

**Trafikk og politikk. En sammenligning av  
lokal samferdselspolitikk i Norge, Nederland  
og Sverige**

RF-1998/310



Vår referanse: <b>727/813180</b>	Forfatter(e): <b>Jarleiv Hauge, Arild Farsund, Gottfried Heinzerling</b>	Versjonsnr. / dato: <b>Vers. 1 / 18.12.1998</b>
Ant. sider: <b>107</b>	Faglig kvalitetssikrer: <b>Gottfried Heinzerling</b>	Gradering: <b>Åpen</b>
ISBN: <b>82-7220-959-4</b>	Oppdragsgiver(e): <b>NFR</b>	Åpen fra (dato):
Forskningsprogram: <b>Loktra</b>	Prosjekttittel: <b>Transportpolitikk i komparativt og institusjonelt perspektiv</b>	

Emne:

Bakgrunnen for dette prosjektet er at en av hovedutfordringene for den lokale transportpolitikken er å utvikle samordningen mellom ulike forvaltningsnivå og transportmidler. I prosjektet har vi forsøkt å belyse disse hovedproblemstillingene:

- *Hvilken betydning har institusjonelle forhold for utformingen av lokal transportpolitikk?*
- *Hva betyr ulike institusjonelle løsninger for mulighetene til å føre en samordnet lokal transportpolitikk?*

Problemstillingene forsøkes belyst gjennom komparasjon mellom Norge, Sverige og Nederland. Trinn 1 er en gjennomgang av institusjonelle forhold på nasjonalt nivå. Hovedfokus er her lagt på arbeidsdelingen mellom ulike forvaltningsorgan og på hvilke virkemidler for samordning som er i bruk. Trinn 2 er lokale case-studier, der formålet er å undersøke hvilke virkninger den nasjonale modellen har for den lokale transportpolitikken.

Den viktigste lærdommen en kan trekke av studien er at institusjonelle forhold har stor betydning for hvordan lokal transportpolitikk utføres, men at det til syvende og sist er politisk vilje som er viktigst for resultatet.

Emne-ord:

Transport, institusjoner, politikk, komparasjon

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001

  
 Prosjektleder  
 Jarleiv Hauge

  
 for RF - Miljø og næringsutvikling  
 Kåre Netland



## Innhold

Sammendrag.....	vii
Forord.....	xiv
<b>1 INNLEDNING .....</b>	<b>1</b>
1.1 Utviklingen i oppfatninger om samferdselssektoren.....	2
1.2 Avgrensinger av studien .....	3
1.3 Gjennomføring av studien.....	4
<b>2 TEORI OG METODISK OPPLEGG .....</b>	<b>4</b>
2.1 Problemstilling og teori.....	5
2.2 Ulike oppfatninger om betydning av organisasjoner og organisering .....	5
2.2.1 Organisasjoner som politiske institusjoner .....	7
2.2.2 Organisatoriske felt .....	8
2.3 Analysemodell .....	9
2.3.1 Betydningen av det politiske og administrative system .....	10
2.3.2 Transportpolitikken organisasjoner .....	11
2.3.3 Samordningsmekanismer i transportpolitikken.....	13
2.3.4 Transportpolitikk i endring .....	14
2.3.5 Nyten av å sammenlikne .....	14
<b>3 TRANSPORTPOLITIKKENS INSTITUSJONER I NORGE.....</b>	<b>16</b>
3.1 Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk? .....	16
3.2 Transportpolitikk på nasjonalt nivå .....	17
3.2.1 Utviklingstrekk i transportsektoren.....	17
3.2.2 Samferdselskomiteen i Stortinget.....	17
3.2.3 Samferdselsdepartementet.....	18
3.2.4 Statens Vegvesen - Vegdirektoratet .....	19
3.2.5 Norges Statsbaner.....	20
3.2.6 Fylkeskommunene .....	21
3.2.7 Kommunene .....	22
3.2.8 Andre organisasjoner i norsk transportpolitikk.....	23
3.3 Samordningsmekanismer i transportpolitikken.....	24
3.3.1 Lover .....	24
3.3.2 Økonomiske virkemidler.....	24
3.3.3 Planer .....	25

3.4	Transportpolitikken i endring .....	27
3.4.1	Organisatoriske reformer.....	27
3.4.2	Satsing på infrastruktur .....	28
3.4.3	Konklusjon.....	28
4	TRANSPORTPOLITIKKENS INSTITUSJONER I NEDERLAND .....	29
4.1	Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk?.....	29
4.2	Samferdselspolitikk på nasjonalt nivå.....	31
4.2.1	Særtrekk og utviklingslinjer i transportsektoren .....	31
4.2.2	Parlamentet - Staten-Generaal.....	33
4.2.3	Departement .....	33
4.2.4	Provinser .....	34
4.2.5	Kommuner.....	34
4.2.6	Andre organisasjoner .....	36
4.3	Samordningsmekanismer i samferdselspolitikken .....	37
4.3.1	Økonomiske virkemidler.....	37
4.3.2	Planlegging .....	38
4.4	Transportpolitikken i endring .....	40
4.4.1	Privatisering og markedsløsninger.....	40
4.4.2	Desentralisering.....	40
4.4.3	Infrastrukturutbygging .....	41
4.4.4	Konklusjon.....	41
5	SVERIGE: TRANSPORTPOLITIKKENS INSTITUSJONER I ENDRING .....	43
5.1	Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk?.....	43
5.2	Transportpolitikk på nasjonalt nivå .....	45
5.2.1	Utviklingstrekk i transportsektoren.....	45
5.2.2	Riksdagens Trafikuskott .....	45
5.2.3	Kommunikasjonsdepartementet .....	47
5.2.4	Vägverket .....	48
5.2.5	Statens Järnveger.....	49
5.2.6	Banverket .....	51
5.2.7	Landstingene .....	51
5.2.8	Kommunene .....	52
5.2.9	Interesseorganisasjoner i svensk transportpolitikk.....	53
5.3	Samordningsmekanismer i transportpolitikken.....	54
5.3.1	Lover og regelverk .....	54

5.3.2	Økonomiske virkemidler.....	54
5.3.3	Planer .....	55
5.4	Transportpolitikken i endring .....	56
5.4.1	Omorganisering.....	57
5.4.2	Liberalisering og innføring av markedsløsninger .....	57
5.4.3	Infrastrukturbygging .....	57
5.4.4	Konklusjon.....	58
6	NASJONALE FORSKJELLER OPPSUMMERT .....	59
6.1	Arbeidsdeling mellom de ulike forvaltningsnivå.....	59
6.2	Koordineringsmekanismer i transportpolitikken.....	60
6.2.1	Planer .....	60
6.2.2	Økonomiske virkemidler.....	61
7	DE NEDERLANDSKE CASE-STUDIENE .....	62
7.1	Innledning - om valg av case .....	62
7.2	Transportpolitikk i Groningen .....	63
7.2.1	Regionalt samarbeid i transportpolitikken .....	66
7.3	Transportpolitikk i Utrecht .....	67
7.3.1	Transport i Utrecht by .....	68
7.3.2	Regionalt samarbeid.....	70
7.4	ABC-planlegging som lokalt virkemiddel .....	72
7.5	Hvilken betydning har institusjonelle forhold for lokal transportpolitikk?.....	72
7.6	Oppsummering.....	77
8	DE SVENSKE CASE-STUDIENE .....	79
8.1	Innledning .....	79
8.2	Strukturelle trekk ved lenene .....	79
8.3	Strukturelle trekk ved byene .....	80
8.4	Samferdselspolitikk på lokalt nivå - problemer og satsingsområder .....	82
8.5	Jönköping län.....	82
8.5.1	Oppgradering av bybusstilbudet i Jönköping (KOMfort - prosjektet).....	82
8.5.2	Etablering av et forbedret regiontogtilbud .....	83
8.6	Östgötalands län.....	83
8.6.1	Etablering av forbedret regionalt kollektivtilbud.....	83
8.6.2	Opprustningen og nyåpningen av jernbanestrekningen mellom Kalmar og Linköping .....	84

8.6.3	Generell utvikling av kollektivtrafikken i byene .....	86
8.7	Hvilken betydning har institusjonelle forhold for lokal transportpolitikk? .....	89
8.7.1	Lokal og regional kollektivtrafikk .....	92
8.8	Institusjonelle forhold sin betydning for lokal transportpolitikk .....	94
9	OPPSUMMERING OG DRØFTING: HVA ER BETINGELSENE FOR EN HELHETLIG LOKAL TRANSPORTPOLITIKK? .....	98
9.1	Utgangspunktet - Norge .....	99
9.2	Sverige - styrking av lokal og regional samordning .....	100
9.3	Nederland - samordning på statlig nivå .....	101
9.4	Forskjeller og likheter .....	103
9.5	Oppsummering - hva har vi lært? .....	104
9.6	Organisering er viktig - politisk vilje avgjør .....	104
	LITTERATUR: .....	107



## Sammendrag

Et problem i norsk lokal transportpolitikk er mangel på helhet og samordning. Spørsmålet som reises i studien er om vi kan lære noe av andre land. Situasjonen i Norge blir her sammenliknet med Sverige og Nederland. Trinn 1 er å avdekke hva som kjennetegner den overordnede, nasjonale transportpolitikken i de tre landene. Dette brukes som grunnlag for trinn 2, en undersøkelse av hvordan den nasjonale organiseringen påvirker mulighetene for utforming av en lokal transportpolitikk.

### Problemstilling og teori

Hovedproblemstillingen for studien er hvilken betydning samferdselsforvaltningens organisering har for utforming av lokal transportpolitikk. Vi er spesielt opptatt av hvilke institusjonelle betingelser som bidrar til å føre en samordnet og helhetlig transportpolitikk. Til dette trenger vi et teoretisk perspektiv som fokuserer på betydningen av organisasjon og organisering. Vi vil derfor analysere transportpolitikk ved hjelp av *institusjonell teori*. Sammenlikning mellom flere land skal både bidra til å klargjøre hva som er spesielt med norsk transportpolitikk, og den skal gi innsikt i andre lands løsninger med tanke på mulige erfaringsoverføringer.

Utgangspunktet for å studere lokal transportpolitikk er en analyse av nasjonal politikk. Dette omfatter:

- Sentrale sider ved det politiske og administrative system i hvert av landene. Hovedmålet er å gi en kort oppsummering av hva som er karakteristiske trekk ved systemet.
- Beskrivelse av transportsektoren, transportpolitikken og dens viktigste organisasjoner. Hovedmålet er å sette transportpolitikken inn i den nasjonale politiske kontekst.
- Samordningsmekanismer i transportpolitikken. Hvilke styringsredskaper har de ulike institusjonene, og hvordan samordnes virksomheten til de ulike organisasjonene er viktige spørsmål i denne sammenheng.
- Transportpolitikken i endring. Her er det sentrale å få fram hva som ligger fast, hva som endres og hvorfor disse endringene kommer.

Neste del er å studere hvilke virkninger og konsekvenser den nasjonale modellen har for transportpolitikk på lokalt nivå. Her har vi valgt ut byene Utrecht og Groningen i Nederland, og Jönköping, Linköping og Norrköping i Sverige.

## Nasjonal transportpolitikk i Norge, Sverige og Nederland

### *Politiske institusjoners rolle:*

Felles for de tre landene er at transport utgjør et viktig område for regjeringene, noe som viser igjen ved at det satses store ressurser på området. Transport er også et område som i stor grad berører andre deler av nasjonal politikk. I alle tre landene er dette et viktig område for næringsliv og sysselsetning, og utviklingen av transportsektoren berører i stor grad miljøpolitikken. I Norge og Sverige er i tillegg distriktpolitikken nært knyttet opp til utvikling av transportsektoren, mens dette i liten grad er tema i Nederland. I Nederland har derimot transportsektoren en viktig selvstendig rolle i kraft av sin betydning for landets økonomi og sysselsetting. Dessuten blir koblingen mellom transport og arealplanlegging her spesielt viktig pga. landets store folketetthet.

I alle tre land er det en egen komite i *nasjonalforsamlingen* som har ansvar for utforming av transportpolitikken. Komiteene er likevel forskjellige når det gjelder hva som er viktige arbeidsoppgaver. Den norske Samferdselskomiteen skiller seg ut ved sin relativt sterke fokusering på detaljer i politikktutforming. Dette gjelder spesielt når det gjelder infrastruktur knyttet til veisektoren. Komiteene i de to andre landene er i større grad opptatt av de lange linjene i politikken.

*Departementene* med ansvar for samferdsel i de tre landene stiller naturlig nok i hovedsak med de samme saksområdene. Imidlertid skiller Norge seg fra de andre landene ved at viktige saksområder som havnepolitikk og kysttrafikk ligger utenfor Samferdselsdepartementets myndighetsområde. I Holland er på den andre side kanaler et viktig ansvarsområde, mens dette er mindre aktuelt i de to andre landene.

Landene skiller seg fra hverandre når det gjelder departementenes organisering og arbeidsform. I Sverige er departementets hovedoppgaver knyttet til politikktutforming, og de lange linjene i politikken. I Norge arbeides det også med saksbehandling i enkeltsaker. Nederland skiller seg ut ved at departementet her har et mer mangfoldig rollesett, og ved at den departementale styringen er mer direkte. Departementet er her en kombinasjon av politisk departement på nasjonalt nivå og direktorat/verk på nasjonalt og regionalt nivå.

I alle tre landene er veietater og jernbaneselskap statsinstitusjoner med en sterk rolle når det gjelder utforming av transportpolitikken. Veietatene i alle landene har operativt ansvar for både planlegging og drift av infrastrukturen. Etatene har lang historie, sterke faglige tradisjoner, og betydelige ressurser i form av ansatte og årlige bevilgninger. Felles er også den klare regionale forankringen som etatene har gjennom sine kontorer på regionalt nivå. Jernbaneselskapene i alle landene har gjennomført, eller planlegger å gjennomføre, betydelige endringer i sin organisering. I Norge Sverige, og delvis i Norge, er det innført et skille mellom produksjon og infrastruktur. I Nederland er tilsvarende endring under gjennomføring, i tillegg legges det her opp til en mer omfattende privatisering av jernbanen.

*Regionale myndigheter* har en ulik rolle i de tre landene. Ingen av landene har regionale institusjoner med et helhetlig og samordnende ansvar for lokal transportpolitikk. I Sverige og Norge har det regionale nivå en viktig, men avgrenset rolle i transportpolitikken. Hovedansvaret er knyttet til kollektivtrafikk, infrastruktur-

planlegging og regionalt veinett. Når det gjelder kollektivtrafikk har de svenske trafikkhøvedsmenn likevel et større ansvar for drift av transporttjenester enn norske fylkeskommuner, ved at de bl.a har ansvar for *regional* jernbanetrafikk. Dette gir visse muligheter for samordning mellom lokal kollektivtrafikk og jernbane. I Nederland har provinsene en mer begrenset rolle i transportpolitikken. Ansvaret her er stort sett begrenset til fysisk planlegging og miljøvern. Nederland er det landet der fraværet av organ med ansvar for regional samordning er klarest. Imidlertid synes det regionale nivået nå å få en mer framskutt stilling

*Kommunale myndigheter* har noe ulike roller i transportpolitikken i de tre landene. Felles for alle er at det kan være store innbyrdes forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Kommunene i alle landene har ansvar for lokal infrastruktur, parkering og i varierende grad for kollektivtrafikk.

### *Planer*

Det er betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder bruken av planer i transportpolitikken. I Norge har fireårige sektorplaner vært det dominerende trekk, og kun unntaksvis ses vei, jernbane og andre sektorer i sammenheng i samme plandokument. Et hovedproblem har lenge vært manglende samordning mellom trafikkplanlegging og arealplanlegging.

I Sverige har en basert seg på tiårige samordningsplaner hvor alle sektorer innen transportområdet ses under ett. Planen rulleres oftere (hvert fjerde år) men de grunnleggende politiske målene ligger i stor grad fast i hele tiårs perioden. Men heller ikke i Sverige har koordineringen av selve planprosessen vært særlig sterk, og fram til i dag har transportplanen i noen grad vært en samling sektorplaner som i liten grad integreres.

Også i Nederland har planer en viktig rolle i transportpolitikken. Det utarbeides både svært langsiktige strategiplaner og mer kortsiktige handlingsplaner. Den tjueårige strukturplanen som Samferdselsdepartementet og Departementet for Bolig, Planlegging og Miljø utarbeider i samarbeid er viktig for de overordnede politiske retningslinjer. Dette plandokumentet peker seg ut sammenliknet med de andre landene ved at ulike transportoppgaver, virkemidler osv sees i sammenheng. De mer avgrensede 5-årige transportplanene, som revideres hvert år, er viktig for konkrete tiltak og prioriteringer. Disse planene blir koblet opp mot det statlige infrastrukturfondet som finansierer all statlig utbygging på vei, bane osv.

### *Økonomiske virkemidler*

I alle tre landene er finansieringsmodellene for politikkområdet kjennetegnet av relativt tette skott mellom de ulike transportoppgavene. Vei- og kollektivtrafikk blir f.eks. finansiert over ulike budsjetter. Dette kan være et hinder for en samordnet og mer helhetlig transportpolitikk.

Nederland skiller seg ut ved en klar vilje til å legge om finansieringssystemet på en slik måte at det blir mulig å se ulike transportoppgaver i sammenheng. Man har slått sammen de ulike infrastrukturfond til ett. Dette skal dekke alle transportoppgaver.

Norge skiller seg ut ved at en her har åpnet opp for bruk av øremerkede skatter i form av bompenger. Ulike bompengesystemer har de siste årene blitt en viktig del av finansieringen av norske veianlegg. Opprinnelig var dette knyttet til enkelte bru- og tunnelanlegg, men i dag brukes det på hele infrastruktursatsinger, som bompengeringene i Oslo, Bergen og Trondheim. Dette er ikke tilfelle i Nederland og Sverige, hvor det ikke har utviklet seg noen tradisjon for denne type avgifter. Veiprisning har heller ikke fått gjennomslag i noen av landene ennå.

### **Reformer i transportpolitikken**

Transportpolitikken har vært i tildels kraftig endring i alle landene på 1990-tallet. Dette ser vi klart i Sverige hvor det er gjennomført en rekke større reformer og omorganiseringer. Dette gjelder særlig jernbanen, med innføring av et skille mellom drift og infrastruktur. I Norge har endringene i større grad vært preget av mer forsiktige reformer, med mindre justeringer i de enkelte organisasjonene. Forslag om mer omfattende omorganiseringer som endrer ansvarsforholdene mellom ulike institusjoner har aldri nådd fram på den politiske dagsorden. I Nederland er politikken preget av to prosesser, privatisering / markedsbaserte løsninger og desentralisering. Imidlertid ser vi også tydelige tegn på motstand mot Regjeringens reformforslag.

Disse trekkene danner utgangspunktet for de lokale case-studiene, som utgjorde prosjektets andre fase.

### **Case-studier**

### *Utgangspunktet: Norge*

De viktigste problemene knyttet til lokal samferdselspolitikk i norske byer:

- Ansvarer lokalt er delt mellom fylkeskommune og veikontor. Ingen har et helhetlig ansvar.
- Skjev fordeling av makt, kompetanse og virkemidler mellom "veisystem" og "kollektivsystem". Imidlertid har det skjedd en klar utvikling i kompetansen i flere av de fylkeskommunale samferdselsavdelingene de siste årene. Samtidig har også veimyndighetene fått bedre kompetanse på kollektivspørsmål.
- Manglende incentivsystemer for utvikling av kollektivtrafikken.
- Adskilte budsjetter. Pengene sitter i veisystemet, og det er vanskelig å overføre midler til kollektivtrafikken. Etterhvert har det blitt enklere å få utbygd infrastruktur for kollektivtrafikken, men støtte til drift er fortsatt et uløst problem.
- Fokus på investeringer i infrastruktur på bekostning av drift.
- Parkering blir først og fremst betraktet som et næringspolitisk virkemiddel, ikke som en del av en helhetlig samferdselspolitikk.

Resultatet av denne situasjonen er at det blir vanskelig å gjennomføre en alternativ transportpolitikk, selv om den politiske vilje er til stede.

Spørsmålet da blir om vi har noe å lære av land som Sverige og Nederland? Hva kjennetegner lokal transportpolitikk i disse to landene?

### *Sverige: styrking av regional samordning*

Hovedstrukturen er på mange punkter lik Norge, men det er også noen forskjeller. Den viktigste forskjellen er at det er en mer rendyrket ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, og at det regionale og lokale forvaltningsnivået har en klarere definert plass i samordningen av transportpolitikken..

Hvilke ordninger er det som gjør dette mulig?

Det er imidlertid opprettet *langsiktige finansieringsordninger* som gjør det mulig å finansiere større infrastrukturutbygginger for kollektivtrafikken. Staten og kommunene deler 50 - 50.

En sentral institusjon i lokal og regional transportpolitikk er ordningen med *trafikkhövedsmenn og lenstrafikkselskap*. Flere sider ved denne organiseringen er interessant: Trafikkselskapene blir eid av kommunene og lenene i fellesskap, noe som gir kommunene et langsiktig og strukturert engasjement i kollektivtrafikken. Organiseringen virker disiplinerende og strukturerende på kommunene. Disse selskapene har etter hvert bygget opp stor kompetanse, og kan dermed matche plankompetansen i veiverket. Det er dermed en sterkere balanse mellom sektorene enn i Norge. Disse selskapene har først og fremst en rolle som bestiller, mens selve kollektivselskapene er "degradert" til utøvere innen et anbudssystem.

Et annet poeng er at lenet og lenselskapene har ansvaret for *både* buss og lokal jernbanedrift. Dette har gjort det lettere å se buss og jernbane i sammenheng. Det finnes flere eksempler på at lensnivået har satset på utbygging av lensjernbane. SJ har alltid blitt opplevd å være lite interessert i lokal jernbanedrift.

Kommunene har også her viktige oppgaver innen arealplanlegging og parkering. En viktig forskjell i forhold til Norge er at alle kommuner over en viss størrelse har ansvar for alt veinett innen kommunens grenser (bortsett fra stamveier). En annen forskjell er at kommunene jevnt over er mye større i geografisk utbredelse enn i Norge. Dette gir et godt utgangspunkt for å se transportbehovene samlet

Samlet sett har lokale og regionale myndigheter et godt grunnlag for å kunne utøve en samordnet transportpolitikk ut fra lokale prioriteringer. F.eks. har Jönköping foretatt en bevisst satsing på kollektivtrafikk og sykkel. Konklusjonen er at det synes lettere å få iverksatt en alternativ lokal transportpolitikk enn i Norge gitt at det er *politisk vilje* til stede. I Linköping var det på den andre siden mye som tyder på at en vil nedprioritere kollektivtrafikken.

#### *Nederland - samordning på statlig nivå*

I utgangspunktet har Nederland et enhetlig system basert på *sterk statlig styring* med et omfattende nett av virkemidler og tiltak. Samordningsoppgavene ble i stor grad lagt på statlig nivå, både når det gjelder kollektivtrafikk, jernbanedrift og større infrastrukturprosjekter.

Rammen for utøvelse av en areal- og transportpolitikk er et tett befolket og lite land. Dette gir grobunn for et sterkt statsapparat. Men dette også resultert i et forvaltningsapparat som er stort og mektig, men maktesløst mht. å håndtere mange av transportoppgavene, fordi systemet har blitt for sektorisert og uoversiktlig, og fordi partene har problemer med å samarbeide.

Erfaringene fra både byene Groningen og Utrecht er at det både finnes vilje, og til en viss grad praktiske muligheter for å utforme en alternativ transportpolitikk ut fra lokale prioriteringer. Groningen innførte på 70-tallet klare restriksjoner på bilbruk i indre by, og har etter dette hatt begrensning i bilbruk og tilrettelegging for myke trafikanter som en langsiktig linje i planarbeidet, med f.eks. bruk av "park- and ride"-prinsippet, og en bevisst tilrettelegging for sykkelbruk og kollektivtrafikk.

Utrecht har også presentert en rekke nye tiltak for en alternativ transportpolitikk. Det er laget omfattende planer der parkering, biltrafikk, og kollektivtrafikk sees i sammenheng, bl.a ved bruk av trafikkovervåking og trafikkinformasjon, parkeringsmuligheter i tilknytning til jernbane, med mulighet for overgang til kollektivtransport inn til sentrum.

Hovedproblemet i lokal transportpolitikk er at ingen av aktørene har et overordnet helhetsansvar. Kommunene er jevnt over små når det gjelder geografisk utstrekning. Byområdene består av mange kommuner med stor innflytelse over viktige sider ved transport- og arealplanleggingen. Mekanismene for samordning på lokalt og regionalt nivå har vært svake. Dette fører bl.a. til at planer og vedtak på ulike nivå ikke er samkjørt.

Et annet problem handler om fordelingen av ansvar mellom forvaltningsnivåene. En statlig initiert løsning har vært å innføre s.k. regionkommuner for transport og areal, der kommunene får et felles ansvar og felles budsjett. Erfaringene har ikke vært i samsvar med forhåpningene, og ordningen vil derfor opphøre.

Heller ikke ABC-planlegging har fått den betydningen som myndighetene har forventet. Hovedproblemet her synes å være konkurranse mellom kommunene om å trekke til seg bedriftsetableringer .

### *Oppsummering - hva har vi lært?*

En viktig lærdom er at mange av de grunnleggende problemene knyttet til norske forhold også finnes i andre land, som både har noe annerledes styringsstruktur og en annen samferdselsstruktur enn oss. Dette indikerer at problemet ikke bare handler om organisering og bruk av forvaltningsmessige virkemidler, men bl.a. grunnleggende verdier f.eks. knyttet til synet på bilen som framkomstmiddel.

Ingen av landene har fullt ut funnet fram til en organisering som legger til rette for ivaretagelse av helhetssyn mellom de ulike transportoppgavene. Likevel kan den svenske modellen, med en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, delegering og oppgradering av det regionale nivået, indikere en retning å gå også for vårt eget land. Her må en imidlertid ikke glemme å ta hensyn til at forutsetningene er forskjellige i de to landene.

En må være forsiktig med å bruke andre lands modeller, virkemidler og erfaringer som forbilder for norsk politikk.

En hovedkonklusjon er at lokale myndigheter er i stand til å ivareta samordningsbehovene så fremt de får hånd om virkemidlene og besitter tilstrekkelig kompetanse. Det *er* i alle land (i større eller mindre grad) et handlingsrom som ikke blir utnyttet.

Noen trekk synes å gå igjen i byområder som har fått til omlegginger av transportpolitikken:

- En organisering som legger til rette for å se transportoppgavene i sammenheng
- Politisk vilje
- Langsiktig tenking
- Evne til å finne sine egne løsninger, uten ukritisk å kopiere andre





## **Forord**

Dette er sluttrapporten fra prosjektet "Transportpolitikk i komparativt og institusjonelt perspektiv", som RF-Rogalandsforskning har gjennomført på oppdrag for Norges Forskningsråd i forbindelse med programmet "Lokal transport- og arealpolitikk" (LOKTRA).

Det er tidligere publisert et arbeidsnotat som i noe større detalj sammenligner den nasjonale organiseringen av transportpolitikken i Norge, Sverige og Nederland. I sluttrapporten blir dette fulgt opp med lokale case-studier, der formålet er å undersøke hvilke virkninger institusjonelle forhold har for lokal transportpolitikk.

Vi vil gjerne takke alle som har bidratt til at prosjektet har kunnet gjennomføres; informanter, programstyret i LOKTRA og administrasjonen i NFR for samarbeidet.

Stavanger, desember 1998

Jarleiv Hauge

Prosjektleder



# 1 Innledning

Denne rapporten tar opp transportpolitikken organisering i Norge, Nederland og Sverige. Hovedproblemstillingen vår er å studere hvilken betydning samferdselsforvaltningens organisering har for utformingen av lokal transportpolitikk. Til dette trenger vi et teoretisk perspektiv som fokuserer på betydningen av organisasjon og organisering. Vi vil derfor analysere norsk transportpolitikk ved hjelp av institusjonell teori. Sammenlikning med tilsvarende sektor i andre land skal både bidra til å klargjøre hva som er spesielt med norsk transportpolitikk, og den skal gi innsikt i andre lands løsninger med tanke på mulige erfaringsoverføringer.

Betydningen av organisatoriske og institusjonelle forhold har tradisjonelt vært lite vektlagt i samferdselsforskningen. Svært få studier har hatt problemstillinger omkring dette som hovedfokus (Klausen, Johnsen og Stigen 1995)

Vårt eget utgangspunkt for å se nærmere på organisatoriske og institusjonelle forhold i transportpolitikken er bl.a. funn i prosjektet "Kollektivtrafikk som administrativt og politisk styringsproblem" (Hauge og Leknes 1993). Studien viser hvordan organisatoriske forhold nasjonalt, regionalt og lokalt legger viktige føringer på utformingen av kollektivtrafikkpolitikken i de tre norske byregionene Oslo, Trondheim og Stavanger - Sandnes. Konklusjonen er at den politiske og administrative organiseringen setter barrierer mot å få satt nye spørsmål og løsninger på dagsorden. Dette har ført til at politiske myndigheters målsetninger om økt bruk av kollektive transportmidler har vært vanskelig å oppnå. Dette reiser igjen spørsmål ved hvilken rolle organisasjonene og organiseringen spiller for utformingen av hele transportpolitikken.

Transport av mennesker og varer er svært viktig i et moderne samfunn. Tilrettelegging av rammebetingelsene for ulike typer transport er derfor et viktig politikkområde. I Norge er transportpolitikk en del av det som har vært definert som et samferdselssegment. Et segment som i stor grad har operert autonomt fra andre sektorer i norsk politikk (Strand 1993). Strand sier det på følgende måte: "Samferdselssatsingen har ikke offisielt vært sett verken som distriktpolitikk eller som bypolitikk, men som samferdselspolitikk. Og samferdselspolitikk har vært infrastrukturpolitikk". På tross av at dette er et viktig samfunnsområde, finnes det få helhetlige studier av både samferdselssegmentet og transportpolitikken (Ibid).

En forklaring på dette manglende fokus på helheten kan være at samferdselspolitikken i betydelig grad er oppdelt i ulike tema-områder som sjelden ses i sammenheng. Poenget illustreres godt hvis en ser på planleggingsrutinene i norsk transportpolitikk. Det utarbeides egne langtidsplaner for veisektoren, herunder riksveifergene ("Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97", St.mld. nr. 34 1992-93), jernbanesektoren ("Norsk jernbaneplan 1994-97", St.mld. nr. 35 1992-93) og luftfarten ("Norsk luftfartsplan 1993-97", St.mld. nr. 47 1991-92). Post- og teleområdene ses uavhengig av resten av samferdselspolitikken, men det utarbeides ikke egne fireårsplaner for disse to

områdene. Felles omtale av samferdselspolitikken skjer i Regjeringens langtidsprogram (St.mld. nr. 4 1992-93) og i de årlige budsjettproposisjonene fra Samferdselsdepartementet, men i begge tilfeller er det få helhetlige vurderinger av sektoren. I tillegg er det viktig å merke seg at to viktige områder innen nasjonal transport, som havner og innenriks sjøfart ligger under henholdsvis Fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet (handels-avdelingen). Når en i tillegg tar med at hurtigbåttrafikk er et fylkeskommunalt ansvar og parkering er kommunalt, er kompleksiteten godt beskrevet.

## **1.1 Utviklingen i oppfatninger om samferdselssektoren**

I etterkrigstiden har de viktigste styringsredskapene innen samferdselssektoren vært samferdselsloven av 1947 og de årlige budsjettproposisjonene fra Samferdselsdepartementet. Planer ble et viktig styringsinstrument innen norsk transportpolitikk på 1960-tallet. Også da dreide det seg i stor grad om sektorplaner. På 1970-tallet ble det gjort forsøk med utarbeidelse av helhetlige samferdselsplaner (Publisert som NOU nr. 30 1977 og St.mld. nr. 37 1979-80). Arbeidet ble bl.a. vurdert av samfunnsforskere i bokserien "Motforestillinger" (Wyller og Wyller 1977). Bokens faglige tilnærming er preget av "den politiske tidsånd" på 1970-tallet, og derfor ikke særlig opptatt av organisatoriske forhold. Konklusjonen er likevel at helhetstenkning i liten grad preger planen, ved at vei- og bilspørsmål dominerer på bekostning av miljø- og jernbanespørsmål. Også blant dagens politikere har det festet seg et inntrykk av at dette arbeidet ikke ga de ønskede resultater. Samferdselsminister Kjell Opseth uttalte f.eks. til "Samferdsel" (Nr. 8 1994) at svakheten med dette planarbeidet var at det ikke ble sett i sammenheng med det strategiarbeid som ble foretatt innen enkeltsektorene. Etter en pause på nesten 20 år har Samferdselsdepartementet igjen utarbeidet en helhetlig strategiplan for norsk samferdselspolitikk. St. mld. nr. 32 (1995-96) "Om grunnlaget for samferdselspolitikken" omfatter alle ansvarsområder til departementet innen transport-sektoren, og i noen grad de områdene innen transportpolitikken som ligger utenfor departementets ansvarsområde.

På forskningsfronten er det i dag økende oppmerksomhet knyttet til organisatoriske og institusjonelle forhold i norsk transportpolitikk. Morten Egeberg analyserer betydningen av institusjonelle faktorer for planprosessene i de siste utgavene av henholdsvis "Norsk Jernbaneplan" og "Norsk veg- og vegtrafikkplan" (Egeberg 1994). Egeberg trekker to hovedkonklusjoner: De to planprosessene kan i stor grad forstås som resultater av institusjonaliserte prosesser i departementet. Samtidig er dette et policy-segment som fungerer transnasjonalt, noe som medfører at nye løsninger spres og oppnår legitimitet gjennom internasjonale nettverk. Inger Spangen analyserer de institusjonelle rammebetingelsene for iverksetting av miljømålsetninger i lokal samferdselspolitikk (Spangen 1995). Spangen konkluderer med at ansvaret er fordelt mellom ulike institusjoner på ulike styringsnivå, noe som gjør helhetstenkning umulig. Per Røe og Inger Stigen viser hvordan organisatoriske forhold påvirker de fylkeskommunale samferdselsetatenes mulighet til å utforme regional kollektivtrafikk (Røe og Stigen 1995). Røe og Stigen konkluderer med at de fylkeskommunale samferdselsetatene mangler kontroll over viktige virkemidler og ressurser som trengs

for at etatene skal kunne oppfylle de politiske målsetningene. Viktige områder er lagt til både kommunale og statlige myndigheter. Klausen et al (1995) har gått gjennom nyere norsk transportforskning, og finner fire hovedområder hvor det er økt oppmerksomhet knyttet til organisatoriske forhold: 1) kollektivtrafikk og samferdselsplanlegging, 2) samordnet areal og transportplanlegging, 3) veiplanlegging og nærmiljø og 4) iverksetting.

## 1.2 Avgrensinger av studien

Vi vil i denne studien avgrense oss til den delen av samferdselssegmentet og transportpolitikken som omfatter lokal persontransport.. Det betyr at områder som bl.a. i Norge er en del av samferdselssektoren, som post og telekommunikasjon, ikke inngår i studien. Lokal transportpolitikk kan i vår studie grovt sett inndeles i to hovedområder. For det første er det transport knyttet til vei, og for det andre er det transport knyttet til jernbane (herunder også forstadsbane og sporvei). Viktige underpunkter for begge områdene er både infrastrukturbygging og bruk/drift, hvor henholdsvis privatbilisme, varetransport og kollektivtrafikk og persontransport og godstransport er de viktigste områdene. Grenseflater og kontaktpunkt mellom de to hovedområdene er også et sentralt punkt.

Tilgrensende tema som havner og sjøtransport, og flyplasser og flytrafikk og store nasjonale infrastrukturprosjekter studeres ikke spesifikt, men utviklingen her trekkes til en viss grad inn som bakgrunnsfaktorer. Utviklingen på disse virker inn på rammebetingelsene for hovedområdene innen lokal transportpolitikk.

Et annet spørsmål det ikke blir anledning til å gå detaljert inn på er hvordan internasjonal regulering påvirker lokal transportpolitikk. De store infrastrukturprosjektene i Sverige og Nederland er f.eks. påvirket av EU-Kommisjonens arbeid med å gjøre infrastrukturbygging til et virkemiddel for økonomisk vekst. Det finnes også direktiver for hvordan veinettet skal utformes, hvordan transport skal foregå, og det finnes regler for flyplasser, havner og indre vannveier. De fleste av disse direktivene gjelder også i Norge gjennom EØS-avtalen (Lane 1995). Internasjonale reguleringer har derfor trolig økende betydning for innholdet i transportpolitikken i de fire landene.

Studien vil ha hovedfokus på transportpolitikken slik den er organisert på siste halvdel av 1990-tallet, men vi vil også trekke inn momenter fra sentrale organisasjoner og politikk-områdets historiske utvikling. Et eksempel på dette er at organiseringen av svensk transportpolitikk på 1990-tallet i stor grad tar utgangspunkt i de retningslinjene som trekkes opp i Regeringens Proposition nr. 50 1987-88: "Trafikpolitiken inför 90-talet". I den grad det finnes planer og vedtak for utvikling av området fremover vil også dette bli belyst. Igjen kan Sverige være et godt eksempel, ved at en her har startet arbeidet med neste tiårsplan som skal dekke perioden 1998 til 2007. Dette vil gi et mer helhetlig bilde av utviklingen innen transportpolitikken. Samtidig blir drivkreftene bak eventuelle organisatoriske og politiske endringer enklere å avdekke.

Sverige og Nederland er valgt både fordi de representerer ulike politiske og administrative løsninger på utfordringer knyttet til transportsektoren, og fordi landene i transportpolitikken står overfor mange av de samme utfordringene som Norge. Spesielt

interessant i Nederland er politikken rundt forholdet mellom arealbruk og transport, som kan være av betydning for utformingen av nye løsninger i norske byregioner. I Sverige har de store økonomiske endringene de siste årene spesiell interesse, og ikke minst er en rekke innovasjoner når det gjelder bruk av markedsløsninger viktig. Dette gjelder f.eks. "Trafikhuvudmansordningen"<sup>1</sup>, som er interessant for norske fylkeskommuner.

Samtidig er det felles problemer og utfordringer i de tre landene. I alle landene er miljøspørsmål en utfordring for transportpolitikken. Det gjelder både de globale CO<sub>2</sub> utfordringene, og ulike lokale problemer knyttet til trafikksikkerhet, støy og luftutslipp. Næringslivets behov for effektiv transport er også et viktig moment i alle landene. Begreper som "just in time" leveranser har satt effektiv transport på dagsorden som et viktig tiltak for å bedre den nasjonale konkurransevnen. Forholdet mellom transport i byområder og områder av mer perifer karakter er også viktig i flere av landene. Til slutt kan en nevne at valg av virkemidler også er viktig i alle landene. Spesielt er forholdet mellom markedsløsninger og politisk styring under debatt.

### **1.3 Gjennomføring av studien**

De metodiske utfordringene i denne studien er todelt. For det første er det metoden knyttet til studiene av transportpolitikk på nasjonalt og lokalt nivå. For det andre er det utfordringene knyttet til komparasjon av dette politikkområdet i tre land.

Vi bruker en kvalitativ tilnærming i studien av transportpolitikken i de tre landene. Datamaterialet er basert på litteraturstudier, dokumentstudier og intervjuer med nøkkelinformanter i Sverige og Nederland.

Sammenlikning mellom land stiller oss overfor en rekke metodiske utfordringer. For det først er det utfordringer knyttet til å utforme en felles forståelse av hva som skal studeres i de ulike landene. Som eksempel kan vi se på kanaltrafikk som er svært viktig i Nederland, men som knapt finnes i Sverige og ikke i det hele i Norge.

Et annet område er språk. Kunnskaper i norsk og svensk har gitt oss mulighet til å sette oss inn i dokumenter og litteratur på originalspråket. Det samme har ikke vært mulig når det gjelder nederlandsk, men her finnes det en del sentrale dokumenter på engelsk.

---

<sup>1</sup> Trafikhuvudmansordningen ble innført ved lov i 1978. Trafikhuvudmennene er plassert på lensnivå, og har ansvar for alt kjøp av trafikkjenester knyttet til buss og regional jernbane. Opprinnelig hadde "huvudmennene" ansvar for drift, men i takt med innføring av markedsmoeller har det blitt til et organ for kjøp av trafikkjenester.

## 2 Teori og metodisk opplegg

I denne delen skal vi presentere hvordan vi vil analysere og sammenlikne transportpolitikken på nasjonalt nivå i Norge, Nederland og Sverige. Vi vil først presentere det teoretiske grunnlaget for modellen. Deretter presenterer vi hvordan vi vil bruke teorien i analysen, og til slutt presenterer vi nytten av å sammenlikne transportpolitikk mellom land.

Transportpolitikk utformes i samspill mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Samtidig finnes det både offentlige og private aktører knyttet til selve transportsektoren. Dette gjør politikkområdet svært komplekst, med mange organisasjoner, saksområder og interesser. Kontaktflatene mot andre samfunnssektorer og politikkområder er også med å gjøre området komplekst. Norsk transportpolitikk har bl.a. tette koblinger mot miljø-, nærings- og distriktspolitikken. Samtidig er en så stor sektor viktig både for finans- og budsjettpolitikken og skatte- og avgiftspolitikken. Lokalt er det en viktig kobling mellom transport og arealbruk og arealplanlegging. Som vi var inne på blir det ofte opplevd som et problem at disse saksområdene ikke ses i sammenheng.

### 2.1 Problemstilling og teori

Hovedproblemstillingen i vår studie er, som nevnt i innledningen: hvilken betydning samferdselsforvaltningens organisering har for utforming av lokal transportpolitikk. Utgangspunktet for å studere lokal transportpolitikk må være en analyse av nasjonal politikk. Regjeringens langtidsprogram sier det slik: "Det faktum at det ikke er mulig å foreta et klart skille mellom lokale og nasjonale transportsystemer, utgjør en hovedutfordring når det gjelder ansvarsdeling" (St.mld. nr 4 1992-93: 195). Problemstillingen stiller oss overfor et avgrensingsproblem; hvordan kan en studere denne problemstillingen i tre land på en håndterlig måte.

En studie av transportpolitikken i tre land krever en analysemodell som er kompleks nok til å få frem det som er særegent ved det enkelte system, samtidig som den viser hva som er felles på tvers av landene. Modellen må videre være enkel nok til å kunne brukes uten at detaljene skjuler helheten. Vi vil derfor konsentrere oss om å kartlegge organiseringen av og organisasjonene i transportpolitikken.

### 2.2 Ulike oppfatninger om betydning av organisasjoner og organisering

Både blant analytikere og andre finnes det ulike oppfatninger knyttet til betydningen av politiske organisasjoner og institusjoner. En betraktningssmåte ser organisatoriske løsninger som en tilpasning til krefter utenfor politikken, som økonomi og teknologi. Logikken er at det finnes en beste løsning, og forskjeller i organisering forklares ut fra at noen er mer effektive i tilpasningsprosessen enn andre. Over tid må likevel den enkelte organisasjon tilpasse seg vilkårene i omgivelsene for å overleve. Eksisterende organisasjonsstruktur blir i liten grad opplevd å være relevant for endringene. En god

transportpolitikk vil i et slikt perspektiv være mest mulig effektiv tilpasning til økonomiske og teknologiske endringer i samfunnet. Dagens transportpolitikk vil være en gjenspeiling av økonomiske og teknologiske forhold i samfunnet generelt og transportsektoren spesielt. Den vil også være et resultat av at noen organisasjoner er flinkere og raskere til å tilpasse seg enn andre.

En annen betraktningssmåte knytter organisering til politiske valg og styring. Her er politikken et resultat av målsetningene til, eller sammensetningen av, den politiske ledelse. Dette fordi organisasjoner er instrument for ledelsen. Organisasjonsstrukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere atferd og ressurser mot forhåndsoppsatte mål (Roness 1995). Nøkkelord er klare mål, design, gjennomføring, effektivitet og optimering. Forbildet er den industrielle prosess, og perspektivet er spesielt utviklet innen økonomisk teori (Brunsson og Olsen 1990). En god transportpolitikk vil i et slikt perspektiv være å utarbeide mest mulig klare mål og rasjonelle strategier for å nå dem. Dagens politikk vil derfor være en gjenspeiling av den politiske ledelsens mål og prioriteringer, og makt og ressurser vil være avgjørende for hvilke aktører som får mest innflytelse på utformingen av politikken.

Begge disse betraktningssmåtene ser organisering og organisasjonene i seg selv som relativt uproblematisk. Enten er de resultat av tvingende nødvendige tilpasninger eller de er resultat av frivillige valg. Omorganiseringer skjer fordi omgivelsene krever det, eller fordi ledelsen ønsker det. Ingen av disse betraktningssmåtene legger vekt på politiske endringer ofte kan være vanskelige, i noen tilfeller ta svært lang tid og som oftest være preget av de politiske institusjoners rutiner og historie.

Et aktuelt eksempel på denne type tilnærming fra dagens trafikkpolitiske debatt er en diplomoppgave fra Handelshøyskolen BI (Taklo, Valvik og Lunde 1995). Oppgaven fikk bred omtale i aviser som Aftenposten og Dagens Næringsliv høsten 1995. Studien viser at nytte/kostnadsanalyser ikke er avgjørende for hvilke investeringer som gjennomføres i veisektoren. Dette forklares bl.a. med at mektige aktører ønsker å reise monumenter over seg selv i distrikt Norge (Stat og Styring nr 5 1995), noe som går på bekostning av de lønnsomme prosjektene spesielt i Oslo-området. Oppgaven viser bl.a. til at den siste vei- og veitrafikkplanen slår fast at den prosentvise fordelingen av vei-investeringer mellom fylkene har ligget fast siden tidlig på 1970-tallet. Noe som de mener bygger opp om lite lønnsomme investeringer. Kort sagt at norsk transportpolitikk mangler evne til å tilpasse seg til omgivelsene, samt at det mangler rasjonelle aktører som kan løse dette. Politisk institusjonaliserte verdier i den norske transportpolitikken blir i denne sammenheng ikke oppfattet å være relevant for prioriteringer i veisektoren.

En studie av transportpolitikk krever etter vår mening en grunnleggende forståelse av hvordan politikk og politiske institusjoner fungerer. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i en teoritradisjon hentet fra organisasjonsteori og statsvitenskap som er opptatt av dette. Den omtales ofte som det nyinstitusjonelle perspektivet, og vi vil i vår analysemodell bygge på en del sentrale teoretiske bidrag innen denne tradisjonen (Meyer og Rowan 1977, March og Olsen, 1989, 1993 og 1994, Brunsson og Olsen 1990 og Powell og DiMaggio 1991). Disse forfatterne har et noe ulikt perspektiv på institusjoner og hva som er viktig ved dem. Felles er oppfatningen om at det institusjonelle nivå spiller en selvstendig rolle. Institusjonene er bærere av et sett av



verdier og holdninger som blir tatt for gitt over lengre tid (March og Olsen 1993: 4). Forskjellene er knyttet til ulikheter i hva som defineres som en institusjon. March og Olsen er først og fremst opptatt av politiske organisasjoner som enkeltinstitusjoner. Her utgjør en institusjon et selvstendig mesonivå mellom brede samfunnsverdier på den ene siden og individuelle aktører på den andre. Powell og DiMaggio har en mye bredere definisjon av institusjon som også omfatter skikker og konvensjoner i samfunnet (Koelble 1995).

Vi vil bruke begge disse tilnærmingene til institusjonsbegrepet i vår analyse. Dette fordi perspektivene kan virke komplementære når de brukes som lete- og analyseredskaper i en studie av et politikkområde, som både er komplekst og transnasjonalt. Først litt mer om betydningen av enkeltinstitusjoner.

### **2.2.1 Organisasjoner som politiske institusjoner**

Det nyinstitusjonelle perspektivet slik det fremstår bl.a. hos March og Olsen (1989) legger vekt på at de politiske institusjonene har egen betydning for utformingen av politikk. Institusjoner er produkt av menneskelig handling. De er avhengige av, men kan ikke reduseres til, individuell hensikt eller brede samfunnsprosesser. Institusjoner er kognitive og normative strukturer som stabiliserer oppfatninger, fortolkninger og de gir grunnlag for å rettferdiggjøre handlinger. Institusjoner skaper elementer av temporær orden og historisk kontinuitet. De endrer seg selv gjennom fortolkninger, læring, imitering og tilpasning. Opplevde kriser kan gi grunnlag for større endringsprosesser, men etablerte institusjoner viser ofte stor evne til over tid å takle og absorbere slike endringskrav.

En slik tilnærming til politiske institusjoner hviler på tre grunnleggende antakelser (Olsen 1992). Den første antakelsen er at regler, standardprosedyrer, rutiner og normer styrer handlinger. Den andre er at gjennom erfaringer dannes det forestillinger om hva som er passende, rette og gale måter å handle på. Den tredje er at tilpasninger til omgivelsene kan ta lang tid og vil ofte følge en sti-avhengig utvikling. Valg og beslutninger foretatt tidligere gir muligheter og legger samtidig begrensninger på hvilke beslutninger som kan fattes på et senere stadium. Dette betyr også at interesser og motsetninger kan være skapt og vedlikeholdt av institusjonelle prosesser. Gjennom forskning vet vi at velutviklede institusjoner skaper effektivitet og handlingskapasitet, samtidig som forandringer som er i overensstemmelse med organisasjonens identitet gjennomføres rutinemessig.

Her er organisasjonene institusjoner, og hver enkel institusjon har et sett av regler som styrer handlingene til medlemmene. Medlemmene vil som oftest handle ut fra hva som blir oppfattet å være riktige handlemåter for organisasjonen, noe som medfører at enkelte handlemåter blir tatt for gitt mens andre blir utelukket. Institusjonell teori fremhever ofte stegvise tilpasninger til endrede betingelser i omgivelsene som den sentrale endringsmekanismen over tid. Større endringer vil som oftest bare gjennomføres hvis en opplever at organisasjonen står overfor entydige prestasjonskriser. Nye saker på den politiske dagsorden kan påvirke politikken nettopp fordi de utfordrer institusjonenes identitet og egenforståelse. Men hvordan dette skjer er ikke

alltid like enkelt å forutsi, og vil derfor utgjøre et viktig utgangspunkt for vår analyse av transportpolitikkenes institusjoner i Norge, Nederland og Sverige.

I dette perspektivet er enkeltinstitusjoner viktig. Men ingen institusjoner opererer isolert eller autonomt fra samfunnet omkring. I de fleste sammenhenger finnes det mange institusjoner innen et politikkområde. Politiske institusjoner kan ses som multistandard-organisasjoner (Røvik 1992). De er sammensatt av formelementer hentet fra andre organisasjoner innen samme politik- eller saksområde. Sentrale politiske verdier både nasjonalt og internasjonalt har også betydning. Dette betyr at forholdet mellom ulike institusjoner er viktig for å forstå et politikkområde. Mer generelle institusjonaliserte normer i samfunnet er også viktig som bakgrunn.

Et aktuelt eksempel på dette for vår undersøkelse er norsk distriktspolitikk, som vektlegger opprettholdelse av en spredt bosetning som et sentralt mål: Dette er dermed en viktig målsetning som preger de fleste områder i norsk politikk. Ulike korporative løsninger i alle de tre landene er andre eksempler på tilsvarende verdier. Innen institusjonsteorien finnes det som nevnt også oppfatninger om dette. Ulike teoritradisjoner snakker om institusjonalisert omgivelser eller organisatoriske felt. Dette blir en viktig del av vår analyse av de ulike delene av transportpolitikken og -sektoren.

### **2.2.2 Organisatoriske felt**

Ulike studier viser at over tid utvikler organisasjoner innen samme politiske felt handlingsmønstre som likner hverandre (Holsen 1995). Dette forklares med at felles problemer og utfordringer fører til at organisasjoner ser på løsningene til andre organisasjoner innen sitt felt. De vil da ofte tilstrebe å etterligne dem for å ikke tape terreng eller for å bli oppfattet å være moderne. Begrepet institusjonell isomorfi er brukt på denne type prosesser (Powell og DiMaggio 1991). Prosessen er ofte gjensidig forsterkende, ved at de fleste organisasjoner innen et område låner fra andre. Powell og DiMaggio opererer med tre typer drivkrefter som virker homogeniserende på organisasjoner.

For det første regulerende homogenisering, som er knyttet til formelt og uformelt ytre press til hvordan organisasjoner skal organiseres, og til hvordan de skal handle i gitte situasjoner. Krav i lov- og regelverk er spesielt viktig i denne sammenheng. Lover setter ofte standarder for hvilke oppgaver som skal utføres når og hvordan, noe som påvirker enkeltinstitusjoners organisering og oppgavestruktur.

For det andre mimerende homogenisering, som er knyttet til at når organisasjoner er i vanskelige situasjoner leter de i omgivelsene etter nye løsninger. Organisasjonen vil da ofte ta etter (mimere) andre organisasjoner som har stått overfor tilsvarende situasjoner. Organisasjonen vil ofte lete etter løsninger som likner deres egne. Samtidig vil de prøve å virke moderne gjennom å tilpasse seg tunge trender i samtiden. I hvilken grad tilpasningene er reelle, eller om de kun er symbolske kan både være empirisk og teoretisk vanskelig å bestemme.

For det tredje profesjonalisert homogenisering, som er knyttet til at organisasjonsmedlemmene har utviklet felles oppfatninger om gode og riktige måter å handle på gjennom formell utdanning og profesjonstilknyttede nettverk. Sterke profesjoner som

jurister, økonomer og ingeniører vil prege organisasjonen gjennom sine arbeidsmetoder og faglige tilnærminger. Endringer i profesjonenes innhold f.eks gjennom nytt faglig innhold, eller endringer i organisasjonens profesjonssammensetning er viktig for utviklingen av den enkelte institusjon.

Internasjonal påvirkning er viktig i forbindelse med disse tre former for homogeniserings-drivkrefter. Innen transportsektoren er det mye som tyder på at ulike politikkområder har blitt transnasjonale (Egeberg 1994). I den sammenheng har påvirkning og læring av andre land blitt vurdert som en viktig kilde til institusjonell endring. Også her henger endringene ofte sammen med at organisasjonen er på leting etter nye løsninger ut fra opplevde problemer. Læring og kopiering av administrative tiltak mellom europeiske land er en gammel tradisjon (Olsen 1995). Normer og regler som spres gjennom EU, EØS og europeiske interesseorganisasjoner innen transportsektoren er spesielt viktig i denne sammenheng. Samtidig er også OECD et viktig organ for spredning av kunnskap og holdninger på feltet, både i Europa og mellom Nord-Amerika, Asia og Europa. Felles problemer og utfordringer fører ofte til fokus på nye løsninger som utvikles innen et politikkområde, og et interessant spørsmål er da om noen land er spesielt innovative og hva som eventuelt kan ligge bak det.

Et eksempel på hvordan nye løsninger spres er oppdelingen av statlige jernbaneselskaper i en enhet for infrastruktur og en for jernbanedrift. Reformen ble først gjennomført i Sverige i 1988, og den spredde seg raskt i Europa. Den ble delvis kopiert i Norge i 1990, ved at det da ble etablert et regnskapsmessig skille mellom drift og infrastruktur. EF jernbanedirektiv fra 1991 er også inspirert av den svenske reformen (Egeberg 1994). Bakgrunnen for den svenske reformen var en oppfatning om at jernbanen hadde alvorlige problemer, med synkende markedsandeler, økende økonomiske underskudd og utilstrekkelig investerings- og driftsstøtte (Regeringens Proposition 1987/88:50). Tilsvarende begrunnelse har vært benyttet i Norge og andre land. Samtidig viser dette eksemplet hvordan nasjonale særtrekk virker inn på den endelige utformingen av reformen. I Sverige ble det opprettet et eget selvstendig "Banverk" med lokalisering i Borlänge i midt-Sverige, langt fra Statens Järnvägars hovedkontor i Stockholm (Ibid). I Norge er omorganiseringen skjedd internt i NSB, ved at det er etablert et regnskapsmessig skille mellom jernbanens kjørevei og NSBs trafikkdel, men fortsatt er det en organisasjon lokalisert på et sted med en ledelse og et styre (St.mld. nr 35 1992-93).

Eksemplet illustrerer betydningen av å se sammenhengen mellom enkeltorganisasjoner, organisasjonsfelt og nasjonale og internasjonale rammebetingelser. I analysemodellen vil vi prøve å integrere disse hensynene. Problemet med denne brede tilnærmingen er at kostnadene ved å få oversikt vil gå på bekostning av mulighetene til å gå i detalj når det gjelder enkeltorganisasjoner.

## **2.3 Analysemodell**

Vi vil som nevnt bruke begge disse tilnærmingene til institusjonell teori i vår analyse av transportpolitikken i Norge, Nederland og Sverige. Transportpolitikk i et institusjonelt perspektiv krever innsikt i både enkeltinstitusjoner og i hele politikkområdet. Dette

krever en felles analysemodell som kan bidra til å klargjøre sentrale trekk ved transportpolitikken i alle de tre landene. Samlet vil studien av det enkelte land gi grunnlag for gjennom sammenlikning å kunne si noe om hva som kjennetegner transportpolitikken i dette landet.

De statlige, regionale og lokale transportforvaltningene kan i et institusjonelt perspektiv betraktes som en kopling av institusjoner med egen identitet, historie og egendynamikk. Eksterne faktorer, både på nasjonalt og internasjonalt nivå, vil påvirke både muligheter og rammebetingelser for utformingen av den nasjonale transportpolitikk. Handlingsrommet for politikken skapes i et samspill mellom indre og ytre faktorer, hvor de institusjonelle arrangementene er virkemidler, de gir innsikt og kunnskap og de gir makt til å gjennomføre politiske mål.

Institusjonsteorien slik den ble fremstilt i del 1.1 legger vekt på både formelle og uformelle sider ved organisasjonene. Det ligger ikke innen for rammene av denne studien å kunne analysere denne type forhold i dybden. Analysemodellen vår vil ta utgangspunkt i formelle forhold, og i stor grad basere seg på eksisterende faglitteratur når det gjelder de uformelle trekkene ved de ulike institusjonene i transportpolitikken.

Vi vil bruke følgende analysemodell i studien av transportpolitikken i Norge, Nederland og Sverige:

- Første del vil være en kort beskrivelse av sentrale sider ved det politiske og administrative system i hvert av landene. Hovedmålet er å gi en kort oppsummering av hva som er karakteristiske trekk ved systemet.
- Andre del vil være en kartlegging og kort beskrivelse av transportsektoren, transportpolitikken og dens viktigste organisasjoner. Hovedmålet er å sette transportpolitikken inn i den nasjonale politiske kontekst.
- Tredje del vil være en presentasjon av de viktigste samordningsmekanismer i transportpolitikken. Hvilke styringsredskaper har de ulike institusjonene, og hvordan samordnes virksomheten til de ulike organisasjonene er viktige spørsmål i denne sammenheng.
- Fjerde del vil være en analyse av transportpolitikken i endring. Her er det sentrale å få fram hva som ligger fast, hva som endres og hvorfor disse endringene kommer.
- Siste del vil være en sammenlikning av organisering av transportpolitikken i de tre landene. Målet er at komparasjonen kan bidra til en forståelse av hva som kjennetegner det enkelte land.

### **2.3.1 Betydningen av det politiske og administrative system**

Som vi var inne på samhandler institusjoner med sine omgivelser. Politiske institusjoner preges av samfunnets normer, forventninger, konfliktlinjer og ressursfordeling, og resultatet av denne type prosesser blir fortolket inn i den enkelte organisasjon. I dette perspektivet finnes det felles trekk som karakteriserer den politiske stilarten i det enkelte land (Richardsen et al 1983). Argumentet er at det har utviklet seg

visse felles normer, verdier og holdninger i samfunnet som påvirker hvordan man handler og organiserer politikken innen ulike områder.

Utgangspunktet for å studere transportpolitikk er derfor den generelle politiske og administrative organiseringen i det enkelte land. Vi vil derfor begynne hvert case med en presentasjon av sentrale trekk ved den politiske og administrative organiseringen i landet. I denne sammenheng er følgende forhold sentrale:

a) Kjennetegn ved landet og det nasjonale politiske system. Viktige spørsmål er:

Hva er de dominerende saksområder og konfliktlinjer i politikken?

Hva er de sentrale koordineringsmekanismer og virkemidler i politikken?

Utvikler ulike politikkområder seg til egne segment som opererer autonomt fra andre deler av det politiske system?

Svarene på disse spørsmålene vil bidra til å plassere transportpolitikken i den nasjonale politiske kontekst.

b) Ansvarsdeling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Viktige spørsmål er:

I hvilken grad desentraliseres oppgaver og myndighet fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå?

I hvilken grad har lokale og regionale myndigheter autonomi til å gjennomføre egne tiltak innen ulike politikkområder?

Svarene på disse spørsmålene vil kunne si noe om hvilke muligheter som finnes når gjelder å utarbeide regional og lokale løsninger på transportmessige utfordringer.

c) Sentrale tema i den nasjonale politikken de siste årene. Her vil vi selvsagt ikke kunne dekke alt, men i utgangspunktet blir det viktig å få frem hendelser som kan tenkes å påvirke innholdet i, og måten man utformer politikken på. Eksempler på dette kan være krisen i offentlig svensk økonomi og medlemskap i EU og EØS for henholdsvis Sverige og Norge.

Vi vil understreke at vi ikke har ambisjoner om å si noe nytt innen disse områdene, bare bruke observasjoner fra den eksisterende faglitteraturen som bakgrunn for vår egen analyse. En kort gjennomgang av disse tre dimensjonene vil derfor danne utgangspunkt for tilnærmingen til transportpolitikken og dens organisasjoner.

### **2.3.2 Transportpolitikens organisasjoner**

Utgangspunktet for denne delen av studien vil være en kort gjennomgang av transportsektoren i det enkelte land. Kjennetegn knyttet til bruk av ulike transportmidler, forholdet mellom dem og sentrale utviklingstrekk når det gjelder bruken av ulike transportmidler, er grunnlagsopplysninger som vi vil gå nærmere inn på. Skillet mellom offentlige og private oppgaver innen transportsektoren er også

viktig, fordi det sier noe om den politisk styringen av de ulike områdene. Samlet vil denne bakgrunns-informasjonen danne utgangspunkt for å forstå transportpolitikken.

Den andre, og klart viktigste delen av denne kartleggingen, vil være en gjennomgang og presentasjon av de sentrale institusjonene innen transportpolitikken. I den sammenheng vil vi også presentere hvilke områder statlige-, regionale- og lokale myndigheter har ansvar for innen transportpolitikken. Organisasjonene vil bli analysert ut fra følgende dimensjoner:

- a) Organisasjon: Her vil vi sette fokus på de strukturelle kjennetegn ved den enkelte organisasjon. Det vil bl.a. si avdelingsstruktur, alder, budsjett og antall ansatte. Vi vil også klargjøre om det har vært gjennomført større omorganiseringer de siste årene. Eventuelt om det foreligger planer om større omorganiseringer i nærmeste fremtid. Hvis det har vært, eller planlegges større endringer er det viktig å klargjøre hvorfor, og hva som er drivkreftene i endringsprosessen. Hensikten er å analysere hvordan transportpolitikken historisk har blitt institusjonalisert inn i ulike enkeltorganisasjoner.
- b) Arbeidsoppgaver: Her vil vi sette fokus på enkeltorganisasjoners ansvarsområder og rolle i transportpolitikken. Målet er å få frem hvilken rolle de ulike organisasjonene spiller i enkeltsaker.

c) Myndighetsfunksjon: Hva har organisasjonen av budsjett og bevilgningsmyndighet? Hva har organisasjonen av planfunksjoner og lovgivningsfunksjoner? Hvilken rolle spiller organisasjonen som høringsinstans i politikken? Dette siste er spesielt viktig for organisasjoner som ikke har klare myndighetsfunksjoner i visse typer saker. Et eksempel her er de norske fylkeskommunenes rolle i riksveiplan-leggingen.

Denne gjennomgangen vil gi oversikt over de ulike enkeltinstitusjonene innen transportpolitikken. Et område vil være viktig å se for seg, og det gjelder de sentrale samordningsmekanismene i transportpolitikken.

### **2.3.3 Samordningsmekanismer i transportpolitikken**

Regulerings- og samordningsmekanismene innen transportpolitikken vil bli berørt under gjennomgangen av enkeltinstitusjonene. Men disse mekanismene er viktig å studere nærmere, fordi de på mange måter kan fungere som selvstendige institusjoner. De er bærere av egne normer og verdier som er sentrale for å forstå helheten i transportpolitikken. Eksemplet med den faste fordelingsnøkkelen mellom norske fylker når det gjelder hvor mye de skal ha av riksveimidler, viser hvordan "Veg- og veitrafikkplanens" innhold er med å vedlikeholde helheten i transportpolitikken. De sentrale samordningsmekanismene som vi vil se nærmere på er:

- a) Lover og regelverk: Hva reguleres gjennom lover innen transportpolitikken? Hvordan fungerer lovverket i forhold til andre typer virkemidler? I hvilken grad er lovene detaljert, og i hvilken grad åpner de opp for regionalt og lokalt selvstyre innen ulike områder?
- b) Økonomiske virkemidler: Hvilke skatter, avgifter, subsidier og incentiver finnes innen transportpolitikken? Hvordan er forholdet mellom inntekter fra transportsektoren og utgifter til transportpolitikken? I hvilken grad er det mulig å drive med øremerking og kryss-subsidiering av spesielle tiltak?
- c) Planer: Hvilke sektorovergrepene og sektorplaner finnes? Hvordan er koblingen mellom planer innen transportpolitikken og planer innen andre politikkområder? Hvilke planer finnes på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå? Hvor lange er planperiodene og hvilke saksområder innen transportpolitikken ses i sammenheng i planene? Hvordan er forholdet mellom innholdet i ulike planer og den politikken som faktisk blir ført?

Til slutt er det viktig å undersøke forholdet mellom lover, økonomiske virkemidler og de ulike planene som finnes innen transportpolitikken.

Ved å studere transportpolitikken organisasjoner og samordningsmekanismene mellom dem får vi et godt bilde av organiseringen i dag. Problemet ved bare å studere formell organisering på et tidspunkt er at det blir vanskelig å si noe om utviklingen i sektoren.

Sentrale utviklingstrekk i transportpolitikken vil derfor utgjøre den tredje dimensjon i studien.

### **2.3.4 Transportpolitikk i endring**

En fremstilling av sentrale utviklingstrekk i de tre landenes transportpolitikk vil utgjøre drøftingsdelen i denne studien. Det er som nevnt viktig å få frem endringer internt i enkeltorganisasjoner, men det er spesielt viktig å få frem sentrale utviklingstendenser i hele transportpolitikken. I drøftingen vil vi gå nærmere inn på hva som skal til for at små og store endringer gjennomføres i transportpolitikken. Retningen på endringene er også et sentralt moment. Står vi ovenfor større reformer eller gradvise endringer. Dette er moment som kan ha betydning for i hvilken grad det kan utformes lokale løsninger på lokale transportproblem. Diskusjonen vil bygges opp rundt følgende dimensjoner:

- Hva betyr interne forhold i transportsektoren og transportpolitikken for utviklingen på dette området?
- Hva betyr utviklingen i nasjonal politikk og økonomi for utformingen av, og innholdet i, transportpolitikken?
- Hva betyr internasjonale utviklingstrekk knyttet til denne policy-sektoren, for innholdet i, og organiseringen av, nasjonal transportpolitikk?

### **2.3.5 Nyten av å sammenlikne**

Samlet vil gjennomgangen av transportpolitikken organisasjoner og organisering gi oss en oversikt over institusjonelle kjennetegn ved transportpolitikken i henholdsvis Norge, Nederland og Sverige. Denne gjennomgangen vil gi oss et grunnlag for å se norsk transportpolitikk i sammenheng med tilsvarende politikk i de andre landene i undersøkelsen. Sammenligning vil gi oss innsikt i hva som er forskjeller og likheter, og den vil gi et grunnlag for å si noe om sterke og svake sider ved ulike løsninger.

De tre landene vil bli sammenliknet ut fra følgende dimensjoner:

- a) Organisering av transportpolitikken. Med utgangspunkt i de organisasjoner som finnes i de ulike landene er sentrale spørsmål: Hva er forskjeller og likheter i organiseringen? Både spesielle særtrekk ved det enkelte land, og fellestrekk mellom landene, er viktig å få frem.
- b) Forholdet mellom nasjonale, regionale og lokale myndigheter. Viktige spørsmål knyttet til transportpolitikken er: Hva har de ulike styringsnivåene ansvar for, hvilke samordningsmekanismer finnes mellom dem og hvilke former for selvstyre og autonomi har de ulike organisasjonene? Igjen er både fellestrekk og nasjonale særegenheter viktig å beskrive.
- c) Forholdet mellom offentlige og private organisasjoner innen transportsektoren. Viktige spørsmål er: Hva er offentlig oppgaver og hva overlates til markedet? Hvilke næringsinteresser står sterkt i transportpolitikken?



d) Samordningsmekanismer i transportpolitikken. Viktige spørsmål er blant annet: Finnes det systematiske forskjeller mellom landene når det gjelder bruk av lover og regelverk, økonomiske virkemidler og planer som koordineringsmekanismer?

e) Drivkrefter i endringer av transportpolitikken. Det gjelder om det er stegvise endringer, kopiering av andre lands reformer og endring som følge av "kriser" eller oppfatning om kriser.

Denne drøftingen vil danne utgangspunkt for den andre delen av studien, som er å analysere hva den nasjonale organiseringen betyr for mulighetene til å utforme en lokal transportpolitikk.



## 3 Transportpolitikens institusjoner i Norge

Sammenliknet med de to andre landene i denne studien er Norge tynt befolket, med 4.3 millioner innbyggere fordelt på 325.000 km<sup>2</sup> (13 per km<sup>2</sup>). Samtidig er landets geografi preget av vanskelige topografiske og klimatiske forhold. Dette gjør transport både viktig og vanskelig, og det har gjort transportpolitikk til et sentralt område både nasjonalt, regionalt og lokalt. Transportpolitikken har mange av de samme konfliktlinjer som andre deler av norsk politikk, og spesielt den geografiske dimensjonen er viktig. Utgangspunktet for å studere transportpolitikken er derfor en kort gjennomgang av sentrale trekk ved det politiske og administrative system i Norge.

### 3.1 Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk?

Politisk og administrativt er Norge organisert som en enhetsstat, med mye formell makt lagt til Storting, regjering og den sentrale statsadministrasjonen. Regionale og lokale myndigheter har ansvaret for utøvelsen av politikken på mange områder, ved at saker er delegert fra statlig til kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I tillegg er den statlige regional- og lokalforvaltningen stor og viktig. De regionale dimensjonene tillegges stor verdi i det norske politiske system, og det settes inn store ressurser for å sikre bosetting og sysselsetting i perifere strøk av landet. Debatten er knyttet til om det satses nok på distriktene til å oppnå målene, eller om det i stedet burde satses mer på byområdene.

Administrativt og politisk er Norge inndelt i 18 fylkeskommuner og 435 kommuner. Oslo er både kommune og fylkeskommune. Fylkene fungerer også som valgdistrikt for Stortinget. Lokal og regional politikk og administrasjon finansieres både gjennom direkte skatter og gjennom rammebevilgninger fra staten. Størrelsen på kommunale og fylkeskommunale inntekter i form av skatter og avgifter, bestemmes av Stortinget.

En sentral beskrivelse av det politiske system i Norge er teorien om "den segmenterte stat" (Egeberg, Olsen og Sætren 1978). Innen dette perspektivet er det politiske system en samling segmenter (politikkområder) der samarbeids- og konfliktlinjene ikke går langs institusjonsgrensene men gjennom de enkelte institusjoner. Hvert segment er sammensatt av politikere (gjerner fra en stortingskomité), ansatte fra et bestemt departement og/eller direktorat, interesseorganisasjoner, bedrifter og andre som er spesielt opptatt av denne type saker. Deltakerne i segmentet vil dele felles oppfatninger som ofte vil gå på tvers av oppfatninger utenfor segmentet (Rommetvedt 1995). De som er legitime deltakere innen et segment har stor innflytelse på politikktutforming innen feltet, mens andre som ikke opererer innen segmentet har liten eller ingen innflytelse.

Arvid Strand (1993) hevder at det finnes et samferdselssegment i norsk politikk, og at dette har utbygging av infrastrukturen som "hovedverdi". Vi vil bruke teorien om den segmenterte stat som tilnærming til vår drøfting av norsk transportpolitikk, og vi vil analysere hva som kjennetegner det. Under følger en gjennomgang av sentrale organisasjoner innen dette segmentet.

## **3.2 Transportpolitikk på nasjonalt nivå**

### **3.2.1 Utviklingstrekk i transportsektoren**

I perioden fra 1970 til 1991 har samferdselssektorens relative størrelse i norsk økonomi vært stabil (NOU nr 23 1993). Ser vi derimot internt i den delen av samferdselssektoren som vi er opptatt av, kan vi observere at det har skjedd betydelige endringer i bruken av ulike transportmidler. Innen persontransport har det vært en sterk vekst i bruken av personbil. Andelen for annen veitransport og jernbane har gått noe ned, mens andelen for lufttransport har økt. Kollektivtrafikkens totale andel av persontransporten sank noe fram til ca 1990, men har vært stabil de siste årene.

Innen norsk transportpolitikk er det en rekke offentlige institusjoner og private organisasjoner som har innflytelse på utformingen av hele eller deler av politikken. Under følger en gjennomgang av de sentrale institusjonene og deres ansvarsområder, med vekt på de ulike offentlige myndigheters rolle.

### **3.2.2 Samferdselskomiteen i Stortinget**

Stortinget er det øverste politiske organ i Norge. Regjeringen utgår tradisjonelt fra et flertall i Stortinget, men på 1990-tallet har Norge hatt en mindretallsregjering fra Arbeiderpartiet. Stortinget har en egen komite for samferdselsspørsmål, som er en av i alt 12 fagkomiteer. Komitestrukturen i Stortinget ble delvis endret ved en reform i 1993, men det ble ikke foretatt større endringer når det gjelder Samferdselskomiteens organisering eller oppgaver. Samferdselskomiteen har 16 faste medlemmer, og partiene er representert etter størrelsen på partigruppene på Stortinget. Representantene sitter fast i komiteen i hele valgperioden. Den administrative staben består av en fast komitesekretær, som arbeider med saksforberedelse og komiteens daglige virksomhet.

Samferdselskomiteen har ansvar for følgende saksområder: luftfart, vei- og jernbanetransport, havnesaker, og post- og telesaker. Arbeidet i komiteen er i hovedsak knyttet til budsjett og planlegging, med mindre fokus på lovarbeid. Komiteen beskrives ofte som opptatt av enkeltsaker knyttet til infrastrukturutbygging, og den regnes for å være viktig for spesielt distriktsrepresentanter. Dette fordi samferdselspolitikken oppfattes å være en regional omfordelingspolitikk, hvor distriktpolitiske hensyn ofte veier tyngre enn rent tekniske og økonomiske argumenter (Flåm 1989). En illustrasjon på de regionale dimensjonenes betydning er at partiene tillater at fylkesrepresentanter bryter med partigruppen i saker med spesiell lokal betydning. Fylkesbenkene vil da ofte opptre som forsvarere av regionale interesser på tvers av partipolitiske skillelinjer.

Et annet institusjonalisert trekk ved Stortingets arbeid, er at fordelingen av bevilgninger mellom fylkene stort sett har ligget fast siden 1970. Fordelingsnøkkelen er dels basert på folketall og dels på hvor store behovene er i det enkelte fylke. Debattene i Stortinget er derfor ikke om fordelingen mellom Nordland og Rogaland, men hvordan fordelingen skal være innad i det enkelte fylke.

Både når det gjelder budsjett- og plansaker bruker komiteen mye tid på enkeltsaker. Dette er en konsekvens av distriktsprofilen, men det henger også tett sammen med

oppgavestrukturens organisering i den øvrige samferdselsforvaltningen, noe vi vil komme tilbake til senere i framstillingen.

I behandlingen av enkeltsaker bruker komiteen ofte lukkede høringer og det arrangeres som regel befaringer i de områdene som vil bli berørt av vedtakene. En illustrasjon på omfanget er behandlingen av inneværende veiplan, hvor komiteen besøkte samtlige fylker og avholdt totalt 70 høringer i Stortinget (Nyborg og Spangen 1996: 9). Dette gir komiteen en tett kobling mot ulike statlige organ innen sektoren, fylkes- og lokalpolitikere og ulike interesseorganisasjoner. På den andre side er komiteen viktig for denne type interesser fordi den har stor innflytelse på detaljene i politikken.

En viktig "ny" konfliktlinje i transportpolitikken det siste tiåret er miljøspørsmål, noe som i en viss grad har preget arbeidet i Samferdselskomiteen. Miljøinteressene har arbeidet for en sterkere satsing på jernbane og annen kollektivtrafikk, noe som er i strid med det tradisjonelle fokus på infrastrukturutbygging i veisektoren. Det har vært noe økt satsing på jernbane og kollektivtrafikk de siste årene, noe som trolig skyldes miljødimensjonen, men det er ikke gjennomført større institusjonelle endringer i samferdselssektoren som følge av dette.

Stortinget i plenum er formell beslutningstaker, men de fleste avgjørelser er basert på komiteens innstillinger. Stortingets rolle transportpolitikken kan oppsummeres i følgende punkter:

- Vedtar årlige budsjetter for samferdselsområdet.
- Vedtar de fireårige planene innen vei-, jernbane- og luftfartsområdet.
- Vedtar lover som berører transportsektoren.
- Vedtar skatter og avgifter som berører transportsektoren.

### **3.2.3 Samferdselsdepartementet**

Samferdselsdepartementet er regjeringens utøvende organ innen transportpolitikk, og ble opprettet i 1946. For 1996 har Samferdselsdepartementet 142 stillinger, og budsjettet for arbeidsområdet innenlands transport var på 22,5 milliarder kroner. Politisk styres departementet av en statsråd, med støtte fra en statssekretær og en politisk sekretær. Departementets arbeid er bl.a. knyttet til statsbudsjettet, organisasjonsspørsmål, utbyggingsplaner, lovsaker og langsiktig planlegging.

Samferdselsdepartementet har (1996) følgende organisasjon:

- *Avdeling for administrasjon- og økonomi.* Denne avdelingen har til hovedoppgave å samordne departementets drift, samt å samordne og styre budsjettarbeidet.
- *Avdeling for post- og telekommunikasjon.* Denne avdelingen utformer og administrerer de politiske og budsjettmessige sidene ved post- og telesaker.
- *Avdeling for luft- og banetransport.* Denne avdelingen, som har en seksjon for hvert av områdene, står for politikken i forhold til luftfart og jernbane.

- *Avdeling for miljø, kollektivtransport og vei.* Denne avdelingen er delt opp i fire seksjoner. Vegseksjonen arbeider med rammevilkår og styringssystemer for Statens Vegvesen, samt planlegging av veispørsmål. Veg- og sjøtransportseksjonen arbeider med juridiske saker knyttet til samferdselsloven, samt inntektssystemet for fylkeskommunene, og økonomiske tilskudd til riksveifergene og Hurtigruten. Seksjon for trafikksikkerhet arbeider med generelle trafikksikkerhetsspørsmål. Miljøseksjonen samordner arbeidet med miljøspørsmål for hele departementets arbeidsområde.

Samferdselsdepartementets arbeidsoppgaver og interne organisering har i stor grad ligget fast de siste årene.

Samferdselsdepartementet blir omtalt som et tungt fagdepartement med sterke profesjoner knyttet til ingeniørfag og spesielt økonomi. Profesjonene i departementet er spesielt sterk på tema knyttet til veisektoren og noe svakere på jernbanesiden (Egeberg 1994). Departementet har hatt en høy politisk profil de siste årene, noe som både skyldes fokuset på infrastrukturbyggingen og den økte oppmerksomheten miljøspørsmål har hatt i den norske debatt siden Brundtlandkommisjonens innstilling fra 1987. Utslipp fra veisektoren utgjør et av de største miljøproblemene i Norge. I denne sammenheng er det også interessant å merke seg at departementet ikke har noe formelt ansvar for et sentralt område som drift av kollektivtrafikk.

Samferdselsdepartementet har overordnet ansvar for de tre forvaltningsbedriftene Norges Statsbaner, Postverket og Televerket, og de tre statsetatene Statens Vegvesen, Luftfartsverket og Statens Teleforvaltning. Etatenes organisering og tilknytningsform gjør det mulig for departementet å gripe direkte inn i behandlingen av detaljer knyttet til enkeltsaker. Vi vil i det følgende presentere sentrale trekk ved de underordnede organ som er knyttet til transportpolitikken.

### **3.2.4 Statens Vegvesen - Vegdirektoratet**

Statens Vegvesen er inndelt i en sentral del, Vegdirektoratet og 19 regionale veikontor. Vegvesenet har det overordnede ansvar for å administrere arbeidet med veisaker i Norge, og hovedkontoret er lokalisert i Oslo. Statens Vegvesen har tradisjonelt hatt både myndighets- og produksjonsoppgaver. Arbeidsområdet omfatter planlegging, bygging og vedlikehold av veier, trafikkmessig drift av veinettet, opplærings- og utdanningsfunksjoner, registrering og kontroll av kjøretøy og forskningsvirksomhet. Vegvesenet har fått delegert det operative ansvaret for riksveiene fra Samferdselsdepartementet og fylkesveiene fra fylkeskommunene.

Som en del av det generelle moderniseringsprogrammet i staten ble det i 1991 nedsatt et utvalg som skulle vurdere et nytt styringssystem for Statens Vegvesen. Målet var å få utviklet en mindre og mer kostnadseffektiv administrasjon av, og produksjon i, veisektoren. Utvalgets innstilling ble fremlagt i 1993 (NOU 1993: 23) og behandlet og vedtatt av Regjeringen og Stortinget i 1993-94. Det ble vedtatt til dels omfattende endringer som skulle iverksettes fra 1995. Reformforslaget er preget av 1990-tallets styringsideologi med bruk av markedsbaserte løsninger innen produksjonen av veianlegg som den mest betydningsfulle innovasjonen.

Vegdirektoratets sentrale organisasjon ble ved omorganiseringen i 1995 delt i en styringsdel og en kompetansedel. Styringsdelen er som de regionale veikontorene inndelt i tre selvstendige avdelinger: Produksjon, Utbygging og Trafikk (se under). Kompetansedelen skal drive langsiktig faglig utvikling, utføre utredninger og sørge for kompetanseflyt over fylkesgrensene. Vegdirektoratet har ansvar for å samordne driften ved regionkontorene.

Statens Vegvesen hadde i 1992 ca. 11.000 årsverk, fordelt på 500 i Vegdirektoratet, 2.500 på veikontorene, 1.170 i biltilsynet, 1.300 i veioppsyn og 5.500 i egen drift. De siste tyve årene har det vært en nedgang i antall ansatte på 14 % og da hovedsakelig innen egen drift av anlegg. Nedgangen skyldes både den teknologiske utvikling og at en større andel av oppdragene blir satt ut til private entreprenører (NOU 23 1993: 30). Dette er fremdeles en av de største statsetatene i Norge målt både i omsetning og i antall ansatte.

De 19 regionale kontorene til Statens Vegvesen ble også omorganisert i 1995. I den nye organisasjonsmodellen har veisjefen en stabsavdeling som skal styre og koordinere arbeidet i hele etaten. Selve organisasjonen er oppdelt i fire avdelinger:

- *Administrasjonsavdelingen* har ansvar for ulike interne servicefunksjoner som økonomi, regnskap, innkjøp, juridiske tjenester, personalforvaltning og IT-tjenester.
- *Trafikkavdelingen* har ansvar for det eksisterende veinettet og trafikken på dette. Det innebærer bl.a. ansvar for trafiksikkerhet, areal- og transportplanlegging, veivedlikehold, fergedrift (i de fylkene det er aktuelt), førerprøven og kjøretøykontroll.
- *Utbyggingsavdelingen* har ansvar for planlegging og utbygging av nye veiprojekt. Det medfører bl.a. ansvar for grunnverv, anbud, kontrakter og byggherre-funksjon.
- *Produksjonsavdelingen* har ansvar for å utføre anleggs- og vedlikeholdsoppgaver på oppdrag fra Utbyggings- og trafikkavdelingen. Avdelingen har bl.a. ansvar for bygging og vedlikehold av veier, maskindrift og verkstedsdrift.

Som følge av omorganiseringen ble det etablert et skille mellom administrasjon og produksjon. Selv om det på denne måten ble åpnet opp for mer konkurranse når det gjelder utbyggings- og vedlikeholdsoppgaver ligger det ikke noe direkte ønske om privatisering av produksjonen i den nye styringsmodellen. Den nye modellen har heller ikke medført noen svekkelse av Statens Vegvesen som en tung faglig aktør i norsk transportpolitikk. Den tette koblingen mot fylkeskommunene og Samferdselsdepartementet, og etatens sentrale rolle i arbeidet med den langsiktige veiplanleggingen, har gitt og gir Vegvesenet betydelig innflytelse på innholdet i den norske transportpolitikken.

### **3.2.5 Norges Statsbaner**

Norges Statsbaner (NSB) er som forvaltningsbedrift både myndighetsorgan og produsent av jernbanetjenester i Norge. NSB gjennomførte en større omorganisering i

1990. Den nye organisasjonsmodellen medførte at det ble etablert et regnskapsmessig skille mellom jernbanens kjørevei og NSBs trafikkdel. Omorganiseringen var bl.a. inspirert av den svenske modellen (se under), men en gikk ikke så langt at det ble etablert et organisatorisk skille mellom disse to enhetene.

Den viktigste grunnen til å omorganisere NSB var de økonomiske problemene som jernbanen har slitt med i mange år. Underskudd på driften førte til at det var lite midler til investeringer i materiell og i kjøreveien, noe som igjen førte til at driften gikk dårligere. Omorganiseringen var ment å skulle bidra til å synliggjøre de områdene som trengte mest ressurser slik at hele jernbanesystemet kunne forbedres.

NSB er et konsern med felles administrasjon og styre, og har i dag følgende organisering:

- *Jernbanens infrastruktur.* Dette er anleggene knyttet til kjøreveien, som omfatter linjene, elektriske baneanlegg og signal- og sikringsanlegg. Driften og utbyggingen av dette nettet finansieres over bevilgninger på statsbudsjettet og ved avgifter fra trafikksekskapet.
- *Trafikksekskapet* omfatter lokomotiv- og konduktørtjenesten, det rullende materiell, ekspedisjonstjenesten og administrasjon. Trafikkdelen er delt i følgende divisjoner: NSB Persontrafikk, NSB Gods, Eiendomsforvaltning, NSB Reisebyrå og NSB Bildrift. Denne siste omfatter NSBs eget busselskap, som er et av de største i landet, samt eierandeler i en rekke lokale selskaper.

NSB er en gammel og etablert institusjon i norsk transportpolitikk. Sterke fagtradisjoner og tett kobling mot det politiske system har gitt etaten denne posisjonen. NSB hadde i 1992 totalt 12.500 ansatte, noe som er en nedgang på ca 3.500 det siste tiåret (St.mld nr 35 1992-93: 31). Som følge av omorganiseringer, effektivisering, ny teknologi og økt konkurranse fra andre transportformer har NSB hatt nedgang i antall ansatte også de siste årene, og denne avgangen vil etter dagens planer forsette.

NSB har også en regional organisasjon, med fire markedsregioner for persontrafikkdivisjonen, 15 terminalområder for godstrafikkdivisjonen og fire regioner for banedivisjonen. De regionale avdelingene har en langt svakere stilling i organisasjonen enn f.eks. i Vegvesenet. Hovedoppgavene er knyttet til administrasjon på regionalt nivå og de ulike regionalkontorene har liten innflytelse på transportpolitikken i sitt område.

### **3.2.6 Fylkeskommunene**

De 18 fylkeskommunene har også ansvar for deler av norsk transportpolitikk. Ansvaret kan deles i to hoveddeler: Infrastruktur på fylkesnivå og drift av kollektivtrafikk.

Fylkeskommunene har selvstendig politisk ansvar for fylkesveiene, men den operative driften er lagt til de regionale veikontorene. En annen viktig fylkeskommunal rolle er deltakelse i infrastrukturplanleggingen for det statlige veinettet i sitt område. Dette skjer ved at de er høringsinstans for investeringsplanene som de regionale veikontorene utarbeider i forbindelse med planleggingen. Fylkeskommunene har også uttalerett i jernbanesaker, men dette har vært et område med mindre aktivitet enn i forhold til



veisaker. Noe som i stor grad tilskrives at det ikke er like klare valg mellom ulike alternativer når det gjelder utbygging av jernbanenettet som når det gjelder veinettet (St.mld nr 35 1992-93: 40).

Det andre hovedområdet for fylkeskommunene er drift av kollektivtrafikk, og ansvaret omfatter både buss, båt og jernbane. Innen kollektivtransporten er ansvaret knyttet til følgende områder: tilskudd til finansiering av et kollektivt transporttilbud, takstfastsettelse og rutegodkjennelse, skyss av skoleelever, skyss til syke og funksjonshemmede i grunn- og videregående skole, skyss for funksjonshemmede, samt at kollektivtilbudet legges til rette for denne gruppen. Et relativt nytt aspekt ved dette er å legge til rette for å utbygge kollektivtransporten med tanke på å redusere forurensing fra transportsektoren. Fylkeskommunene sitter også med løyvemyndighet for hvem som skal drive transportvirksomhet i fylket.

I noen tilfeller eier fylkeskommuner hele eller deler av lokale transportselskap. Utgangspunktet for disse fylkeskommunale selskapene var og er (ofte) et svakt befolkningsgrunnlag i fylket, noe som har gjort det vanskelig å etablere private selskaper. Fylkeskommuner, bl.a. i Nord-Norge og på Vestlandet har derfor eierskap over lokale ferge-, båt- og busselskap.

Finansieringen av den regionale transportpolitikken skjer over rammebevilgninger fra staten og gjennom fylkeskommunenes egne inntekter. Denne finansieringsformen gjør at nye tiltak innen transportsektoren i stor grad må konkurrere med bevilgninger til andre typer fylkeskommunale tjenester. Det kan derfor synes som om etablerte fordelinger av de økonomiske rammene ligger fast, mens nye ordninger har vanskelig for å slå igjennom. Dette siste er i stor grad tilfelle når det gjelder satsing på kollektivtrafikk i tettbygde strøk (Spangen 1995:)

Organisatorisk er transportpolitikken integrert som en del av det administrative og politiske styringsystem i den enkelte fylkeskommune. Tradisjonelt har fylkeskommunene hatt egne samferdselsetater i sentraladministrasjonen og et eget "samferdselsutvalg" som står for den politiske styringen. Dette er fortsatt en vanlig organisasjonsform, men som følge av de mulighetene som den nye kommuneloven, som ble iverksatt fra 1993, har noen fylkeskommuner begynt å integrere samferdsel med andre oppgaver knyttet til regional utvikling.

### **3.2.7 Kommunene**

Kommunene er også viktig for noen dimensjoner innen norsk transportpolitikk. Kommunenes ansvarsområder kan deles i tre: arealbruk og -planlegging, infrastruktur og drift av transporttjenester. I tillegg har kommunene frihet til selv å bestemme om de vil engasjere seg på ulike områder innen transportsektoren. Dette har gitt seg utslag i at det er store variasjoner mellom hva enkeltkommuner har tatt ansvar for innen sitt område. Ulikhetene har historiske, geografiske, demografiske og/eller økonomiske forklaringer, og er derfor viktige for vår institusjonelle tilnærming til transportpolitikk. Dette området vil utgjøre en viktig del av studiens andre del.

Når det gjelder arealbruk har kommunene ansvar for arealdelen av kommuneplanen, regulerings- og bebyggelsesplaner og priser for parkering. På parkeringsområdet har

den enkelte kommune eneansvar både når det gjelder hvilke områder som skal omfattes og når det gjelder hvilke avgifter som skal innkreves. Parkeringsavgifter innkreves som regel kun i byer og tettbygde strøk.

På området infrastruktur har kommunene et selvstendig ansvar for kommunale veier og gater, samt gang- og sykkelveier langs disse. Et annet område innen transportsektorens infrastruktur som i stor grad er et kommunalt område er havnene. I dag finnes det ca 60 trafikkhavner med egen havneadministrasjon i Norge. Disse er enten eid av kommunale eller interkommunale havneselskaper. Utbygging, drift og vedlikehold er lagt til kommunen(e) som eier havnen, og finansieringen skjer dels gjennom brukerbetaling og dels gjennom ulike offentlige tilskudd.

Noen kommuner er også aktivt engasjert i drift av kollektivtjenester, ved at enkelte kommuner eier hele eller deler av lokale transportselskap. Mest kjent er de kommunale "sporveiselskapene" i Oslo, Bergen og Trondheim, men også i andre kommuner finnes det selskaper med kommunale eierandeler. Norske busselskaper er i stor grad organisert og drevet etter de samme retningslinjene, uavhengig om de er private eller kommunale.

Finansieringen av den kommunale transportpolitikken skjer gjennom statlige bevilgninger og gjennom kommunenes egne inntekter. Dette betyr at støtte til transporttiltak i noen grad må konkurrere med andre typer kommunale tjenester når det gjelder bevilgninger. Organisatorisk er samferdselsakene lagt til egne enheter i kommunene.

### **3.2.8 Andre organisasjoner i norsk transportpolitikk**

I tillegg til Samferdselsdepartementet har flere andre departementer en viss innflytelse på norsk transportpolitikk. *Finansdepartementet* har ansvar for utformingen av og innholdet i alle skatter og avgifter knyttet til samferdselssektoren. *Fiskeridepartementet* har ansvar for havnesaker. Utøvende organ er her Kystdirektoratet. Når det gjelder havner er politikken i noen grad under endring. I St.mld nr 32 (1995-96) "Om grunnlaget for samferdselspolitikken" blir det vist til behovet for en sterkere integrering av havneutbygging og annen infrastrukturbygging. I tillegg har *Handelsavdelingen* i *Utenriksdepartementet* ansvar for all norsk sjøfartspolitikkl inkludert godstransport mellom og til norske havner.

Det finnes en rekke interesseorganisasjoner knyttet til transportpolitikken nasjonalt. Sentrale organisasjoner er blant annet: Norges Automobilforbund (NAF), Kongelig Norsk Automobilforbund (KNA) og Motorførernes Avholdsforbund (MA), som alle har privatbilistenes interesser som arbeidsområde. Norges Bilbransjeforbund (NBF) representere den delen av bransjen som selger biler, Norske transportbedrifters landsforbund (NTL) og Norsk Lastebileierforbund representere bedrifter som driver transport og Norsk transportarbeiderforbund presenterer ansatte i bransjen. Transportbrukernes fellesorganisasjon representere kjøperne av transporttjenester, og da hovedsakelig industrien. Andre organisasjoner innen bl.a miljøvern og næringsliv er også engasjert i transportspørsmål. Miljøorganisasjonene har de siste årene arbeidet for mer satsing på jernbane og kollektivtrafikk og mindre på infrastruktur i veisektoren. Organisasjoner knyttet til arbeids- og næringsliv har arbeidet for at spesielt veinettet

skal få en standard som gjør norsk næringsliv konkurransedyktig i den internasjonale konkurranse.

Denne korte oppsummeringen av de mest sentrale organisasjonene innen området viser at transportpolitikken mobiliserer mange ulike interesser. I tillegg til de nevnte finnes en rekke mindre organisasjoner som arbeider for mer spesialiserte interesser i sektoren. Samlet gir dette et politikkområde med sterke organisasjoner som er koblet til det politiske og administrative system både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

### **3.3 Samordningsmekanismer i transportpolitikken**

Det finnes en rekke mekanismer for samordning av norsk transportpolitikk. De aller fleste er statlige, og er innrettet både mot driften av transporttjenester og ikke minst på utbyggingen av infrastruktur. Vi vil i det følgende presentere sentrale trekk ved de viktigste samordningsmekanismene.

#### **3.3.1 Lover**

Lovverket er viktig for ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, høringsrettigheter i transportpolitikken og når det gjelder hvilke områder som skal reguleres av myndighetene. De mest sentrale lovene er som følger:

Vegloven (21. juni 1963) gir grunnlag for: a) inndeling av det offentlige veinett mellom riksveier, fylkesveier og kommunale veier, b) veimyndighetene og veikontorenes arbeidsområde, c) planlegging (hjemles også i plan og bygningsloven) og d) anlegg og vedlikehold av vei.

Vegtrafikkloven (18. juni 1965) gir myndighetene fullmakt til å utarbeide bestemmelser knyttet til ferdig bygget vei, som bl.a. skiltforskrifter, trafikkregler og kjøretøyforskriftene.

Plan og bygningsloven (14. juni 1985) danner utgangspunkt for kommunenes arealplanlegging og veivesenets vei- og trafikkplanlegging. Fra 1994 ble all veiplanlegging innordnet denne lovens bestemmelser.

Samferdselsloven (4. juni 1976) regulerer forhold omkring løyver for rutetransport med motorvogn og fartøy, bl.a. drift av riksveisferger.

#### **3.3.2 Økonomiske virkemidler**

Skatter og avgifter knyttet til transportsektoren er en viktig del av norsk skattepolitikk. Det finnes en rekke former for skatter og avgifter knyttet til denne sektoren. Kjøretøyavgifter knyttet til kjøp av nye biler er sammen med de danske avgiftene høyest i Europa. I tillegg pålegges vanlig merverdiavgift ved omsetting av nye og brukte kjøretøy, og det er årlige veiavgifter på alle kjøretøyer. Drivstoffavgiftene er også omfattende ved at det pålegges grunnavgift, CO<sub>2</sub>-avgift og merverdiavgift på alle typer. Norge har de høyeste drivstoffavgiftene i Europa (Dagens Næringsliv 7.11.95).

Skatter og avgifter fra transportsektoren blir ikke øremerket for bruk innen sektoren, med unntak for bompenger til infrastrukturbygging.

Vegsektoren er dermed et av de få områdene hvor det er åpnet opp for øremerkede særavgifter i form av bompenger, og i et tilfelle egen bensinavgift (Tromsø by). Bruk av bompenger som finansieringsform for infrastrukturbygging har lange tradisjoner i Norge, men har hatt et spesielt stort og økende omfang de siste årene. I perioden 1990 til 1995 ble det investert i alt 7 milliarder kroner i bompengefinansierte anlegg (St.mld. nr 32 1995-96: 13). Den høye summen skyldes ikke minst innføring av de såkalte "bompengeringene" rundt Bergen, Oslo og Trondheim. I Bergen og Trondheim skal bompengene være med å finansiere det som har blitt definert som et "tjenlig veinett". For Oslos vedkommende er det åpnet opp for at bompengeinntektene i tillegg kan brukes på utbygging av infrastruktur for kollektivtrafikken (trikk og forstadsbane).

Bevilgningssystemet innen norsk transportpolitikk er i hovedtrekk som følger: Staten bevilger direkte til Statens Vegvesen og NSB over statsbudsjettet. Bevilgningene går både til investeringer og drift. I tillegg bevilger staten indirekte til kommuner og fylkeskommuner gjennom de rammebevilgningene som den enkelte enhet mottar. Kommuner og fylkeskommuner har også mulighet til å bruke egne midler på transportområdet.

De siste årene har det også vært gjennomført forsøk med alternativ bruk av riksveismidler. Hovedmålet har vært å øke bruken av kollektive transportmidler, samt legge til rette for syklende og gående. Satsingene har i stor grad hatt karakter av forsøksvirksomhet og den har i liten grad ført til permanente endringer i bevilgningsmønstrene innen sektoren.

### **3.3.3 Planer**

Norsk transportpolitikks grunnlagsdokumenter er på mange måter Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) og Norsk jernbaneplan (NJP). Begge plandokumentene har fram til og med inneværende periode dekket fire år, og de tar opp både strategiske spørsmål og detaljerte investeringsprogram. I tillegg utarbeides det en fireårig luftfartsplan som er viktig for investeringer i luftfartens infrastruktur. Regjeringens langtidsprogram har også et eget kapittel om samferdselspolitikk, og her settes transportpolitikken inn i en større sammenheng. Vi er nå inne i planperioden for 1994 til 1997 for NJP og NVVP, og 1993 til 1997 for luftfartsplanen.

Norsk samferdselspolitikk har i inneværende planperiode følgende hovedmålsettinger (St. mld. nr 4 1992-93: 197):

- Ved investeringer i samferdselssektoren skal det legges stor vekt på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.
- Prioriteringer og tiltak i de ulike delene av samferdselssektoren skal ses i sammenheng.
- Investeringer i infrastruktur og fortsatt innsats for å sikre de ulike landsdeler et godt transport- og kommunikasjonstilbud er et prioritert område i årene fremover.
- Trafikksikkerhetsarbeid innenfor alle deler av samferdselssektoren er prioritert.

De ulike institusjonenes deltakelse i transportplanarbeidet kan illustreres ved en kort gjennomgang av arbeidet med vei- og vegtrafikkplanen (basert på Lauridsen et al 1995). Første fase i det norske veiplanarbeidet er at Vegdirektoratet utarbeider retningslinjer for arbeidet. Dette sendes til de 19 veikontorene, som utarbeider overslag over kostnadene ved å nå de oppsatte målsetninger i sitt område. Vegdirektoratet utarbeider på bakgrunn av disse overslagene foreløpige økonomiske rammer for det videre planarbeid. Dette skjer i uformelt samarbeid med Samferdselsdepartementet. Med utgangspunkt i de foreløpige økonomiske rammene utarbeider det enkelte veikontor forslag til handlingsprogram for fylket. Fylkeskommunen behandler så dette både administrativt og politisk. Deretter samler Vegdirektoratet fylkenes planer til et plandokument som oversendes departementet. Samferdselsdepartementet utarbeider så en stortingsmelding - Norsk Veg- og vegtrafikkplan. Denne blir endelig behandlet i Stortinget.

Jernbaneplanprosessen har mange fellestrekk med veiplanprosessen. Tradisjonelt har veiplanprosessen hatt et langt større omfang enn jernbaneplanprosessen, noe som kan tilskrives sektorenes ulike størrelse, men også ulike tradisjoner og rutiner innenfor de to områdene (1994). Vegplanprosessen er i stor grad desentralisert, mens jernbaneplanprosessen i stor grad sentralisert. Dette siste skyldes at det er NSB sentralt som foretar prioriteringer i forhold til hvor en skal satse (Ibid.). Også denne planen blir av departementet utarbeidet til stortingsmelding og endelig vedtatt i Stortinget.

De to planprosessene går i stor grad parallelt, men det er i liten grad koordinering mellom dem. De ulike administrative strukturene og deres institusjonaliserte rutiner forklarer hvorfor dette skjer på den siden. Det er mye som tyder på at dette også har nedfelt seg i Stortingets arbeid med de to meldingene. Nyborg og Spangen (1996: 13) viser til at Samferdselskomiteens medlemmer framhever at de to planene blir vurdert hver for seg og at det kun er i noen få enkeltprosjekt at en ser utbygging av vei og jernbane samlet. Stortingets arbeid med planene er dermed i stor grad sektorpreget.

Det omfattende arbeidet i forbindelse med disse to planene bidrar i stor grad til å strukturere norsk transportpolitikk. I lange perioder arbeider ulike politiske og administrative organ med å utforme innholdet i planene, noe som igjen bidrar til at den politiske debatten knyttet til transportspørsmål blir preget av planarbeidets innhold.

De årlige budsjettproposisjonene fra departementet er også et viktig plandokument for utviklingen av transportpolitikken. Her tilpasses langtidsplanene til de økonomiske og politiske utviklingstrekk i samfunnet. Budsjettene har de siste årene i stor grad holdt fast ved planenes hovedlinjer, men gjort mindre endringer i forhold til tempo og ambisjoner når det gjelder framdrift og bevilgninger.

På slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet ble det gjennomført et større forsøk med samordnet trafikkplanlegging i de største byområdene, også kalt TP-10 prosesser. Utgangspunktet var at myndighetene ønsket å prøve ut tiltak som kunne bidra til et bedre kollektivtilbud i de ti største byområdene i landet. TP-10 arbeidet har til nå ikke bidratt til større institusjonelle endringer på nasjonalt nivå.

### **3.4 Transportpolitikken i endring**

Gjennomgangen av de sentrale institusjonene i norsk transportpolitikk viser at det har skjedd viktige reformer både i de etablerte organisasjonene og i transportpolitikken. Vi vil i det følgende fokusere på to viktige utviklingstrekk. Det er for det første reformene i ulike transportpolitiske institusjoner som Statens Vegvesen og NSB. For det andre er det den sterke satsingen på infrastrukturbygging på 1990-tallet.

#### **3.4.1 Organisatoriske reformer**

De organisatoriske reformer innen norsk transportpolitikk på 1990-tallet har først og fremst omfattet de statlig etatene Statens Vegvesen og NSB. Her er det etablert organisatoriske skiller mellom administrasjon og produksjon og infrastruktur og drift. I begge etatene er endringene begrunnet ut fra at et klarere skille mellom de to delene vil synliggjøre kostnader slik at driften kan forenkles og kostnader reduseres. Tiltakene er en del av det generelle moderniseringsprogrammet for offentlig sektor i Norge. Målet har vært bedre kvalitet og større effektivitet til lavere pris. En viktig drivkraft har vært strammere økonomiske rammer for statens budsjetter, men omorganiseringene har aldri vært begrunnet ut fra at en direkte står overfor en økonomisk krise. Totalt sett har de to etatene mottatt større overføringer etter reformene enn før.

En annen organisatorisk reform i norsk transportpolitikk er endringene i arbeidet med de nasjonale transportplanene. De neste utgavene av Norsk veg- og vegtrafikkplan og Norsk jernbaneplan vil legge planer for den neste tiårsperioden, dvs. fra 1997 til 2006. Planene skal fortsatt rulleres hvert fjerde år, og vil derfor være mest konkrete når det gjelder den første fireårsperioden. Målet er at en i planprosessen skal bli mer fokusert på langsiktige behov i sektoren.

Andre reformer på bakgrunn av denne utredningen er at det er etablert et skille mellom stamveinettet og det øvrige riksveinettet, og hvor det førstnevnte skal ha prioritet når det gjelder investeringer. Det er også et mål at enkeltprosjekter i mindre grad skal legges fram for Stortinget. Departement og regjering skal gi retningslinjer før planarbeidet starter. Det skal utarbeides veiplaner med alternative strategier som skal legges fram for Stortinget med regjeringens anbefalte tilråding.

Ønsket om at det norske stamveinettet skal prioriteres blir begrunnet ut fra at det norske veinettet raskere skal kunne nå den standard som andre europeiske land har kommet opp på eller som de planlegger å nå i løpet av neste planperiode. Et hovedargument for denne politikken er norsk næringslivs konkurransevne på det åpne europeiske marked. Det er derfor et mål at de europeiske transportkorridorene også skal ha en norsk tilknytning.

Det er også gjennomført reformer i transportpolitikken ved at det er innført markedselementer og konkurranse på ulike områder. Dette gjelder spesielt bruk av anbud når det gjelder rettigheter til å drive buss- og fergetransport på utvalgte strekninger. Hittil er det kun Oppland fylkeskommune som har gjennomført anbudsordningen for busstransport i noe omfang, mens en rekke andre fylkeskommuner har inngått avtaler med transportselskapene om økt effektivitet. I den sammenheng har

"trusselen" om innføring av anbud vært brukt for å oppnå best mulige resultat sett fra fylkeskommunene.

Tilpasning til EØS-avtalen har vært et viktig prosjekt i Samferdselsdepartementet og transportforvaltningen for øvrig. EØS-avtalen berører direkte gjennom at den omfatter skipsfart, luftfart, veitransport, jernbane og innenlandske vannveier. Hensikten er at det skal skapes et felles indre marked for transporttjenester i alle medlemslandene i EU og EFTA. Avtalen berører indirekte gjennom Norges integrering i det felles europeiske marked, noe som stiller krav til at de norske transporttjenestene er konkurransedyktige for næringslivet.

### **3.4.2 Satsing på infrastruktur**

Det viktigste enkeltprosjektet innen norsk transportpolitikk de siste årene har vært utbyggingen av Gardermoen til ny hovedflyplass. Her har det vært arbeidet både med utbyggingen av selve flyplassen og utbyggingen av jernbane- og veinett til flyplassen. Totalt er dette det klart største enkeltprosjekt i norsk infrastrukturutbygging på land noen sinne.

Forsert infrastrukturutbygging for å motvirke den høye arbeidsledigheten og for å bedre norsk næringslivs konkurransevne har også vært viktig mål for transportpolitikken på 1990-tallet. Totalt er det investert 36 milliarder kroner i riksveier, havne- og farvannstiltak, jernbaneanlegg og lufthavner.

Arbeidsledighetsproblemet, nye former for produksjon og økt internasjonalisering førte til at satsing på utbygging av infrastruktur har vært et prioritert felt i norsk transportpolitikk. Dette henger bl.a. sammen med at regjeringen tradisjonelt har sett transportpolitikken i nær sammenheng med den økonomiske politikken. Ideelt sett skal transportpolitikken bidra til måloppnåelse innen områder som økonomisk vekst, næringspolitikk, fordelingspolitikk, sysselsetning, miljøvern, distriktpolitikk og velferd (St.mld. nr. 35 1992-93: 11).

### **3.4.3 Konklusjon**

Norsk transportpolitikk har de siste årene vært preget av forsiktige reformer. Vi kan observere mindre omorganiseringer, innføring av markedsbaserte løsninger på noen områder og tilpasning til internasjonale avtaler (EØS). Men hovedlinjene i politikken ligger fast ved at fokus fortsatt er på infrastrukturutvikling med en klar distriktpolitisk profil. De etablerte institusjonene har i liten grad blitt endret og det er ikke opprettet nye organisasjoner som kunne tenkes å representere andre problemoppfatninger og løsninger på trafikksektorens utfordringer. Et viktig spørsmål blir om dette skyldes at sterke institusjoner i liten grad har latt seg påvirke av endringer på andre områder i samfunnet, eller om det skyldes at kravet om endringer har vært mindre i Norge enn i andre land. Et annet viktig spørsmål blir om de gradvise tilpasningene er mer effektive til å møte nye utfordringer enn omfattende omorganiseringer. For bedre å forstå den norske systemet og utviklingen av dette vil vi i det følgende sammenlikne med utviklingen av transportpolitikken i Nederland og Sverige.





## 4 Transportpolitikens institusjoner i Nederland

Sammenliknet med det to andre landene i studien er Nederland et svært tett befolket land, med 15 millioner innbyggere fordelt på litt over 40.000 km<sup>2</sup> (400 per km<sup>2</sup>). Dette gjør landet til et av de tettest befolkede områdene i Europa. Imidlertid er det til dels store regionale forskjeller i folketettheten. Omtrent halvparten av innbyggerne bor i Randstadt-området, en sammenvoksing av flere små og mellomstore byer (bl.a Haag, Amsterdam, Rotterdam og Utrecht) til et sammenhengende byområde.

### 4.1 Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk?

Politisk og administrativt har landet mange felles trekk med de skandinaviske landene. Landet er en enhetsstat, og har et parlamentarisk styresett. Parlamentet - Staten Generaal - er delt inn i to kammer. Landet er delt inn i 12 provinser og ca. 630 kommuner. Det regionale og lokale nivå spiller likevel ikke den samme rolle i den offentlige politikken som i f.eks Norge.

Det blir ofte hevdet at det er umulig å styre landet uten å danne koalisjonsregjeringer. Dette kommer av at partisystemet er fragmentert, og at ingen partigrupperinger har greid å få et klart hegemoni. Dette legger føringer på de nasjonale beslutningsprosessene. Det er liten grad av politisering og liten forskjell i praktisk politikk mellom blokkene. På en skala fra "statsministerstyre" til "kollegialt styre" vil Nederland klart falle ned på den sistnevnte kategorien. Statsministeren har forholdsvis liten formell makt.

Andeweg og Irwin (1993) har gitt en spissformulert beskrivelse av styringsmodellen. De sier at politikktutformingen i landet er preget av *territorial sentralisering og funksjonell desentralisering*.

Nederland blir ofte sammenlignet med Frankrike mht. grad av sentralisert, statlig styring av regionalt og kommunalt nivå. Statsforvaltningen har tradisjonelt hatt hånd om mange av virkemidlene i den offentlige politikken. Man kan selvsagt stille spørsmål ved hvor reell den statlige styringen er. Den begrensende faktor blir mulighet for reell kontroll. I Europeisk sammenheng er det likevel ingen tvil om at Nederland tradisjonelt har vært relativt sterkt sentralisert mht. styring av lokalforvaltningen.

På den andre siden blir det nasjonale styringssystemet i stor grad preget av *funksjonell desentralisering* i den forstand at de ulike sektorene har stor grad av autonomi. Dette minner mye av det vi i Norge kaller den segmenterte stat. Segmenter bestående av departement, evt. deler av departement, Parlamentskomiteer, interesseorganisasjoner, rådgivende organ osv. bestemmer utformingen av politikken. Slike system åpner for korporativt innflytelse. Interessegrupper er i stor grad integrert i beslutningsprosesser. Dette bidrar til å opprettholde sektoriseringen, og kan være et hinder for å iverksette nye målsettinger som ikke samsvarer med sektorinteresser.

Politikkutforming i Nederland skjer gjennom en lang rekke råd og utvalg. Disse har stort sett blitt opprettet for å håndtere sterkt spesialiserte oppgaver, og vil således kunne forsterke tendensene til funksjonell desentralisering og sektorisering. Bare 5 % av rådene er opprettet for å ivareta tverrsektorielle oppgaver.

I tillegg er forvaltningsapparatet sterkt fragmentert. Hvert departement har stor grad av autonomi, med tette skott mot andre organ. Hvert departement har sin egen kultur. Det har blitt påpekt at det mangler mekanismer for tverrdepartemental kommunikasjon. Det er minimal mobilitet mellom departementene, og mellom de ulike avdelinger i det enkelte departement.

Det er blitt påpekt at disse forskjellene i forvaltningskultur mellom forskjellige departement resulterer i ulikt valg av virkemidler. Eldre departementer bruker gjerne lovgivning som viktigste virkemiddel, mens nyere departement i større grad bruker regulering og ulike typer tilskuddsordninger.

Mens landet befolknings- og utbyggingsmessig blir kjennetegnet av stor tetthet, er det sosialt og kulturelt preget av sterk fragmentering. Religiøst er landet for det første splittet mellom protestanter og katolikker. For det andre har innvandring, bl.a. fra tidligere kolonier, resultert i store etniske minoritetsgrupper. Det har blitt hevdet at denne fragmenteringen av det nederlandske samfunnet har påvirket den måten offentlig politikk blir satt ut i livet på. For ikke å diskriminere, eller gi inntrykk av diskriminering av enkeltgrupper eller minoriteter, blir ofte beslutninger basert på, eller begrunnet med, tekniske, heller enn ideologiske motiver. Offentlige tjenestemenn må være høyt spesialiserte eksperter på sitt saksområde, i stedet for å ha sin kompetanse innen f.eks. "ledelse".

Folketettheten i landet gjør arealbruk til et av de aller viktigste politiske tema. Det er tverrpolitisk enighet om at arealbruk, infrastrukturbygging osv. krever sterk offentlig styring og planlegging. Stat og lokale myndigheter har derfor alltid hatt en klart definert betydning i fysisk planlegging. Planlegging blir sett på som et nyttig virkemiddel. Flere av informantene var f.eks. inne på at fysisk planlegging i regi av det offentlige har en helt annen betydning enn f.eks. i England.

Den geografiske tettheten gjør transport til et av de aller viktigste politiske spørsmålene. Et hovedproblem i transportsystemet har vært overbelastning på veisystemet og trafikkork. Den offisielle nasjonale transportpolitikken framhever to hovedmålsettinger - bedre framkommelighet og bærekraft.

Et særtrekk ved Nederland er den sterke betydningen transportsektoren har for den nasjonale økonomien. Både Schiphol flyplass og Rotterdam havn er sentrale innfallsporter til Europa. Nederland er iflg OECD det viktigste området for transport i Europa. Dette legger visse føringer for den nasjonale transportpolitikken. Det blir viktig å legge til rette for et godt fungerende transportnett, bl.a. til/fra de store knutepunktene. Transportsektoren har også stor betydning for sysselsettingen, med omtrent 7 % av samlet sysselsetting. I tillegg kommer indirekte sysselsetting gjennom ringvirkninger til andre næringer.

I europeisk sammenheng er landet et viktig "transportland" både når det gjelder gods og passasjertrafikk. Landet er sterkt integrert i trafikkmønsteret i Europa. Rotterdam er

verdens travleste havn og hovedhavn for EU. Schiphol er en av verdens travleste flyplasser.

Når det gjelder transportsektorens politiske betydning er det viktig å være klar over en historisk faktor: Samferdselsdepartementet har alltid hatt ansvaret for bygging og vedlikehold av diker og kanaler. Dette var faktisk blant de aller første områder som krevde et offentlig engasjement. "Våt" forvaltning har alltid vært et område av stor nasjonal strategisk og økonomisk betydning. Derfor har også samferdsel som politisk sektor alltid hatt stor prestisje.

Den gjeldende strukturplanen for transport trekker opp linjene for utviklingen av transportpolitikken fram til år 2010. Myndighetene forsøker her å trekke opp en helhetlig strategi for transportutviklingen. Dette var en langsiktig og omfattende planprosess som startet i 1988, med Regjeringens forslag, en omfattende høringsrunde og en lang rekke ekspertuttalelser. Framkommelighet/tilgjengelighet og bærekraft er hovedmålsettingene for transportpolitikken. Trafikkork er et økende problem i store deler av landet. Med landets store avhengighet av en effektiv trafikkavvikling er dette kritisk for landets økonomiske vekst. Samtidig er økende forurensing og mangel på areal et problem som gjør det nødvendig å begrense trafikken. Med andre ord inneholder planen omfattende og til dels motsetningsfylte målsettinger.

Utviklingen viser en sterk økning i bilbruk fra 1986, spesielt på motorveier. Strukturplanen skisserer økning på 70 % i biltrafikk dersom det ikke legges begrensninger på bilbruken. Målsettingen er å begrense denne økningen til 35 % gjennom ulike typer tiltak, som utbygging av kollektivtrafikken, veipricing osv.

Konklusjonen blir at med landets høye befolkningstetthet, kombinert med transportsektorens store betydning for landet økonomi vil lokal transportpolitikk bli stadig viktigere i årene som kommer.

## **4.2 Samferdselspolitikk på nasjonalt nivå**

### **4.2.1 Særtrekk og utviklingslinjer i transportsektoren**

Vegtettheten i Nederland er nest etter Belgia den høyeste i OECD. Arealmangel og økende politisk fokusering på betydningen av å begrense bilbruken har ført til at det bygges lite nye veier i landet. I 1993 ble det f.eks. bare bygget ca 30 km ny motorvei. I stedet for bygging av nye ferdssårer satses det i økende grad på utbedring av eksisterende veinett.

Likevel blir økende trafikk tetthet og økende framkommelighetsproblemer oppfattet som det viktigste problemet for nasjonal transportpolitikk. Trafikkaos er spesielt et stort problem i det tett bebygde Randstadt-området. Her er problemer med framkommelighet for person- og godstransport betraktet som et hovedproblem når det gjelder videre økonomisk utvikling.

En langsiktig trend viser sterk økning i bilbruk fra 1986, spesielt på motorveier. Fra 1986 til 1993 økte trafikken på disse veiene med 40 %. Strukturplanen for samferdsel skisserer økning på 70 % i biltrafikk dersom det ikke legges begrensninger på

bilbruken. Planen foreslår tiltak som skal redusere denne veksten til 35 %. Begynnelsen på 90-tallet- tegn til nedgang i samlet mobilitet.

Tabell 2: Reisemiddelfordeling - antall kilometer<sup>2</sup>

	1986	1993
Bil (sjåfør)	42	43
Bil passasjer	30	28
Tog	6	8
Buss, trikk, T-bane	7	7
Taxi	1	1
Sykkel	7	7
Annet	5	4

Tabellen overfor viser at nær 3/4 av all trafikk foregår pr. bil. Kollektivtrafikken har samlet ca. 15 % av trafikken. Mønsteret har i hovedsak vært stabilt de siste årene. Togtrafikken tok seg kraftig opp på begynnelsen av 1990-tallet med introduksjonen av rabattordning for studenter.

Kanaler er et nasjonalt særtrekk ved transportsystemet. Det er over 5000 km farbare vannveier. Ca. 1/3 av all innenlands godstrafikk går med båt. Imidlertid er det svært lite passasjertrafikk til vanns, noe som bl.a kan henge sammen med den administrative ansvarsdelingen innen samferdsel. På grunn av kanalene og dikenes store nasjonale betydning har dette vært et statlig ansvar. De lokale myndigheter som har ansvar for kollektivtrafikk har ikke kanaler som en del av sitt myndighetsområde.

Innen nederlandsk transportpolitikk er det en rekke offentlige institusjoner og private organisasjoner som har innflytelse på hele eller deler av politikken. Under følger en gjennomgang av de sentrale institusjonene og deres ansvarsområder. Hovedvekten er lagt på ulike offentlige myndigheters rolle.

#### 4.2.2 Parlamentet - Staten-Generaal

Parlamentet i Nederland er bygget opp som et to-kammersystem. I.kammer velges indirekte av provinsforsamlingen, og har først og fremst enkelte oppgaver knyttet til

---

<sup>2</sup> Kilde: Annual report on transport in the Netherlands 1994. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Tabellen viser reisemiddelfordelingen i antall reiste kilometer.

lovgivning. Det er 2. kammer som har betydning som politikkutformende organ. Det har 150 representanter som utpekes ved direkte forholdstallsvalg. Ved fordeling av mandater fungerer landet som én valgkrets.

Parlamentet kjennetegnes av et finmasket komitésystem. Det er i alt 30 permanente komiteer, i tillegg kommer en rekke ad hoc komiteer. Hvert departement kan dekkes av to til tre komiteer.

Det er en egen komité for transport og våtforvaltning ("waterworks"). Komiteen har alltid blitt betraktet som svært sentral, og det er ettertraktet å være representert her. Komiteen består av sentrale, erfarne politikere. Det er bare utenrikskomiteen som blir vurdert høyere mht. popularitet. Samferdselskomiteens sentrale posisjon kan, som vi har sett foran, bl.a. sees i sammenheng med den betydning forvaltning av kanaler og diker alltid har hatt i det nederlandske samfunnet.

Parlamentet konsentrerer seg om de store linjene i transportpolitikken, og har de senere år tatt flere viktige samferdselspolitiske initiativ. Privatisering av det nasjonale jernbaneselskapet og av lokal kollektivtrafikk, og en del store infrastrukturprosjekt er eksempler på dette.

#### **4.2.3 Departement**

Landet har et eget departement for transport og offentlig infrastruktur (Ministry of Transport, Public Works and Water Management), heretter bare kalt Samferdselsdepartementet.

Det er ansatt ca. 14.600 i departementet. Dette inkluderer både ansatte i sentraladministrasjon og lokalt. 700 av disse er ansatt i den sentrale ledelse, mens de øvrige er ansatt i det regionale apparatet.

Samferdselsdepartementet i Nederland har ansvaret for kollektivtrafikk, all annen veitrafikk, luftfart, post og telekommunikasjoner, infrastruktur og våtforvaltning. Infrastruktur og våtforvaltning er skilt ut i egen avdeling Rijkswaaterstaat (RS). Denne avdelingen har ansvaret for bygg og vedlikehold av all nasjonal infrastruktur (veier, diker og kanaler). Organisasjonsstrukturen etablerer med andre ord et forvaltningsmessig skille på nasjonalt plan mellom kollektivtrafikk og infrastruktur innen vei og bane. RS er formelt en integrert del av departementet, og ikke skilt ut som en egen etat, som i Norge og Sverige. Likevel er det mye som tyder på avdelingen har relativt stor grad av autonomi. Mangel på kommunikasjon mellom avdelingene har lenge blitt opplevd som et problem. Dette blir opplevd som et av de største hindre for å oppnå en mer helhetlig transportpolitikk.

I tillegg til Samferdselsdepartementet er særlig Bolig- Plan- og Miljøverndepartementet (heretter bare kalt Miljøverndepartementet) sentralt for utformingen av lokal transportpolitikk. Selv om mangel på samordning mellom departementene lenge har vært et problem, synes det å være god kontakt mellom dette departementet og Samferdselsdepartementet. Dette gjelder spesielt i forbindelse med utforming av overordnede plandokumenter og retningslinjer for samferdselspolitikken.

#### **4.2.4 Provinser**

Nederland er delt inn i 12 provinser. Provinsene blir styrt av direkte valgte politiske provinsråd. Provinsene har først og fremst innflytelse over fysisk planlegging og miljøvern, men liten innflytelse over den direkte tjenesteytingen innen sektorer som helse og samferdsel, som f.eks. i de norske fylkeskommunene. For innbyggerne har provinsmyndighetene først og fremst betydning som klageinstans overfor kommunene.

Det er en utbredt oppfatning at det regionale nivået ikke har funnet en god form. Regionene blir vekselvis kritisert for å være for store og for små: For store til å håndtere lokale problem, som f.eks. transport. For små til å bli slagkraftige regioner innen EU. En faktor her er Nederlands begrensede størrelse. Dette har ført til forslag om å definere nasjonen som en EU-region, men det er trolig mer aktuelt at de eksisterende regioner blir slått sammen til tre - fire EU-regioner.

Provinsmyndighetenes betydning for samferdselspolitikk er forholdsvis liten. Oppgavene er først og fremst knyttet til arealpolitikk. Men som vi vil komme tilbake til er det en nasjonal målsetting å desentralisere mer beslutningsansvar til det regionale forvaltningsnivået.

Problemet med et manglende regionalt styringsnivå er spesielt synlig rundt de større byene. Områdene rundt byer som Haag, Rotterdam og Amsterdam kan bestå av et ti-talls kommuner, som sammenlagt utgjør et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde. Kommunegrensene er her et hinder for et godt samarbeid om transport, arealplanlegging osv. Etter krigen har derfor spørsmålet om samarbeid på interkommunalt og under-regionalt nivå vært permanent på dagsordenen.

Parlament og Regjering har tatt opp spørsmålet om transportregioner rundt en del av de større byene. Myndighetene har lenge hatt en målsetting om å opprette slike regioner, og tildele disse en samlet sum som skulle dekke alle transportoppgaver. Inntrykket er at mye av utredningsarbeid rundt disse problemstillingene har foregått med utgangspunkt i en statlig problemforståelse. Motivene for oppretting av slike enheter har vært ulike, både over tid, og mellom ulike aktører. For noen er det viktigste argumentet for dette, å få bedre kontroll over kostnadene ved lokal kollektivtrafikk, ved at transportregionene får et utvidet ansvar for finansiering av tilbudet. Andre ser muligheter for å oppnå mer helhetlige løsninger, ved at de nye enhetene får delegert mer myndighet for ulike sider ved lokal transportpolitikk.

#### **4.2.5 Kommuner**

Det lokale forvaltningsnivået i Nederland består av 630 kommuner. En langsiktig tendens har vært sammenslåing av mindre kommuner (under 10.000 innbyggere) til større enheter, for å oppnå større effektivitet.

Strukturen i det kommunale selvstyre har mange felles trekk med den norske modellen, med visse paralleller til det norske formannskapssystemet. Kommunene blir ledet av et politisk valgt organ med 7 - 45 medlemmer. Ut fra kommunestyret blir det valgt et

utøvende råd, satt sammen av de fleste partiene. I sin daglige funksjon legger rådene stor vekt på kompromiss og at beslutninger skal være basert på lokale forhold.

En forskjell til det norske systemet er at ordfører har en mer framskutt rolle. Ordfører danner det utøvende råd sammen med 2-7 folkevalgte oldermenn. Ordfører blir utpekt av sentrale myndigheter, men har et klart lokalt myndighetsområde, og er ikke ment å være "agent" for de sentrale myndigheter.

Det heter at lokalpolitikken i Nederland er forholdsvis avpolitisert. Sentraliseringen fører til at politiske stridsspørsmål (f.eks. spørsmålet om utbygging av infrastruktur vs. vern om grøntområder) først og fremst blir diskutert og håndtert på nasjonalt nivå, gjennom generelle diskusjoner om prinsipper og målsettinger.

Inntektssystemet for kommunene er en blanding av statlige fond, øremerkede midler og kommunale inntekter:

Statlige *fond* utgjør 60 % av kommunenes inntekter. Det finnes en rekke slike fond, f.eks. til veier og annen infrastruktur. Kommunene må her søke midler i innbyrdes konkurranse med hverandre.

Det finnes en del *øremerkede* midler på områder der staten ser det som ønskelig å opprette et noenlunde enhetlig tjenestetilbud over hele landet. Drift av tjenester som skole og kollektivtrafikk er eksempler på dette. Øremerkede tilskudd utgjør ca. 30 % av kommunenes inntekter.

*Egne skatter og avgifter* utgjør bare ca. 10 % av kommunenes inntekter. Skatteinntektene blir altså omfordelt fra et statlig nivå. Kommunene blir dermed sterkt avhengige av statlige fond og overføringer.

Ansvar og oppgaver for lokal kollektivtrafikk varierer sterkt mellom ulike typer kommuner:

De 8 største byene eier sine egne transportselskaper som driver buss, trikk og T-bane. For disse byene / selskapene er det dannet en egen fellesorganisasjon.

I distriktene blir kollektivtrafikken drevet av et nasjonalt holdingselskap (VSN), som igjen er oppdelt i flere regionale selskap. VSN er eid av staten, men er relativt selvstendig. Også de regionale underavdelingene har relativt stor autonomi i forhold til moderselskapet. I tillegg til ordinær bussdrift driver VSN også taxi og turbusser. Selskapet har de siste årene hatt til dels store overskudd.

De mellomstore og mindre byene som ikke har eget transportselskap, men som likevel har behov for kollektivtrafikk, får dekket sitt transportbehov gjennom kontrakt med VSN-selskaper og det nasjonale jernbaneselskapet.

Selv om staten dekker underskudd i kollektivtrafikken har kommunene likevel stor autonomi når det gjelder å utforme sitt eget kollektivtilbud mht. rutenett, ruteintervall osv. Når en by ønsker å opprette et nytt tilbud setter staten som krav at det utredes konsekvenser. Deretter kan de lokale myndighetene henvende seg til staten for å få godkjenning for oppretting av tilbudet. Dersom staten gir sin godkjenning, må de også betale tilskuddet. På den andre siden er takster sentralt fastlagt.

Kommunene har stor lokal handlefrihet når det gjelder *parkeringspolitikk*. Dette gjelder fastlegging av takster, arealdisponering osv. Det har fram til i dag ikke vært fastlagt nasjonale normer for å begrense antall parkeringsplasser en bedrift kan ha. Dette har blitt diskutert i flere sammenhenger, bl.a. i forbindelse med strukturplanen for transport, men har ennå ikke nedfelt seg i praktisk politikk. Resultatet er at det å kunne tilby gode parkeringsforhold er et viktig element i konkurransen kommunene imellom når det gjelder å trekke til seg bedrifter. Formelt sett har kommunene hjemmel til å legge restriksjoner på parkering, men dette blir ikke fulgt opp i praksis. Dermed blir det vanskelig å bruke parkering som et element i en samlet lokal eller regional transportpolitikk.

#### **4.2.6 Andre organisasjoner**

Til forskjell fra Norge har Nederland en landsomfattende interesseorganisasjon for brukerne av offentlige transportmidler, Vereninging Reizigers Openbaar Vervoer (ROVER). Organisasjonen har lokale avdelinger i flere av de større byene. ROVER har relativt få formelle deltakelsesrettigheter og posisjoner i den nasjonale transportpolitikken, men blir ofte brukt som høringsorgan i nasjonale og lokale beslutningsprosesser. Inntrykket er likevel at organisasjonen opplever å ha problemer med å få gjennomslag i den offentlig transportpolitikk. Oppmerksomheten har først og fremst vært rettet mpt å fremme de kollektivreisendes interesser, og i mindre grad å ta opp spørsmål om prioriteringer og virkemidler i samferdselspolitikken samlet.

De fleste større offentlige og private transportselskapene har dannet en medlemsorganisasjon, Koninklijk Nederlands Vervoer (KNV). Organisasjonen har en stab på 50 ansatte. Oppgavene er dels å representere medlemsbedriftene overfor de ansatte, representere medlemmene overfor myndighetene, og å være fagorgan for ulike sider ved transport. KNV blir betraktet som en viktig aktør og sterk lobbyist, men blir likevel begrenset i sin politiske betydning ved at det er et skille mellom de selskapene som betjener de større byene, og de selskapene som trafikkerer distriktene.

Eiersiden innenfor drift av buss- og bane er dominert av få, store selskaper. Disse er nesten utelukkende offentlig eid, de private selskapene som finnes driver i all hovedsak med turbusser o.l. På offentlig side finnes 23 selskaper.

Nederlandsk Jernbane (NJ) er et statlig selskap, og har sitt hovedsete i Utrecht. Med den betydningen jernbanen har i landets transportsystem og samfunnsliv er dette en tung samferdselspolitisk institusjon i nasjonal målestokk. Selskapet blir kjennetegnet av en sterk organisasjonskultur, sterke fagforeningstradisjoner og høy teknologisk ekspertise. Selskapet er sterkt innvevd i den statlige politikken, og har blitt styrt forholdsvis sterkt fra departementet. Selskapet har tradisjonelt hatt sterke allianser med sentrale politikere, fagforeninger, deler av industrien osv. Enkelte har kalt dette et "jernbanepolitisk kompleks". Selskapet blir derfor av mange oppfattet som lite mottakelig for styringsimpulser utenfra.



## 4.3 Samordningsmekanismer i samferdselspolitikken

### 4.3.1 Økonomiske virkemidler

Staten har tradisjonelt hatt en sterk og direkte styring av flere sider ved lokal transportpolitikk i Nederland. Staten finansierer for det første utbygging av større prosjekter gjennom et nasjonalt infrastrukturfond. Myndighetene har hatt en problemforståelse om at finansieringsformene har vært et hinder for å finne tidsriktige transportløsninger. To tidligere fond - Nasjonalt Vegfond og Mobilitetsfondet, ble slått sammen til ett i 1994. En uttrykt målsettingen med sammenslåingen av disse to fondene var å sikre samordning mellom de ulike delene av transportsystemet, og å få i stand mer helhetsorienterte transportløsninger. Et interessant spørsmål er derfor hvordan denne omleggingen har virket i praksis.

Gjennom dette fondet finansieres nasjonal infrastruktur, dvs. motorveier og jernbaneutbygging 100 %.

Andre større lokale og regionale utbyggingsprosjekter (over 25 mill NG) kan finansieres maksimalt 95 % gjennom statlige midler.

Mindre lokale og regionale prosjekter kan subsidieres opp til 60 % av statlige midler. Lokale myndigheter må her dekke mellomlegget av sine egne, generelle midler.

Lokale prosjekter blir som oftest samfinansiert i et samarbeid mellom stat og lokale myndigheter. Lokale myndigheter sender inn søknad. Siden gjennomføres det forhandlinger om fordeling av kostnader. Prosjektene tas så inn i 5-årsplan for samferdsel.

Samferdselsdepartementet har som målsetting i større grad å finansiere mindre, lokale prosjekter gjennom lokale "pakker". I dette systemet vil overføringer skje i form av en samlet sum, der det blir opp til lokalnivået å avgjøre om pengene skal brukes til vei, kollektivtrafikk, sykkel osv. Her tenkes midlene å bli tildelt transportregioner på basis av en regional transportplan. Staten vil sikre at bruken av midlene er i overensstemmelse med nasjonale målsettinger ved at det utformes kontrakter. Motivet er altså å få bedre og mer koordinert statlig styring over lokal transportpolitikk.

Men som vi har sett er utviklingen av transportregioner som en nasjonal reform fortsatt et uavklart spørsmål. Det stedet disse tankene har fått sterkest gjennomslag er rundt Rotterdam. Konkrete forslag ut over dette har blitt stoppet, etter motstand både i Parlamentet og fra lokalt hold. Spesielt de mindre kommunene har vært skeptiske til reformforslaget, ut fra en frykt for å miste innflytelse. På riks nivå er det skepsis til å innføre et 4. forvaltningsnivå.

*Bompengefinansiering* er ikke vanlig, unntatt enkelte tunnel- og broprosjekter. P.t. er det bare et utbyggingsprosjekt som blir finansiert på denne måten.

*Vegprising* har vært diskutert som et virkemiddel for å vri trafikken over fra bil til kollektivtrafikk. Et annet motiv er å skaffe flere inntekter. Dette nevnes flere steder i strategiplanen for trafikk. Imidlertid har en ennå ikke lyktes i å få dette iverksatt som nasjonalt virkemiddel. Vi kjenner heller ikke til lokale forslag eller initiativ til dette.

Man kan diskutere hvorvidt mangel på lokale initiativ skyldes den sterkt sentraliserte styringsmodellen - det er tradisjon for at det er statsforvaltningen som utformer transportpolitikken. Statlig (eller annen offentlig) finansiering er fortsatt standard løsningsmodell for utbygging, og dette blokkerer alternative løsninger.

Det er blitt foreslått å gjennomføre endringer bruken av bilavgifter, ved at provinsene får disposisjonsretten over en angitt del (f.eks. 70/30 eller 80/20). Provinsene vil iflg. dette forslaget kunne få bestemme hvorvidt de i det hele tatt vil kreve sin andel. Lokale myndigheter vil dermed både kunne påvirke transportpolitikken indirekte gjennom avgiftspolitikken, og direkte, ved å bestemme over hvordan inntektene brukes.

Staten har et sterkt og direkte engasjement i lokal kollektivtrafikk. Tradisjonelt har staten dekket underskudd i kollektivtrafikken. Denne ordningen oppsto på 60-tallet da bilbruken tok av for alvor, og byene fikk problem med å finansiere tilbudet. Kollektivtrafikken var i ferd med å bryte sammen. Utover på 1980-tallet ble det innført sterkere kostnadskontroll. F.eks. ble det nå innskjerpet at selskapene måtte lage sine egne budsjett, som det forutsettes at de styrer etter. I forbindelse med dette ble konsulentfirmaet McKenzie engasjert for å hjelpe selskapene til å effektivisere egen drift. På 1990-tallet ble det innført et nytt inntektssystem. Mens selskapene tidligere fikk en fast sum per kjørte setekilometer, ble nå overføringene basert på kjørte passasjerkilometer. Etter statlig initiativ har det gjennom en årrekke skjedd betydelige effektiviseringstiltak. Samtidig har det etter 1993 skjedd en reduksjon i samlet tilskudd til kollektivdriften på 4-5 % per år. Det gis årlig ca. 1 milliard NG til drift av kollektivtrafikk. Selskapene dekker ca. 1/3 av driftsutgiftene gjennom egne inntekter. Regjeringen har vedtatt at staten i framtiden bare skal dekke 50 % av driftsutgiftene. Selskapene står med andre ord overfor en betydelig utfordring når det gjelder effektivisering av egen drift.

Staten har også fastlagt et nasjonalt takstsystem for hele landet. I forbindelse med forslag om privatisering av kollektivtrafikken er det aktuelt å overlate dette til selskapene.

Videre er det innført et nasjonalt system for fordeling av inntekter. Mange av kollektivreisene foregår med mer enn ett transportselskap. Passasjerene kjøper billett som viser hvilke selskap(er) de har brukt. Billettene gir grunnlag for å fordele midler til selskapene.

### **4.3.2 Planlegging**

Nederland har lange tradisjoner for å drive samfunnsplanlegging. Offentlige institusjoner blir kjennetegnet av en sterkt tro på nytten av å planlegge. Dette gir en rekke virkninger også for samferdselspolitikken.

Det utarbeides en nasjonal strukturplan for transport (NST). Her trekkes de langsiktige og overordnede prinsippene for utviklingen av transportsystemet opp. Det gjeldende plandokumentet er på i alt 160 sider og dekker tidsrommet 1990 - 2010.

NST kan betraktes som et nasjonalt forsøk på å se transportsektoren samlet. Plandokumentet klarer langt på vei å trekke opp de store linjene i transportutviklingen, og lanserer en rekke forslag til løsninger (transportregioner, sterkere styring av parkeringspolitikk, begrensninger på bilbruk osv.). Spørsmålet er imidlertid om det er politisk vilje til å sette makt bak forslagene. Mye tyder på at planen i stor grad er en rekke gode intensjoner, og at den i liten grad legger føringer på utformingen av transportpolitikken.

Det er interessant å merke seg at planen ble lagt fram som et felles dokument fra to ministre, nemlig samferdselsminister og minister for bolig, planlegging og miljø. Det ble nedsatt flere tverrdepartementale utvalg under utarbeidelsen av plandokumentet. Samtidig med NST ble det også lagt fram en nasjonal miljøplan. Også under utarbeidelsen av denne var det god tverrdepartemental kontakt.

I tillegg er det en klar kobling til de overordnede plandokumentene for fysisk planlegging. Det har lenge vært et sterkt fokus på sammenhengen mellom arealbruk og transportløsninger. Nasjonale målsetninger går ut på å redusere behovet for transport, bl.a ved hjelp av virkemidler i offentlig planlegging

Det er utviklet et overordnet prinsipp for fysisk planlegging som gir ulike typer virksomheter som etableres ulik status etter hvor stort transportbehov de genererer. Dette blir kalt "ABC-prinsippet", og blir utsatt for stor interesse også av norske planleggere. Målet er å konsentrere arbeidsintensive virksomheter i områder med god dekning av kollektivtrafikk, for å minimalisere bilbruk. Statlige myndigheter forutsetter at lokale myndigheter inkorporerer prinsippene i sin fysiske planlegging.

A-lokaliteter er virksomheter med mange ansatte som har en høy dekning av ulike typer kollektivtransport, som oftest lokalisert i eller nær bysentra. Her er intensjonen å følge opp med en mest mulig restriktiv parkeringspolitikk

B-lokaliteter er virksomheter som har god dekning av kollektivtransport, og samtidig ligger nær motorvei.

C-lokaliteter er industribaserte virksomheter med relativt få ansatte, men med stort behov for godstransport.

Det sier seg selv at ABC-prinsippet er mest relevant i områder preget av nyetablering. Det har vist seg vanskelig å følge opp ABC-prinsippet i praktisk politikk. Lokalpolitikere har bedt statlige myndigheter om mer fleksible løsninger.

I syv av de største byområdene har statlige myndigheter skrevet kontrakter med kommunene som innebærer en gjensidig forpliktelse om å utvikle en mer helhetlig politikk for transport og planlegging. Kontraktene blir skrevet under både av samferdselsdepartementet og miljøverndepartementet, og gjelder for en periode på 10 år. ABC-prinsippet er et av virkemidlene i disse kontraktene. Gjennom dette samarbeidet forplikter Regjeringen seg til å følge opp med investeringer i infrastruktur for biltrafikk og kollektivtrafikk, boliger osv.

I tillegg utarbeides det 5-årige transportplaner som revideres hvert år. Dette er koblet opp mot det statlige infrastrukturfondet for utbygging og vedlikehold. Planen angir konkret hvilke utbygginger som skal foretas innen vei, bane osv. i løpet av perioden.

Imidlertid holdes havner, flyplasser og kanaler utenfor. Likevel har landet gjennom dette plansystemet i utgangspunktet et verktøy for å se helhetlig på utviklingen av transportsystemet på infrastrukturens side. Imidlertid vet vi lite om hvordan dette fungerer i praksis, hvordan prioriteringer mellom ulike typer tiltak foretas, osv.

## **4.4 Transportpolitikken i endring**

Mye tyder på at nederlandsk transportpolitikk vil gjennomgå store forandringer de kommende år. Disse endringene vil foregå langs to spor, privatisering / markedsbaserte løsninger, og desentralisering. I tillegg vil det i mange år framover bli gjennomført omfattende utbygginger av infrastruktur for kollektivtrafikken.

### **4.4.1 Privatisering og markedsløsninger.**

De statlige myndigheter har de senere år lagt mer og mer vekt på kostnadseffektivitet i kollektivtrafikken. Samferdselsdepartementet nedsatte på 1980-tallet en egen komité, De Boer-kommisjonen, for å se på mulighetene for høyere inntjening i kollektivtrafikken. Komiteen foreslo en pakke av tiltak for å øke farten på offentlig kommunikasjon, som mer restriktiv parkeringspolitikk, rasjonalisering og moderat avgiftsøkning.

Myndighetenes målsetting er å privatisere store deler av den offentlige kollektivtrafikken. Det ble nedsatt en komité, Brocks-komiteen, som la fram sin innstilling for Parlamentet i 1994. I hovedsak ble forslagene til komiteen vedtatt. Det ble her vedtatt å åpne for konkurranse, der konsesjon gis for 5 år om gangen. Det ble også vedtatt å ikke ha konkurranse på enkeltruter, men innen større områder eller soner. Det offentliges rolle i utformingen av kollektivtilbudet vil nå bli å fastlegge rammene for konkurranse, dvs. bestemme antall ruter, intervall, størrelse på konsesjonsområdet osv.

Når det gjelder lokal kollektivtrafikk vil disse endringene i første omgang omfatte de regionale trafikkselskapene under VSN-paraplyen. Når det gjelder selskapene i de større byene mener mange at disse ikke er i stand til å konkurrere ennå. I Rotterdam oppsto det f.eks. sterke protester mot forslag om å innføre privatisering og anbud.

Det forslaget om privatisering som har vekt mest debatt på nasjonalt nivå gjelder Nederlandske Jernbaner (NJ). Tradisjonelt har staten hatt en sterk og direkte detaljstyring over store deler av jernbaneselskapets virksomhet - ruter, takster, utbygging av infrastruktur osv. I den modellen som er i ferd med å utvikles vil NJ bli divisjonalisert, og de ulike delene vil bli drevet etter markedsbaserte prinsipper. Selskapet vil bli delt inn i enheter for infrastruktur, kapasitetsstyring (railway capacity management), passasjertransport og gods. Innen år 2000 skal driften etter planen foregå uten statlige tilskudd. Selskapene vil stå fritt til å bestemme tjenestenivå og takster, mens staten vil fortsatt finansiere infrastruktur og ha ansvaret for den overordnede koordinering. Godstrafikk vil skilles ut først, deretter persontrafikk.

#### **4.4.2 Desentralisering**

En langsiktig utvikling går i retning av å gi regionale myndigheter en klarere definert plass i transportsystemet. Etter innføring av anbud vil mye av ansvaret bli overført fra stat til provinsmyndighetene. Bl.a. er det et mål å overføre ansvaret for å fastlegge takster og tilskudd til regionale myndigheter, som da vil bestemme dette i forhandlinger med transportselskapene. Det har også blitt foreslått å overføre hele budsjettansvaret for alle transportoppgaver (unntatt jernbane) til lokalnivået.

Forslag om opprettelse av transportregioner er også et uttrykk for at statlige myndigheter har en oppfatning av at beslutningsmyndighet må desentraliseres mer for å få en effektiv transportpolitikk.

Det er likevel grunn til å spørre seg om forutsetningene er til stede for en rask og omfattende desentralisering av transportpolitikken i Nederland. Regionale myndigheter har hittil manglet mange av de instrumentene som er nødvendige for å håndtere lokal transportpolitikk. Det er lite kompetanse på dette området i lokalforvaltningen. Dessuten er interessekonflikter mellom kommuner, f.eks. bykommuner og mindre omegnskommuner et potensielt hinder for å føre en samlet lokal transportpolitikk. En reell desentralisering av virkemiddelbruk vil kreve en omfattende omorganisering av de nasjonale institusjonene. En slik omlegging vil trolig ta flere år.

#### **4.4.3 Infrastrukturbygging**

For å opprettholde landets posisjon som transportland, og sikre den økonomiske utviklingen har satsingen på infrastruktur øket de siste årene. Det har imidlertid foregått en viss dreining mot å fjerne flaskehals, i stedet for utbygging av helt nye motorveier. I 1993 ble det bygget 33 km. motorvei, 954 annen bilvei og 705 km sykkelsti.

Det er vedtatt et omfattende investeringsprogram, RAIL 21, som skal bidra til å ruste opp jernbanesystemet. Denne satsingen innebærer rask og direkte forbindelse mellom Randstad og London, Paris og Brussel gjennom utvikling av høyhastighetstog. Prosjektet skal være ferdig år 2003. Ny jernbaneforbindelse for gods mellom Rotterdam og Tyskland er under planlegging, men ikke endelig vedtatt. Videre er det sterk satsing på infrastrukturen rundt Schiphol og Rotterdam havn.

#### **4.4.4 Konklusjon**

Samferdselspolitikk er et svært viktig politikkområde i Nederland. Dette skyldes både landets folketetthet og mangel på areal, samtidig som transportsektoren i seg selv er av svært stor betydning for landets økonomi. Tradisjonelt har transportpolitikken vært sterkt sentralt styrt. Det er utviklet sterke institusjoner på statlig nivå, og disse har disponert virkemidler som har gitt en direkte innflytelse på lokal transportpolitikk.

På 1990-tallet er det dels planlagt, dels under gjennomføring, store reformer i transportpolitikken. Reformene er motivert av noe ulike hensyn. Privatisering av jernbane og anbudsordninger i lokal kollektivtrafikk er først og fremst begrunnet med ønsket om kostnadsreduksjon og mer effektiv drift. Men det er også reformer og reformforslag som først og fremst sikter mot å stimulere til en mer helhetsorientert lokal transportpolitikk, og gjerne en overgang til "mykere" trafikkformer. Endringene i

tilskuddsordningene, med innføring av et samlet strukturfond for tilskudd til all samferdsel, var bl.a begrunnet i ønsket om å se lokale transportløsninger på tvers.

Regjeringen har mange intensjoner om endringer mot en mer helhetlig og bærekraftig transportpolitikk. På regjeringsnivå synes det å være en god samordning mellom de ulike departement, bl.a ved at det er god kommunikasjon i forbindelse med overordnede planprosesser.

Men nederlandsk transportpolitikk er også full av eksempler på en avmektig regjering. Både forslaget om innføring av transportregioner, innføring av veipricing, og forsøk på en mer restriktiv parkeringspolitikk har vært preget av iverksettingsproblemer. Sterkere desentralisering til regioner og kommuner har blitt lansert som et løsningsforslag. Spørsmålet er imidlertid om det lokale forvaltningsnivået foreløpig er i stand til å utøve en sterkere rolle i transportpolitikken.

## 5 Sverige: Transportpolitikens institusjoner i endring

Sverige er et stort og relativt tynt befolket land, med 8.7 millioner innbyggere fordelt på 450.000 km<sup>2</sup> (20 per km<sup>2</sup>). Befolkningen er i større grad enn i Norge konsentrert i storbyområder. De klimatiske forholdene er relativt like i Sverige og Norge, mens de topografiske utfordringene i Sverige er mindre på grunn av færre fjorder og fjell. På den annen side gir flere og større byer andre problemer i transportmessig forstand. Transport av mennesker og varer er derfor et viktig område, og transportpolitikk er et viktig tema i svensk politikk. Vårt utgangspunkt er som nevnt i innledningen at svensk transportpolitikk i stor grad vil ha de samme institusjonelle trekkene som det politiske system generelt. Vi vil derfor begynne med en kort presentasjon av sentrale kjennetegn ved den svenske "modellen".

### 5.1 Det politiske og administrative system: hvilken rolle spiller transportpolitikk?

En sentral tilnærming til det politiske system i Sverige legger vekt på at verdier som konsensus og problemløsning står sterkt når politikken på et område skal utformes (Ruin 1982). Dette har medført at myndighetene understreker behovet for å styre utviklingen i større grad enn å la begivenheter diktere politikken. For å nå dette målet må politikken være aktiv og innovativ og ikke reaktiv (Ibid.). Reformen, omorganiseringer og forsøk har preget offentlig politikk i Sverige. Sterke administrative og politiske institusjoner er bygget opp på de fleste politikkområder. Disse bruker store ressurser på offentlige utredninger og planlegging for å ligge i forkant av utviklingen. Utredningene skjer i regi av spesielle komiteer. Dette "komitevesenet" er et av de viktigste kjennetegn ved det politiske system i Sverige de siste tiårene (Petersson 1989). De offentlige utredningene har vært sett som en tjenlig arena for analyse, meningsutveksling, kompromiss og beslutninger (Ibid.).

Dette er selvsagt ikke alltid mulig å styre utviklingen på denne måten, noe som bl.a. dagens krise i de svenske statsfinansene viser. Komitevesenet er også i tilbakegang, og det har vært en betydelig reduksjon i antall komiteer de siste årene (Petersson 1989). Komitevesenet sier likevel mye om hvordan innretningen er i svensk politikk, med fokus på problemløsning og reformer.

Et annet kjennetegn er knyttet til forholdet mellom det politisk/administrative system på den ene siden og organiserte interesser på den andre. "Den svenske modellen", "folkhemmet" eller "den korporative staten" er betegnelser som brukes, eller har vært brukt, på den styringsmodell som er utviklet i Sverige de siste 60 årene. Hovedkjennetegnet er knyttet til en sterk sammenveving av politiske partier, forvaltningen og interesseorganisasjonene. Gjennom det som kan defineres som "forvaltningskorporatisme" (Opedal og Rommetvedt 1995) har interesseorganisasjonene blitt integrert i det svenske styringssystemet. Organisasjonene deltar i utforming og gjennomføring av politikken ved deltakelse i offentlige utvalg som har fått ansvar for politikken på et område. De viktigste organisasjonene har tradisjonelt vært

arbeidsgiverne (SAF) og fagforeningene (LO), og arbeidslivets parter har hatt stor innflytelse på den økonomiske utvikling og fordeling i landet. Systemet har mange likhetstrekk med det som blir omtalt som "den segmenterte staten" i Norge, men sammenbindingene er kanskje ekstra sterke i Sverige.

Politisk og administrativt er Sverige organisert som en enhetsstat, med mye formell makt lagt til riksdag, regjering og statsforvaltning. Regionalt og lokalt er administrasjonen delt i en statlig og en kommunal del. Den statlige administrasjonen finnes på regionalt nivå og består av 24 len. Hvert len styres av en "Länsstyrelse" som er den høyeste sivile forvaltningsmyndighet i lenet. Arbeidet ledes av et lekmannsstyre med Landshövdingen (fylkesmannen) i spissen. Lenet har følgende ansvarsområder: regionalpolitisk planlegging, plan- og bygningsvesenet, kulturminnevern, virksomhetsregistrering, bil- og sertifikatregistrering, allment helsestell, redningstjeneste og sivilforsvar (Castensson 1992).

På regionalt nivå finnes også en kommunal forvaltning. Det er de 23 landstingene, som faller sammen med lenene med unntak for Gotland, Malmö og Gøteborg som står utenfor landstingsorganisasjonen. De tre kommunene har selv ansvar for landstingenes oppgaver. I tillegg gjelder egne regler for Stockholms lens landsting. Landstingene har ansvar for helse- og sykehusvesen, utdanning innen visse yrkesområder, støtte til kulturvirksomhet og regionale transporttjenester. Landstingene styres av et demokratisk valgt organ med samme navn. I tillegg inngår et antall nemder og styrer i landstingenes organisasjon (Castensson 1992). Landstingene har sin egen organisasjon - Landstingsförbundet - i Stockholm som arbeider for deres interesser i forhold til Regjering og Riksdag.

Den andre kommunale forvaltningen er de 284 primærkommunene. Kommunene har ansvar for planlegging, byggevesenet, utdanning, sosial omsorg, elforsyning, vannforsyning, gater, parker, fritid og kultur m.m (Castensson 1992). Kommunene styres av en demokratisk valgt forsamling. Også kommunene har et antall nemder og styrer innen ulike områder. I 1989 sysselsatte den totale kommunale administrasjon (kommuner og landsting) 1/4 av alle yrkesaktive i Sverige. Også kommunene har en egen interesseorganisasjon - Svenska Kommunförbundet - som arbeider for deres interesser i Stockholm.

Regional og lokal forvaltning har fått et klart større ansvarsområde i etterkrigstiden. To utviklingslinjer kan identifiseres. For det første har rettsstatsoppgavene blitt statlige, mens de velferdsstatlige funksjonene har i stor grad blitt kommunaliserte. Noen av den siste type oppgaver ligger fortsatt under direkte statlig ansvar. Spesielt viktig i vår sammenheng er at oppgaver som berører hele riket fortsatt er statlige. Herunder er ansvar for infrastrukturen et viktig statlig ansvar (Regionalutredningen).

Kommunene har egen beskatningsrett, hvor ca 2/3 går til den enkelte kommune og 1/3 til det enkelte landsting. Dette gir den enkelte kommunale myndighet en viss mulighet til å handle ut fra egne prioriteringer. Arbeidet i kommunene har på 1990-tallet vært preget av tre tunge tendenser: deregulering, markedstilpasning og internasjonalisering (Kronvall 1994).



To saker har dominert svensk politikk på 1990-tallet. Den første og viktigste har vært krisen i den offentlige økonomien. Bakgrunnen for krisen var strukturelle problemer både i offentlig og privat sektor. Staten bygde bl.a. opp en betydelig statsgjeld gjennom store budsjettunderskudd over lengre tid. Situasjonen toppet seg i 1992 med valutauro, devaluering og høye renter. Krisen førte til en betydelig omlegging av svensk politikk. Det har blitt kuttet i velferdsgoder, offentlige bedrifter er privatisert og markedsløsninger er innført på en rekke områder som tidligere ble styrt politisk. Den andre store saken har vært tilnærmingen til EU. Først gjennom EØS-prosessen og -avtalen, og siden gjennom EU-medlemskapet fra 1.1.95. har Sverige blitt trukket med i politikktutforming i Europa. Europeiseringen har både påvirket innholdet i politikken på en rekke områder, og ikke minst har mange områder blitt trukket inn i den politiske prosess på europeisk nivå.

Disse forholdene som vi har skissert her vil danne utgangspunkt for vår analyse av transportpolitikken på nasjonalt nivå i Sverige.

## **5.2 Transportpolitikk på nasjonalt nivå**

### **5.2.1 Utviklingstrekk i transportsektoren**

Transportsektoren er generelt svært viktig for svensk samfunnsliv og økonomi. Samtidig utgjør den i seg selv en stor og viktig del av økonomien. Innenlands er transport på vei og jernbane de viktigste formene for person- og godstransport. Økt personbiltransport av mennesker og lastebiltransport for gods er hovedutviklingstrenden i Sverige de siste 30 årene. I denne perioden har det vært en kraftig økning i veinettets lengde og ikke minst kvalitet. I samme periode er jernbanenettet redusert i lengde, men forbedret i kvalitet. Dette skyldes først og fremst nedlegging av dårlige og svakt trafikkerte banestrekninger. Fly- og båttransport har størst transportmessig betydning for internasjonale forbindelser, selv om det også her er betydelig innenlandstrafikk.

Produksjon av transportmidler som biler, busser, lastebiler, jernbanemateriell og fly er en viktig bærebjelke i svensk økonomi. Produksjonen er rettet mot verdensmarkedet, men denne industriens konkurransevne er en viktig premisseleverandør for alle deler av svensk politikk. I tillegg er bl.a. den svenske skog- og papirindustrien en storforbruker av ulike typer transporttjenester. Gjennom sine interesseorganisasjoner har næringene direkte innflytelse på politikktutforming på dette området i Sverige.

Vi vil i det følgende presentere de organisasjonene som det er viktigst å forholde seg til innen svensk transportpolitikk. Utgangspunktet for presentasjonen er de momentene som ble presentert i første kapittel.

### **5.2.2 Riksdagens Trafikutsnitt**

Riksdagen er det øverste politiske organ i Sverige. I Riksdagen sitter 349 representanter som velges hvert fjerde år (fra og med valget i 1994, før det hvert tredje). De velges på

partilister i 29 valgdistrikt, som i stor grad faller sammen med lenene (med visse mindre unntak som er historisk begrunnet). Den svenske Riksdagen ble omdannet fra et tokammer til et ett-kammer system i 1970. Ved omleggingen ble det bl.a. opprettet i alt 16 fagkomiteer i Riksdagen. Regjeringen utgår fra et flertall i Riksdagen, og på 1990-tallet har Sverige både hatt en borgerlig og en sosialdemokratisk regjering.

I nyere svensk historie blir ofte Riksdagens rolle framhevet som mindre betydningsfull enn det den konstitusjonelt sett skulle ha. Dette fordi svært mange viktige beslutninger ble avgjort i de komiteer som var satt til å utrede dem (Petersson 1989). Dette har i noen grad endret seg i takt med komitevesenets tilbakegang. I dag fremstilles Riksdagen som viktigst i den innledende fasen i beslutningsprosessen, mens den er mer passiv i beslutnings- og iverksettingsfasene (Ibid.).

Riksdagen har en egen komite (utskott) for samferdselsspørsmål. "Riksdagens trafikuskott" har 17 faste politiske representanter, samt at hver representant har egen varamann. Partiene er representert i komiteen etter størrelsen på partigruppen i Riksdagen. Representantene møter fast i hele valgperioden, men det er ikke uvanlig at representanter skifter komite. Den administrative staben i trafikuskottet har tre ansatte, og i tillegg har komiteen egne sekretærer. Staben arbeider med saksforberedelser, informasjon og kontakter med andre organ innen transportpolitikken, som departementet, offentlige etater og interesseorganisasjoner.

"Trafikuskottet" har ansvar for følgende politikkområder: vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport, trafikksikkerhet, post- og telekommunikasjoner, værtjenester og forskning og utviklingsarbeid innen transportområdet. Riksdagens komiteer har generelt ansvar for det saksforberedende arbeidet. Trafikuskottet regnes ikke blant de "tunge" komiteene i Riksdagen, slik som bl.a. Finanskomiteen og Utenrikskomiteen. Men for representanter fra distriktene er komiteen viktig, fordi deltakelse her kan gi større effekt enn andre komiteer når det gjelder innflytelse på hjemmeområdets utvikling.

I behandlinger av innstillinger og proposisjoner fra departement og regjering brukes det både åpne og lukkede høringer i komiteen. Arbeidsformen gir komiteen nær kontakt med ulike interesser knyttet til transportpolitikken. Eksempler her er ulike statlige organ innen transportpolitikken, interesseorganisasjoner knyttet til ulike bransjer, miljøorganisasjoner og lokalpolitikere. De saker som skal vedtas av Riksdagen blir også behandlet i plenum, men som oftest er det innstillingen fra komiteen som legger premissene for det endelig vedtak.

Riksdagens rolle i transportpolitikken er i stor grad avgrenset til å fastlegge de store linjene gjennom bevilgninger, lovverk og retningslinjer for trafikkplanene. I den nåværende modellen har Riksdagen beslutningsansvar for følgende retningslinjer:

- Mål for trafikkpolitikken, bl.a. forholdet mellom investeringer i veier og jernbaner.
- De totale rammene på investeringsvolum i infrastrukturen, og penger til drift og vedlikehold i hele Sverige.
- Grensene for det nasjonale stamveinettet og den standard dette veinettet skal ha.

- Investeringer i riksveinettet totalt, investeringer i lenstrafikknettet totalt, avgrensinger av stamnettet for jernbanen, målstandarder for ulike deler av jernbanenettet og til slutt prioriteringer mellom ulike deler av dette nettet.

Konkrete prosjekter og detaljer utformes i offentlige etater på ulike administrative nivå, og her er de statlige "verkene" viktigst. Representantene kan på en indirekte måte påvirke detaljer i transportpolitikken, og den muligheten er gjennom direkte spørsmål til statsråden i Riksdagens ukentlige spørretime. Her er spørsmål knyttet til transportsektoren ofte direkte koblet til lokale veiproblemer. Trafikuskottets rolle har ikke blitt vesentlig endret de siste årene, og det arbeides ikke med planer om slike endringer.

### 5.2.3 Kommunikasjonsdepartementet

Kommunikasjonsdepartementet har det øverste politiske ansvar for transportpolitikken i regjeringen. Departementet er etter svensk statsskikk statsrådets politiske sekretariat, og fungerer som samordningsorgan gjennom lov- og budsjettsaker. Kommunikasjonsdepartementet hadde i 1995 totalt 85 ansatte, noe som er representativt for svenske departementers størrelse. Politisk styres departementet av en statsråd, med støtte fra en statssekretær og et politisk sekretariat med tre medlemmer. Budsjettet for 1994/95 var på i alt 33 milliarder svenske kroner, hvorav over 90 % gikk til investeringer og vedlikehold av vei- og jernbanetrafikkens infrastruktur.

Kommunikasjonsdepartementet styrer transportpolitikken gjennom lovgivning og bevilgning, og koordinerer gjennom helhetlige transportplaner. Departementet har i dag følgende organisasjon:

- *Rettssekretariatet* har ansvar for å utarbeide lover og forordninger innen departementets ansvarsområder.
- *Samordningssekretariatet* har ansvar for å samordne spørsmål knyttet til budsjett, miljø, IT, forskning, EU, Øst-Europa og nordiske spørsmål.
- *Administrativt sekretariat* samordner den interne driften av departementet.
- *Kommunikasjonsenheten* har ansvar for tele, post og informasjonsteknologi.
- *Virksomhetsenheten* har ansvar for jernbanetrafikk, sjøfart og luftfart.
- *Infrastrukturenheten* har ansvar for infrastrukturplanlegging, sektorovergrepene analyser og -planlegging.
- *Vegtrafikkenheten* har ansvar for trafiksikkerhet, miljøspørsmål knyttet til veitrafikk, bil og sertifikatregisteret, internasjonale veitrafikkforhandlinger og yrksestrafikkspørsmål.

Kommunikasjonsdepartementets ansvarsområder har ligget fast lenge, men fordelingen av enkeltoppgaver i de ulike avdelingene i organisasjonen er relativt løs. Det er vanlig at det skjer mindre endringer i organisasjonen ved skifte av statsråd. Omorganiseringer skjer ved at oppgaver og saksområder flyttes mellom de ulike avdelingene. Forholdet til underordnede etater ligger derimot fast. I de siste årene har det ikke vært gjennomført,

og det planlegges heller ikke, flytting av oppgaver mellom departementet og de underordnede etater.

Departementets rolle og oppgaver gjør at det i stor grad får en samordnende funksjon i transportpolitikken. Våre informanter pekte på at dette vanskeliggjorde en mer utviklingsorientert rolle. En oppgavefunksjon som etter manges mening mangler i dagens svenske transportpolitiske system. Dette har igjen gått ut over forsøksordninger og tiltak på kollektivtrafikkområdet (spesielt satsing på buss). Siden det ikke finnes noen tunge nasjonale institusjoner på dette området kunne en egen enhet i departementet få dette tema høyere opp på den politiske dagsorden. Satsing på kollektivtrafikk vil ha betydning både for miljøet og for framkommelighet i byene ble det framhevet.

Kommunikasjonsdepartementets har følgende 8 underordnede etater: Vägverket, Banverket, Statens Järnvägar, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Televerket, Postverket og Det Meteorologiske institutt. Under vil presentere sentrale trekk ved Vägverket, Banverket, Statens Järnvägar, samt gi en kort presentasjon av Luftfartsverket og Sjöfartsverket. Televerket, Postverket og Det Meteorologiske institutt faller utenfor det området vi skal studere, og vil derfor ikke bli omtalt nærmere. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at dette er store og viktige områder som tar politiske og administrative ressurser i departementet, og gjør Kommunikasjonsdepartementet til noe mer enn et departement for transportpolitikk.

#### **5.2.4 Vägverket**

Vägverket er den sentrale forvaltningsmyndighet for veisaker i Sverige. Etaten er lokalisert i Borlänge i Midt-Sverige. Vägverket har ansvar for statens veier og de har overordnet ansvar for trafiksikkerhet og miljøsaker knyttet til hele veinettet. Ansvarsområdet omfatter planlegging, bygging og drift av det statlige veinettet, samt fordeling av visse statsbidrag innen veisektoren. Vägverket er også sentral myndighet for yrkestrafikk-spørsmål, og har sektoransvar for veitransportsystemet inkludert miljø, kollektivtrafikk og forskning og utvikling. I 1993 omfattet Vägverkets totale virksomhet 15,2 milliarder kroner, og overføringene til kommuner og andre 1,6 milliarder kroner. Vägverket styres gjennom instruksjon og reguleringsbrev, samt gjennom de planleggings- og beslutningsprosesser som leder frem til planer for investeringer i trafikkens infrastruktur. Finansieringen av etaten, inklusiv drift, vedlikehold og investeringer i veinettet skjer gjennom statlige budsjetter.

Vägverket var lenge organisert med et hovedkontor og en veiforvaltning i hvert len, men fra 1.1.92 ble etaten omorganisert. Virksomheten ble inndelt i to divisjoner, en for myndighetsoppgaver og en for produksjons- og forretningsvirksomhet. Ledelsen for disse to divisjonene samt deres staber utgjør i dag hovedkontoret. Myndighetsdivisjonen har først og fremst ansvar for den planprosess som leder frem til beslutninger om investeringer i veinettet. Under den sentrale staben er myndighetsorganisasjonen delt i 7 veimyndighetsregioner som ledes av en veidirektør. Den regionale inndelingen følger lensgrensene og bygger derfor på grupper av len. Produksjonsdivisjonen gjennomfører utbygginger, vedlikehold og drift på oppdrag fra

myndighetsdivisjonen. Divisjonen er organisert i fem regionale produksjonsområder, som selv er delt i fem distrikt og 13 bygningsområder.

Vägverket har ansvar for det statlige veinettet, som er inndelt i riksveier og lensveier. Den siste gruppen er igjen inndelt i primære, sekundære og tertiære veier ut fra hvor viktig de er for storsamfunnet. Vägverket har beslutningsansvar for fordeling av bevilgninger mellom stamveier og andre typer riksveier, fordeling mellom regioner når det gjelder riksveimidler, fordeling av midler mellom regioner når det gjelder lensveier, regionale veiplaner, anker LTA-planer til regjeringen hvis en ikke er fornøyd med dem og planlegger og gjennomfører drift og vedlikehold. Vägverket utarbeider også alternative planer som underlag for regjeringen og riksdagens beslutninger, samt forslag til nasjonal veiplan. På det statlige veinettet driver Vägverket også ferjetrafikk på i alt 49 ferjestrekninger. Fra 1990 har staten også hatt ansvar for riksveier og visse primære lensveier i tettbygd strøk, et ansvar som tidligere lå til kommunene.

Veinettet er delt i riksveier, lensveier og kommunale veier, dvs. at det respektive politiske nivå har et definert veiholderansvar. Veiholderen er ansvarlig for investeringer i og vedlikeholdet/drift av veiinfrastrukturen. Det konkrete ansvaret for investeringene i og driften av riks- og lensveinettet har Vägverket. Vägverket er delt i en enhet som har ansvar for myndighetsutøvelsen, som inkluderer bl.a. planleggingsansvaret og styringen av de økonomiske rammene. Produksjons- og driftssiden av vägverket er blitt utskilt som egen enhet - Vägverket Produktion - som konkurrerer om oppgavene i konkurranse med private entreprenører. Myndighets- og produksjonssiden til vägverket er organisert i enheter som geografisk omfatter flere len.

For utviklingen av *riksveinettet* utarbeides statlige rammeplaner med et tiårsperspektiv som rulleres hvert fjerde år. I disse rammeplanene redegjøres for strategier, satsingsområder, budsjettammer og prosjektprioriteringer. Middeltilgangen konkret for riksveinettet er avhengig av de årlige budsjettbehandlingene. I *plansammenheng* deles riksveinettet i et stamveinett (definert av riksdagen) som anses å være av overordnet statlig interesse og riksveinettet forøvrig. Selv om det utarbeides felles meldinger til riksdagen om utviklingen av samferdselssektoren som helhet på statlig nivå, håndteres den videre utviklingen av og planleggingen for vei- og jernbanesektoren på statlig nivå for tiden *adskilt* fra hverandre.

Vägverket blir regnet som en tung faglig instans, som er dominert av sterke tradisjoner knyttet til ingeniørfaget. Ansvar for detaljutformingen av politikken gir etaten stor innflytelse på innholdet i svensk transportpolitikk generelt og infrastrukturutbyggingen spesielt. I 1990 hadde etaten i alt 8200 ansatte, men antallet er synkende som følge av krav om større effektivitet. Etaten er et av de organ innen svensk transportpolitikk som har blitt tilpasset markedsløsninger de siste årene. Dette skjedde ved at det ble etablert et organisatorisk skille mellom myndighetsfunksjon og produksjon. Begrunnelsen for endringen er ønske om klarere linjer og større effektivitet. Produksjonssenheten må derfor i økende grad konkurrere med private entreprenører når det gjelder oppdrag. Det har også vært debattert om produksjonsdelen burde privatiseres, men dette er for tiden ikke aktuell politikk.

### 5.2.5 Statens Järnveger

Statens Järnveger (SJ) har tradisjonelt vært en felles organisasjon for alle deler av svensk jernbanedrift. Men i 1988 ble det etablert et skille mellom jernbanes kjørevei (se omtalen av Banverket under) og driften av jernbanetrafikken. SJ har derfor i dag som hovedoppgave å drive jernbanetrafikken, men selskapet har også drift innen andre og tilgrensende områder. SJ-konsernet består av en driftsdivisjon med persontrafikk-, godstransport-, maskin- og eiendomsdivisjonen. I tillegg eier SJ 100 % av Swedcarrier-konsernet. AB Swedcarrier omfatter bl.a. Swebus-gruppen, som er Sveriges største busselskap, og andre selskaper som driver tjenesteproduksjon i tilknytning til jernbanen. I 1993 var SJs samlede inntekter på 22 milliarder kroner, hvorav driftsdivisjonen utgjorde 9,5. Antall ansatte i hele konsernet var i 1990 32.000, men tallet er synkende som følge av effektiviseringstiltak.

Bakgrunnen for omorganiseringen av det gamle Statens Järnveger var økonomiske problemer knyttet til driften av jernbanen. Stadige underskudd førte til at konsernet akkumulerte en stor gjeld, noe som igjen gjorde det vanskelig med investeringer både i infrastruktur og materiell. Selskapet var kommet inn i en ond sirkel, hvor det dårlige tilbudet førte til redusert inntekter, noe som igjen gikk ut over tilbudet til brukerne. Kort sagt sto selskapet overfor en krise, fordi det ikke klarte å oppfylle sine egne mål. Den nye organisasjonsmodellen var et forsøk på å komme seg vekk fra dette problemet. Omorganiseringen var den siste i en lang rekke (Brunsson et al 1989), som alle bunner i det samme problem, nemlig jernbanenes manglende konkurransekraft med ulike typer veitransport. Omorganiseringen ble fulgt av en økt satsing på jernbanen og det er investert store ressurser både i kjøreveien og ikke minst i driftsmateriell. Selve SJ går i dag med overskudd, men det skyldes i stor grad at selskapet ikke lenger dekker de totale kostnadene ved infrastrukturen.

Høsten 1996 offentliggjorde SJ at selskapet ville selge Swebus til den britiske bussoperatøren Stagecoach for 2,4 milliarder kroner, samt at den nye eieren vil overta selskapets gjeld på 1,8 milliarder. Hvis salget gjennomføres vil det underbygge den fokuseringen på drift av jernbanetjenester som omorganiseringen av det "gamle" SJ i 1988 medførte.

Et annet skille som ble etablert ved omorganiseringen av SJ i 1988, var skillet mellom stamjernbaner hvor SJ har ansvaret for driften og lensjernbanene hvor SJ har ansvar for godstransporten og "Trafikhuvudmennene" (se under) har ansvaret for persontransporten. Rasjonalet var det samme her som i resten av omorganiseringen. Ved å fokusere på kjerneaktiviteter skulle hver del bli mest mulig effektiv, samtidig som de delene som krever særskilte tiltak kunne få dette direkte.

Statens Järnveger er en gammel og tung institusjon innen svensk transportpolitikk. Jernbanen har høy legitimitet i befolkningen, men dette har ikke gitt seg utslag i bruken av dens ulike tilbud. Fokusering på jernbanens miljøvennlighet har gitt jernbanen ekstra ressurser siden slutten av 1980-tallet, men også de økonomiske problemene i Sverige har spilt inn. De siste års utvikling innen transportsektoren og svensk økonomi har derfor lagt grunnlag for betydelige endringer både når det gjelder organisasjon og når det gjelder driftsformer for jernbanen generelt og SJ spesielt.

## 5.2.6 Banverket

Banverket har siden omorganiseringen i juli 1988 hatt ansvar for utvikling av jernbanenettet gjennom drift og forvaltning av jernbanens kjørevei. Staten har også ansvar for sikkerhetsspørsmål knyttet til all jernbanetrafikk, samt at den skal arbeide for å fremme en miljøvennlig jernbanedrift. Oppgavene medfører også ansvar for planlegging, prosjektering og bygging av nye jernbanestrekninger, samt drift og vedlikehold av eksisterende baneanlegg.

Etableringen av Banverket i 1988 ble fulgt opp med økte investeringer i jernbanens infrastruktur. For første gang på mange år ble det i Sverige blitt satt i gang planlegging og bygging av nye jernbanestrekninger. En rekke strekninger skal også oppjusteres til å kunne betjene såkalte høyhastighetstog som går fortere enn 200 km/t. Dette gjelder først og fremst linjen mellom de to største byene Göteborg og Stockholm, men også andre strekninger vil etterhvert oppjusteres til en slik standard.

Banverket er lokalisert til Borlänge i midt-Sverige, og utgjør dermed sammen med Vägverket et tungt fagmiljø knyttet til infrastrukturutvikling utenfor det sentrale politiske miljø i Stockholm. I 1990 hadde etaten 6000 ansatte i en desentralisert organisasjon, som er inndelt i fem regioner som alle har ansvar for planlegging, drift og økonomi. Regionene er inndelt i til sammen 20 distrikter, og flertallet av de ansatte har sitt virke ute i distriktene. Banverkets regionale inndeling bygger ikke på hele len, men er tilpasset de ulike jernbanestrekningene. Organisasjonen er dermed heller ikke sammenfallende med Vägverkets regionale inndeling.

Banverket styres gjennom instruksjon og reguleringsbrev, samt gjennom den planleggings- og beslutningsprosess som leder frem til planer om investeringer i jernbanens infrastruktur. Finansiering inklusiv drift, vedlikehold og investeringer i jernbanenettet skjer gjennom statens budsjetter. I budsjettåret 1995/96 (som går over 18 måneder) er den totale rammen for Banverkets virksomhet på 15 milliarder svenske kroner. Av dette skal bl.a. 4,4 milliarder gå til vedlikehold og 9,4 milliarder til nyinvesteringer. Banverket la i 1995 frem en plan for ny organisasjonsmodell. Denne foreslår å dele Banverket i to linjeorganisasjoner; en for forvaltning og en for produksjon av tjenester. Med den nye modellen har Banverkets organisasjon i stor grad fått samme utforming som Vägverkets, og drivkraften er igjen ønsket om en mer effektiv ressursbruk.

## 5.2.7 Landstingene

De 23 landstingene har ansvar for deler av svensk transportpolitikk. Ansvaret kan deles i to hoveddeler: Infrastruktur på lensnivå, hvor deltakelse i planprosesser er viktigst (se under), og drift av kollektivtrafikk. Dette siste skjer i et organisert samarbeid med kommunene. Landstingene finansierer sin deltakelse i transportpolitikken gjennom rammebevilgninger fra staten og ved bruk av egne skatteinntekter. Dette siste muliggjør regionale forskjeller ut fra lokale behov og prioriteringer. Organisatorisk er ansvaret for kollektivtrafikken lagt til det politiske styringsnivå og i samarbeid med kommunene

gjennom "Trafikhuvudmannen". Under følger en gjennomgang av denne viktige ordningen.

Kollektivtrafikk ble landstingene og kommunenes ansvar i fellesskap da Riksdagen i 1978 vedtok lov om "Trafikhuvudmenn". Denne slår fast at det skal finnes en "huvudmann" (et juridisk begrep knyttet til ansvar for sektoren) i hvert len som har ansvar for lokal og regional kollektivtrafikk. Bakgrunnen for reformen var at en ønsket å få bedre samordning av trafikken i lenene. Loven slår også fast hvordan underskudd i kollektivtrafikken skal fordeles. Som utgangspunkt skal 50 % dekkes av henholdsvis landsting og kommunene, og den enkelte kommunes andel skal beregnes ut fra den totale transporten i kommunen.

De fleste "Trafikhuvudmenn" ble opprettet rundt 1980. I 1990 ble ansvaret for lensjernbanene overført til trafikhuvudmennene. Ansvaret innebærer full trafikkeringsrett for lokaltrafikken, noe som gjorde at det kunne innføres fri konkurranse på denne type trafikk. Innføring av konkurranse mellom SJ og private selskaper medførte 20-30 % lavere priser på denne type tjenester. I de aller fleste len har en videreført lokal jernbanetrafikk, og bare i enkelte tilfeller har en erstattet den med bussdrift.

Trafikhuvudmennene, eller lenstrafikkselskapene som de også kalles, har derfor i dag ansvar for all lokal og regional kollektivtrafikk. Det vil si buss, tog, båt og såkalt komplementeringstrafikk, som er regulert taxitrafikk i spredtbygde strøk. Videre har trafikhuvudmennene ansvar for planlegging og forhandlinger. Totalansvaret omfatter dermed normalt selve trafikktilbudet, trafikkplanleggingen, prispolitikken (taxi), trafikkinformasjon, markedsføring og forhandling om trafikktenester. I noen len har huvudmennene også ansvar for skoleskyss, sykehusreiser og andre trafikktenester som dekkes av det offentlige.

De fleste trafikhuvudmenn er organisert som aksjeselskap, som er eid i fellesskap av landstinget og kommunene i lenet. I 1995 var det 20 aksjeselskap, to kommuneforbund og et len og en kommune som var trafikhuvudmenn i Sverige. Selve organisasjonen er liten og vanlig bemanning er fra 8 til 12 ansatte, men trafikhuvudmennene for de tre storbyområdene (Stockholm, Gøteborg og Malmö) er noe større.

I de fleste len driver huvudmennene i dag kollektivtrafikken uten egen drift. Tidligere drev noen len busstrafikk i egen regi, men i dag har alle innført et skille mellom det organet som juridisk kjøper tjenesten ("Trafikhuvudmannen") og det som selger tjenesten (Busselskapet). Det vil også si at det tidligere eide trafikkelskapet må konkurrere med andre selskaper om å få levere tjenesten. Dette siste skyldes innføring av anbud i kollektivtrafikken. Anbud ble innført fra 1985 da Riksdagen avskaffet konsesjonsordningen for all lokal og regional busslinjetrafikk. Bruken av anbud fikk økende utbredelse i takt med den økonomiske krisen i Sverige, og erfaringene til nå er at det er betydelige muligheter for å kutte kostnader ved innføring av konkurranse i kollektivtrafikken.

### **5.2.8 Kommunene**

Kommuner har ansvar for bygging og vedlikehold av veier og gater i byer og tettsteder. Et unntak her er de kommunene som har få innbyggere, som er fritatt for dette ansvaret.



Dette gjelder i stor grad store og tynt befolkede kommuner i Midt- og Nord-Sverige. Videre har kommunene ansvar for arealplanlegging og parkeringspolitikk. På alle disse feltene styrer kommunene med basis i nasjonale lovverk, men det kommunale selvstyre gir dem kontroll med innholdet i politikken. Finansiering skjer gjennom kommunenes egne inntekter og ved hjelp av de rammebevilgningene som kommunene får fra staten.

Kommunene har som nevnt også delansvar for kollektivtrafikk, men administrasjonen er lagt til den felles trafikkhuvudmannen i lenet. Utenom delansvar for trafikkhuvudmennene har en del kommuner egne trafikkelskaper. På slutten av 1980-tallet fantes det i overkant av 40 kommunale trafikkelskaper i Sverige, men dette tallet har blitt kraftig redusert de siste årene. I 1993 var det 14 igjen, og tallet vil trolig synke som følge av strukturrasjonaliseringer i bransjen. Selskapsformen varierer også sterkt mellom kommunene. I kommuner med tradisjoner for trikk, helst de litt større byene, drives selskapene som trafikkforvaltninger. I kommuner hvor selskapene ble etablert for å drive busstrafikk er det aksjeselskap formen som dominerer.

Bussbransjen i Sverige har gjennomgått store strukturelle endringer de siste årene. Mange av de kommunale selskapene har blitt utkonkurrert og/eller kjøpt opp som følge av innføring av konkurranse i transportsektoren, men fremdeles dominerer de kommunale selskapene svensk busstrafikk, med ca 50 % av markedet. De resterende 50 % er delt mellom SJ-eide Swebus med 25 % og private selskaper med de resterende.

Erfaringene med konkurranse innen bussektoren viser at det er de små og de store selskapene som klarer seg best, noe som trolig forklarer det store frafallet i kommunale selskaper. De var for store til kun å fylle nisjer i markedet og for små til å konkurrere med de store, som Swebus og Linjebuss. Selve aksjeselskapsformen har også vist seg mer konkurransedyktig enn de kommunale organisasjonen. Aksjeselskaper har raskere beslutningsprosesser og kan ha sterkere kapitalreserver, noe som gjør dem overlegne etter innføringen av fri konkurranse.

### **5.2.9 Interesseorganisasjoner i svensk transportpolitikk**

Vi har tidligere pekt på interesseorganisasjonenes betydning for utformingen av svensk politikk. Også innen transportpolitikken finnes det en rekke organisasjoner som er engasjert i dette temaet. Dette er enten organisasjoner som kun arbeider med transport eller det er organisasjoner som ser transport som viktig for sin totale virksomhet.

På nasjonalt nivå finnes to organisasjoner for kommuner og landsting som også er opptatt av transportpolitikk.: "Svenska Kommunförbundet" og "Landstingsförbundet". Disse har gått sammen om et felles organ som skal representere kollektivtrafikkens interesser i nasjonal politikk: Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF).

SLTF er en tradisjonell interesseorganisasjon som ble grunnlagt 1905 som forening for sporvognsselskaper i svenske byer. Organisasjonen har i sin historie vært gjennom flere endringer når det gjelder oppgaver og medlemmer. I 1993 fikk SLTF sin nåværende organisasjon og oppgavestruktur, ved at den ble nasjonal interesseorganisasjon for trafikkhuvudmennene. SLTF har et lite sekretariat med 10 ansatte i Stockholm. Hovedoppgaven er å arbeide for å utvikle kollektivtrafikkens konkurransekraft. Det skal den gjøre ved å arbeide for kollektivtrafikkens nasjonale og internasjonale

interesser overfor regjering, riksdag, andre sentrale- og lokale myndigheter og massemedia. I denne sammenheng deltar foreningen i komitearbeid knyttet til transportpolitikken, og er bl.a. representert i Kommunikasjonskomiteen som skal utrede grunnlaget for svensk transportpolitikk i det neste tiåret.

Ved omorganiseringen av SLTF i 1993 forlot busselskapene organisasjonen. De gikk inn i den nye organisasjonen "Svenska Bussbranchens Riksförbund" (BR) som skulle representere selskapenes interesser, samt være arbeidsgiverorgan for bransjen.

Industriens organisasjoner arbeider for at næringslivsinteressene blir ivaretatt ved prioriteringer mellom ulike former for satsing i transportsektoren. I tillegg finnes det en rekke bransjeorganisasjoner som arbeider på mer avgrensede områder. Et eksempel på dette siste er Vägföreningen som representerer entreprenører, og Railforum som representerer bedrifter som produserer utstyr til jernbanen. Bileierne har også egne organisasjoner som er viktige aktører overfor det politiske system. De store organisasjonene knyttet til arbeidslivet, som SAF og LO, har også engasjement i forhold til innholdet i transportpolitikken.

## **5.3 Samordningsmekanismer i transportpolitikken**

### **5.3.1 Lover og regelverk**

Lov- og regelverk er kanskje det viktigste styringsmiddelet i svensk transportpolitikk. Lovverket regulerer hvilke institusjoner som skal ha ansvar for den enkelte oppgave, hvordan arbeidet skal organiseres og hvordan tjenesten skal utføres. De ulike områdene er regulert gjennom egne lover, som f.eks. lov om "Trafikhuvudmannskap". Et annet viktig juridisk styringsredskap er "Reguleringsbrev". Som analysen av de ulike statlige etatene viser er Reguleringsbrev viktige styringsredskaper for Regjering og Riksdag.

### **5.3.2 Økonomiske virkemidler**

Regjeringen og Riksdagen står for bevilgninger til vei, jernbane og luftfartspolitikken. Det bevilges penger både til investeringer og til støtte til transport som selv ikke dekker sine egne utgifter. Subsidier og overføringer rettes mot områder som er politisk prioritert, som regional utjevning og transportstøtte til syke og gamle. Landsting og kommuner bevilger også penger til regional og lokal transport ut fra tilsvarende kriterier.

Skatter og avgifter knyttet til transportsektoren er en viktig inntektskilde for svenske myndigheter. Dette gjelder først og fremst avgifter på drivstoff og skatter og avgifter på ulike typer kjøretøy. Det er ingen formell kobling mellom inntekter fra sektoren og investeringer o.l i sektoren, men det er etablert en del prinsipper for skatter og avgifter.

I svensk transportpolitikk understreker myndighetene at avgiftene må ha en utforming som ikke skader konkurranseevnen til svensk næringsliv. Det er utformet en del sentrale prinsipper om trafikkens kostnadsansvar:

De skatter og avgifter som tas ut som erstatning for bruk av infrastrukturen skal grunnngis ut fra et veldefinert kostnadsansvar.

De avgiftene som tas inn skal dekke de totale samfunnsøkonomiske kostnader som trafikken gir opphav til.

Kostnadene skal innkreves på lavest mulig nivå i transportsystemet og skal ha form av faste og bevegelige trafikkavgifter.

De bevegelige trafikkavgiftene skal motsvare de kortsiktige samfunnsøkonomiske kostnadene. De faste trafikkavgiftene skal i prinsipp motsvare skillet mellom marginal kostnadene og trafikken totale samfunnsøkonomisk kostnader.

Skatte og avgifter som ikke er trafikkpolitisk motivert skal utformes likt for ulike transportalternativ.

Innen svensk transportpolitikk har det ikke blitt utviklet noen tradisjon for innkreving av bompenger i forbindelse med utbygging av veier og veianlegg. Dette blir bl.a. knyttet til at svenske bilister ikke er vant med å betale for denne type tiltak. Våre informanter fremhevet at siden f.eks. riksveisferger var gratis, hadde det ikke utviklet seg noen tradisjon for at brukerne selv skulle finansiere anlegg og drift. Motstanden mot denne type avgifter har bl.a. kommet klart frem i forbindelse med utbyggingen av vei- og jernbanesystemet i Stockholm, noe som delvis har forsinket utbyggingen.

### **5.3.3 Planer**

Planer er viktige styrings- og koordineringsmekanismer i svensk transportpolitikk. Det viktigste dokumentet i svensk transportpolitikk er de tiårige transportplanene. Gjeldende plan omfatter perioden 1988 til 1997, og legger hovedlinjene og setter hovedmålene for svensk transportpolitikk i perioden. Planene har tradisjonelt vært rullert hvert tredje år, men dette er nå endret til hvert fjerde år. Mellomplanene holder i stor grad fast på hovedprinsippene i den langsiktige planen, men det justeres litt på enkeltsaker, økonomiske rammer og aktuelle utviklingstrekk trekkes inn. En kan likevel si at svensk transportpolitikk utformes i tiårs perioder. Arbeidet med neste tiårsplan (1998-2007) er i gang, og dette skal bli en plan som skal ta opp hele kommunikasjonspolitikken, dvs. at post, tele og datakommunikasjon skal inn i planen sammen med de tradisjonelle områdene.

Planprosessens formelle utgangspunkt er en innstilling fra Riksdagens trafikkutskott. Det opprettes en egen arbeidsgruppe som skal stå for den politiske styringen nasjonalt. De tekniske og faglige spørsmålene utredes i de ansvarlige etatene, som Banverket, Vägverket, Luftfartsverket, Sjøfartsverket og Statens Järnväger. Lokale og regionale myndigheter, interesseorganisasjoner og andre berørte parter trekkes inn i arbeidet gjennom direkte deltakelse i planprosessen og gjennom høringer o.l knyttet til ulike delinnstillinger.

Hovedmålet i dagens svenske transportpolitikk er å "tilby borgerne og næringslivet i landets ulike deler et tilfredsstillende, sikkert og miljøvennlig transporttilbud til lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader". Til dette er det knyttet fem delmål:

- Transportsystemet skal utformes slik at borgerenes og næringslivets grunnleggende transportbehov tilgodeses.
- Transportsystemet skal utformes slik at det bidrar til en effektiv ressursutnyttelse i samfunnet som helhet.
- Transportsystemet skal utformes slik at det tilsvarer kravene til sikkerhet i trafikken.
- Transportsystemet skal utformes slik at det fremmer et godt miljø og begrenser ressursbruken.
- Transportsystemet skal bygges opp slik at det bidrar til regional balanse.

Den gjeldende planen (1988-97) er utformet som en proposisjon med to vedlegg. Selve proposisjonen inneholder hovedlinjene i selve dokumentet. Vedlegg nr 1 er oppdelt i 18 underkapittel.

Den langsiktige svenske transportplanen er dermed et omfattende dokument som dekker de fleste områder innen dette politikkområdet. Dette er både dens styrke og dens svakhet. Styrken ligger i at de fleste områdene innen transportsektoren blir sett i sammenheng og at dette gir politikerne mulighet til å vurdere helheten i politikken. Svakheten ligger i at når alle områder skal dekkes så går det utover detaljene, noe som medfører at retningslinjene blir for generelle. Det fører til at detaljene må overlates de ulike etatene og en får ikke den koordineringen som en i utgangspunkt hadde tenkt. Dette argumentet ble bl.a. framhevet av "Landstingsförbundet" i en utredning fra 1994, hvor det ble påpekt at de ulike statlige verkene hadde så stor innflytelse på detaljene i planene at det svekket både samordningen og den politiske styringen (Regionalt Folkestyre: 87 - 88).

Den årlige budsjettproposisjonen fra Kommunikationsdepartementet er en viktig korreksjon til de langsiktige planene. I budsjettene har en mulighet til å fange opp nye utviklingstrekk og kortsiktige problemer, men det er likevel sjelden at Regjering eller Riksdag bryter med de fastlagte prinsipper i plandokumentet.

## **5.4 Transportpolitikken i endring**

Gjennomgangen av de sentrale institusjonene innen svensk transportpolitikk viser at det har skjedd betydelige endringer i politikken på dette området de siste årene. Vi vil i det følgende fokusere på tre sentrale endringsprosesser i svensk transportpolitikk. Det er for det første omorganiseringene av sentrale institusjoner, som særlig har ført til endringer i de sentrale statlige organer som Vegværket og Statens Järnveger og opprettelse av en ny sterk statlig institusjon, Banverket. På landstingsnivå har viktige oppgaver innen kollektivtrafikken blitt samlet. Det er for det andre liberaliseringen og innføringen av ulike markedsløsninger i transportsektoren. Dette har resultert i at områder som tidligere ble styrt av politiske myndigheter er utsatt for konkurranse med private aktører eller totalt overlatt til markedet. For det tredje er det fokuseringen på infrastrukturutbygging som har vært de siste årene. Dette gjelder både utbyggingen av

vei- og jernbaneanlegg. Vi vil i det følgende gå gjennom de mest sentrale trekkene ved disse tre prosessene.

#### **5.4.1 Omorganisering**

Siden 1988 har svensk transportpolitikk vært karakterisert av en rekke større omorganiseringer. Den største og mest omfattende er endringene i Statens Järnveger. Her ble det gamle jernbaneselskapet oppdelt i et eget driftsselskap for selve jernbanetrafikken, og et selskap for infrastruktur. Dette var en organisatorisk innovasjon som senere helt eller delvis er kopiert bl.a. i Norge. Også EU tok utgangspunkt i den svenske reformen da de utformet sitt direktiv om utviklingen av fellesskapets jernbanepolitikk tidlig på 1990-tallet (Egeberg 1994). Gjennom denne endringen ble det dermed etablert to sterke og selvstendige institusjoner innen jernbanesektoren i Sverige.

En annen viktige form for omorganisering har vært endringene i Vägverket og Banverket. Denne har hatt to sentrale dimensjoner. For det første har det blitt etablert skiller mellom administrasjon og produksjon i de to etatene. For det andre har den regionale inndelingen blitt endret fra et kontor per len til egne vei- og baneregioner som omfatter flere len. Det er imidlertid ikke noen sammenheng mellom Vägverkets og Banverkets regioninndeling. Infrastrukturutbyggingens tilknytning til det enkelte len har dermed blitt svekket, men uten at koordineringen mellom vei og bane er blitt styrket. Begge reformene er begrunnet ut fra en målsetning om reduserte kostnader og større effektivitet internt i den enkelte etat.

#### **5.4.2 Liberalisering og innføring av markedsløsninger**

Svensk transportpolitikk er i endring, og deregulering er det viktigste stikkord i den sammenheng. Grunnlaget for disse endringen er prinsippene som ble nedfelt i trafikkplanen fra 1988. Da ble det vedtatt i Riksdagen at ansvaret for infrastrukturen skulle skilles fra ansvaret for trafikkavviklingen. Etter den nye ordningen skal staten ha ansvar for infrastrukturen innen de ulike trafikkområdene. Selve trafikken skal i størst mulig grad drives etter kommersielle og markedsmessige vilkår. På områder som er markedsmessig ulønnsomme, men samfunnsøkonomisk lønnsomme eller politisk prioriterte, skal myndighetene kjøpe tjenesten fra aktørene i markedet. Målet er at også på disse områdene skal markedet bidra til større effektivitet.

Prinsippet er gjennomført ved avregulering av trafikken innen flere sektorer. Klarest sees dette skille innen jernbanesektoren hvor "nye" SJ har ansvar for trafikken og Banverket har ansvar for infrastrukturen. Her er det SJ som må drive jernbanetrafikk på kommersielle vilkår, ved bl.a. å betale avgift til Banverket for bruk av jernbanenettet. Opprettelsen av "Trafikhuvudmenn" i lenene er også et utslag av dette prinsippet. Her er det selskapene som driver transporttjenester på oppdrag fra Trafikhuvudmannen i det enkelte len.

### 5.4.3 Infrastrukturutbygging

Sverige har gjennomlevd en dyp økonomisk krise på 1990-tallet. Krisen gav seg først og fremst utslag i store underskudd på offentlige budsjetter. Som følge av de påfølgende budsjettnedskjæringene økte arbeidsledigheten. Dette har til nå ikke rammet viktige satsinger innen transportsektoren. For når det gjelder utbygging av infrastruktur har krisen ført til *økt* satsing på områder hvor en har sett muligheter for å forbedre konkurransevnen til svensk næringsliv.

Tre hovedtyper av satsinger peker seg ut. Det er utbyggingen av transportkorridorer mellom storbyene og Europa. Det er de såkalte storbypakkene som skal gi tjenlige vei- og jernbanenett i Stockholm, Gøteborg og Malmö. Til slutt er det broen over Øresund. Vi vil kort presentere de viktigste momentene bak disse tre satsingene.

Satsingen på transportkorridorer mellom svenske storbyer og Europa har vært et hovedkjennetegn ved infrastrukturpolitikken på 1990-tallet. Satsingen er både knyttet til vei og jernbane. Veisatsingen innebærer utbygging til motorveistandard på en rekke viktige veier. Jernbanesatsingen har mange likhetstrekk med veiutbyggingen. Det satses på å bygge ut strekninger fra Stockholm til Gøteborg og Malmø. Det regionale mønsteret i infrastrukturutbyggingen begunstiger Sør-Sverige fremfor Nord-Sverige, og de perifere satsingene som gjøres har klart preg av å være kompensatoriske. Det ser ut som sterke næringsinteresser vinner og svake regioner taper (Selstad 1995).

Storbypakkene er egne infrastruktursatsinger i de tre byene Stockholm, Gøteborg og Malmø. Arbeidet startet i 1990 etter et initiativ fra regjeringen. Målet var å skape enighet om et trafikksystem i hver region som oppfylte følgende kriterier: forbedret miljø, økt tilgjengelighet og forutsetninger for utvikling av byene som nærings- og boligområder. Alle tre avtalene medfører satsing både på vei og bane og de er planlagt finansiert over statlige, regionale og lokale budsjetter, samt av avgifter på trafikken. Dette siste har ikke vært mulig å få gjennom til nå, fordi det er sterk lokal motstand mot nye avgifter. Den mest omfattende er den såkalte "Denis-paketet" for Stockholm. Her er det planlagt å investere 36 milliarder svenske kroner i infrastruktur for vei og jernbane frem mot 2006 (Regionalutredningen 1995).

En tredje satsing som har tatt tid og oppmerksomhet innen transportpolitikken er planleggingen og vedtaket om å bygge Øresundbroen mellom Sør-Sverige og Danmark. Planene om bygging av forbindelsen er gamle, men fart i arbeidet ble det først i 1991.

Miljø og trafiksikkerhet har også vært sentrale momenter i svensk transportpolitikk på 1990-tallet, men disse satsingene har ikke i samme grad berørt det institusjonelle mønsteret i transportsektoren. I den grad det har vært mulig ut fra andre hensyn har en prøvd å innarbeide miljøhensyn i transportpolitikken, og deler av satsingen på jernbanen er begrunnet ut fra et ønske om at miljøet skal tjene på satsingen.

### 5.4.4 Konklusjon

Svensk transportpolitikk har gjennomgått betydelige institusjonelle endringer de siste årene. Det er gjennomført en rekke større omorganiseringer og det er innført en rekke markedsbaserte løsninger på områder som tidligere var styrt politisk. Det er etablert nye institusjoner med viktige ansvarsområder og nye problemdefinisjoner. I tillegg ble den

økonomiske krisen som Sverige har opplevd de siste årene møtt med en forsert satsing på infrastrukturbygging både på vei og jernbane siden. Den svenske modellene med fokus på reformer og omorganiseringer har vært videreført i forbindelse med krisen i svensk økonomi.

Det store spørsmålet er derfor om disse til dels betydelige endringene og satsingene substansielt har endret innholdet i svensk transportpolitikk, og om hva den nye politikken betyr for den lokale transportpolitikken. Det vil være tema for den andre delen av studien av transportpolitikken institusjoner i Sverige.

## **6 Nasjonale forskjeller oppsummert**

Felles for de tre landene er at transport utgjør et viktig område for regjeringene, noe som viser igjen ved at det satses store ressurser på området. Transport er også et område som i stor grad berører andre deler av nasjonal politikk. I alle tre landene er dette et viktig område for næringsliv og sysselsetning, og utviklingen av transportsektoren berører i stor grad miljøpolitikken. I Norge og Sverige er i tillegg distriktspolitikken nært knyttet opp til utvikling av transportsektoren, mens dette i liten grad er tema i Nederland. I Nederland har derimot transportsektoren en viktig selvstendig rolle i kraft av sin betydning for landets økonomi og sysselsetting. Dessuten blir koblingen mellom transport og arealplanlegging her spesielt viktig pga. landets store folketetthet.

### **6.1 Arbeidsdeling mellom de ulike forvaltningsnivå**

I alle tre land er det en egen komite i *nasjonalforsamlingen* som har ansvar for utforming av transportpolitikken. Komiteene er likevel forskjellige når det gjelder hva som er viktige arbeidsoppgaver. Den norske Samferdselskomiteen skiller seg ut ved sin relativt sterke fokusering på detaljer i politikkutformingen. Dette gjelder spesielt når det gjelder infrastruktur knyttet til vegsektoren. Komiteene i de to andre landene er i hovedsak opptatt av de lange linjene i politikken.

*Departementene* med ansvar for samferdsel i de tre landene stiller naturlig nok i hovedsak med de samme saksområdene. Imidlertid skiller Norge seg fra de andre landene ved at viktige saksområder som havnepolitikk og kysttrafikk ligger utenfor Samferdselsdepartementets myndighetsområde. I Holland er på den andre side kanaler et viktig ansvarsområde, mens dette er mindre aktuelt i de to andre landene.

Landene skiller seg fra hverandre når det gjelder departementenes organisering og arbeidsform. I Sverige er departementets hovedoppgaver knyttet til politikkutforming, og de lange linjene i politikken. I Norge arbeides det også med saksbehandling i enkeltsaker. Nederland skiller seg ut ved at departementet her har et mer mangfoldig rollesett, og ved at den departemantale styringen er mer direkte. Departementet er her en kombinasjon av politisk departement på nasjonalt nivå og direktorat/verk på nasjonalt og regionalt nivå.

I alle tre landene er vegetater og jernbaneselskap statsinstitusjoner med en sterk rolle når det gjelder utforming av transportpolitikken. Vegetatene i alle landene har operativt ansvar for både planlegging og drift av infrastrukturen. Etatene har lang historie, sterke faglige tradisjoner, og betydelige ressurser i form av ansatte og årlige bevilgninger. Felles er også den klare regionale forankringen som etatene har gjennom sine kontorer på regionalt nivå. Jernbaneselskapene i alle landene har gjennomført, eller planlegger å gjennomføre, betydelige endringer i sin organisering. I Norge Sverige, og delvis i Norge, er det innført et skille mellom produksjon og infrastruktur. I Nederland er tilsvarende endring under gjennomføring, i tillegg legges det her opp til en mer omfattende privatisering av jernbanen.

*Regionale myndigheter* har en ulik rolle i de tre landene. Ingen av landene har regionale institusjoner med et helhetlig og samordnende ansvar for lokal transportpolitikk. I Sverige og Norge har det regionale nivå en viktig, men avgrenset rolle i transportpolitikken. Hovedansvaret er knyttet til kollektivtrafikk, infrastrukturplanlegging og regionalt vegnett. Når det gjelder kollektivtrafikk har de svenske trafikkhøvedsmenn likevel et større ansvar for drift av transporttjenester enn norske fylkeskommuner, ved at de bl.a har ansvar for *regional* jernbanetrafikk. Dette gir visse muligheter for samordning mellom lokal kollektivtrafikk og jernbane. I Nederland har provinsene en meget begrenset rolle i transportpolitikken. Ansvaret her er stort sett begrenset til fysisk planlegging og miljøvern. Nederland er det landet der fraværet av organ med ansvar for regional samordning er klarest. Forslag om oppretting av transportregioner rundt de større byene har aldri fått skikkelig gjennomslag.

*Kommunale myndigheter* har noe ulike roller i transportpolitikken i de tre landene. Felles for alle er at det kan være store innbyrdes forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse. Kommunene i alle landene har ansvar for lokal infrastruktur, parkering og i varierende grad for kollektivtrafikk. Kommunenes rolle i transportpolitikken blir et viktig tema i neste fase av studien.

## **6.2 Koordineringsmekanismer i transportpolitikken**

### **6.2.1 Planer**

Det er betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder bruken av planer i transportpolitikken. I Norge har fireårige sektorplaner vært det dominerende trekk, og kun unntaksvis ses veg, jernbane og andre sektorer i sammenheng i samme plandokument. Et hovedproblem har lenge vært manglende samordning mellom trafikkplanlegging og arealplanlegging.

I Sverige har en basert seg på tiårige samordningsplaner hvor alle sektorer innen transportområdet ses under ett. Planen rulleres oftere (hvert fjerde år) men de grunnleggende politiske målene ligger i stor grad fast i hele tiårs perioden. Men heller ikke i Sverige har koordineringen av selve planprosessen vært særlig sterk, og fram til i dag har transportplanen i noen grad vært en samling sektorplaner som i liten grad integreres.



Også i Nederland har planer en viktig rolle i transportpolitikken. Det utarbeides både svært langsiktige strategiplaner og mer kortsiktige handlingsplaner. Den tyveårige strukturplanen som Samferdselsdepartementet og Departementet for Bolig, Planlegging og Miljø utarbeider i samarbeid er viktig for de overordnede politiske retningslinjer. Dette plandokumentet peker seg ut sammenliknet med de andre landene ved at ulike transportoppgaver, virkemidler osv sees i sammenheng. De mer avgrensede 5-årige transportplanene, som revideres hvert år, er viktig for konkrete tiltak og prioriteringer. Disse planene blir koblet opp mot det statlige infrastrukturfondet som finansierer all statlig utbygging på veg, bane osv.

### **6.2.2 Økonomiske virkemidler**

De økonomiske virkemidlene i transportpolitikken er i stor grad knyttet til skatter og avgifter fra sektoren og bevilgninger til investeringer og drift i den. Transportpolitikken er både en viktig inntektskilde og en stor utgiftspost for offentlige myndigheter i alle tre landene. Argumentasjonen knyttet til inntekter og utgifter er i stor grad felles i Norge, Nederland og Sverige.

I alle tre landene er finansieringsmodellene for politikkområdet kjennetegnet av relativt tette skott mellom de ulike transportoppgavene. Veg- og kollektivtrafikk blir f.eks finansiert over ulike budsjetter. Dette kan være et hinder for en samordnet og mer helhetlig transportpolitikk.

Nederland skiller seg ut ved en klar vilje til å legge om finansieringssystemet på en slik måte at det blir mulig å se ulike transportoppgaver i sammenheng. For det første har man slått sammen de ulike infrastrukturfond til ett. Dette skal dekke alle transportoppgaver. Det legges også opp til en ordning der staten finansierer lokale pakkelsninger innen et avgrenset geografisk område. Midlene er her tenkt bevilget i en samlet sum, der lokalnivået vil kunne bestemme hvorvidt disse skal gå til veg, sykkelsti, kollektivtrafikk osv. En annen ordning under innføring er å la regionene få disponere deler av bilavgiftene til transportformål.

Norge skiller seg ut ved at en her har åpnet opp for bruk av øremerkede skatter i form av bompenger. Ulike bompengesystemer har de siste årene blitt en viktig del av finansieringen av norske veganlegg. Opprinnelig var dette knyttet til enkelte bru- og tunnelanlegg, men i dag brukes det på hele infrastrukturens satsinger, som bompengeringene i Oslo, Bergen og Trondheim. Dette er ikke tilfelle i Nederland og Sverige, hvor det ikke har utviklet seg noen tradisjon for denne type avgifter. Vegprising har foreløpig heller ikke fått gjennomslag i noen av landene.

## 7 De nederlandske case-studiene

### 7.1 Innledning - om valg av case

Nederlandske byer skiller seg fra norske byer både når det gjelder størrelse, struktur, transportløsninger osv. For å finne byer som kan sammenlignes med norske forhold når det gjelder størrelse ble Groningen og Utrecht valgt ut. I tillegg representerer disse hver på sin måte ulike alternativer når det gjelder å håndtere sine transportbehov. Begge byene, og spesielt Groningen, har et "rykte" som foregangsbyer når det gjelder å finne transportløsninger. Videre var det et moment i utvelgelsen at mens Utrecht ligger midt i pressområdet i sør-vest, Randstadt, ligger Groningen i "utkanten" i nord.

*Kart over Nederland*



## 7.2 Transportpolitikk i Groningen

Groningen er den 6. største byen i Holland og administrasjonssenter i provinsen av samme navn. Innbyggertall i selve Groningen by er i underkant av 170.000. I tillegg bor rundt 270 000 personer innen pendlingsavstand.

Groningen er senter i en region som ligger mellom provinsene Friesland, Drente og Groningen. Det ligger flere mindre byer (bl.a. Drente, Haren, Roden, Bedum), også i nabofylket, innen kort pendlingsavstand til byen. Det er gode buss- og togforbindelser med høy frekvens i rush-tiden til disse. Det er derfor både en betydelig innpendling til byen, samtidig som også mange daglig reiser gjennom Groningen på vei til og fra arbeid. Av i alt 90.000 arbeidstakere som har sitt daglige arbeid i byen bor ca 40.000 utenfor kommunen.

*Kart over Groningen med omland*



På tross av en forholdsvis laber økonomisk utvikling er det knapphet på arealer for boligbygging. Pressområdet når det gjelder boligbygging ligger i et område sør for byen, til dels utenfor kommunegrensen. Kommunen forhandler med enkelte av nabokommunene om etablering av byggefelter for å sikre boliger til folk som har sitt arbeide i Groningen.

Byen har forholdsvis liten betydning som industriby, og de viktigste arbeidsplassene ligger innen offentlig og privat tjenesteyting og utdanning. Byen har eget universitet. Denne delen av landet har i motsetning til f.eks. Randstadt-området opplevd økonomisk stagnasjon og tilbakegang, og arbeidsledigheten er derfor på nærmere 25 %.

Groningen er et viktig trafikknutepunkt for denne delen av landet, og også for samferdselslinjer inn i Tyskland. Viktige motorveier på det nasjonale stamveinettet som går fra nord til sør og øst til vest går gjennom byen.

Hva er de viktigste kjennetegn ved Groningen som "samferdselsby"?

Groningen har både nasjonalt og internasjonalt fått et ry som en by som satser på *myke trafikkkanter*, å *begrense bilbruken*, og for å bruke *plansystemet* aktivt for å nå sine målsettinger.

Rundt 1977 ble det vedtatt en trafikkplan for indre by. På dette tidspunkt var sentrum preget av kaotiske trafikkforhold, der torget av byen fungerte som en eneste stor rundkjøring. Omleggingen hadde preg av et politisk "kupp", der prinsippene for byens utvikling ble lagt om på kort tid. Det som skjedde var at en miljøvennlig fraksjon innen det største politiske partiet fikk gjennomslag for sitt syn internt. Planene om en omfattende trafikkomlegging var omstridt og møtte temmelig kraftig motstand fra handelsstanden, som fryktet handelslekkasje til nabobyene. Likevel ble planen vedtatt. Hovedgrepet i planen var å dele byen inn i 4 soner, der bilistene må ut av sentrum for å komme over i en annen sone. Kollektivtrafikk (inkludert drosjer) og syklistene kan imidlertid bevege seg fritt. Samtidig ble det lagt opp til en del bilfrie gater.

Erfaringene med omleggingen var gode, og det synes å være enighet om at omleggingen har vært en suksess. De første par årene opplevde handelsstanden nedgang i omsetning, men dette har senere snudd til en vedvarende oppadgående tendens. Dermed snudde stemningen.

Prinsippene har siden vært retningsgivende for byens areal- og transportplanlegging. For fire-fem år siden ble dette fulgt opp med et bredt anlagt prosjekt for byutvikling, der flere etater og avdelinger i kommunens administrasjon har deltatt. Sentrale elementer her er bl.a. framkommelighet for syklistene og fotgjengere, bilfrie gater osv. Siden slutten av 1970-tallet har forholdene for fotgjengere gradvis blitt forbedret, noe mange ser som et direkte resultat av planvedtaket i 1977. Arealet av byen som er forbeholdt fotgjengere er gradvis utvidet. Som et resultat av denne langsiktige tenkingen er mye av biltrafikken ledet ut av sentrum og inn på ringveien rundt byen. Groningen er en av de større byene i Holland med minst tendenser til trafikkork.<sup>3</sup> De problemene som er med dette blir først og fremst forårsaket av pendlertrafikken.

Byen har særlig de siste årene satset sterkt på *sykkelstier* og andre tiltak for syklistene. Som i mange andre byer på kontinentet har f.eks. syklistene lov til å sykle mot kjøreretningen i enveis kjørte gater. På reiser innen byens grenser er syklistenes andel når det gjelder reisemiddelfordelingen nær 60 %. Fra 1990 til 1994 økte denne andelen fra 55 til 58 %. Sammenligning med andre byer av omtrent samme størrelse antyder at sykkelbruken i Groningen er 10-15 % høyere enn disse, og bilbruken tilsvarende lavere. Denne høye andelen kan delvis forklares med det høye studenttallet, og at boligområder og undervisningssteder ligger nær hverandre. Byens relativt trange grenser er også en faktor i denne sammenheng. Dette kan også være med på å forklare at kollektivtrafikkens andel på reiser innen byen er relativt beskjeden. En tredje faktor som kan forklare reisemiddelfordelingen er den høye arbeidsledigheten.

---

<sup>3</sup> Delvis skyldes nok dette også den beskrevne økonomiske tankegangen.

Bildet endrer seg når vi ser på reisemiddelfordelingen mellom by og omland. Her viser det seg at biltrafikkens andel øker til 70 %. Kollektivtrafikk og sykkel utgjør til sammen 30 %.

Likevel må en kunne konkludere med at Groningen har lyktes med å utforme en alternativ lokal transportpolitikk, og at dette kan avleses på reisemiddelfordelingen.

Kommunen har også hatt *framkommelighetstiltak* for kollektivtrafikken, både på innfartsårene og inne i selve bykjernen, som prioriterte områder. Det er nå etablert bussfelt og lyskryssprioritering for kollektivtrafikken på så godt som alle innfartsårer. I forbindelse med etablering av nye boligfelter har en tatt hensyn til kollektivtrafikken ved å planlegge veier med egne bussfelt. Framkommeligheten for bussene må derfor betraktes som svært god. Arealknapphet er en faktor som begrenser utbygging av ny infrastruktur i Holland. Dette er ofte et hinder for å etablere nye busstraséer. I Groningen har man håndtert dette ved dels å utvide sikkerhetsfeltet langs motorveiene, dels ved å utvide disse veiene. Det som er verdt å merke seg her er at det var de regionale veimyndighetene (som er statlig lokalforvaltning) og samferdselsdepartementet som vedtok og iverksatte dette, men med aktiv støtte fra kommunale myndigheter.

Parallelt med at man har satt rammer for bilbruken har myndighetene i byen også tilpasset seg bilistenes behov. Politikerne frykter handelslekkasje til nabobyene og ønsker derfor en tilrettelegging for å kunne opprettholde byens status som handelsby. Viktige elementer i denne forbindelse er etablering av nye parkeringsområder forholdsvis sentralt i byen i kombinasjon med s.k. "park and ride". Målet er å få folk til å kjøre inn til Groningen, parkere utenfor bykjernen, og bruke kollektive transportmidler inn til sentrum. Det er etablert tilbringerbuss til/fra to store parkeringsanlegg utenfor byens sentrum. Det som er interessant her er at ordningen har blitt finansiert av kommunale parkeringsinntekter, og har hittil vært gratis for brukerne.<sup>4</sup>

Dette viser at en i tillegg til å prioritere kollektivtrafikk og myke trafikkanter også har måttet balansere denne politikken ved å *tilpasse* seg bilbrukernes behov.

Som nevnt lenger framme har utforming av prinsipper for s.k. *ABC-planlegging* vært et sentralt virkemiddel i den nasjonale areal- og transportpolitikken. Inntrykket er ganske klart at ABC-prinsippet har vært uten reell betydning for lokale og regionale myndigheter. Det ble pekt på som forklaring at området har hatt så svak næringsmessig utvikling at dette ikke har vært aktuelt. Holdningen er at dette er utformet for bruk i områder av landet med sterkere press på arealene, og at det også er der dette har kommet til anvendelse.

Groningen hører til blant de byene som har sitt eget kollektivselskap. Selskapet var tidligere kommunalt eid, men ble privatisert i 1994, og har konsesjon for hele byen fram til år 2004. Etter dette vil det bli full konkurranseutsetting, og selskapet er derfor i

---

<sup>4</sup> I 1997 var det ca 165 000 passasjerer (tur/retur). Dette representerte en økning på 11% sammenlignet med året før.

ferd med å omstille seg til en ny markedssituasjon. På tross av privatiseringen har kommunen beholdt en ganske detaljert styring av tilbudet når det gjelder priser, ruteopplegg osv. Dette kan være et hinder for å finne fram til hensiktsmessige løsninger på en del områder.

### 7.2.1 Regionalt samarbeid i transportpolitikken

Transportplanlegging er en viktig del av fylkesadministrasjonens oppgaver. Det er 20 personer som har transportplanlegging som eneste oppgaver. I tillegg er det egne avdelinger for veikonstruksjon og vedlikehold. Totalt er det 80 ansatte som har transportplanlegging som virkefelt.

Fylket eier og har dermed vedlikeholdsansvar for 555 km motorvei, mens staten har ansvar for resten av nettet. Ringveien rundt Groningen by er delvis eid av staten dels av fylket. Dette gjør at fylkesadministrasjonen og de regionale veimyndighetene må samarbeide for å finne løsninger.

Et forhold som er spesielt for Groningen er at fylket sammen med to andre fylker inngår i et forsøk med utvidet ansvar for transportpolitikken. Disse fylkene har etter en avtale mellom stat, kommuner og fylke fått desentralisert en rekke oppgaver. Fylkene har dermed status som en slags frifylker og står dermed friere til å finne alternative måter å organisere tilbudet.

De områdene fylket har fått utvidet myndighet på gjelder for det første fordeling av tilskudd til kollektivtrafikk (bortsett fra Groningen by, som mottar tilskuddet direkte). For det andre har fylket fått et utvidet ansvar for tildeling av tilskudd til infrastruktur. Her er det slik at større prosjekter fortsatt går gjennom de regionale veimyndighetene. Men gjennom omleggingen har man styrket fylkesnivåets rolle når det gjelder vedtak om infrastrukturbygging. Det er derfor mer kontakt mellom forvaltningsorganene omkring prioritering og gjennomføring av slike tiltak enn tidligere.

Omleggingen har styrket fylkets rolle som *samordningsorgan*. Det blir rapportert om at dette fylkesnivået har fått en viktigere rolle som meglingsinstans mellom kommunene. F. eks har omegnskommunene til Groningen vært misfornøyd med at bykommunen har opptrådt egenrådig. Dette er nå langsomt i ferd med å endre seg

Et resultat av at fylket har fått større myndighet er at det som det første i landet har tatt på seg ansvaret for det *regionale* togtilbudet. Her er det nå gjort avtale med staten om at fylket skal overta 35 togruter i relativt tynt befolkede områder med et dårlig trafikkgrunnlag. Som vist lenger framme gjennomgår det nasjonale jernbaneselskapet en omfattende markedsretting. Mange har her fryktet at nettopp denne typen jernbanetilbud skal forsvinne. Gjennom omorganiseringen blir nå det folkevalgte lokale forvaltningsnivået sin oppgave å bestemme hvorvidt en skal satse videre på regionale togtilbud, og finne måter å løse dette på.

I tillegg til dette er den viktigste endringen i samferdselspolitikken knyttet til bruken av *anbud*. Som vist lenger framme har dette i flere år vært et sentralt mål i den nasjonale politikken. Det har imidlertid vært få konkrete eksempler på dette. Noe av forklaringen på at dette har gått langsomt kan være knyttet til arbeidsdelingen mellom stat, fylke og kommune, samt lovgivning på området. På grunn av fylkets status som forsøksenh

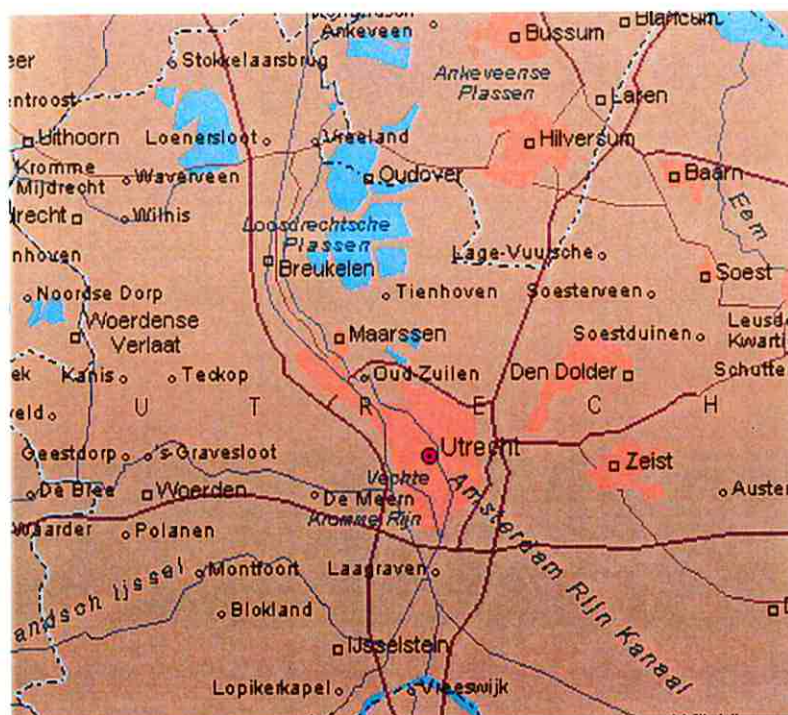
har man imidlertid stått friere til å finne andre samarbeidsmodeller. Sammen med 8 kommuner i den østlige delen av fylket, i et område som heter Oldambt, er det utformet et helt nytt system for finansiering av kollektivtransporten. Dette er et område med dårlig trafikkgrunnlag, og dermed små muligheter for å drive kostnadseffektivt. Her har fylket og de 8 kommunene satt seg sammen og først kartlagt hva en disponerer av midler. Kommunene har midler til skoleskyss og transport av bevegelseshemmede, og fylket fordeler tilskudd til vanlig kollektivtransport. Ut fra denne mulighetsanalysen ble det laget en ramme for hvilket nivå en ønsker på kollektivtrafikken i området. Det ble laget et rutemønster som så ble lagt ut på anbud.

Alt i alt er det mye som tyder på at det regionale forvaltningsnivået er i ferd med å styrke sin rolle i samferdselspolitikken. Denne tendensen finner vi også i andre deler av landet, men ikke i like stor grad som i Groningen.

### 7.3 Transportpolitikk i Utrecht

Utrecht er største by og administrativt sentrum i provinsen (fylket) av samme navn. Både selve byen og mesteparten av fylket er en del av Randstadt, som er landets økonomiske og befolkningsmessige tyngdepunkt. Dette er faktisk det raskest voksende område i hele landet, og den økonomiske vektstakten er faktisk sterkere enn både Amsterdam og Rotterdam. Arbeidsledigheten er generelt lav, under 5 % i byområdet. Utrecht og området rundt er meget sentralt plassert, og mange familier velger å bosette seg her på grunn av gunstig plassering i forhold til arbeidsmarkedet i denne delen av landet.

*Kart over Utrecht med omland*



Lik resten av landet er det utstrakt pendling over kommunegrensene. Omtrent 60 % av arbeidstakerne i Utrecht by er bosatt utenfor kommunegrensen. Tilsvarende har 30 % av arbeidstakerne som bor i Utrecht sin arbeidsplass utenfor byens grenser.

Den sterke økonomiske veksten, sammen med transportsituasjonen setter klare rammer for utformingen av transportpolitikken i byen og fylket. Det er et stort press på transportsystemet, både på vei- og jernbanesiden, bl.a. som følge av den nye satsingen på høyhastighetstoget til Paris.

### 7.3.1 Transport i Utrecht by

I Utrecht får man illustrert hvordan transportpolitikken blir utformet i spenningsfeltet mellom den økonomiske utvikling og politiske målsettinger. Byens myndigheter har de senere årene ført en aktiv transportpolitikk, med sterk vekt på planlegging. Men samtidig er den sterke økonomiske veksten trolig den faktor som har størst innflytelse på utviklingen av lokal transport.

Utrecht er trolig det viktigste trafikknutepunktet i hele landet. Viktige motorveier mellom Amsterdam og Tyskland, og fra Schiphol flyplass og sørover mot Belgia og Frankrike passerer her. Der disse krysser hverandre passerer det daglig omtrent 150 000 biler. Utrecht er hovedsete for jernbaneselskapet og viktigste knutepunkt for jernbanenettet. Man kan reise i "alle" retninger med jernbane minst hver halvtime, og mot de største byene enda oftere. Også den viktige kanalene mellom Amsterdam og Rhinen passerer her.

Alt dette har resultert i stort press på transportsystemet, både på vei- og jernbanesiden. Nasjonale transportbehov legger føringer på den lokale transportpolitikken. F.eks. kan det nevnes at det nye høyhastighetstoget til Paris skal passere byen. I en situasjon med stort press på arealene betyr dette at det blir vanskelig å ivareta de rent lokale behovene. Det er derfor i ferd med å vokse fram et politisk ønske om prøve å "kjøle ned" situasjonen.

Det finnes ikke tilgjengelig tilfredsstillende offisiell statistikk over reisemiddelfordeling. Imidlertid er det mye som tyder på at bilbruken fortsetter å øke, mens kollektivtrafikken, fotgjengerne og syklistenes andel viser en synkende tendens.<sup>5</sup> Kommunen har i flere år satset sterkt på sykkelbruk, gjennom bygging av sykkelstier og sykkelskur m.m.

Byen har som de andre større byene i Nederland sitt eget trafikkselskap. I teorien har kommunen styringsmuligheter når det gjelder selskapet. En opplever imidlertid klare begrensninger når det gjelder å bruke selskapet som et instrument for en ny transportpolitikk. Mye av problemet her knytter seg opp mot konsesjonsbestemmelsene. Selskapet har bare konsesjon for å trafikkerer innen byens grenser, mens veldig mye av trafikken går over kommunegrensene. Et annet problem som flere av informantene

---

5 Uoffisielle tall tyder på at privatbilismens andel til / fra sentrum er ca 30%, sykkel ca 50% og kollektivtrafikk 15%.



peker på er at fagforeningene i selskapet har motsatt seg alle forslag om endringer. Det blir derfor påstått at holdningen er at "selskapet er til for de ansatte, ikke for brukerne". Dette resulterer i lite hensiktsmessige løsninger og en lite effektiv drift.

På 1980-tallet og fram til midten av 1990-tallet var den økonomiske veksten i byen relativt svak. Det var ikke grunnlag for vesentlige investeringer i ny infrastruktur, og det ble derfor heller ikke drevet transportplanlegging i noe særlig omfang. Dette endret seg sterkt rundt 1995. Det ble nå klart at byen sto overfor store utfordringer innen transport, og det ble for første gang på lengre tid satt i gang en omfattende transportplanprosess med en rekke enkeltprosjekter.

I forbindelse med dette ble det også vedtatt å opprette en egen transportavdeling under etat for byutvikling. Opprettelsen av denne avdelingen har direkte sammenheng med oppstarten av arbeidet med transportplan. Avdelingen har ansvar for generell trafikkplanlegging, trafikkavvikling / framkommelighet og parkering og har i alt 90 ansatte. Sammen med de andre avdelingene i etat for byutvikling har byen et sterkt organisatorisk fundament for byplanlegging, og Utrecht regnes som blant de fremste på dette området i hele landet.

Gjennom transportplanleggingen er det utviklet et konsept for transportsystemet basert på tre "ringer":

1. *Utenbys ring.* Bilbrukere skal her motta trafikkinformasjon på motorveiene som viser hvor det er eventuelle korker, og hvor det er mulig å skifte til kollektivtrafikk, informasjon om rutetider osv. Ut fra dette vil en bli i stand til å velge om en eventuelt skal sette fra seg bilen og heller ta tog eller buss videre. Dette sees i sammenheng med planlegging av et forbedret regionalt togsystem basert på bl.a. på såkalt "light-rail".

2. *Ring ved kommunegrensen.* Her vil det være overgangspunkter der bilistene kan parkere og ta hurtiggående busser videre inn i byen. Dette tilbudet vil være beregnet på beboerne i forstedene og de mindre byene utenfor Utrecht.

3. *Indre ring.* Det opprettes parkeringsplasser som gjør det mulig å sette fra seg bilene utenfor bykjernen. Gatenettet innenfor vil så i størst mulig grad bli gjort om til gågater. En vil her forsøke noe av den samme systemet som er innført i Groningen, med inndeling av sentrum i soner. Kommunen har på samme måte som Groningen hatt et system for "park and ride". Dette har vært en suksess.

Som vi ser er de bærende prinsippene i transportplanleggingen basert på å se ulike elementer i lokal transport - bil, kollektivtrafikk og parkering - i sammenheng. Det er en form for harmoni-modell som ligger i bunn, der en i liten grad går inn for å redusere bilbruken gjennom tvang, men å legge til rette for at bilbrukerne frivillig skal kunne velge mellom alternativer. Noen unntak finnes imidlertid, som vi skal se. En iverksetting av systemet forutsetter innsats og samarbeid fra flere forvaltningsnivå. Spørsmålet blir derfor om en virkelig lykkes med å få de ulike partene til å samarbeide.

På politisk nivå blir trafikkspørsmål håndtert av en egen komite for trafikk. Denne består av 15 medlemmer og blir ledet av en oldermann, som er heltidspolitiker. Oldermannen for trafikk i Utrecht er valgt inn fra partiet "de grønne" og har markert seg sterkt i bymiljø- og trafikkspørsmål. Han har satt et sterkt personlig preg på

politikken ved å ta en rekke selvstendige initiativ, f.eks. for å bedre framkommeligheten for kollektivtrafikken på bekostning av biltrafikken. Han har også vært en sterk pådriver for å innføre en soneinndeling av byens sentrum som vil innebære at det blir vanskeligere å ta seg fram med bil. Gjennom disse initiativene har trafikkplanleggingen blitt til dels sterkt politisert, og det har oppstått klare konflikter med bil- og parkeringsinteresser.

Utrecht har etter hvert fått et sterkt apparat for transportplanlegging, og det er også delvis og i perioder en politisk vilje til å prioritere kollektivtrafikk og "myke" trafikanter. Byen er med i et internasjonalt nettverk - "Car Free Cities, sammen med en lang rekke andre europeiske byer. Hovedproblemet er imidlertid, som vi skal se ikke mangler på planer, men reelle muligheter til å sette målsettingene ut i livet.

### **7.3.2 Regionalt samarbeid**

En av de aller største utfordringene når det gjelder lokal transportpolitikk i Nederland handler om å få i stand regionalt samarbeid. Kommunene er jevnt over veldig små i geografisk omfang, og dette gjør utfordringen ekstra stor. Utrecht er senterkommune for et omland med minst 20-30 mindre kommuner. Utfordringene dreier seg derfor i enda større grad enn i f.eks. Sverige om å få til et helhetlig grep for utviklingen av transportsystemet.

Et av de viktigste satsingsområdene som fylkesnivået har satset på er å få til et regionalt togtilbud, f.eks. mellom Culembourg- Utrecht - Worden. Her ønsker en et tilbud som er lagt opp etter pendlernes behov, og med flere stasjoner på disse strekningene. En ser også for seg at en kan basere slike regionale togtilbud på alternativ teknologi, f.eks ved bruk av s.k. "light-rail". Utvikling av slike tilbud sees i sammenheng med planlegging av nye boligområder.

Det har imidlertid alltid vært vanskelig å få det nasjonale jernbaneselskapet til å imøtekomme lokale behov på dette området. I stor grad henger dette sammen med at jernbaneselskapet har blitt pålagt strenge krav til kostnadsdekning. Siden regional togtrafikk er lite bedriftsøkonomisk lønnsomt er selskapet derfor lite interessert i å ta på seg nye oppgaver ut over den trafikk de allerede har i dag. På den andre siden er selskapet interessert i å beholde sin posisjon i markedet. Siden det regionale markedet har en viktig funksjon som tilbringersystem for det nasjonale tilbudet, er de derfor lite interessert i å slippe kontrollen over det regionale systemet.

Som vi har pekt på lenger framme har Nederland hatt en "evighetsdebatt" om regional organisering og forholdet mellom forvaltningsnivåene. Både i Utrecht og flere andre større byer har det vært en lang diskusjon om å etablere såkalte regionkommuner som skal dekke storbyene og de kommunene som ligger i pendlingsområdet.

Som et ledd i et statlig initiativ har det siden 1990 vært opprettet interkommunale organ for areal og transportplanlegging. Det ble først opprettet et organ uten formell status og få konkrete oppgaver. Siden ble det fra 1994 opprettet regionale forvaltningsorgan i Utrecht og 6 andre storbyområder etter initiativ fra regjeringen. Disse ble hjemlet i den s.k. Kadevijt-loven. Arbeidsoppgavene skulle være arealplanlegging, boligplanlegging

og transportplanlegging. Ideen bak opprettelsen var å løse de regionale samordningsproblemene ved å la kommunene dele ansvaret for problemløsningen.

Det interkommunale organet - Bestuur Regio Utrecht (BRU) har altså vært operativt i siden 1994, med ansvar for disse arbeidsoppgavene:

*Tilskudd* til trafikksekskapene som operer i området. Årlig tilskuddsbeløp er ca. 200 millioner NG. Trafikksekskapet i Utrecht by er f.eks. formelt et kommunalt selskap, men får sitt tilskudd fra BRU.

*Transportplanlegging* er den oppgaven som er viktigst, og som tar mest ressurser. BRU har ansvar for mindre infrastrukturprosjekter på under 25 millioner NG. Når det gjelder de større prosjektene, som er staten sitt ansvar, har BRU overtatt som forhandler mellom kommunene og statlige myndigheter fra provinsmyndighetene

I utgangspunktet skulle organet også ha oppgaver i forbindelse med *boligplanlegging*. Men på grunn av at kommunene selv har klart definert oppgaver på dette feltet, har ikke dette blitt så sentralt.

Erfaringene med BRU har vært blandede. På den ene siden har organet relativt raskt klart å bli operativt, og har på flere områder hatt reelle arbeidsoppgaver. På den andre siden har BRU ikke lyktes i å bli det offensive organet for helhetstenking som det ble lagt opp til. De har ikke klart å integrere areal og transportplanlegging, slik intensjonen var. Mye tyder derfor på at organet vil bli oppløst. Det hører med til historien her at det etter forrige regjeringsskifte ble vedtatt å ta bort lovhjemmelen for disse organene. Dette medfører at disse igjen blir basert på frivillig deltakelse.

Når en skal lete etter forklaringen på at satsingen ikke har vært så vellykket så ligger dette i flere forhold. Den ene forklaringen som kan trekkes fram er kommunal motstand mot regionale løsninger. På tross av sterkt press på arealene i området er kommunene opptatt av å trekke til seg boligområder og bedriftsetableringer innenfor sine egne grenser. Det oppstår derfor lett spill-lignende situasjoner. Mye av problemet ligger i at representantene i det politiske styret for BRU er valgt som representanter for sin egen kommune. Dermed fungerer de i stor grad som representanter for egen kommune, og ikke for regionen.

Et annet moment er at BRU i utgangspunktet skulle dekke de 11 kommunene som ligger tetttest opp til Utrecht. Ganske snart ble antall kommuner imidlertid mer enn doblet, til 26. Dette har resultert i at systemet har blitt mer tungrodd, og at det har blitt ekstra vanskelig å finne løsninger som kan vedtas. Noe av årsaken ligger også i hvordan ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene er lagt opp. Kommunene har fortsatt forholdsvis sterk autonomi når det gjelder arealplanlegging og boligbygging. Dette har gjort det vanskelig for BRU å integrere areal- og transportplanlegging slik intensjonen var.

En annen innvending mot modellen er at den virker forvirrende. Det innføres et 4. forvaltningsnivå, ved siden av kommunene og provinsmyndighetene. Provismyndighetenes ansvarsområde blir kraftig beskåret, og dekker i praksis bare de kommunene som ikke er med i det interkommunale organet. Dette forvaltningsnivåets rolle blir derfor veldig uklar.

## 7.4 ABC-planlegging som lokalt virkemiddel

I Groningen ble det hevdet at ABC planlegging først og fremst var aktuelt for de delene av landet som har sterkest økonomisk vekst og arealpress. Det var derfor visse forventninger til hva vi ville finne i Utrecht-området. Men også her viser det seg at det er et langt sprang mellom statlige intensjoner og lokal oppfølging på dette området. I plansammenheng er riktig nok dette på plass. Det blir ikke planlagt nyetableringer av næringsvirksomhet i områder som mangler adgang til kollektivtrafikk. Problemet er at dette ikke blir fulgt opp i parkeringspolitikken. ABC-prinsippet innebærer som kjent restriksjoner på antallet parkeringsplasser bedrifter får lov å etablere, der antall ansatte per parkeringsplass bl. a avhenger av tilgjengelighet til kollektivtrafikk. Men bedriftene hevder her at dette regelverket er for rigid, og at det er behov for flere plasser enn det systemet legger opp til. Til syvende og sist er det politikerne lokalt som avgjør hvor mange parkeringsplasser hver bedrift skal få lov å ha. Hittil har det politiske flertallet i fylket vært villig til å gi etter overfor bedriftene på dette punktet. I tillegg eksisterer det en evig drakamp mellom kommunene om å trekke til seg bedriftsetableringer. Dette på tross av at dette er den regionen i landet med sterkest press på arealene. Mye koker altså ned til manglende politisk vilje.

Delvis henger problemene også sammen med at de ulike elementene i en politikk for areal, parkering og transport ikke er koblet godt nok sammen. Et eksempel på dette er et område på motorveien mot Houten, som ligger 20-30 km sør-øst for Utrecht. Dette er et attraktivt område for bedriftsetablering, samtidig som forholdene ligger godt til rette for å anvende ABC-prinsippet. Problemet har vært at det ikke har vært god nok infrastruktur for kollektivtrafikken. Her kommer en drakamp mellom lokale og sentrale myndigheter inn i bildet. Lokale politikere argumenter med at det ikke er mulig å følge opp ABC-prinsippet i praksis uten at staten følger opp gjennom bedre bevilgninger til kollektivtrafikken. Dersom staten ikke vil bevilge mer penger, vil heller ikke de nekte bedriftene i å etablere seg.

For det tredje henger problemene med en viss treghet i systemet. F.eks har provinsmyndighetene i enkelte tilfeller vedtatt etableringsstopp i bestemte områder, for å kanalisere bedriftene over til steder der forholdene ligger til rette for å følge intensjonene bak ABC-prinsippet. Men siden en lang rekke bedrifter allerede hadde planlagt å etablere seg kunne ikke myndighetene uten videre nekte slik etablering. Derfor kan det gå flere år fra en restriktiv politikk blir vedtatt, til dette får praktiske konsekvenser.

## 7.5 Hvilken betydning har institusjonelle forhold for lokal transportpolitikk?

Hvilken rolle har de ulike forvaltningsnivåene? Hvordan ligger forholdene til rette for å sette ut i livet en helhetlig og samordnet lokal samferdselspolitikk? Vi vil forsøke å belyse dette ved å se nærmere på hvordan de ulike organ og forvaltningsnivå fungerer i praksis, og ikke minst hvordan forholdet *mellom* de ulike institusjonene fungerer.

*Statlig lokalforvaltning*

Transportpolitikk i Nederland har tradisjonelt vært sterkt sentralt styrt. Som nevnt foran er den statlige samferdselsforvaltningen organisert med et ytre apparat i provinsene (fylkene) Rijkswaterstaat (RWS). Dette er derfor et nøkkelorgan innen lokal og regional transportpolitikk. RWS er ansvarlig for all statlig infrastruktur på veisiden, og bidrar også med tilskudd til fylkesveier. På jernbanesiden er ansvarsforholdene under endring. Tidligere hadde RWS et ansvar for tilskudd, men ikke for selve byggingen. I det nye systemet, basert på privatisering, som er i ferd med å utformes er dette mer uklart.

Det er bygget opp et omfattende apparat. I Utrecht var det i 1997 510 ansatte, noe som vil øke til nær 700 i løpet av et par år.

I prinsippet er RWS formelt øverste ansvarlige instans for infrastruktur, men i praksis er det vanlig med omfattende forhandlinger, høringer og drøftinger. Det brukes derfor enormt mye tid på å samarbeide med kommunal og fylkeskommunal forvaltning, fordi de statlige planene skal inkorporeres i kommunale planer. Den dominerende profesjon i disse organisasjonene er ikke uventet ingeniør. Som en kuriositet kan nevnes at direktøren på kontoret for Utrecht er jurist, som den eneste i landet. Dette mente han selv var en stor fordel, fordi mye av oppgaven egentlig handler om forhandlinger og politikk.

Alt dette - definerte ansvarsområder, økonomiske midler og sterk kompetanse - setter naturligvis RWS i en sterk stilling. Direktøren for disse kontorene har status som lokal representant for departementet. Han kan signere avtaler på vegne av ministeren, og kalles derfor ofte bare for "ministeren" lokalt. Gjennom god oversikt og lokalkunnskap har RWS gode muligheter for å bygge allianser med lokalpolitikkerne. Et annet forhold er at når transportsektoren er organisert på denne måten, med et statlig organ for lokalforvaltning som "ankerfeste", oppstår det lett allianser mellom oldermennene for transport i kommunene og RWS. Transportsektoren lokalt slipper å konkurrere med helse- og utdanningssektoren lokalt om bevilgninger, slik f.eks. kollektivtrafikken må på fylkesnivå i Norge.

Det er bare samferdselssektoren som er organisert på denne måten, med et ytre etatsapparat i provinsene. De andre statlige sektorkontorene i provinsene har på langt nær den samme myndighet og posisjon, og har derfor først og fremst status av å være lytteposter for departementene.

Det er derfor etablert et sterkt organisasjonsapparat for utbygging av infrastruktur i samferdselssektoren. Hovedinntrykket er at kommune- og fylkesnivå opplever samarbeidet med RWS som fruktbart, og at det ikke er store motsetninger når det gjelder prioriteringer. RWS er opptatt av å bedre framkommeligheten for kollektivtrafikk og myke trafikanter, bla. fordi kapasiteten på veiene i stor grad er sprengt. Finansieringsmodellen er i prinsippet slik at det er RWS som står bak større tiltak, mens lokale myndigheter finansierer tiltak under 25 NG. Det er mange eksempler i begge fylker på at partene har dannet "spleiselag" og slått seg sammen om å finansiere større utbyggingspakker.

Et unntak når det gjelder denne grunnleggende konsensus er i Utrecht, der planer i RWS om å doble kapasiteten på veisystemet inn i og gjennom byen står klart i strid med kommunens egne planer om å redusere bilbruken inn i bykjernen. Her får en

tydelig illustrert hvordan beslutninger på ulike forvaltningsnivå ikke harmonerer. Når RWS utvider veikapasiteten blir det lettere å ta seg inn i byen med bil, uten at kommunen bygger ut sin infrastruktur tilsvarende. Kommunen har utarbeidet planer for å kunne håndtere dette, bl.a. gjennom ordninger som gjør det mulig å kombinere bilbruken med kollektivløsninger. Problemet her er imidlertid at en ikke har fått bevilgninger fra staten for å følge opp dette, med den begrunnelse at det er et kommunalt ansvar.

*Det nasjonale jernbaneselskapet* er sterkt sentralstyrt. Lokalt blir opplevd som mest opptatt av det nasjonale systemet, og lite interessert i lokal jernbanedrift. Etter privatiseringen som ble gjennomført for noen få år siden har selskapet dessuten blitt utsatt for et sterkere krav om bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Dette medfører at det vanligvis ikke er mulig å få etablert et regionalt drevet jernbanetilbud. Unntaket her er Groningen fylke, som har fått overført det direkte ansvaret for det regionale togtilbud. Det som gjør dette mulig i dette tilfellet er at det er ledig kapasitet på nettet. I Utrecht, er disse forutsetningene ikke til stede, og det er derfor langt vanskeligere å få til et slikt tilbud.

En kuriositet når det gjelder transportsystemet i Nederland er bruken av kanalene. Det som kan synes som et paradoks her er at disse ikke blir brukt til passasjertransport, selv om de ofte ligger slik at trafikantene kunne reise direkte fra boligområdene og rett inn i sentrum. Det var lite som tydet på at dette har vært aktuell politikk, eller at spørsmålet har blitt tatt opp til seriøs vurdering. Det er ikke fysiske og kapasitetsmessige forhold som utgjør den viktigste begrensningen, da trafikken på de aller fleste kanalene er forholdsvis begrenset.

Mye tyder på at dette i stor grad henger sammen med institusjonelle forhold og historiske tradisjoner. Det er RWS som har det overordnede ansvar for drift og vedlikehold av kanalene. Persontransport hører ikke med til dette organet sitt ansvarsområde. Kommunene og fylkene, som har et mer direkte ansvar for kollektivtrafikken, har ikke vesentlig innflytelse over bruken av kanalene. RWS disponerer ikke bare selve kanalene, men også arealet i tilknytning til disse, og ønsker full kontroll over dette til sine egne formål. Dette eksemplet illustrerer at spørsmålet om hvilke transportløsninger som blir valgt ikke bare har med faglige vurderinger og objektivt "riktige" løsninger å gjøre, men også i aller høyeste grad dreier seg om hvilke løsninger en har lært seg til å lete etter.

### *Kommunene*

Kommunene har som nevnt foran stor autonomi når det gjelder arealplanlegging. Bykommunene har et direkte ansvar for kollektivtrafikk, ved å fordele det statlige tilskuddet, og for lokal infrastruktur på veisiden. Parkeringspolitikken er også et kommunalt ansvarsområde, men dette er ofte overlatt til private interesser. Kommunene har med andre ord et definert ansvar for flere viktige sider ved lokal transport

Hovedinntrykk er at kommunene langt på vei har lyktes i å integrere sin egen areal- og trafikkplanlegging. Både Utrecht og Groningen er organisert slik at parkering, kollektivtrafikk, sykkel osv sees i sammenheng. Vi har sett flere eksempler på at

kommunene både har politisk vilje til, og også til en viss grad muligheter for å gjennomføre en mer helhetlig transportpolitikk. Hovedinntrykket er derfor at kommunene i stor grad har "orden i eget hus".

Groningen er den byen som har lykket best. Disse faktorene kan forklare hvorfor en har lykket her:

For det første ser myndighetene i byen byutvikling og transport i sammenheng. Det er god kommunikasjon mellom de ulike avdelingene. Kommunen synes også å ha et godt samarbeid med regionale myndigheter på det som går på håndtering av grenseflaten mellom regionale og lokale transportoppgaver.

For det andre har kommunen i all hovedsak ansvaret for veinett innen egne grenser. Unntaket er motorveien / ringveien rundt byen. Dermed har byens myndigheter stor mulighet for å bestemme hvorvidt en vil prioritere sykkel- og gangstier og framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken.

For det tredje har det vært politisk vilje til å legge begrensninger på bilbruk. Både vilje til å begrense bilbruk, stimulere myke trafikkanter og kollektivtrafikk og til å ta upopulære beslutninger når det gjelder begrensninger på bilbruken. En viktig faktor her har vært at det har blitt ført en *langsiktig* linje i byplanleggingen. Prinsippene har vært virksomme helt tilbake på 1970-tallet. Samtidig har byens myndigheter også ført en pragmatisk linje, der en bl.a. har lagt til rette for bilbruk når dette har vært i samsvar med målsettingen om å opprettholde byens status som handelsby.

For det fjerde skal en heller ikke se bort fra at den svake økonomiske utviklingen i denne byen kan ha vært en sterkt medvirkende faktor. Byen har ikke blitt utsatt for samme press i retning av å bygge ut kapasiteten på veiene som de fleste andre byer i landet har.

Imidlertid er det helt klare begrensninger i kommunenes muligheter. Disse problemene ser en kanskje tydeligst i Utrecht.

En av de viktigste begrensningene på muligheten for å kunne føre en helhetlig lokal transportpolitikk er knyttet til kommunenes begrensede *arealmessige størrelse* og den *oppsplittede kommunestrukturen*. Storbyene er sentra i regioner som ofte består av 20-30 mindre kommuner. Frivillig interkommunalt samarbeid har ofte vist seg svært vanskelig å få til.

Et problem i slike byområder er at en blir sterkt bundet av statlige planer. Problemene beskrevet ovenfor i forholdet mellom RWS og Utrecht er et godt eksempel her.

En annen begrensende faktor for å utforme en alternativ transportpolitikk er den sektoriserte organiseringen, med forholdsvis rigide *institusjonelle grenser*. Selv om vi har sett flere eksempler på at de ulike forvaltningsenhetene på lokalt plan har funnet samarbeidsmodeller som et stykke på vei fungerer greit, er det tydelig at den statlige standardiseringspolitikken medfører klare problemer. Et eksempel på dette er at det problematisk å overføre midler mellom de ulike budsjettene i samferdselssektoren. Disse utgjør adskilte "pengepotter", med begrensede muligheter til å anvende midlene på en helhetlig måte. Riktig nok finnes visse unntak. F.eks har Groningen benyttet inntektene fra parkeringsselskapet til å støtte kollektivtrafikken.

Vi har også sett at det ikke alltid er sammenheng mellom politikk som føres på ulike sektorer. Et eksempel på dette er forholdet mellom boligplanlegging og samferdselsplanlegging. Utrecht har undertegnet en avtale med departementet for boligbygging, der kommunen forplikter seg til å etablere et nytt boligområde med 30.000 nye boliger. Avtalen spesifiserer plikter og rettigheter på både statlig og kommunal side. Kommunen ser det som helt sentralt å få planlagt transportløsninger som kan begrense en ytterligere vekst i den allerede omfattende biltrafikken. Imidlertid er det ikke mulig å få utformet en tilsvarende kontrakt med samferdselsdepartementet som ville gjort det mulig å utvikle en tilfredsstillende infrastruktur for kollektivtrafikken.

Et annet problem er organiseringen og konsesjonsvilkårene til trafikkselskapene. Tradisjonelt har staten tatt et ansvar for å opprettholde et tilfredsstillende kollektivtilbud i byområdene. Samferdselsdepartementet gir tilskudd direkte til bykommunene, som igjen fordeler midlene til trafikkselskapene. Kollektivselskapene på sin side blir forholdsvis sterkt detaljstyrt, og har små muligheter for å regulere inntektene gjennom å differensiere billettpriser, endre ruteopplegg, frekvens osv. Det mangler en tilfredsstillende incentivstruktur for kvalitetsforbedring av tilbudet. Dette har resultert i at kostnadsdekningen i kollektivtrafikken har vært lav, særlig tatt i betraktning at fysiske forhold m.m. burde gi kollektivtrafikken et klart konkurransefortrinn i forhold til bilbruk.

Innføring av anbud medfører imidlertid at dette systemet i økende grad blir satt under press.

De nasjonale målsettinger og retningslinjer som har blitt forsøkt innført gjennom den s.k. ABC-planleggingen synes å ha hatt begrenset betydning i begge byene.

### *Regionale myndigheter*

Den regionale samordningen er et stort problem i Nederland. Fylkesnivået har først og fremst ansvaret for transportplanlegging, fylkeskommunal infrastruktur og til en viss grad fordeling av tilskudd til kollektivtrafikken. I begge fylkene er det bygget opp forholdsvis store etater for transportplanlegging, i Groningen er tallet på ansatte i denne avdelingen 25, i Utrecht 30. Mekanismene for regional samordning er likevel forholdsvis svake, men til en viss grad fungerer fylkesnivået som en instans for megling mellom kommunene i konfliktfylte saker. Det er egen komite for transportspørsmål, i begge fylkene har denne komiteen få representanter. Det har vært et mønster her at denne komiteen har blitt regnet som forholdsvis lite attraktiv for politikerne

Det som er mest interessant her er at det foregår en prosess i retning av desentralisering til dette forvaltningsnivået. Det regionale forvaltningsnivået er i ferd med å få en ny rolle. Mens forsøket på å lage interkommunale transportregioner rundt de største byene i stor grad har vært mislykket, og derfor vil bli avsluttet, synes det som mest realistisk å styrke det fylkeskommunale nivået gjennom tilførsel av nye oppgaver.



## 7.6 Oppsummering

Eksemplene våre har vist at det lokalt er stor oppmerksomhet omkring problemene biltrafikken fører med seg, når det gjelder forurensing, ulykker og framkommelighet. Det er også både politisk vilje og en viss evne til å gjøre noe med problemene. Vi så lenger framme at statlige myndigheter har fastsatt målsettinger om reduksjon i biltrafikken og styrking av kollektivtrafikken, og det har vært en relativt stor reformiver innen samferdselspolitikken for å finne bedre organisatoriske, finansielle og planmessige løsninger. På tross av dette har problemene fortsatt å øke på landsbasis. I våre case ser vi at Groningen et godt stykke på vei har klart å formulere en alternativ lokal transportpolitikk, med begrensninger i bilbruken og styrking av kollektivtrafikk og sykkelbrukere /fotgjengere, mens Utrecht fortsatt opplever sterk økning her.

Hvordan kan institusjonelle forhold bidra til å forklare de problemene som byene opplever på dette området? Hva er det som er hovedproblemene med modellen for lokal samferdselspolitikk i Nederland?

Hovedproblemet er ikke at partene ikke samarbeider, heller ikke at aktørene ikke er opptatt av å finne bedre løsninger, men at *ingen har et overordnet helhetsansvar*. Dette var et gjennomgangstema i alle intervjuene. De store bykommunene er sentra for bolig- og arbeidsregioner bestående ofte av både 20 og 30 kommuner. Ansvar for lokal transportpolitikk innen disse er fordelt mellom en rekke organ på lokalt, regionalt og statlig nivå. Storbyene er en møteplass for transportbehov og transportløsninger på flere nivå, uten at noen har et overordnet grep på disse. Et av de aller største problemene har derfor vært fravær av mekanismer for *samordning* på lokalt og regionalt nivå.

Et annet problem dreier seg om fordelingen av ansvar mellom *forvaltningsnivåene*. Nederland her tradisjonelt vært kjennetegnet av sentral statlig detaljstyring av store deler av samferdselspolitikken. Mye av problemene lokalt henger sammen med at tiden har løpt fra denne måten å organisere offentlig politikk på. Det har kommet en rekke initiativer fra sentralt hold for å håndtere dette bedre. Lokal transportpolitikk i Nederland er derfor i stor grad preget av omorganisering og endring av arbeidsdelingen.

En statlig initiert løsning har vært å opprette *regionkommuner* med ansvar for helhetlige løsninger innen areal og transport rundt de store byene. I prinsippet burde dette være en god løsning, ved at kommunene deler problemer, penger og løsninger, og dermed får bedre anledning til å utforme en politikk i tråd med lokale ønsker. Imidlertid har ikke erfaringene vært i samsvar med forhåpningene. Problemet er imidlertid at kommunene har vært motstandere av hele ordningen, og at partene derfor ikke har *ønsket* at dette eksperimentet skulle bli vellykket.

Et annet statlig initiativ som har blitt iverksatt for å styrke lokal og regionalt helhetsplanlegging har vært innføringen av det s.k. *ABC-prinsippet* i forbindelse med utbygging av næringsområder. Dette var ment som et tiltak for å sikre en bedre sammenheng mellom arealplanlegging, parkering og transportløsninger. Erfaringene tyder på at det er store problemer med å få dette inn i praktisk planlegging. Hovedproblemet her synes å være konkurransen mellom kommunene når det gjelder å trekke til seg nyetableringer. Det regionale forvaltningsnivået har for svakt grunnlag til å gripe inn og styre kommunene på dette punktet.

Et tredje eksempel er innføring av *veipricing*, som er under planlegging på sentralt hold. Begrunnelsen er å gi et instrument for å begrense bilbruk, samtidig som inntektene kan brukes til investeringer i infrastruktur. Her vil dette bli gjennomført som en nasjonal reform, der inntektene tilfaller statskassa. Problemet kan derfor bli at dette ikke blir et virkemiddel for å gjennomføre en alternativ lokal transportpolitikk. Alternativet kunne ha vært at staten fastsatte retningslinjene, og at lokale og regionale myndigheter fikk anledning til å bruke inntektene til å gjennomføre lokale prosjekter.

Statlige myndigheter er med andre ord både klar over problemene, og opptatt av å finne løsninger. Modellen for håndteringen av dette er, i tråd med landets politiske tradisjoner, å fastsette nasjonale standardiserte virkemidler som en forutsetter at lokale myndigheter tar i bruk i praktisk transport- og arealpolitikk. Men praksis viser at det er store iverksettingsproblemer når det gjelder å ta disse virkemidlene i bruk. Spissformulert kan en si at statlige myndigheter er en mektig, men handlingslammet aktør.

Når enkelte kommuner, ihvertfall et stykke på vei, har lykket med å sette ut i livet en alternativ politikk, så henger dette i første rekke sammen med *lokal politisk vilje* til å utnytte de mulighetene som finnes.

## 8 De svenske case-studiene

### 8.1 Innledning

De svenske case-studiene ble gjennomført i Jönköpings län og Östgötalands län. Innenfor disse lenene blir situasjonen i de største bykommunene (Jönköping i Jönköpings län og Linköping og Norrköping i Östgötalands län) studert nærmere. Begge lenene regnes som del av Sør-Sverige og er landets hhv. femte og sjette største len målt i befolkningstall. Arealmessig sett er ingen av dem blant de aller største. Befolkningstettheten i begge len er representativ for landsdelen.

### 8.2 Strukturelle trekk ved lenene

Nedenfor gis en kortfattet presentasjon av begge len og de tre byene Jönköping, Linköping og Norrköping.

I *Jönköpings län*<sup>6</sup> bor 312.494 innbyggere (31.12.94) på 9.944 km<sup>2</sup> (dvs. 31 innbyggere pr. km<sup>2</sup>). I perioden 1983 - 93 har lenet hatt en positiv befolkningsutvikling på 3,3 %. Viktigste tettsteder med over 15.000 innbyggere er: *Jönköping*, 76.208 (1990), *Nässjö*, 16.945 (1990), *Värnamo*, 16.535 (1990). Länets arealbruksmønster kjennetegnes av et relativt spredt bosetningsmønster med Jönköping som den dominerende byen.

I *Östgötalands län*<sup>7</sup> bor 415.603 innbyggere (31.12.94) på 10.562 km<sup>2</sup> (dvs. 39 innbyggere pr. km<sup>2</sup>). I perioden 1983 - 93 har lenet hatt en positiv befolkningsutvikling på 4,8 %. I 1990 var de største byer og tettsteder med mer enn 15.000 innbyggere *Norrköping* med 82.693 innbyggere (forøvrig lenets eneste store tettsted med negativ befolkningsutvikling på 2 % i 80-årene), *Linköping* med 82.450 innbyggere og *Motala* med 29.729 innbyggere. Länets arealbruksmønster er preget av at to tredjedeler av lenets befolkning bor i området langs motorveien (E 4) og jernbanen fra Stockholm til Malmø/Helsingborg. De nordre og søndre delene av lenet er derimot mindre tett befolket.

På lensnivå ble det i perioden 1995/96 gjennomført ca. 33 mill. kollektivreiser, dvs. omtrent 80 kollektivreiser pr. innbygger pr. år. Det tilsvarer en reisemiddelandel (inkl.

---

6 Opplysningene refererer til Sydlänene i Sverige, Den fysiske infrastrukturen for kommunikasjoner i Sydlänen, Kristianstad 1995 og Sveriges National Atlas, Infrastrukturen (Förvaltning, Kommunikasjoner, Energi), Stockholm 1992.

7 ibid

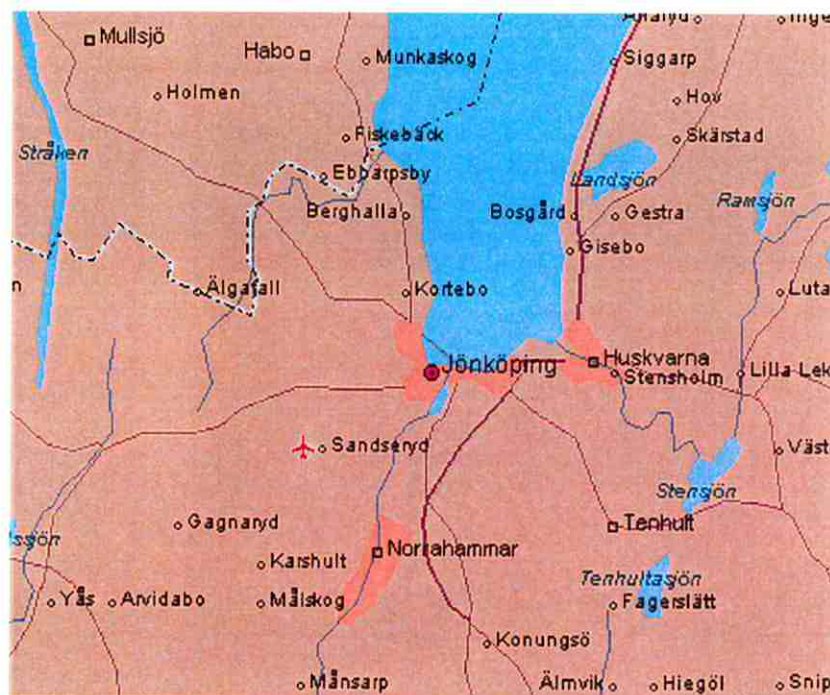
gang-/sykkeltrafikken) på ca. 15 prosent på lensnivå (for innbyggere mellom 16 og 75 år). Sykkeltrafikkens andel av reisemiddelfordelingen er relativt høy

### 8.3 Strukturelle trekk ved byene

#### *Jönköping kommune:*

Byområdet består av de gamle tettstedene Jönköping og Huskvarna, som danner en bånd- og tvillingby langs bredden til Vättern. Kommunen som helhet har ca. 118.000 innbyggere, med ca. 76.000 innbyggere i tettstedet Jönköping. Selve tettstedet har ikke hatt noen befolkningsvekst i perioden 1980 - 90. Jönköping er en av Sveriges eldste byer, grunnlagt på 700-tallet ved sydenden av innsjøen Vättern som strategisk kontrollpunkt ved hovedveien mellom Helsingborg/Malmö og Stockholm.

#### *Kart over Jönköping med omland*



I dag er byen et viktig trafikknutepunkt i veinettet (riksvei 40 fra Göteborg og motorvei E 4 fra Malmö/Helsingborg til Stockholm) og med en sidebane knyttet til hovedjernbanenettet i Fallköping og Nässjö. Næringslivet i Jönköping preges av konsumgodsproduksjon (Electrolux, Huskvarna), offentlig administrasjon (bl. a. sete til lensadministrasjonen og Vägverkets region sydöst) og transport/logistikk-foretak (Norden-lager til IKEA og EL-Kjøp).

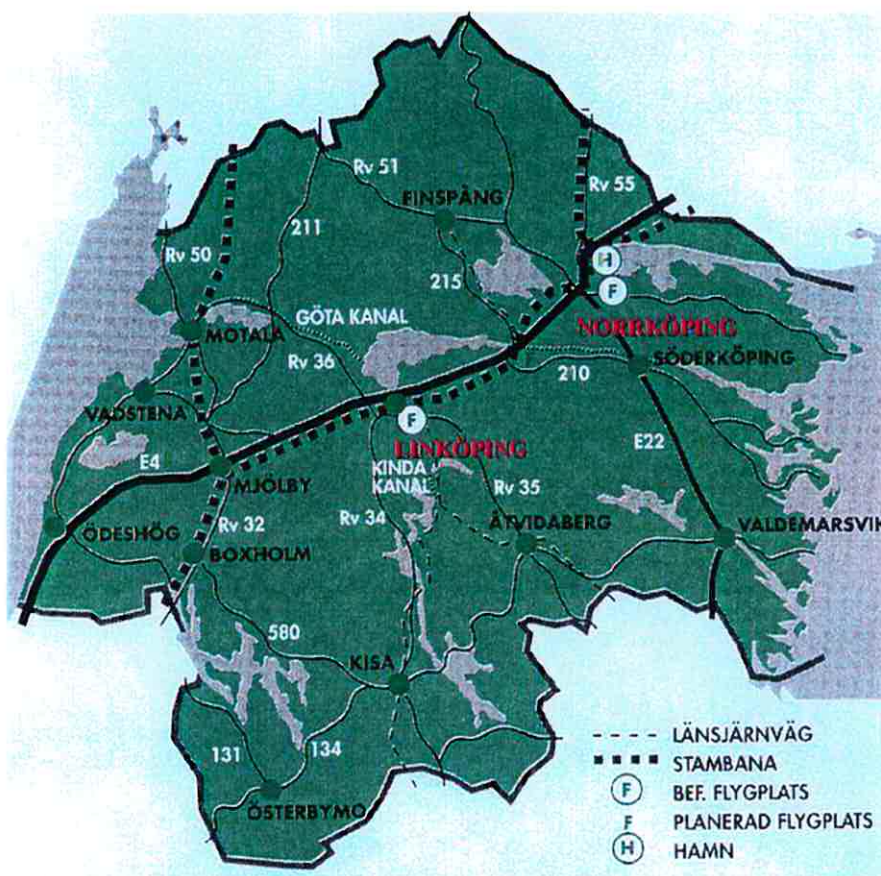
Tettstedsarealet er på ca. 60 km<sup>2</sup> med maksimalavstander på ca. 7 kilometer fra senter til ytterpunktene. Arealutnyttelsen kan betegnes som relativt kompakt.

#### *Linköping kommune*

Kommunen som helhet har ca. 130.000 innbyggere, med ca. 83.000 innbyggere i tettstedet Linköping (1990). Tettstedet har hatt en befolkningsvekst på 3 prosent i perioden 1980 - 90. Linköping ligger ved motorveien E 4 og ved stamjernbanen fra Stockholm til Malmö/Helsingborg, og er et knutepunkt for regional vei- og jernbanetraffikk. Næringslivet i Linköping preges av et ekspanderende universitets- og høyskolemiljø med tilknyttede institusjoner (2.000 ansatte og 12.000 studenter), flyproduksjon (Saab Scania), telekommunikasjon (Ericsson) og offentlig administrasjon (bl. a. sete til lensadministrasjonen). Byen regnes som en av de fremste sentra for høyteknologisk forskning og industri i Sverige.

Tettstedet er etablert innenfor et areal på ca. 100 km<sup>2</sup> med maksimalavstander på ca. 7 kilometer fra senter til ytterpunktene.

*Kart over Linköping - Norrköping med omland*



### *Norrköping kommune*

Kommunen som helhet har ca. 126.000 innbyggere med ca. 83.000 innbyggere i tettstedet Norrköping (1990). Som allerede ovenfor nevnt har tettstedet hatt en befolkningsnedgang på 2 prosent i perioden 1980 - 90. Norrköping ligger ved stamjernbanen fra Stockholm til Malmö/Helsingborg, er knutepunktet i stamveinettet (motorvei E 4, stamvei E 22 Malmö - Norrköping, Rv 55 o.a. Norrköping - Gävle) og er et av Sveriges viktigste godshavn ved Østersjøen (ca. 3 mill. tonn håndtert i 1994).

Næringslivet i Norrköping har vært preget av nedgangen i tekstilindustrien og en tilsvarende omstillingsprosess. I dag preges næringslivet av halvfabrikat- og konsumgodsproduksjon (MoDo, Whirlpool Sweden) og offentlig administrasjon. Etableringen av nye utdanningsinstitusjoner på universitetsnivå er under planlegging. Norrköping kan karakteriseres som tidligere tradisjonell industriby som er i ferd med å avslutte omstillingsprosessen.

Tettstedet er etablert innenfor et areal på ca. 60 km<sup>2</sup> med maksimalavstander på ca. 5 kilometer fra senter til ytterpunktene. Byen har en relativt høy urban tetthet.

## **8.4 Samferdselspolitikk på lokalt nivå - problemer og satsingsområder**

Nedenfor vil vi forsøke å gi en karakteristikk av den lokale transportpolitikken i de to fylkene og byene. Hva har vært de viktigste prioriteringer og satsingsområder de siste årene? Hva har vært bakgrunnen for, og drivkreftene bak denne utviklingen? Hvilken rolle har ulike forvaltningsorgan på forskjellig nivå i utviklingen av samferdselspolitikken? Hvordan ligger forholdene til rette for å føre en helhetlig transportpolitikk?

Først blir det gitt en presentasjon av de viktigste satsingene på fylkesnivå, deretter blir kommunenes transportpolitikk presentert mer spesifikt.

## **8.5 Jönköping län**

### **8.5.1 Oppgradering av bybusstilbudet i Jönköping (KOMfort -prosjektet)**

Bakgrunn og forutsetninger for denne satsingen er følgende:

Trafikkmønsteret i Jönköping hadde i flere år på rad vist en negativ utvikling når det gjelder antallet passasjerer i kollektivtrafikken i byområdet. Det utviklet seg etterhvert et klart ønske om å gjøre noe aktivt med dette.

Jönköping kommune har i de siste år arbeidet mye med sentrumsutviklingen generelt, og utviklingen av det historiske bysentrum spesielt. Bakgrunnen er etableringen av et stort kjøpesenter (ca. 50.000 m<sup>2</sup>) med utenfor byområdet i tilknytning til motorveien (E 4). Omsetningen og utviklingen av eiendomsprisene i det historiske sentrum ble dårligere etter denne etableringen. Kommunen og länstrafikkbolaget utviklet i fellesskap en klar forståelse vedrørende sammenhengen mellom en vel fungerende bykjerne og en høy etterspørsel i kollektivtrafikken. Man var enig om at dette måtte sees i sammenheng. Satsingen på bybusstrafikken i Jönköping er derfor i stor grad begrunnet med et ønske om å støtte samferdselsmessig sett opp under utviklingen av den historiske sentrumskjernen. Det samme gjelder forøvrig for kommunens parallelle satsing på sykkeltrafikken.

Vi ser her for det første at det lå en samferdselspolitisk *vilje* og *konsensus* på regionalt og kommunalt nivå til grunn for satsingen. Videre var det vilje til å se samferdselspolitikken i sammenheng med spørsmålet om *byutvikling*.

Det ble derfor satt i gang en ekstraordinær satsing, kalt KOMFORT-prosjektet. Prosjektet er et samarbeid mellom Jönköping kommune og Jönköping Länstrafikk AB. Kommunen er ansvarlig for opprusting av den fysiske infrastrukturen (kollektivprioriteringen, holdeplasser o.l.) mens lenstrafikken har ansvaret for det forbedrede driftstilbudet, inklusive anskaffelse av de nye bussene. I forbindelse med prosjektet investerte kommunen 50 mill. SEK (derav 20 mill. SEK som statlig investeringstilskudd).

Resultater var at det sommeren 1996 ble åpnet et nytt og sterkt forbedret bybusstilbud i tettstedsområdet Jönköping-Huskvarna. Et nytt rutenett med bl.a. to høyfrekvente hovedruter som betjenes med nye lavgolvs leddbusser er kjerneelement i denne satsingen. Disse hovedrutene dekker ca. 60 % av Jönköpings-Huskvarnas befolkning. For å sikre fremkommeligheten for bussene ble omfattende prioriteringstiltak langs hovedrutene etablert. Holdeplassene ble kraftig oppgradert standardmessig med bl.a. en sterkt forbedret trafikantinformasjon.

Etter de første fem driftsmånedene ble det registrert en passasjervekst på 5 prosent i forhold til den sammenlignbare perioden i året før.

### **8.5.2 Etablering av et forbedret regiontogtilbud**

Siden 1995 er den regionale togtrafikken på stambanen mellom Skövde - Fallköping - Jönköping og Nässjö blitt kraftig forbedret. Dette har skjedd både ved å øke antall avganger, ved å åpne og fornye stasjoner og ved å satse på togsett av høy kvalitet.

Under betegnelsen "Vättertog" er det etablert et samarbeid mellom SJ persontrafikk, Jönköpings Länstrafik og Länstrafiken Skaraborg. Som vi ser går samarbeidet her på tvers av fylkesgrensene. Länstrafikkbolagene finansierer via sitt eget budsjett den økte tilbudsstandard som ligger over statens grunnbevilgning for ulønnsom persontrafikk på stambanenettet, såvidt den ikke dekkes ved økte trafikantinntekter. Kommunene har engasjert seg i stasjonsutbyggingen, delvis ved hjelp av statlige tilskuddsmidler. Resultatet av Vättertog-satsingen er ca. 50 % flere personkilometer på stambanen siden 1995.

Regiontogsatsingen begrunnes eksplisitt med politiske målsetninger for regionalutviklingen, med bl.a. muligheten for miljøvennlig pendling i en felles arbeidsmarkeds- og boregion. Ved satsingen ønsker en dessuten å styrke Jönköpings stilling som regionsenter ved å øke tettstedets regionale tilgjengelighet.

## 8.6 Östgötalands län

### 8.6.1 Etablering av forbedret regionalt kollektivtilbud

Fra 12. juni 1995 er det etablert et sterkt forbedret pendeltogtilbud mellom Tranås - Linköping og Norköping. Satsingen på dette tilbudet inneholder følgende element:

en sterk økning i antall avganger (20 minutters-frekvens i rushperiodene og times-frekvens utenom disse)

nyåpning og opprusting av stasjoner delvis kombinert med etablering av nye terminaler for overgang mellom tog og buss

etablering av et integrert tog/buss-tilbud ved å tilpasse paralleltgående bussruter til det nye togtilbudet og ved å etablere et kompletterende ekspressbusstilbud

forbedret billetteringssystem

Introduksjonen av det nye pendeltogtilbudet ble besluttet i 1992 i styret til Östgötatrafikken. Utgangspunktet her var at man opplevde Svenske Järnvägars (SJ)<sup>8</sup> som lite villig til å prioritere og videreutvikle regiontogtilbudet. Man fryktet her at dette kunne resultere i en nedlegging av lokal- og regiontogtrafikken på stambanen. I forhandlinger med SJ ble det så lagt et grunnlag for et forbedret regionalt tilbud innenfor lenet. Lokaltogtilbudet inkluderer også Tranås kommune, selv om denne kommunen ligger i Jönköping län. Kommunen er så interessert i et forbedret togtilbud at den deltar i opplegget på eget initiativ. Jönköping länstrafikk AB prioriterer for tiden ikke satsingen på et tilstøtende lokaltogtilbud på stambanen.

Kostnadene i forbindelse med gjenåpningen og opprustningen av stasjonene, kombinert med bygging av terminal ligger på ca. 250 mill. SEK. Kommunene hadde ansvaret for finansieringen, som skjedde ved hjelp av 50 % statlig investeringstilskudd. De økte driftskostnadene i forbindelse med tilbudsetableringen dekkes delvis av økte trafikantinntekter. Resten inngår i driftsunderskuddet til Östgötatrafikken.

I ruteplanperioden 1995/96 har antallet brukere av pendeltogtilbudet på stambanen økt med knapt 90 %, mens antall reisende med den kompletterende ekspressbusstrafikken har økt med ca. 80 %.

### 8.6.2 Opprustningen og nyåpningen av jernbanestrekningen mellom Kalmar og Linköping

Länsjernbanen mellom Kalmar og Linköping ble opprustet og delvis gjenåpnet. Et nytt regiontogtilbud ("Kustpilen", 5 togpar ma - fre, 4 togpar lør/søn) på hele strekningen ble introdusert august 1996. Regiontogtilbudet opereres med dieseldrevne vogntog av høy komfort og standard. Driftsansvaret for tilbudet ligger ved länstrafikkbolagene

---

<sup>8</sup> SJ er etter omorganiseringen av jernbanesektoren det statlig eide trafikkselskap tilsv. NSB BA i Norge.



Östgötatrafiken AB og Kalmar Länstrafikk AB. Selve driften gjennomføres av SJ. Opprustningskostnadene (ca. 370 mill. SEK) ble i hovedsak dekket via statlige bevilgninger. De fem nye togsett ble anskaffet av länstrafikkbolagene.<sup>9</sup>

Opprustningen og gjenåpningen av denne jernbanen skjedde som konsekvens av vedtak fattet i 1993 i Kalmar og Östgötalands län og i de tilknyttede länstrafikkbolagene, om å opprettholde hhv. reetablere trafikken på denne banen i minst en tiårsperiode.

Satsingen på begge de sistnevnte prosjekt begrunnes i stor grad med målsettinger for regional utvikling, samfunnsøkonomi og miljø. Med utviklingen av attraktive regionale kollektive reisemidler vil en støtte opp under utviklingen av felles arbeidsmarkeds- og boregioner og bidra til en mer integrerende regionutvikling. Etableringen av ovenfor presenterte prosjekt vurderes dessuten som virkemiddel for å få snudd en negativ utvikling i den regionale kollektivtrafikken.

Fra vägverkets side kritiseres det imidlertid at det ikke ble foretatt en formalisert samfunnsøkonomisk vurdering av prosjektet, slik det er forutsetning i planleggingsprosessen for länstrafikkanlegg forøvrig.

### **8.6.3 Generell utvikling av kollektivtrafikken i byene**

Vi har sett at lokale myndigheter i samarbeid med statlige organ til dels har satset sterkt på kollektivtrafikken i løpet av de siste årene i flere av byene. Disse satsingene har resultert i en positiv utvikling for kollektivtrafikken. Men det viser seg at denne positive utviklingen ikke er entydig. Spesielt viser dette når vi ser på utviklingen i byenes og tettstedenes busstrafikk i Östgötalands län. Det var her i ruteplanperioden 1995/96 en nedgang på 2,8 % sett lenet under ett. I Norrköping ble det registrert en nedgang på 5,1 % i denne perioden (9.087.000 passasjerer), i Linköping ble det i samme perioden registret en marginal vekst på 1,3 % (9.572.000 passasjer).<sup>10</sup>

I ti-årsperioden 1986 - 95 er antall passasjerer i länstrafikken gått ned fra 52,7 til 33,3 mill. Nedgangen skyldes i stor grad utviklingen i tettstedene, men også i regiontrafikken er det registrert en betydelig nedgang. Utviklingen kan i stor grad forklares med introduksjonen av moms på kollektivreiser fra 1991. I Östgötaland län ble takstene økt med 36 %<sup>11</sup>. Parallelt ble det ikke foretatt noen kvalitetsforbedringer i kollektivtilbudet for å kompensere for disse endringene. Dette gav nokså umiddelbart en sterk reduksjon i passasjertall. Samtidig eksisterer det i tettstedene en relativt stor konkurranseflate mellom buss- og gang-/sykkeltrafikken. Restriktive tiltak mot biltrafikken er og var heller ikke aktuelt i noen av de byene vi har undersøkt. Dermed

---

9 Statistikk vedrørende tilbudets passasjerutviklingen var ennå ikke tilgjengelig.

10 Passasjertallet i disse to byene tilsvarer ca. 91% av hele länets kollektivtrafikk i tettsteder. Tettstedtrafikken igjen står for ca. to tredjedel av länstrafikken målt i antall passasjer.

11 Kun Göteborg med 38% hadde en høyere økning

har kollektivtrafikkens konkurransevne blitt kraftig forverret i den siste fem-årsperioden.

Den kommunaløkonomiske situasjon er omtrent identisk i de tre byene, og rent størrelsesmessig kan også byene sammenlignes. Utfordringene når det gjelder transport og planlegging er nokså lik. Det er da interessant å registrere at byene setter ut i livet en transportpolitikk som er nokså forskjellig.

Som beskrevet ovenfor har en allerede introdusert et sterkt forbedret bybusstilbud i *Jönköping* med bl.a. målsetningen om å snu den negative passasjerutviklingen i tettstedstrafikken. De kommunale infrastrukturinvesteringer sikrer et attraktivt busstilbud reisetidsmessig sett og har bidratt til å øke produktiviteten i bussdriften.

Som beskrevet nærmere nedenfor er *Norrköping* i ferd med å satse på en positiv utvikling av byens kollektivtilbud med utgangspunkt i en opprustning av den eksisterende trikkedriften.

Derimot har *Linköping* kommune valgt å *redusere* sitt økonomisk engasjement i bybusstrafikken. Parallelt er kommunen ikke villig til å investere i bussprioriterende tiltak som hadde sikret en mer produktiv bussdrift. Som nærmere beskrevet nedenfor er busstilbudet i bykjernen redusert fra sommer 1997 av.

Hva er det som ligger bak disse ulikhetene i strategi?

#### *Norrköping*

Etter mange års usikkerhet vedrørende fortsettelsen av sporvognsdriften besluttet *Norrköping* kommune i 1993 å opprettholde og ruste opp dette tilbudet. Kjøretøyene, kontaktledningen og signalsystemet er blitt oppgradert for fortsatt drift. I forbindelse med disse investeringene ønskes kollektivtilbudet i *Norrköping*, som ellers i stor grad er bussbasert, forbedret generelt. Det gjennomføres en utredning om det fremtidige rutenettet for bybuss i regi av kommunen og länstrafikkbolaget. I motsetning til *Linköping* har utredningen ikke som hovedmålsetting å få redusert tilskuddsbehovet i absolutte tall. En viktig føring for utredningen er at sporvognsnettet ikke vil utvides og tilpasses, selv om dens struktur ikke er tilpasset dagens arealbruk i *Norrköping*. Opprettholdelse og opprustningen av sporvognsdriften er dermed i mindre grad å vurdere som en direkte offensiv kollektivsatsing. Men pga. av den generell kollektivvennlige holdningen denne opprustningen medfører eller er uttrykk av ("trikken som kulturhistorisk fenomen"), kan denne satsingen vurderes som et indirekte bidrag til en mer offensiv kollektivtenkning.

I tillegg rustes den sentrale terminalen ved hovedbanestasjonen i *Norrköping* opp for ca. 120 mill. SEK fra 1997 av (beløpet inkluderer 50 % statlig finansieringsandel). Byens areal- og lokaliseringspolitikk som er en viktig premiss for utviklingen av det lokale transportsystemet, kan karakteriseres som langsiktig og stabil. Kommunen anses for å ha en relativ bevisst politikk i forhold til vern og utvikling av den historiske sentrumskjernen. Det er det faktisk sett introdusert etableringsstopp for kjøpesenter ved at høye krav til konsekvensutredninger ble satt. *Norrköping* er dessuten den mest tett utbygde av de tre byene undersøkt.

#### *Linköping*

Linköping kommune bidro til etableringen av det nye pendeltogtilbudet mellom Tranås og Norrköping ved å investere relativt store beløp i stasjonsopprustningen, deriblant etableringen av den nye sentrale bussterminalen ved Linköping stasjon (totalkostnader ca. 150 mill. SEK, halvparten finansiert ved hjelp av statlig tilskudd).

I 1995 bestemte Linköping kommune å *redusere* tilskuddet sitt til bybusstrafikken. Fra 1998 av begrenses tilskuddet til 44 mill. SEK årlig, som tilsvarer en reduksjon på nesten 25 %. I samarbeid med kommunen har länstrafikkbolaget gjennomført en utredning om hvordan en kan forandre tilbudet for å imøtekomme den nye situasjonen. Tilbudet (målt i antall vognkilometer) reduseres, og produksjonen konsentreres på de rutene som har et godt passasjergrunnlag fra før av. Med denne form for "skadebegrensning" regnes det med en passasjeredgang på 5 - 10 %.

Fra länstrafikkbolagets side ble det påpekt at en kunne ha oppnådd store produktivetsgevinster ved en gjennomgripende bussprioritering tilsvarende den i Jönköping. På denne måten kunne en ha unngått å måtte redusere tilbudet såpass kraftig. Men det anses for å være liten politisk vilje i Linköping kommune for å satse på bussprioriterende tiltak.

Parallelt satses det på biogasteknologi i busstrafikken i Linköping gjennom et samarbeid mellom Östgötatrafiken, Linköping kommune og Tekniska Verken i Linköping. Et produksjonsanlegg for biogass er under utbygging, de første nye biogassdrevne busser er satt i drift, og det planlegges å bruke et 40-talls biogassbusser i Linköping. Tiltaket vil koste ca. 4 mill SEK årlig, sannsynligvis uten å gi gevinster i form av økt antall passasjer.

Areal- og lokaliseringspolitikken til Linköping kommune vurderes kritisk av flere parter<sup>12</sup>: den aktuelle utviklingen i retning av å etablere et stort kjøpesenter med 10.000 - 15.000 m<sup>2</sup> ved motorveien E4 vurderes bl.a. å medføre en svekkelse av Linköpings sentrumskjerne og dermed av kollektivtrafikkens grunnlag. På grunn av sitt engasjement i länstrafikkbolaget vil kommunen måtte kompensere et eventuel økt underskudd i bybusstrafikken. Alternativt må bybusstilbudet reduseres ytterligere. Men det synes at kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til disse sammenheng i arealpolitikken sin. Arealpolitikken og samferdselspolitikken sees ikke i sammenheng.

Ingen av de tre kommunene bruker *restriktive* tiltak i forhold til biltrafikken. Antall parkeringsplasser i de tre byer anses av informantene som tilstrekkelig dimensjonert i forhold til etterspørselen i biltrafikken. Avgiftsnivået på parkering i sentrumskjernene til de tre byene kan karakteriseres som moderat. Avgiftsnivået skal holdes på et moderat nivå i alle de tre byer også i fremtiden for å unngå negative konkurransevriddinger for handels- og servicevirksomheten i de historiske sentrumskjernene. Det er ikke introdusert lokale avgifter på bilbruken. Det er heller ikke aktuelt å innføre tiltak for å begrense framkommeligheten for bilene.

---

12 länsstyrelsen i Östgötalands län, Östgötatrafiken AB og Vägverket region sydöst

I alle de tre kommunene har dessuten vedlikehold og utvikling av den tekniske infrastrukturen fått mindre prioritet i forhold til andre kommunale oppgaver. I perioder med nedskjæring på de kommunale budsjettene har det vist seg at oppgaver innen helse, sosial, og utdanning har blitt skjernet på bekostning av transport og infrastruktur.

Oppsummert vil vi konkludere med at det har funnet sted en relativ bevisst og økende satsing på kollektivtrafikken på *lensnivået* generelt de siste årene. Mye tyder på at dette har vært en generell trend for mesteparten av landet. I neste kapittel vil vi se nærmere på forhold som kan forklare denne utviklingen.

Som beskrevet ovenfor er derimot utviklingsresultatene på *kommunenivå* tydelig mer sprikende, selv om de generelle rammene de tre kommunene opererer under er sammenlignbare. Det vil analyseres nærmere i neste kapittel.

## **8.7 Hvilken betydning har institusjonelle forhold for lokal transportpolitikk?**

Lenger framme har vi beskrevet den prinsipielle oppbyggingen av, og arbeidsdelingen innen, samferdselspolitikken i Sverige. Hvordan oppleves dette systemet på lokalt og regionalt nivå, og hvilken betydning har det for den praktisk transportpolitikk.

Som vist foran følger oppbyggingen av og ansvarsfordelingen innenfor transportsektoren i prinsippet den politisk-administrative inndelingen i Sverige, med et statlig, *lens*<sup>13</sup>- og kommunalt nivå. Ansvar for enkeltelementene innenfor transportsektoren er i utgangspunkt knyttet til disse nivåene.

Utviklingen av samferdselssektoren i lenene og lenenes tettsteder skjer på tre nivå:

De overordnede *statlige nettverk* innenfor samferdselssektoren er under utvikling og utbygging. I den sammenheng er utbyggingen av det nasjonale stamveinettet (og riksveinettet forøvrig) og jernbanens stambanenettet særlig viktig. Utviklingen av disse nettverk har hatt høy prioritet i de siste årene. Prioriteringen er begrunnet med infrastrukturens betydning som grunnlag for en generelt forbedret utvikling av landets økonomi og for å forbedre Sveriges tilknytning til det europeiske kontinentet. Et viktig prosjekt som berører begge len er utbyggingen av E 4 til gjennomgående motorveistandard mellom Malmö/Helsingborg og Stockholm. For alle tre tettstedene som inngår i våre case, vil denne utbyggingen medføre et klart funksjonelt skille mellom stamveinettet (statlig ansvar) og tettstedenes hovedveinett (kommunalt ansvar). Samtidig oppgraderes stambanen mellom Stockholm og Malmö. Hensikten med utbyggingen er å øke banens kapasitet og hastighet. Kapasitetsøkningen kan brukes til

---

<sup>13</sup> Länene i Sverige tilsvarer fylkene i Norge.

å videreutvikle lokal- og regiontogtrafikken i begge len, særlig på strekningen Linköping - Norrköping.

*Länenes* ansvar gjelder lenstrafikkanleggene (LTA), dvs. veier og banestekninger av regional betydning. Via länstrafikkbolagene er lenet dessuten medansvarlig for den driftsmessige utviklingen av det lokale og regionale kollektivtilbudet. Budsjettrammen for LTA-anleggene er spesifikt lavere enn budsjettene for utbyggingen av den statlige infrastrukturen.<sup>14</sup> Med slike lave rammer må større LTA-prosjekt ofte fullfinansieres ved hjelp av statlige tilskudd. I forhold til den statlige finansieringsordningen for større kollektivprosjekt, som beskrives lengre nedenfor, er lenets LTA-midler å regne som lokal egenandel. I begge fylker prioriteres kollektivsatsingen på regionalt nivå relativt høyt. I Östgötalands län foreslås 59 % av prosjektomfanget på 715,7 mill. SEK brukt til kollektivtiltak. Av LTA-budsjettrammen på 320 mill. SEK foreslås brukt 104 mill. SEK (32,5 %) til slike tiltak (infrastruktur). Kollektivsatsingen realiseres dermed i stor grad ved hjelp av *statlige* bevilgninger. I tillegg er begge len ansvarlig for halvparten av de årlige driftsunderskudd i länstrafikkbolagene (f. eks. gav Östergötlands län ca. 109 mill. SEK i tilskudd i 1995) og bidrar økonomisk ved kjøpet av togsett til lokal-/og regiontrafikken.

*Länsveinettet*, dvs. de veiene lenet har ansvaret for, er del av lenstrafikkanleggene (LTA) og ses som beskrevet ovenfor i sammenheng med utviklingen av lensjernbanene i LTA-planen.

LTA-planene utarbeides av en utredningsgruppe på lensnivået med länsstyrelsen<sup>15</sup> som formelt ansvarlig instans. Vägverket som har ansvaret for lensveiene deltar i denne gruppen. LTA-planene har et ti-årsperspektiv og rulleres hvert fjerde år. LTA-sektoren finansieres i utgangspunkt ved hjelp av statlige overføringer. Middelfordelingen lenene imellom<sup>16</sup> foretas for tiden fra Vägverket sentralt i Borlänge, men vil i fremtiden overtas av andre myndigheter nærmere knyttet de sentrale politiske beslutningsorganer.

---

<sup>14</sup> F. eks. har den prioriterende prosjektoversikten for LTA-anlegg i Östgötalands län for perioden 1994 - 2003 et omfang på 715,7 mill. SEK. I perioden 1994 - 2003 er det derimot avsatt kun 320 mill. SEK i länsmidler dvs. mellom 28 og 56 mill. SEK årlig.

<sup>15</sup> Länsstyrelsen er sammen med landstinget de politisk-administrative forvaltningsorganer på länsnivå. Länsinndelingen og den politisk-administrative organiseringen på länsnivå er for tiden under utredning og forandring. I forbindelse med (samferdsels- og areal-)planleggingen har länsstyrelsen en blandet funksjon som kan sammenlignes med en kombiansjon av fylkeskommunenes planleggingsansvar og fylkesmannens oppsynsfunksjon. I sammenheng med planleggingen for transportsektoren fungerer länsstyrelsen hovedsakelig som koordineringsinstans uten eget planleggingapparat ("de involverte part samles rundt bordet"). Planleggingsprosessen ift. LTA-anleggene og administreringen av statsmidlene koordineres og foretas formelt av länsstyrelsen.

<sup>16</sup> Fordelingsnøkkelen länene imellom følger statistiske nøkkelopplysninger, den kan forandres bl.a. i forhold til konkrete prosjekters samfunnsøkonomiske lønnsomhet

Fra Vägverkets side ble det påpekt at lensveiene er et problem prioriteringsmessig sett lenene imellom, det er vanskelig å få til en felles prioritering av utbyggingen av veistreknings på tvers av lensgrensene. Det oppfattes i den sammenheng som problem at dagens lensinndeling ikke tilsvarer de reelle regiondannelsene. Vägverket har i den sammenheng forventninger til den pågående vurderingsprosessen av lensinndelingen og lensadministrasjonenes organiseringstruktur.

*Kommunale veier* er generelt et kommunalt ansvarsområde. Innenfor de større kommunene er *hele* veinettet med få definerte unntak (viktige motorvei- og stamveilenker) et kommunalt ansvar selv om veien har riks- eller lensveistatus. Staten kompenserer via statlige rammetilskudd for denne ansvarsfordelingen. Som medeier i länstrafikkbolagene er kommunene dessuten medansvarlig for dekningen av de årlige driftunderskuddene i kollektivtrafikken (kommunenes andel beregnes i forhold til innbyggertall og nivået på kollektivtilbudet i kommunen). Prinsipielt står større kommuner dermed temmelig fritt i å velge hvilke områder av transportsektoren som ønskes prioritert investerings- og driftsmessig sett (f. eks. en eksplisitt satsing på kollektiv- og/eller gang/sykeltrafikken).

Dette forholdsvis store handlingsrommet, kombinert med det økonomiske delansvaret for kollektivtrafikken gir forskjellige resultat i de tre kommunene som inngår i studien, selv om den ytre kommunaløkonomiske rammen er for tiden omtrent like trang i alle tre kommuner.

Som generelt problem påpekes at det statlige rammetilskudd ikke er øremerket for investeringer i og driften av det kommunale veinettet. I budsjettrealiteten taper den tekniske sektoren konkurransen vedr. prioriteringen av knappe ressursrammer mot andre kommunale sektoroppgaver.

Fasilitetene for den veibaserte kollektivtrafikken (inkl. terminaler) regnes som integrert del av veinettet og finansieres dermed via de respektive ordinære budsjettene. Særskilte større kollektivtiltak kan få opptil 50 % statstilskudd via en generell langsiktig tilskuddsordning for utviklingen av kollektivtrafikkens infrastruktur.

### *Jernbanettet*

Sveriges jernbanett er delt i et stamjernbane- og et lensjernbanenett. Baneverket har ansvaret for utbyggingen og vedlikeholdet av begge nettverk. Baneverkets organisatoriske oppbygging følger banenettet og ikke lensinndelingen. Togdriften på begge nettverk (på enkeltstreknings og i forhold til definerte markedsområder) kan gjennomføres av alle interesserte operatører ("tredje-parts adgang til banenettet") som oppfyller kravene som er satt i jernbanelovgivningen. SJ er i dag den viktigste driftsoperatøren på begge nettverk.

Investeringene i stambanenettet finansieres via et særskilt statlig budsjett i henhold til en langsiktig utviklingsplan tilsvarende den på veisiden. Länsjernbanene finansieres derimot i utgangspunkt via statlige overføringer til LTA-budsjettet. Som nevnt ovenfor foretas prioriteringene og avgjørelsene når det gjelder alle LTA-anlegg på lensnivået.

Sverige skiller seg dermed fra Norge ved å legge ansvaret for lokal jernbane til det regionale nivået.

Den store uløste utfordringen knyttet til utviklingen av lensjernbanenettet er behovet for framtidige investeringer i lensjernbanenettet. De absolutte investeringsbeløp som kreves i forbindelse med jernbaneinvesteringer er såpass store at disse ikke kan dekkes via LTA-budsjettene. Selv om hele disse budsjettene kun ble brukt på investeringer i jernbanenettet ville ikke dette være tilstrekkelig. Som nevnt ovenfor ble større investeringer i lensjernbanenettet inntil nå finansiert som særtiltak direkte via statsbudsjettet. Denne praksisen har inntil nå medført at kun ytterst få lensjernbaner er blitt nedlagt under LTA-prioriteringsprosessen siden lenene fikk ansvaret for sidebanenettet. En forklaring i tillegg på at en har fått denne utviklingen er etter vår vurdering for det første den generelt høye anseelsen som jernbanen synes å ha i Sverige. Dessuten utgjør lensjernbanene i Sør-Sverige et sammenhengende nettverksstruktur. Dette virker strukturerende på den politikken som føres på området: Nedleggelse av enkeltavsnitt vil i neste omgang ha konsekvenser for hele nettverket.

### **8.7.1 Lokal og regional kollektivtrafikk**

Länstrafikkbolagene utøver funksjonen som "trafikkhuvudmann" med ansvaret for driften av den lokale og regionale busstrafikken og for togtrafikken på lensjernbanene. Länstrafikken har også det faktiske ansvaret for utviklingen av lokal- og regiontogtrafikken på stamjernbanenettet, som er den delen av jernbanenettet staten er ansvarlig for. Etter "länshuvudmannareformen" i begynnelsen av 1980-årene ligger ansvaret for ovenfor nevnte aktivitetene hos 25 länstrafikkbolag, deriblant Jönköpings Länstrafikk AB og Östgötatrafiken AB. Ansvaret for spesialtransporten ligger hos kommunene, men landstinget har ansvaret for syketransporten.

Før dereguleringen, som trådte i kraft i 1989, måtte länstrafikkbolagene samarbeide med de kollektivbedriftene som eide konsesjonene for en rute eller et ruteområdet. Konsesjonen kunne kun fratas hvis länstrafikkbolaget kunne dokumentere at det medførte tilbudsforbedringer. Gjennom den nye loven fikk länstrafikkbolagene overtatt alle konsesjoner til rutedriften knyttet til et eneansvar politisk og økonomisk sett for all kollektivtrafikk i lenene. Med denne reformen fikk länstrafikkbolagene mulighetene til å bruke *anbud* ved kjøp av rutetjenester.

Länstrafikkbolagene i begge undersøkte len er organisert som aksjeselskap, der lenet holder 50 % av aksjekapitalen, og lenets kommuner de resterende 50 %, fordelt på kommunene i henhold til innbyggertallet. Organisasjonsformen er prinsipielt den samme i de andre lenene. Styrene til trafikkbolagene fungerer i henhold til aksjelovens bestemmelser. Selv om det er folkevalgte politikere som utpekes til styrevervene har disse dermed ikke karakter som politiske utvalg. Bolagens styret er partssammensatt, dvs. at langstinget (tilsvarende fylkestinget i Norge) og kommuneforbundet (tilsvarende Kommunenes Sentralforbund i Norge) utpeker styremedlemmene.

Halvparten av trafikkbolagenes årlige driftstilskudd dekkes av lenet, mens den andre halvparten fordeles i henhold til den årlige vognkilometerproduksjonen i de respektive kommunene.

Hva er så erfaringene med innføringen av denne reformen?

Satsingen på utviklingen av kollektivtrafikken skjer med utgangspunkt i forretningsmessige kriterier og basert på de samferdselspolitiske premisser i lenet. Motsetninger mellom kommuner og regioner innen lenet virker ikke som noe problem i den samferdselspolitiske debatten. Det kan forklares med organiseringen og ansvarsdelingen innenfor trafikkbolagene: En økt vognkilometerproduksjon i en kommune uten tilsvarende økning i trafikantinntekter vil medføre økt driftsunderskudd som den respektive kommunen vil være ansvarlig for. Ved å være direkte involvert i driften av kollektivtrafikken blir kommunene gjort medansvarlige for tilbudet. Dette kan ha bidratt til å ansvarliggjøre kommunene på en helt annen måte enn det som har vært mulig f.eks i Norge. Länstrafikkens organisering og utforming synes med andre ord å medføre at "kommuneeegoismen" kan overvinnes.

Den felles organiseringen med felles spilleregler oppfattes å ha medført større ryddighet i forholdet mellom trafikkelskap, fylke og kommune.

Men hovedinntrykket er likevel at ordningen har medført større fordeler enn ulemper.

I forbindelse med etableringen av länstrafikkbolagene er det opprettet en planleggingsgruppe på lensnivå i alle len, der kommunene og länstrafikkbolaget er representert. Hensikten med gruppen er å sørge for en smidig faglig kontakt länstrafikkbolaget og kommunene imellom når det gjelder utviklingen av infrastruktur- og tilbudssiden. Gruppene i de respektive len har fungert i varierende grad, avhengig av hvor høyt den ble prioritert fra kommunenes side.

Trafikkbolagene har utnyttet muligheten for anbud offensivt og har oppnådd kraftige kostnadsreduksjoner på bussiden (f. eks. ca. 30 % siden 89 i Jönköpings län). Dekningsgraden har gått opp tilsvarende. På denne måten har trafikkbolagene fått et økonomisk pustrom.

Selskapsstrukturen i kollektivtrafikken har forandret seg gjennomgripende ved bruken av anbud, ved at flertallet av de kommunaleide busselskapene forsvant, mens noen store selskaper, som Linjebuss og Swebuss, ble dominerende. Mens konkurranseeksponeringen kan karakteriseres som sterk på bussiden, har en ikke samme grad av konkurranse på jernbanesiden. Høye krav til kompetanse- og kapitalinnsats (særlig ved elektrisk togdrift) kombinert med konkurransefordelen ved å kunne kombinere lensjernbanetilbud med ytelser på stamjernbanenettet forøvrig, har gitt SJ et fortrinn inntil nå.

Til togproduksjonen på lensjernbanenettet er det knyttet et spesielt problem: Innen en begrenset overgangsperiode (1983 - 2003) yter staten bidrag til driften av lensjernbanene som tilsvarer indeksregulert det tidligere tilskuddet som SJ fikk for driften av sidebanene (f. eks. 10 mill. SEK i Östgötatrafikken AB). Utfordringen om noen år vil være å kompensere for bortfallet av dette tilskuddet.



Ved etableringen av länstrafikkbolagene, er den kompetansemessige ubalansen som tidligere eksisterte mellom vei- og kollektivsektoren i ferd med å forbedre seg i kollektivtrafikkens favør. Länstrafikkbolagene begynner å fungere som kompetansesenter. I 1996 var det ansatt 16 medarbeidere i Jönköpings Länstrafikk AB, derav 8 i planleggingsavdelingen. Dessuten kjøpte selskapet en del servicetjenester hos Swebuss). Östgötatrafikken AB hadde ca. 50 ansatte, derav ca. 10 i planleggingsavdelingen.<sup>17</sup>

På den negative siden har det blitt anført at selskapene etterhvert har utviklet seg til å bli tunge aktører, til dels utenfor politisk styring. I utgangspunktet var det meningen at selskapene skulle ha et minimum av bemanning. I realiteten har selskapene ofte både 20 og 30 ansatte. Gjennom denne utviklingen har selskapene fått større egentyngde, og konsekvensen har blitt at kommunene har redusert sin kompetanse på trafikkspørsmål. Mens ordningen med disse selskapene på den ene siden har ansvarliggjort kommunene i retning av å ha et langsiktig og stabilt økonomisk engasjement i kollektivtrafikken, har ordningen på den andre siden medført at plankompetansen på dette området er blitt svekket.

Parallelt med kompetanseoppbyggingen på lensnivået har Linköping og Norrköping kommune bygget ned sin kompetanse på kollektivtrafikken. For eksempel kan det nevnes at Norrköping ikke hadde drevet overordnet transportplanlegging de siste årene før vårt feltarbeid. I 1990 ble det vedtatt å starte en planprosess, men arbeidet sto stille, bl.a. på grunn av ressursmangel og omorganisering. Senere ble arbeidet forsøkt tatt opp igjen, men problemet var nå at planleggingskompetansen var forsvunnet ut av kommunen.

## **8.8 Institusjonelle forhold sin betydning for lokal transportpolitikk**

Hvordan ligger forholdene til rette for å utforme en helhetlig transportpolitikk?

*Statlig politikk* er et viktig strukturerende element for lokal transportpolitikk. Den statlige politikken tar i stor grad form av styring gjennom rammer, der departement og Riksdagen vedtar overordnede strategier og planer, mens vei- og baneverket opptrer som myndighets- og forvaltningsorgan for å sette disse ut i livet.

Det er på statsbudsjettet de store midlene til infrastrukturbygging finnes. Utbyggingen og vedlikehold av den statlige transportinfrastrukturen fungerer som ytre ramme eller premiss for transportpolitikken på lokalt og kommunalt nivå.

---

<sup>17</sup> Det høyere antall ansatte, sammenlignet med trafikkbolaget i Jönköpings län, er begrunnet med en større ansvarsoverføring vedr. buss- og togledelse og informasjonsvirksomheten fra kollektivoperatørene til Östgötatrafikken AB.

Statlige bevilgninger til transportformål på lens- og kommunenivå er innbakt i de generelle overføringer fra staten til begge forvaltningsnivå. Midlene er ikke øremerket og kommunene og lenene står dermed fritt i middelbruken. Dette gir på den ene siden et grunnlag for fleksibilitet i transportpolitikken, men betyr samtidig at lokalnivået kan nedprioritere f.eks. kollektivtrafikken.

En viktig side ved svensk transportpolitikk er at det er forholdsvis gode og *langsiktige finansieringsordninger* for lokale satsinger. Ordningene gjør det mulig å planlegge på en slik måte at ulike transportløsninger sees under ett.

Den statlige finansieringsordningen vedr. infrastrukturtiltak i kollektivtrafikken (50 % statlig tilskudd ved tilsvarende lens- eller kommunal egenandel) er en viktig rammebetingelse for samferdselspolitikken på lens- og kommunenivå, men illustrerer at det statlige nivå må trekkes inn i bildet ved omfattende samferdselsinvesteringer. En annen innvending vil være at dette i stor grad er en politikk for infrastrukturbygging, ikke for drift.

Lokalnivået er derfor i stor grad avhengig av statlige midler for å få gjennomført større satsinger.

Med veitrafikkens store betydning rent volummessig sett anses vedlikeholdet og driften av et veinett av tilstrekkelig kvalitet som grunnleggende premisse for utviklingen av samferdselssektoren.

De *statlige verkene*, baneverket og veiverket, har begge viktige roller i den lokale transportpolitikken. Måten disse er organisert og drevet på har betydning for den lokale transportpolitikken. Bane og veiverket er preget av hver sin spesiell tradisjon. Begge har tradisjonelt sett vært preget av en tenkning knyttet til *infrastrukturbygging* som hovedoppgave. Ingeniørtradisjonene preger dermed fortsatt begge verk. I forhold til dette utgangspunkt har verkene høy kompetanse, og derfor høy anseelse. Utfordringen for disse er utviklingen av en produktrettet tenkning, der en i større grad utfra samfunnsmessige- og produktmessige vurderinger definerer behovet for nødvendig infrastruktur og dens standard. I forhold til denne forandringen virket veiverket region sydøst, som dekker begge len, godt forberedt, ved å være godt informert om de samfunnsmessige rammebetingelser og utviklingstrekk, ha klar rolleoppfatning og være godt informert om hele transportsektoren. Bevisstheten når det gjelder kollektivtrafikkens betydning som redskap for å nå målsettinger knyttet til miljø- og regional utvikling virker høy. Vegverket virket på denne måten mer oppdatert og bredere orientert enn tilsvarende fylkesveikontorer i Norge.

Bane- og veiverket er på det regionale nivå organisert i enheter som dekker flere len. Vegverket har reagert på denne måten at en har opprettholdt kontorer i hvert len som

sikrer nærheten til lensnivået. De lenene vi har vært i kontakt med, og veiverket region sydøst selv, mener at denne ordningen fungerer bra.<sup>18</sup>

Et problem er imidlertid at når det gjelder prioriteringen av investeringer i lensveinettet på tvers av flere len er det ofte vanskelig å få til en felles prioritering lenene imellom. Länsinndelingen oppfattes som ikke godt nok i forhold til den reelle regiondannelsen. I forhold til prioriteringer i lensjernbanenettet har en til nå ikke hatt tilsvarende koordineringsproblemer.

#### *Det regionale nivå:*

Länsstyrelsen har en viktig funksjon som koordinator av planprosessene på lensnivå. Det er imidlertid ikke knyttet investeringsmidler til denne funksjonen. Dette setter klare begrensninger på hvor aktivt dette forvaltningsnivået kan styre. Litt ironisk karakteriserte en av informantene länsstyrelsen som en "tsar uten rike". Likevel har praksis vist at dette forvaltningsorganet kan ha en viktig funksjon som en "moderator", som sørger for at partene kommer i dialog med hverandre.

Den regionale transportplanleggingen er kjennetegnet av en konsensus- og dialogorientering, med utstrakt bruk av omfattende hørings- og samarbeidsprosesser. Ingen av de prosjektene vi har studert har nådd et "skikkelig" konfliktnivå. Dette er alt i alt en styrke, men kan også være en svakhet hvis store investeringer blir vedtatt uten at motforestillingene kommer på bordet, og alternativ bruk av midlene vurdert.

Et viktig element i svensk samferdsel på lokalt nivå er länstrafikkbolagene. Opprettingen av disse synes helt klart å ha styrket kollektivtrafikken. Selskapene i de to fylkene er sterke og kompetente aktører på sine områder, og nyter høy anseelse hos samarbeidspartnerne. Gjennom sin egentyngde danner disse en motekspertise som kan balansere veimiljøene på lensnivået.

Et interessant trekk ved den svenske forvaltningsmodellen er at det regionale forvaltningsnivået har hånd om *både* jernbane og veiutbygging. Det betyr at spørsmål knyttet til utbygging og drift på disse områdene behandles på samme forvaltningsnivå, med felles budsjett og plansystem. Dette gir i utgangspunktet muligheter for å finne helhetlige løsninger ved at satsingen kan sees under ett.

Imidlertid kan en begrensende faktor her være knyttet til at kriteriene for vurdering av satsingenes lønnsomhet og nytteverdi ikke samsvarer helt mellom de to områdene. Flere eksempler har vist at jernbanesatsing blir mindre kritisk vurdert enn andre samferdselsoppgaver, ut fra en antatt miljøgevinst. Dette, av enkelte kalt "maerklin-syndromet", er et godt eksempel på at en bestemt oppfatning kan bli institusjonalisert, og dermed virke handlingsangivende.

---

<sup>18</sup> Men vegverket sydøst nevnte at andre län er mer kritisk til dagens situasjon. Det skal være særlig tilfelle i län der en hadde en "tett" beslutningskultur instansene imellom før i tiden ("ordføreren går rundt hjørnet og treffer veisjefen"). Den nye ordningen setter større krav til formalisert samarbeid.

### *Kommunenivå:*

Det er spesielt to trekk ved svenske kommuner som er interessant med hensyn til mulighetene for å utforme en helhetlig transportpolitikk. For det første at kommunene har relativt stor autonomi, f.eks. har de større kommunene i praksis har fullt herredømme over all infrastruktur på veisiden. Dette gjør det mulig å sette hensynet til fotgjengere, syklistene og biler opp mot hverandre. Kommunene har derfor muligheten til et langt stykke på vei å føre en helhetlig transportpolitikk.

For det andre er kommunene, også de større byene, arealmessig større enn de fleste norske kommuner. Bykommunene omfatter derfor som regel både den egentlige bykjernen samt et stort omland. I geografisk utbredelse er faktisk de byene vi studerte større enn samlet areal for kommunene på f.eks. Nord-Jæren. Dette gjør det mulig å se helhetlig på transportbehovet innenfor et større arbeids- og boligområde enn i Norge og Nederland.

Det som er problemet er at det armslaget dette gir potensiell mulighet for, ofte ikke benyttes aktivt. I situasjoner der kommunene både mangler politisk vilje og en aktiv og kompetent administrasjon på området, kan dette resultere i en lite helhetlig og langsiktig politikk. Medaljens bakside når det gjelder opprettingen av ordningen med trafikkhøvedsmann er at kommunene har redusert sitt politiske engasjement når det gjelder kollektivtrafikk, og at de også har blitt tappet for kompetanse. Dette må bl.a. sees i sammenheng med at de tekniske etater ofte har kommet tapende ut av nedskjæringene i kommunesektoren på 1990-tallet. Statlige overføringer ikke er øremerket, og kommunene har derfor vist seg ofte å prioritere helse- og sosial. Dette har gitt seg utslag i at overordnede organ på samferdselsområdet savner kompetente samarbeidspartnere på kommunalt nivå.

## 9 Oppsummering og drøfting: Hva er betingelsene for en helhetlig lokal transportpolitikk?

Bakgrunnen for dette prosjektet er at en av hovedutfordringene for den lokale transportpolitikken synes å være å utvikle samordningen mellom ulike forvaltningsnivå og transportmidler. Tradisjonelt har det vært satt lite fokus på betydningen av politisk organisering og institusjonelle faktorer når problemene i samferdselssektoren skal forklares. I prosjektet har vi forsøkt å belyse disse hovedproblemstillingene:

- *Hvilken betydning har institusjonelle forhold for utformingen av lokal transportpolitikk?*
- *Hva betyr ulike institusjonelle løsninger for mulighetene til å føre en samordnet lokal transportpolitikk?*

Disse problemstillingene blir forsøkt belyst gjennom internasjonal *komparasjon*, ved å sammenligne organisering og forvaltningsmessig virkemiddelbruk i Norge, Sverige og Nederland. Hvilken arbeidsdeling finnes mellom de ulike forvaltningsnivå? Hvilke virkemidler (planlegging, lovverk og finansiering) har hhv. stat, regionale og lokale myndigheter til rådighet? Hvilken arbeidsdeling er det mellom det offentlige og private organisasjoner? Gir systemet mulighet for å se veiutbygging, kollektivtrafikk, parkering annen arealplanlegging m.m. i sammenheng, eller er det på den andre siden tette skott mellom disse del-oppgavene? Og hvilke oppgaver blir i det hele tatt definert som transportpolitikk?

Organisering og ansvarsdeling mellom ulike forvaltningsorgan betraktes som institusjonelle rammer som legger føringer for utformingen av den lokale transportpolitikken.

Datagrunnlaget er i første rekke intervjuer med representanter for offentlige myndigheter på forskjellige nivå: Departement, regionale og kommunale myndigheter, trafikkelskaper. I tillegg har vi fått tak i en del skriftlig dokumentasjon. Datainnsamlingen ble delt inn i to faser. Først ble det institusjonelle mønsteret på nasjonalt nivå kartlagt. Dernest valgte vi ut noen byregioner for å belyse hvordan transportpolitikken fungerer i praksis, og hvordan forholdet er mellom sentralt og lokalt nivå. Vi vil presisere at det hele tiden er den *nasjonale* modellen for lokal transportpolitikk som har vært det sentrale. Case-studiene er først og fremst interessante dersom de bidrar til å forstå hvilken betydning ulike måter å organisere transportpolitikken på nasjonalt nivå har.

Utgangspunktet for valg av case har vært å finne byer som i størrelse og transportsituasjon er sammenlignbare med norske forhold, samtidig som byene også skal være typiske for landet. I Sverige har vi valgt Linköping og Jönköping. I Holland valgte vi Utrecht og Groningen.

## 9.1 Utgangspunktet - Norge

Bakgrunnen for studien er en del observasjoner fra norske forhold. Mye tyder på at når kollektivtrafikken har kommet dårlig ut sammenlignet med veiutbygging så kan dette ha å gjøre med institusjonelle forhold.

Som kjent er det etablert en forvaltningsmessig arbeidsdeling i Norge som innebærer at ansvaret for veiutbygging og vedlikehold (i hovedsak) er lagt til sentrale og lokale veimyndigheter. Ansvaret for lokale buss- og båtruter er lagt til fylkeskommunene, mens jernbanedrift er NSB er et rent statlig ansvar. Kommunenes rolle er først og fremst knyttet til arealplanlegging, parkering og ansvaret for kommunale veianlegg. Det finnes ikke noe organ med et helhetlig ansvar for samferdsel på lokalt nivå.

Budsjettmessig er det på statlig nivå en klar inndeling mellom vei, jernbane, lufttrafikk. Videre er det et fast skille mellom investering og budsjett.

Hovedmål for Statens veivesen er, på tross av at målsettinger om miljø og trafiksikkerhet har kommet sterkere inn etter hvert, å sikre god framkommelighet på veiene gjennom utvidelse av kapasiteten. Det er bygget opp et sterkt forvaltningsapparat fra statlig- til fylkes-nivå. med Vegdirektoratet, som er underlagt Samferdselsdepartementet, og ytre etater. Dette apparatet forvalter et stort budsjett og besitter stor plankompetanse knyttet til utbygging, drift og vedlikehold av infrastruktur. De siste årene har etaten i ganske stor grad endret innretning mot å støtte kollektivtrafikken mer aktivt, bl.a som et resultat av signaler fra Stortinget. Det er likevel klare forskjeller mellom fylkene her, bl.a avhengig av holdninger og interesse hos de ansatte.

Fylkeskommunenes samferdselsavdelinger er til sammenligning forholdsvis små, og har tradisjonelt hatt liten kompetanse knyttet til utvikling og planlegging. Oppgavene har i hovedsak vært knyttet til løyver og fordeling av tilskudd. De senere år har vi rett nok sett en utvikling mot sterkere vektlegging på samferdselsavdelingenes rolle som planorgan. Avdelingene blir styrt av sentrale rammer som er sterkt preget av effektivitetshensyn. Svake statlige instrumenter for stabil og langsiktig satsing på kollektivtrafikk. Det er ikke etablert ordninger for finansiering av større utbygginger. Statlig finansiering av kollektivtrafikken inngår i rammetilskuddet. Internt i fylkeskommunene har kollektivtrafikken derfor måttet konkurrere med helse og videregående skole om bevilgninger. Kollektivselskapene er på sin side også preget av lite langsiktig planlegging og produktutvikling.

På kommunalt nivå er det et problem at kommunene ofte ikke samarbeider om regional arealplanlegging. Kommunene har ingen definert rolle i kollektivtrafikken.

Disse institusjonelle forholdene er et hinder for en mer helhetlig samferdselspolitikk, og for sterkere vektlegging på kollektivtransport. TP-10 arbeidet rundt 1990 illustrerte f.eks. hvordan problemer knyttet til arbeidsdelingen på området kan være et hinder for å utvikle en alternativ transportutvikling lokalt.

Utviklingen i Stavanger og Trondheim på 1990-tallet illustrerer noe av dette: I Stavanger var det på et tidspunkt politisk vilje til utbygging av kollektivtrafikk i stedet for en utvidelse av motorveien til Sandnes. Næringslivet lokalt forskotterte imidlertid midler, samtidig som Vegdirektoratet overprøvde lokale vedtak. I Trondheim vedtok bystyret tidlig på 1990-tallet prinsipper for en alternativ transportutvikling, basert på styrking av kollektivtrafikken, tiltak for å begrense bilbruk i bykjernen, og en pause i veibyggingen i kommunen. I begge tilfellene viser erfaringene at det var veiinteressene som vant fram i det lange løp. Det er veimyndighetene som "sitter på pengesekken", og i en konkret valgsituasjon vil det være vanskelig for lokale politikere å si fra seg midler.

Oppsummert kan vi si at de viktigste problemene er:

- Ansvar lokalt er delt mellom fylkeskommune og veikontor.
- Skjev fordeling av makt, kompetanse og virkemidler mellom "veisystem" og "kollektivsystem".
- Manglende incentivsystemer for utvikling av kollektivtrafikken.
- Adskilte budsjetter. Pengene sitter i veisystemet, og det er vanskelig å overføre midler til kollektivtrafikken. Etterhvert har det blitt enklere å få utbygd infrastruktur for kollektivtrafikken, men støtte til drift er fortsatt et uløst problem.
- Fokus på investeringer i infrastruktur på bekostning av drift.
- Parkering blir først og fremst betraktet som et næringspolitisk virkemiddel, ikke som en del av en samlet samferdselspolitikk.
- Resultatet av denne situasjonen er at det blir vanskelig å gjennomføre en alternativ transportpolitikk, selv om den politiske vilje er til stede.
- Spørsmålet da blir om vi har noe å lære av land som Sverige og Nederland? Hva kjennetegner lokal transportpolitikk i disse to landene?

## 9.2 Sverige - styrking av lokal og regional samordning

Hovedstrukturen er på mange punkter lik Norge, men det er også noen forskjeller. Den viktigste forskjellen er at det er en mer rendyrket ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, og at det regionale og lokale forvaltningsnivået har en klarere definert plass i samordningen av transportpolitikken..

Hvilke ordninger er det som gjør dette mulig?

Samferdselsdepartementet trekker i første rekke de store linjene gjennom overordnet transportplanlegging som gjelder for alle samferdselssektorer. Heller ikke Sverige har øremerket tilskudd til kollektivtrafikken.

Det er imidlertid opprettet *langsiktige finansieringsordninger* som gjør det mulig å finansiere større infrastrukturbygginger for kollektivtrafikken. Staten og kommunene deler 50 - 50.

En sentral institusjon i lokal og regional transportpolitikk er ordningen med *trafikkhövedsmenn og lenstrafikkselskap*. Flere sider ved denne organiseringen er interessant: Trafikkselskapene blir eid av kommunene og lenene i fellesskap, noe som gir kommunene et langsiktig og strukturert engasjement i kollektivtrafikken. Organiseringen virker disiplinerende og strukturerende på kommunene. Disse selskapene har etter hvert bygget opp stor kompetanse, og kan dermed matche plankompetansen i veiverket. Det er dermed en sterkere balanse mellom sektorene enn i Norge. Disse selskapene har først og fremst en rolle som bestiller, mens selve kollektivselskapene er "degradert" til utøvere innen et anbudssystem.

Et annet poeng er at lenet og lenselskapene har ansvaret for *både* buss og lokal jernbanedrift. Dette har gjort det lettere å se buss og jernbane i sammenheng. Det finnes flere eksempler på at lensnivået har satset på utbygging av lensjernbane. SJ har alltid blitt opplevd å være lite interessert i lokal jernbanedrift.

Kommunene har også her viktige oppgaver innen arealplanlegging og parkering. En viktig forskjell i forhold til Norge er at alle kommuner over en viss størrelse har ansvar for alt veinett innen kommunens grenser (bortsett fra stamveier). En annen forskjell er at kommunene jevnt over er mye større i geografisk utbredelse enn i Norge. En kommune som Jönköping utgjør f.eks et areal tilsvarende hele Nord-Jæren. Dette gjør det mulig å unngå en del av de samordningsproblemene som vi har sett i Norge.

Vegverket har omtrent samme organisasjonsform, profesjonssammensetning og målsettinger som i Norge, men virker mer oppdatert når det gjelder utviklingen i andre trafikksektorer.

Samlet sett har lokale og regionale myndigheter et godt grunnlag for å kunne utøve en samordnet transportpolitikk ut fra lokale prioriteringer. F.eks. har Jönköping foretatt en bevisst satsing på kollektivtrafikk og sykkel. Konklusjonen er at det synes lettere å få iverksatt en alternativ lokal transportpolitikk enn i Norge gitt at det er *politisk vilje* til stede. I Linköping var det på den andre siden mye som tyder på at en vil nedprioritere kollektivtrafikken.

### **9.3 Nederland - samordning på statlig nivå**

I utgangspunktet har, eller rettere sagt hadde, Nederland et enhetlig system basert på *sterk statlig styring* med et omfattende nett av virkemidler og tiltak. Samordningsoppgavene ble i stor grad lagt på statlig nivå, både når det gjelder kollektivtrafikk, jernbanedrift og større infrastrukturprosjekter. Politikktutforming i denne typen system foregår i stor grad gjennom *standardisering* (Strand 1978).

Rammen for utøvelse av en areal- og transportpolitikk er et tett befolket og lite land. Dette gir grobunn for et sterkt statsapparat. Men som vi snart skal se har dette også resultert i et forvaltningsapparat som er stort og mektig, men maktesløst mht. å håndtere mange av transportoppgavene, fordi systemet har blitt for sektorisert og uoversiktlig, og fordi partene har problemer med å samarbeide.

Systemet er nå inne i en omfattende endringsprosess, både gjennom en økende desentralisering av beslutningsmyndighet til regionalt og lokalt nivå, en begynnende



privatisering i kollektivtrafikken, og en stadig mer omfattende tendens til eksperimentering og forsøksvirksomhet. Situasjonen mht. til organiseringen av transportpolitikken er derfor utover på 1990-tallet mer og mer preget av ulike unntaksordninger, prosjekter og forsøk, som gjør at situasjonen kan være nokså forskjellig fra sted til sted.

Metodisk representerer dette et visst problem. Hva er det egentlig vi sammenligner?

Strukturen i lokal transportpolitikk ser slik ut:

Staten, ved Transportdepartementet har hatt et klart ansvar for kollektivtrafikk gjennom øremerking av tilskudd til kollektivtransport. I tillegg finnes en rekke statlige ordninger som virker strukturerende på kollektivtrafikken. Nasjonale myndigheter har tradisjonelt dekket underskuddet i lokal kollektivtrafikk, men det er nå vedtatt at staten bare skal dekke 50 % av kostnadene. Andre eksempel er at det for noen år siden ble innført et nasjonalt og landsdekkende billettsystem, og en nasjonal finansiering av kollektivreiser for studenter (finansiert av utdanningsdepartementet).

Det er også en utstrakt bruk av styring gjennom innføring av prinsipper og retningslinjer som lokalforvaltningen forutsettes å anvende, f.eks. ABC-planlegging. Det er et velorganisert og hierarkisk system for fysisk planlegging, men foreløpig ikke noe tilsvarende for transportplanlegging). Det utarbeides en nasjonal, overordnet transportplan med nasjonale målsettinger, der ulike transportoppgaver forsøkes sett i sammenheng. Det er nå planer om innføring av veiprising som et nasjonalt tiltak.

Det nasjonale veiverket (Rijkswaterstaat) er organisert som statlig lokalforvaltning på fylkesnivå, og er direkte underlagt departementet. Dette organet har ansvaret for statlig veiinfrastruktur, og bidrar med tilskudd til fylkesveier, men har mistet innflytelse over jernbaneutbygging. Organet har klare oppgaver, stor fagkompetanse og kontroll over virkemidlene.

Provins-, eller fylkeskommunalt nivå, har først og fremst ansvar for overordnet areal- og transportplanlegging og fylkesveier, men har ellers tradisjonelt hatt liten innflytelse over lokale transportoppgaver. Dette forholdet er nå i ferd med å endre seg, ved at det fylkeskommunale nivået blir tildelt nye oppgaver.

Kommunene har i praksis stor autonomi når det gjelder parkeringspolitikk, og sterk innflytelse på arealplanlegging. De 9 største byene har selv ansvaret for kollektivtrafikk, mens det i resten av landet er et statlig eid monopol som fram til nå har hatt ansvaret for dette. Kommunene har hatt stor autonomi mht. ruteplanlegging, frekvens osv. selv om det er staten som har stått for finansieringen.

Hvilke muligheter representerer dette systemet for å føre en helhetlig transportpolitikk?

Det er blitt gjort en del bestrebelser på statlig plan for å få til en bedre samordning mellom de ulike sektorene. Den nasjonale transportplanen ble lagt fram som et felles dokument fra samferdselsminister og planleggings- og miljøminister. Og for noen år siden ble de ulike infrastrukturfondene slått sammen, med mulighet for å se vei og jernbane i sammenheng. Det er alt i alt en høy grad av oppmerksomhet rundt problemene, men likevel synes det å være en allmenn oppfatning at systemet ikke er i stand til å ivareta behovet for lokal samordning.

Det ble derfor opprettet s.k. *transportregioner* rundt noen av de største byene. Ideen var å la kommunene "dele problemer og virkemidler". Kommunene i Holland er små i geografisk utbredelse, og det har derfor i mange år vært problem med å få i stand interkommunalt samarbeid, spesielt rundt de større byene. Disse fikk en klar forvaltningsmessig status og ble tildelt ansvar for oppgaver både fra kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Med andre ord omfattende oppgaver som i utgangspunktet gir mulighet til å samle ansvaret på ett sted. Erfaringene har imidlertid ikke vært spesielt gode, og det er nå er vedtatt at denne ordningen skal opphøre.

Erfaringene fra både byene Groningen og Utrecht er at det både finnes vilje, og til en viss grad praktiske muligheter for å utforme en alternativ transportpolitikk ut fra lokale prioriteringer. Groningen innførte på 70-tallet klare restriksjoner på bilbruk i indre by, og har etter dette hatt begrensning i bilbruk og tilrettelegging for myke trafikanter som en langsiktig linje i planarbeidet, med f.eks. bruk av "park- and ride"-prinsippet, og en bevisst tilrettelegging for sykkelbruk og kollektivtrafikk.

Utrecht har også presentert en rekke nye tiltak for en alternativ transportpolitikk. Det er laget omfattende planer der parkering, biltrafikk, og kollektivtrafikk sees i sammenheng, bl.a ved bruk av trafikkovervåking og trafikkinformasjon, parkeringsmuligheter i tilknytning til jernbane, med mulighet for overgang til kollektivtransport inn til sentrum. Problemet her er bl.a. at kommunale planer og vedtak ikke er samkjørt med veimyndighetene. Vegmyndighetene har vedtatt en omfattende utbygging (dobling) av veikapasiteten uten å ta hensyn til kommunale planer. Et annet problem er at lokale og statlige myndigheter har inngått avtaler om en omfattende boligbygging rundt byen, men uten at det er gjort tilsvarende avtaler med staten om utbygging av samferdselen.

## 9.4 Forskjeller og likheter

Det kan diskuteres hvorvidt det er forskjellene eller likhetene som dominerer når vi sammenlikner de forskjellige landene.

Et trekk er at *hovedmønsteret* for ansvarsdelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene i store trekk er likt. Ansvarsdelingen følger et relativt logisk mønster, der statlige myndigheter i hovedtrekk tar seg av de overordnede oppgavene, mens lokale myndigheter tar seg av de nære og detaljerte oppgavene, som lokale veier, sykkelstier osv. Et annet trekk er at myndighet for vei- og infrastruktur er under statlig kontroll og utgjør en s.k. dominant sektor innenfor samferdselssystemet. Dette betyr at det i stor grad er veimyndighetene som legger premissene for utviklingen i de andre delene av samferdselssystemet.

Det er likevel også enkelte forskjeller i dette hovedmønsteret. En viktig forskjell mellom landene er at Sverige har styrket den regionale samordningsfunksjonen, mens Nederland karakteriseres av at samordningen utføres på nasjonalt nivå. Imidlertid er også Nederland i ferd med å styrke det regionale forvaltningsnivå sin samordnede rolle.

## 9.5 Oppsummering - hva har vi lært?

Generelt skal man selvsagt være forsiktig med å overføre erfaringer fra andre land over til norske forhold. Det denne gjennomgangen kan bidra med er for det første å vise *at* det finnes alternativer til den norske modellen for samferdselspolitikk, samtidig som det går an å vise hva som er mulige *konsekvenser* av ulike modeller.

En viktig lærdom er at mange av de grunnleggende problemene knyttet til norske forhold også finnes i andre land, som både har noe annerledes styringsstruktur, og en annen samferdselsstruktur enn oss. Dette indikerer at problemet ikke bare handler om organisering og bruk av forvaltningsmessige virkemidler, men bl.a. grunnleggende verdier f.eks. knyttet til synet på bilen som framkomstmiddel.

Ingen av landene har fullt ut funnet fram til en organisering som legger til rette for ivaretagelse av helhetssyn mellom de ulike transportoppgavene. Likevel kan den svenske modellen, med en klarere ansvarsdeling mellom forvaltningsnivåene, delegering og oppgradering av lokalnivået, indikere en retning å gå også for vårt eget land. Her må en imidlertid ikke glemme å ta hensyn til at forutsetningene er forskjellige i de to landene.

En hovedkonklusjon er at lokale myndigheter er i stand til å ivareta samordningsbehovene så fremt de får hånd om virkemidlene og besitter tilstrekkelig kompetanse. Det *er* i alle land (i større eller mindre grad) et handlingsrom som ikke blir utnyttet.

Dersom statlige myndigheter ønsker en omlegging av transportpolitikken kan en strategi være å styrke *det lokale og regionale forvaltningsnivået*. Dette vil samtidig kreve en omlegging av statlig organisering og virkemiddelbruk. Det vil føre for langt å gå i detalj her, men aktuelle tiltak kan f.eks. være å gi muligheter for overføring av økonomiske midler fra veisystemet til *drift* av kollektivtrafikken (bompenger eller veiprising). Et radikalt forslag ville være å nedlegge de statlige fylkes-veikontorene i sin nåværende form, legge ansvaret under folkevalgt fylkeskommunal styring, og dermed samle alt ansvaret på en hånd.

Samtidig er det viktig å være klar over at en desentralisert modell åpner for større forskjeller. Erfaringene kan tyde på at samferdselsoppgaver taper terreng når lokale myndigheter må prioritere mellom støtte til kollektivtrafikk og helse. Utfordringen for staten blir derfor å desentralisere samtidig som en utformer incentivsystemer for en lokal satsing som ivaretar helhets- miljøhensyn.

## 9.6 Organisering er viktig - politisk vilje avgjør

Noen trekk synes å gå igjen i byområder som har fått til omlegginger av transportpolitikken:

- En organisering som legger til rette for å se transportoppgavene i sammenheng
- Politisk vilje
- Langsiktig tenking

- Evne til å finne sine egne løsninger

Studien viser at en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å løse problemene i lokal samferdselspolitikk er å samle ansvaret på lokalt nivå. I tillegg er det viktig å ta hensyn til betydningen av *politisk vilje*. Erfaringene fra alle tre landene viser at det (i varierende grad) er et lokalt handlingsrom. Man skal derfor være forsiktig med å overdrive betydningen av institusjonelle forhold. Den perfekte organiseringen finnes ikke. En leting etter den ideelle forvaltningsmodell og de rette verktøy kan virke hemmende. Spørsmålet må heller bli hvordan man kan utforme et system som setter lokale myndigheter i stand til å fatte sine egne valg, og hvordan sentrale myndigheter kan bygge opp under dette gjennom incentivstrukturen.

Vi har også sett at i de kommunene som kan karakteriseres som vellykkede på dette området ligger det en langsiktig og tålmodig innsats bak. Samtidig har vi sett at de byene som har klart å få til en ny kurs har fått til dette gjennom å lage sin egen oppskrift, uten å kopiere andre. Det er en framherskende tendens i offentlig forvaltning til å drive utvikling og omorganisering gjennom kopiering av "vellykkede" prosesser andre steder. En slik tilnærming skal selvsagt ikke avskrives, men vil være bortkastet uten at det samtidig er faglig substans og politisk vilje i bunn. De tilsynelatende begrensede virkningene av f.eks. ABC-prinsippet i fysisk planlegging i Nederland illustrerer hvorfor en skal være forsiktig med ukritisk å kopiere organisasjonsprinsipper og modeller fra andre land.

Perspektivet for prosjektet har vært å studere samferdselssektoren "innenfra", ved å kartlegge ansvarsdeling og organisering i /mellom de ulike aktørene som utgjør organisasjonsfeltet samferdselspolitikk. Det kan diskuteres hvorvidt en slik tilnærming gir tilstrekkelig grunnlag for å forstå drivkreftene bak politikken. Vi har bl.a. sett at adferd og beslutninger på andre sektorer og samfunnsområder legger føringer på samferdselspolitikken. Når det f.eks. har vist seg så vanskelig å redusere bilbruken i Nederland har dette også sammenheng med at finansdepartementet er motstander av å lage for sterke begrensninger på bilbruken.

En annen begrensende faktor, som ligger noe utenfor det institusjonelle perspektivet, ligger i *markedsmessige forhold*. Mens offentlig politikk har som mål å begrense bilbruken, støtter private bedrifter opp om et transportsystem basert på privatbilisme gjennom gunstige bil-avtaler og fri parkering. Felles for alle tre land er at de er liberale demokratier. Konkurransen mellom kommuner om å trekke til seg bedrifter er et viktig trekk som går igjen. Kommunene har derfor en tendens til å legge til rette for parkering og bilbruk. Selv med det sterke fokuset som nederlandske myndigheter har lagt på ABC-planlegging har dette bare hatt begrenset gjennomslag i praksis. Folks ønske om å kjøre bil framfor å bruke kollektivtrafikken synes å være et gjennomgående kulturtrekk i alle land. Beslutninger i den private markedssfæren legger klare føringer på offentlig politikk. Mange firma betaler f.eks. ansattes bilbruk, eller legger press på myndigheter om utbygging av veier som forutsetning for etablering. Betydningen av den offentlige politikken kan derfor synes å være "dømt" til å være å reparere konsekvensene av utviklingen i markedssfæren.

## Litteratur:

- Andeweg, Rudy B. og Galen A. Irwin: "Dutch Government and Politics". MacMillan
- Ahlstrand, Ingemar (1995): "Från särinteresse till allmäninteresse", SNS Förlag Stockholm.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990): "Kan organisationsformer väljas?" i Nils Brunsson og Johan P. Olsen (red): Makten att reformera, Carlssons Stockholm.
- Brunsson, Nils, A. Forsell og H. Winberg (1989): "Reform som tradition. Administrative reformer i Statens Järnveger". Stockholm.
- Castensson, Reinhold (1992): "Infrastrukturen, förvaltning, kommunikationer, energi", Sveriges Nationalatlas, Lindköping.
- Egeberg, Morten, Johan P. Olsen og Harald Sætren (1978): "Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat" i Johan P. Olsen: Politisk Organisering, Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1994): "Institusjonelle faktorer og politikkutforming". Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift nr 3: 271-88.
- Flåm, Laila Beck (1989): "Problemløsning i samferdselssektoren", Hovedoppgave Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap, Bergen.
- Hauge, Jarleiv og Einar Leknes (1993): "Kollektivtrafikk som politisk og administrativt styringssystem". RF Rapport nr 68, Stavanger.
- Holsen, Terje (1995): "Kjøpesentra som kommunale beslutningsproblemer" i Tidsskrift for Samfunnsforskning nr 3: 339-361.
- Klausen, Jan Erling, Vibeke Johnsen og Inger Marie Stigen (1995): "Lokal transportpolitikk - betydningen av institusjonelle forhold". NIBR Notat nr 114, Oslo.
- Koelble, Thomas A. (1995): "The New Institutionalism in Political Science and Sociology". Comparativ Politics.
- Lane, Jan Erik (1995): "EØS-systemet fra en kommunaløkonomisk synsvinkel" i Johan From og Per Stava: "EØS og lokalforvaltningen". Kommuneforlaget, Oslo.
- Lauridsen, Henning, Øystein Engebretsen, Jon I. Lian, Johanna Ludvigsen og Inger Spangen (1995): "Strategisk vegplanlegging - oppsummering av erfaringer med strategisk planlegging", TØI rapport nr 316/1995.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions, The Free Press New York.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1993): Institutional Perspectives on Governance, LOS-notat nr 15, Bergen.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1994): Institutional Perspectives on Political Institutions, Arena Working paper nr 2, Oslo.

- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991): *Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Nyborg, Karine og Inger Spangen (1996): "Politiske beslutninger om investeringer i veger", TØI notat 1026/96.
- Olsen, Johan P. og B. Guy Peters (1994): "Lessons from Experience - Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies". Arena Working Paper nr 3, Oslo.
- Olsen, Johan P. (1992): "Analyzing Institutional Dynamics". *Statswissenschaften und Staatspraxis* 2: 247-271.
- Olsen, Johan P. (1995): "Europeanization and Nation - State Dynamics". Arena Working Paper nr 9, Oslo.
- Opedal, Ståle Harald og Hilmar Rommetvedt (1995): "Miljølobbyisme og nærings-korporatisme? Norske miljø- og næringsorganisasjoners politiske påvirkning" i *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr 3.
- Petersson, Olof (1989): "Maktens Nätverk", Carlssons, Stockholm.
- Powell, Walter W. og Paul J. DiMaggio (1991): "The New Institutionalism in Organizational Analysis". The University of Chicago Press, Chicago.
- Rommetvedt, Hilmar (1995): "Personalressurser, aktivitetsnivå og innflytelses-muligheter i et Storting i vekst" i *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* nr 4.
- Roness, Paul G. (1995): "Struktur og handling ved organisasjonsendringar", i *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* nr 3.
- Ruin, Olof (1982): "Sweden in the 1970s: Policy-Making Becomes More Difficult", i Jeremy Richardson : "Policy Styles in Western Europe", George Allen & Unwin, London.
- Røe, Per Gunnar og Inger Marie Stigen (1995): "Kollektivtrafikken - velferds- eller miljøpolitikk". NIBR Rapport nr 9, Oslo.
- Spangen, Inger (1995): "Institusjonelle forutsetninger for en miljørettet samferdsels-politikk". TØI Rapport nr 306, Oslo.
- Strand, Arvid (1993): "Satsing på samferdsel - bypolitikk eller distriktspolitikk?" i *Regionale Trender* nr. 1, Oslo.
- Selstad, Tor (1995): "Nordens kommende infrastruktur-boom" i *NordRevy* nr 6.
- Wyller, Thomas og Kari Bruun Wyller (1977): "Samferdsel og samfunn", Gyldendal, Oslo.

*Offentlige dokumenter:*

**Norge:**

NOU nr 30 1977: "Norsk samferdselsplan".

NOU nr 23 1993: "Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen".

St.mld. nr 37 1979-80: "Om en norsk samferdselsplan".

St.mld. nr 47 1991-92: "Norsk Luftfartsplan 1993-97".

St.mld. nr 4 1992-93: "Langtidsprogrammet 1994-97".

St.mld. nr 34 1992-93: "Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97".

St.mld. nr 35 1992-93: "Norsk jernbaneplan 1994-97".

St.mld. nr 32 1995-96: "Om grunnlaget for en norsk samferdselspolitikk".

**Sverige:**

Regeringens Proposition nr 50 1987-88: "Trafikpolitiken inför 90-talet".

SOU nr 27 1995: "Regional framtid - slutbetänkande av Regionberedningen".

Landstingsförbundet (1994): "Regionalt folkstyre".

**Nederland:**

Annual report on transport in the Netherlands 1994. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Second transport structure plan. Part d: Government decision.