert som satsingsområder. Omgivelsene har også spilt en viss rolle i den forstand at etatene har lagt mer vekt på å skrive seg sammen til enighet, og i visse situasjoner avstå fra å ta særmerknader, nå når forslaget fra etatene skulle være offentlig. Det kan derfor være at departementene ville ha fått mer innsikt i etatenes ulike vurderinger og divergerende oppfatninger om forslaget til transportplan ikke hadde vært et offentlig dokument.

Usikkerheten rundt hvordan samarbeidet skulle falle ut, var fra vår side i første rekke knyttet til hvordan Statens vegvesen og Jernbaneverket ville håndtere en sammenligning av virkninger på tvers av sektorene. Dette "løste" seg ved at verktøyet etatene hadde til disposisjon ikke ga grunnlag for å uttale seg strengt faglig (og kvantitativt) om effekter av å legge mer vekt på den ene etatenes virkemiddel framfor den andres. Flere av Jernbaneverkets deltakere i prosessen mener at man likevel burde ha lagt vekt på en mer verbal (kvalitativ) vurdering av mulige virkninger på tvers av sektorene – særlig ut fra ønsket om å påvirke reisemiddelfordelingen.

Isteden har etatene lagt mye vekt på å beskrive virkemidler som ligger helt eller delvis utenfor sektoren og å framstille avhengigheten mellom egne tiltak og tiltak etatene *ikke* rår over, for eksempel vegprising, parkeringspolitikk og trafikkovervåking. Framfor å gå løs på interesseavveininger som klart ville skapt motsetninger mellom etatene, har etatene med andre ord samlet seg om felles interesser. Dette har lettet presset mot egne tiltak, men også samtidig bidratt til å illustrere en helhet i virkemiddeltilnærmingen generelt.

### **7.2.2 Har retningslinjene forsterket de institusjonelle forskjellene?**

Etatene har – naturlig nok – lagt vinn på å gjøre den jobben som retningslinjene la opp til. De kom ikke i land når det gjelder beskrivelsen av virkninger av tiltak på tvers av transportformene. Manglende verktøy og omforenet kunnskapsgrunnlag kommer klart fram i dokumentene fra etatene. Naturlig nok har det også hatt stor betydning for selve prosessen.

Mangelen på verktøy og det at etatene er blitt enige om at de ikke har tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, kan også ha vært en *fordel* for samarbeidet mellom etatene. Etatene ”slapp” å gå inn i vurderinger som det kunne trekkes direkte økonomiske konsekvenser av. Dette er det første plandokumentet etatene skal skrive sammen. Det har derfor vært viktig for dem å etablere en felles virkelighetsforståelse, å kjøre organisasjonene sammen og ikke minst nærme seg en enighet om hva som er manglene ved kunnskapsgrunnlaget. Det er også dette som av flere trekkes fram som de mest positive virkningene av samarbeidet. Mye tyder på at utvikling av felles kunnskapsgrunnlag og en forbedring av et felles metodeverktøy kan bli et viktig samarbeidsområde for etatene framover. Det kan i sin tur åpne for en mindre konfliktfylt og mer kunnskapsbasert vurdering av fordelene ved den enkelte transportformen. På dette punktet heller vi altså i retning av at manglende oppfylning av retningslinjenes intensjoner, har bidratt til å svekke betydningen av de institusjonelle forskjellene mellom etatene. Det kan også være at tiden *mellom* planrulleringene egner seg bedre for utvikling av felles kunnskapsgrunnlag og analytisk tilnærming, enn selve planprosessen. Dette kan så legge grunnlaget for vurderinger av samordningsgevinster og muligheter for å legge til rette for intermodale transporter.

Vi er imidlertid i tvil om hvor langt det er mulig å komme i å få etatene til å vurdere tiltakenes effektivitet på tvers av sektorene – og i sin ytterste konsekvens overføring av midler mellom etatene. Etatene er satt til å ivareta ulike interesser og det vil uansett hvor langt man kommer i metodeutvikling, være vanskelig å enes om rammefordelinger. Man kan imidlertid fra departementenes side arbeide mer med å avgrense etatenes oppgaver i planarbeidet slik at ufullstendige metoder ikke blir en unnskyldning for å unnlate å gå inn i vurderinger man kan ha grunnlag for.

#### *7.2.2.1 Metode og avgrensing forsterket Luftfartsverkets tilbaketrekning*

Luftfartsverket er meget klare på at de hadde liten interesse av NTP-arbeidet, og de innrettet seg deretter. Begrunnelsen er hovedsakelig deres finansieringsform. I tillegg mener både Luftfartsverket og til dels enkelte av de andre informantene at trekk ved retningslinjene og måten arbeidet ble lagt opp fra departementenes side, kan ha forsterket dette. Vi er likevel i tvil om andre retningslinjer ville ha endret Luftfartsverkets grunnleggende holdning til NTP-arbeidet. Alternativet måtte i tilfelle vært at kravet til deres medvirkning ble begrenset betydelig.

I første rekke er Luftfartsverket interessert i å påvirke det de oppfatter som særnorske rammebetingelser for luftfarten (seteavgift). Dette satte i prinsippet retningslinjene bom for. Også andre etater er opptatt av at for mange virkemidler ble holdt utenfor det de kunne legge inn i vurderingen av anbefalt strategi. Men for de andre etatene har ikke dette spilt en avgjørende rolle for deres deltakelse i arbeidet.

Det andre interessefeltet for Luftfartsverket var å få en mer gjennomgripende diskusjon av det regionale flyplassmønsteret. I retningslinje 2 fra departementene åpnes det for dette, men Samferdselsdepartementet klarte ikke etter etatenes syn å formidle en enhetlig oppfatning til Luftfartsverket om håndteringen av denne saken. Resultatet ble at Luftfartsverket la bort arbeidet med regional flyplasstruktur og de mistet dermed en av sine viktigste interesser i planarbeidet.

Luftfartsverket oppfatter det også slik at "deres" del av Samferdselsdepartementet i liten grad var aktive deltakere i departementets arbeid med forberedelsene til retningslinjene og i å følge opp arbeidet underveis. Luftfartsverket opplevde at arbeidet med retningslinjene – og retningslinjene i seg selv – bidro til å svekke deres interesse for arbeidet. Dette gjelder ikke minst måten korridorene ble definert og kravene til hva som skulle komme ut av korridorutredningen. Dette bidro til å forsterke inntrykket hos Luftfartsverket av at de måtte være med på et omfattende arbeid som de ikke hadde interesse av.

Heller ikke de alternative innretningene eller virkningsberegningene passet Luftfartsverket. De hevder at det er vanskelig for dem å legge inn forskjellige tiltak i de alternative innretningene. Dette illustreres ved at for eksempel trafiksikkerhet er et ufravikelig krav – uansett innretning. Luftfartsverket har også problemer med at Norge skal legge særskilte miljøkrav til grunn i sin luftfartspolitik som ikke er nedfelt i internasjonale konvensjoner og overenskomster innen luftfarten. Innretningsarbeidet framsto som lite interessant for Luftfartsverket, og de har ikke utviklet et verktøy for å gjøre virkningsberegninger som er sammenlignbare med Jernbaneløpverkets eller Statens vegvesens.

#### *7.2.2.2 Kystverket passer ikke i modellene og i innretningene*

Heller ikke Kystverket har metoder for virkningsberegninger og også deres tiltak er vanskelig å plassere i de alternative innretningene. Dette kombinert med at Kystverket har begrenset erfaring med denne formen for langtidsplanlegging, bidro nok til å forsterke opplevelsen av å være på siden av innretningsarbeidet. Innretningsplanlegging med tilhørende virkningsberegninger, er en krevende

planleggingsform. En annen planform enn den retningslinjene la opp til, hadde nok passet Kystverket bedre og kanskje i mindre grad bidratt til å forsterke opplevelsen av å være "lillebror". Vi har likevel ikke nok svar på hva som eventuelt hadde passet Kystverket bedre, ut over at de har interesse av mer vekt på intermodale løsninger – og å kunne modellere effektene av slike – og mer vekt på de internasjonale fartsårene samt godstransport. En innretning for næringslivets transportbehov ville antakelig ha passet Kystverket bedre enn de som ble valgt.

#### *7.2.2.3 For stramme og uklare økonomiske planrammer?*

Etatene brukte en god del tid på å finne ut av hvordan retningslinjene skulle forstås når det gjelder fordelingen av planrammen. Dette synes å være et problem som i første rekke skyldes uklare formuleringer i retningslinjene. I tillegg mener etatene at de økonomiske rammene ikke er tilstrekkelige for å løse de oppgavene de mener de skal ivareta. Det er likevel ikke grunn til å tro at dette har påvirket arbeidet i særlig grad.

Jernbaneverket og Kystverket har lagt statlig tilskudd til Oslopakke 2 og økning i brukerbetaling inn i sine anbefalte forslag. Det siste skapte lite diskusjon etatene i mellom. Jernbaneverkets skille mellom basisramme og anbefalt ramme, hvor de la inn ekstraordinære midler fra Oslopakke 2, skapte derimot diskusjoner både med Vegdirektoratet og Samferdselsdepartementet. Vi har funnet lite grunn til å tro at retningslinjene i seg selv skapte en slik situasjon og anser det mer som uttrykk for at etatene søkte etter økte finansieringsmuligheter.

#### *7.2.2.4 Lederansvar til Statens vegvesen har forsterket vegperspektivet?*

Informanter fra alle de andre etatene er opptatt av at planmetodikk, tilnæringsmåte og problemstillingene i retningslinjene var bedre tilpasset Statens vegvesen enn de andre etatene. Når Statens vegvesen ble satt til å lede arbeidet, kan disse elementene ha bidratt til å forsterke Vegdirektoratets i utgangspunktet sterkere stilling i forhold til de andre etatene.

Vi er imidlertid usikker på hvilken effekt selve plasseringen av ledelses- og sekretariatsansvaret har hatt på prosessen. Mye av informasjonen fra deltakerne i prosessen viser at de som ble satt til å lede arbeidet fra Vegdirektoratets side, i stor grad la vekt på å få til reelle tverretatlige prosesser. Det at Vegdirektoratet ble satt til å lede prosessen, kan også ha lagt bånd på denne etatens muligheter til å fremme egne interesser. På den andre siden gir særlig det å ha sekretariatsansvar, en større mulighet til å prege stoffet og innfallsvinkler tidlig i prosessen. At den tverretatlige prosessen ble lagt opp etter Vegdirektoratets interne planer, har nok forsterket en slik mulig effekt av plasseringen av ansvaret.

Flere informanter, særlig fra Luftfartsverket og Kystverket, mener at sekretariatet burde vært enten tverretatlig sammensatt eller lagt til et utenforliggende organ. De viser i denne sammenhengen til Sverige der det er opprettet et statlig institutt for kommunikasjonsanalyse (SIKA) direkte underlagt departementet. På grunnlag av erfaringer fra den svenske prosessen (Lauridsen og Ravlum, 2000) er vi i tvil om dette reelt sett ville løse de problemene Luftfartsverket og Kystverket er opptatt av. I tillegg kan plassering av ansvaret utenfor etatene svekke etatenes eierforhold til prosessen og planforslaget. Det er derfor argumenter som taler både for og mot en slik løsning. Et reelt tverretatlig sekretariat, satt sammen av medarbeidere fra alle etatene, eventuelt supplert med fagfolk utenfra, kunne kanskje være en

løsning som både ivaretok behovet for at etatene tar ansvar for prosessen og ønsket om et mer nøytralt sekretariat.

### **7.3 Hva kunne ha bidratt til at prosessen ble mer målrettet?**

Det er i utgangspunktet vanskelig å gi klare og entydige svar på hva som kunne ha bidratt til at prosessen ble mer i samsvar med forventningene eller kravene satt i retningslinjene. Endringer av enkelte betingelser kan gi effekter det er vanskelig å forutsi og kan endre andre forutsetninger for samarbeidet. Det lengste vi kan gjøre er å trekke fram enkelte komponenter og gjøre antakelser om deres isolerte effekt.

#### **7.3.1 En bredere tilnærming?**

Flere informanter fra samtlige etater har vært opptatt av at retningslinjene satte for stramme rammer for hvilke virkemidler og tiltak de kunne ta opp til bred drøfting og legge inn i vurderingene av effektene av anbefalt strategi. Flere mener at slike begrensinger gjør at planen i det lengste er en infrastrukturplan og langt fra en transportplan. Dette skal ha gått ut over det helhetlige perspektivet.

Det har imidlertid ikke manglet på slike vurderinger og drøftinger i forslaget til Nasjonal transportplan, selv om virkemiddel utenom etatenes ansvarsområde ikke er lagt til grunn for virkningsberegningene. Det er også en fare for at å åpne ytterligere for slike vurderinger, tar oppmerksomhet bort fra de tiltakene og virkemidlene etatene selv har ansvar for. Det vil i tilfelle redusere nytten av det felles planarbeidet. Det har tydeligvis også vært vanskeligere for etatene å åpne opp for felles innflytelse over egne sektorplaner enn å komme fram til en felles oppfatning av de mer generelle transportpolitiske prinsippene. En enda bredere tilnæringsmåte ville kunne forsterke dette.

I tillegg er flere av deltakerne i det tverretatlige arbeidet opptatt av at retningslinjene hadde en for bred politisk referanseramme. Transportpolitikken skal ivareta mange og til dels motstridende mål. I tillegg skal den understøtte mål for den generelle samfunnsutviklingen. Dette skal ha gjort det vanskelig for etatene å fokusere arbeidet og det oppsto til tider diskusjoner om hvordan de ulike målene skulle forstås og operasjonaliseres til transportsektoren. Retningslinjenes tilnærming bærer preg av å være et kompromiss mellom ulike departementer. Det er også et generelt problem for etatene at det ikke er deres virkemidler som har størst effekt på for eksempel enkelte nasjonale miljømål, som begrensinger av utslipp av CO<sub>2</sub>. Det oppstår også et pedagogisk problem når man formulerer målsettinger for infrastrukturpolitikken som tiltak innen infrastrukturen vanskelig kan nå. Det vil derfor kunne være en fordel, både for etatene, men også for den mer generelle debatten om transportpolitikken, om departementene var klarere og mer avgrensede i hvilke målsettinger etatenes bidrag til Nasjonal transportplan skal bidra til å oppfylle.

#### **7.3.2 Klarere avgrensning av arbeidet og deltakelsen?**

Jernbaneverket og Statens vegvesen har klare berøringspunkter og saker av felles – og til dels motstridende – interesse. Kystverket og Luftfartsverket på sin side



fant flere sider ved planprosessen mindre interessant. Dette gjelder i første rekke arbeidet med de alternative innretningene. Luftfartsverket mente i tillegg at arbeidet med det nasjonale transportnettet ikke var tilpasset luftfarten. Både Kystverket og Luftfartsverket har derfor vært inne på at de skulle vært unntatt fra deler av det felles planarbeidet.

Det er mulig at man ved neste korsveg kan være noe klarere på hvilke områder alle etatene berøres, og hvilke tema enkelte kan unnlate å delta i. Vi er likevel usikre på om dette vil gjøre det tverretatlige planarbeidet bedre. Det er ikke gitt at for eksempel Luftfartsverket ville gått mer aktivt inn i planprosessen om det på forhånd var begrenset hva de skulle delta i.

Et alternativ er å identifisere temaområder – i Sverige har de kalt det strategiske områder – hvor man kan ha nytte av tverrsektorielle utredninger. De strategiske områdene spenner fra analyser av overordnede planleggingsforutsetninger – som vurderinger av etterspørsel og generell samfunnsutvikling – til analyser av spesifikke delmål i transportpolitikken – som tilgjengelighet for alle, CO2-målsettinger, regional utvikling og utvikling av storbyene. I tillegg er det gjort en egen systemanalyse for jernbanen og en utredning av havnestruktur og sjøfart. Selve utformingen av de alternative innretningene er så i stor grad et spørsmål for jernbane og veg.

### **7.3.3 Mer vekt på samarbeid om anbefalt strategi**

Mye av det tverretatlige samarbeidet har dreid seg om de mer generelle transportpolitiske prinsippene, mens den delen av anbefalt strategi som omhandler etatens egne tiltak er utformet av etatene hver for seg. De alternative innretningene derimot, er utformet i samarbeid – og særlig i diskusjon mellom Vegdirektoratet og Jernbaneverket. Det er nærliggende å anta at de alternative innretningene ble sett på som mer (ufarlige) eksempler enn som reelle alternativer i og med at etatens egentlige forslag til innretning av infrastrukturpolitikken er anbefalt strategi. Også den korte tiden etatene hadde til disposisjon gjorde det vanskelig å gi innretningene direkte innvirkning på arbeidet med anbefalt strategi.

Noe bedre tid i avslutningen av arbeidet vil være en fordel. I tillegg kan man vurdere om ikke anbefalt strategi kan komme fra regjeringen og at etatene fikk ansvaret for kun å utarbeide de alternative innretningene. Det ville heve statusen på innretningsarbeidet og i større grad sikre at alle viktige interesser ble avveid i arbeidet med de alternative innretningene. På den andre siden vil flere interesser stå på spill i innretningsarbeidet, og viljen til å ”strekke” innretningene for å fange opp hele mulighetsområdet, vil kunne avta.

### **7.3.4 Legge bedre til rette for å hente ut samordningsgevinster**

Enkelte av de som har arbeidet med forslaget til Nasjonal transportplan, har vært inne på at det er et gap mellom intensjonen om overordnet strategisk planlegging – uten for mye konkrete prosjekter – og ønsket om virkningsberegninger, som må bygge på konkrete prosjekter og tiltak. Det tradisjonelle fokus på prosjekter som etatene gjerne har, kommer i vegen for mer overordnede vurderinger. På den andre siden er de infrastrukturproblemene som skal løses, konkrete og innenfor

geografisk områder. Flere har også pekt på at nasjonale modeller ikke i tilstrekkelig grad fanger opp lokale og regionale variasjoner i konkurranseflatene. Man har heller ikke gode nok metoder for å vurdere nytten av intermodale løsninger, hevdes det.

Den planleggingen man har lagt opp til i forslaget til Nasjonal transportplan, klarer dermed ikke å fange opp samordningsgevinstene eller mulighetene for mer effektiv utnytting av virkemidlene på tvers av sektorene. Det er først når etatene begynner på handlingsplanene, at de blir i stand til å gå så konkret til verks. For å oppnå det som er målsettingen med den tverrsektorielle planleggingen, bør det derfor arbeides bevisst med hvordan man skal organisere arbeidet med handlingsplanene.

En mulighet er å holde den nasjonale tverrsektorielle transportplanleggingen på et høyt generelt systemnivå, og la departement og Storting i første omgang ta stilling til overordnede politiske målsettinger og styringsprinsipper. Etatene kunne på grunnlag av dette gå i gang med det mer konkrete tverrsektorielle innretningsarbeidet. Dette vil også kunne gjøre det lettere å fordele planleggingsbyrden utover i tid og gjøre det lettere å holde tettere kontakt med det regionale nivået på de stadiene i planprosessen der det ville være mest nyttig.

### **7.3.5 Et kontinuerlig arbeid for felles kunnskapsgrunnlag**

Mangelen på et omforenet kunnskapsgrunnlag er blitt trukket fram av flere. Dette er også noe etatene allerede i fellesskap har startet arbeidet med i. For å lette tidspresset, vil det være viktig at dette arbeidet skjer kontinuerlig og utenom de periodene der selve den tverrsektorielle planleggingen er på sitt mest intense. En mulighet er å organisere dette som analyse av ”strategiske områder” (se pkt 7.3.2).

### **7.3.6 En annen organisering av arbeidet?**

Det har i flere forbindelser kommet fram at det hadde vært ønskelig med en mer nøytral organisering av ledelse og sekretariat for arbeidet. En løsning som er trukket fram er hentet fra Sverige, der man har etablert en egen etat for kommunikasjonsanalyse, direkte underlagt departementet. Denne etaten spilte en sentral rolle i den svenske innretningsplanleggingen. Det hadde imidlertid som effekt at transportetatene i mindre grad enn det som var tilfelle i Norge, tok et felles ansvar for planforslaget. Mye av diskusjonen i den svenske innretningsplanleggingen foregikk mellom SIKa og de enkelte etatene. En slik løsning kan dermed ha visse ulemper.

En annen løsning er å etablere et NTP-sekretariat bestående av representanter fra alle etatene. Forutsetningen for at en slik organisering ikke skal fungere løsrevet fra etatenes ordinære prosesser, er at ledelsen av og det formelle ansvaret for planarbeidet likevel er tillagt etatene qua etater. Erfaringer både fra Sverige og denne runden med NTP-arbeid, trekker i retning av at den formelle *lederoppgaven* bør legges til den etaten som likevel må kunne antas å spille den tyngste rollen – Vegdirektoratet.

## 8 Referanser

- CHRISTENSEN, Tom (1991):  
*Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning*, Oslo: TANO
- CHRISTENSEN, Tom og LÆGEREID, Per (1997):  
Sentralforvaltning og offentlig politikk i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 1997 (13), 3:255-278
- JERNBANEVERKET, KYSTVERKET, LUFTFARTSVERKET og STATENS VEGVESEN (1999):  
*Forslag til Nasjonal transportplan 2002 – 2011*, Oslo: Sekretariat for Nasjonal transportplan 2002 – 2011
- JERNBANEVERKET, KYSTVERKET, LUFTFARTSVERKET og STATENS VEGVESEN (1999):  
*Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Nasjonalt transportnett*, Oslo: Sekretariat for Nasjonal transportplan 2002 – 2011
- JERNBANEVERKET, KYSTVERKET, LUFTFARTSVERKET og STATENS VEGVESEN (1999):  
*Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Utfordringsdokument*, Oslo: Sekretariat for Nasjonal transportplan 2002 – 2011
- KEOHANE, Robert O (1984):  
*After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, New Yersy: Princeton University Press
- LAURIDSEN, Henning og RAVLUM, Inger-Anne (2000):  
*Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen*, TØI rapport 469/2000, Oslo: Transportøkonomisk institutt
- MARCH, James G og OLSEN, Johan P (1989):  
*Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press
- MARCH, James G og OLSEN, Johan P (1995):  
*Democratic Governance*, New York: The Free Press
- OLSEN, Johan P (1988) :  
*Statsstyre og institusjonsutforming*, Oslo: Universitetsforlaget
- RAVLUM, Inger-Anne og STENSTADVOLD, Morten (1997):  
*Fra vegstubber til strategi og helhet? Evaluering av Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007*, TØI rapport 374/1997, Oslo: Transportøkonomisk institutt

*Helhetlig, tverrsektorielt og åpent?*  
*Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002-2011*

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET (1997):  
Stortingsmelding nr 37 (1996 – 1997) Norsk veg og vegtrafikkplan 1998 – 2007,  
Oslo: Statens forvaltningstjeneste

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET:  
Stortingsproposisjon nr 2 (1996-97): Endret tilknytningsform for Postverket og  
NSBs trafikkdel m.m, Oslo: Statens forvaltningstjeneste

STENSTADVOLD, Morten og LERSTANG, Tor:  
*Nasjonal transportplan 2002 – 2011. Evaluering av prosessen med fylkenes  
utfordringsdokumenter*, TØI notat 1138/1999, Oslo: Transportøkonomisk institutt

STENSTADVOLD, Morten (2000):  
*Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Fylkenes behandling av etatenes forslag til  
Nasjonal transportplan 2002 – 2011*, Arbeidsdokument TR/0940/2000, Oslo:  
Transportøkonomisk institutt