

Jarleiv Hauge og Einar Leknes

**Kollektivtrafikk som politisk og administrativt
styringsproblem**

RF 68/93

Forprosjektrapport

Rapport nr.:
RF 68/93

Tilgjengelighet:
Rapport: Åpen
Tittelside: Åpen

Prosjekt:
Kollektivtrafikk og politikk

Dato: 19.3.93

Antall sider: 51

**Oppdragsgiver/
finansieringskilde:**
Norges forskningsråd, avdeling
NORAS

Prosjektansvarlig: Jarleiv Hauge

Prosjektnr.: 813060

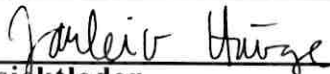
Tittel: Kollektivtrafikk som politisk og administrativt styringsproblem
Forfatter(e): Jarleiv Hauge og Einar Leknes

Resymé:
Dette er rapporten fra forstudien til et forskningsprosjekt som setter søkelyset på betydningen organisatoriske og politiske forhold spiller for lokal kollektivtrafikk. Hensikten med forprosjektet er å legge grunnlaget for det videre arbeidet med prosjektet. I forprosjektet har vi forsøkt å kartlegge hvordan kollektivtrafikken blir organisert og håndtert i tre byområder; Stavanger-Sandnes, Trondheim og Oslo. Hvilken rolle spiller lokale politiske og forvaltningsorgan i utformingen av kollektivtrafikken? Hvilke problemer skaper dagens organisering av kollektiv- og samferdselssektoren? En langsiktig problemstilling for prosjektet er hvorvidt det er politisk vilje eller selve organiseringen som forklarer forskjellene mellom ulike byområder.

English summary:
This is a report from a pilot-study which highlights the role political and organizational factors play within the public transport sector. The purpose of the report is to lay the groundwork for a more comprehensive study of these matters. In the study we examine how local public transportation is organized and handled in three urban areas in Norway. What kind of problems are created by the way the local transport is organized? A long-term approach to this theme is whether it is political power or organizational problems that explains the differences between different urban areas.

Emneord:
1. Kollektivtrafikk
2. Organisering
3. Politikk

ISBN: 82-7220-467-3


Prosjektleder


Direktør, RF-Samfunn

1. INNLEDNING, METODE OG PROBLEMSTILLINGER.....	2
1.1. Innledning	2
1.2. Teoretisk utgangspunkt og problemstillinger.....	3
1.3. Metodisk opplegg.....	4
1.4. Videre oppbygging av rapporten.....	6
2. BAKGRUNN: 80-ÅRENES UTVIKLING I LOKAL SAMFERDSEL.....	7
3. KOLLEKTIVTRAFIKKEN I STORBYOMRÅDENE STAVANGER- SANDNES, OSLO OG TRONDHEIM	11
3.1. Stavanger	11
3.2. Oslo.....	12
3.3. Trondheim.....	14
3.4. Oppsummering.....	16
4. POLITISKE OG ORGANISATORISKE FORHOLD I BYENE.....	18
4.1. Stavanger	18
4.1.1. Prioritering og politisering	18
4.2.2. Organisering og samarbeid.....	21
4.2. Trondheim.....	25
4.2.1. Prioritering og politisering	25
4.2.2. Samarbeid og løsninger.....	29
4.3.3. Trondheims oppfølging av TP10.....	31
4.3. Oslo.....	34
4.3.1. Organiseringen i Oslo er spesiell	34
4.3.2. Prioritering og politisering	35
6.3.3. Samarbeid og løsninger.....	37
4.3.4. Styringen av Oslo Sporveier.....	40
5. OPPSUMMERING OG DRØFTING. HVA HAR FORPROSJEKTET LÆRT OSS?	43
5.1. Oppsummering.....	43
5.2. Drøfting: Hva er problemet?.....	45
5.3. Videreføring av prosjektet	49
LITTERATUR	50

1. INNLEDNING, METODE OG PROBLEMSTILLINGER

1.1. Innledning

Det har i løpet av de senere årene vært rettet en økende oppmerksomhet mot spørsmål og problemer knyttet til kollektivtrafikken i det norske samfunnet. Stadig oftere hevdes det i offentlige dokumenter, og den generelle samfunnsdebatten at kollektivtrafikken bør styrkes på bekostning av bilbruken. I denne forbindelse er det ofte fysiske, strukturelle og økonomiske faktorer som trekkes fram som forklaringer på at en relativt liten andel av lokaltrafikken foregår kollektivt. F.eks. at utbyggings- og bosettingsmønsteret, kombinert med pris på henholdsvis bensin og bussbillett, favoriserer bilbruk på bekostning av kollektivtrafikk.

Det er sjelden at **politiske** og **organisatoriske** faktorer blir trukket fram når kollektivtrafikken blir diskutert, hverken som forklaringsfaktor eller som løsning. F.eks. viser evalueringen av transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10) at det var liten oppmerksomhet omkring organisatoriske tiltak i forbindelse med planprosessene (Sandelien 1992). En antakelse som ligger til grunn for denne studien derimot, er at politiske og administrative aktørers **vilje** og **handlinger** er sentrale faktorer for å forstå utviklingen i kollektivtrafikken. Dette kan betraktes som bakenforliggende forklaringer til ulikheter i satsingen på kollektivtrafikken i norske byområder.

Utgangspunktet for denne forprosjektrapporten er en forestilling om at politiske faktorer er viktige for å forstå tilbudet i kollektivtrafikken. Kollektivtilbudet er forskjellig fra byområde til byområde. I forprosjektet ønsker vi derfor å kartlegge hvordan kollektivtrafikken er organisert i disse byområdene. Hvordan håndterer og løser lokale myndigheter disse spørsmålene? Hvilken rolle spiller lokalpolitiske organ i utviklingen av kollektivtrafikken? Hvilke problemer skaper den politiske og administrative organiseringen av kollektivsektoren med hensyn til å lage gode kollektivløsninger?

Rapporten er resultatet av en forstudie til et mer omfattende prosjekt. Hensikten med forprosjektet er å sette søkelyset på disse spørsmålene for å komme på sporet av problemstillinger som kan forfølges i en noe mer omfattende og langsiktig studie

Prosjektet er avgrenset på følgende måte: For det første er det den lokale kollektivtrafikken som står i fokus, altså trafikken innenfor en avgrenset bolig- og arbeidsmarkedsregion. Dette

gjør at f.eks. tog og flytrafikk stort sett faller utenom. For det andre har vi i forstudien valgt å konsentrere oss om storbyområdene, her avgrenset til Oslo, Stavanger-Sandnes og Trondheim.

1.2. Teoretisk utgangspunkt og problemstillinger.

Innenfor rammene av dette forprosjektet er det ikke mulig å trenge til bunns i temaet. Mye av hensikten med forstudien er å finne fram til fruktbare tilnærminger til hvordan dette problemfeltet kan studeres i en mer omfattende studie.

Det er statsvitenskap og organisasjonsteori som danner det teoretiske fundamentet. I forprosjektet vil de politiske og administrative institusjonene være de sentrale studieobjekt. Det er politikken og politiske beslutningsprosesser innenfor og "rundt" kollektivtrafikken som står i fokus. En grunnleggende antakelse er at politiske aktører har en selvstendig innvirkning på utfallet av offentlig politikk (Olsen 1988). Politikk sees her som organiserte forsøk på å styre samfunnsutviklingen.

Innenfor studiet av politiske beslutningsprosesser kan det grovt sett skisseres to ulike tilnærminger:

For det første kan utfallet av politiske beslutningsprosesser sees som et resultat av den **politiske styringskjede** (Olsen 1978). I dette perspektivet forutsettes det at det er uproblematisk å iverksette politiske vedtak. Politikere formulerer målsettinger, og administrasjonen sørger for at disse blir realisert. I henhold til dette synet vil det være en direkte sammenheng mellom politiske beslutninger og utfallet. Dette innebærer at trekk ved de politiske institusjonene vil virke bestemmende på utfallet av den offentlige politikken. I henhold til dette vil f.eks. den partipolitiske sammensetning av de aktuelle politiske institusjoner være en variabel som kan forklare utfallet. I henhold til dette perspektivet vil det også være en sammenheng mellom viljeserklæringer (f.eks. uttrykt i debatten eller gjennom partiprogrammer) og de endelige resultatene. Men mange års forskning har vist at det lett kan oppstå brudd på den politiske styringskjeden (Olsen 1978).

En annen tilnærming er derfor å fokusere på den **politiske organiseringen** i mer vid forstand. Dette innebærer at det legges vekt på såvel formell organisasjonsstruktur (Egeberg 1984, 1989) som mer uformelle aspekt ved samfunnsorganisasjonen. Perspektivet flyttes fra interne trekk ved de politiske beslutningsorgan i seg selv, til forholdet mellom disse. Dette innebærer at man i tillegg til å studere de politiske vedtak også studerer hvordan disse blir iverksatt (Berman 1978, Offerdal 1979, Sætren 1983). Det er ikke (nødvendigvis) noen klar

og direkte sammenheng mellom enkeltaktørers intensjoner og det endelige utfallet. I henhold til dette perspektivet blir utfallet av offentlig politikk betraktet som et resultat av handlinger fra en rekke halv-autonome enheter. Den politiske systemet kan betraktes som en rekke sektorer. Utfallet av den offentlige politikken vil være avhengig av hvordan sektorsystemet fungerer. Her vil både interne trekk ved den enkelte sektor såvel som forholdet mellom disse være viktig. Det vil derfor være nødvendig å kartlegge hvilke institusjoner som er sentrale innen sektorsystemet

I henhold til disse perspektivene vil vi reise denne langsiktige hovedproblemstillingen for prosjektet:

Er det politisk vilje eller politisk organisering som forklarer forskjeller i kollektivtrafikk-tilbudet?

I forprosjektet stiller vi disse spørsmålene:

- Hvilke forskjeller er det mellom ulike byområder når det gjelder satsing på og prioritering av kollektivtrafikk?
- Hvilken rolle spiller de politiske institusjonene - på kommunalt og fylkeskommunalt nivå - for utviklingen av kollektivtrafikken i disse områdene? Spiller lokalpolitiske og administrative organ en aktiv rolle i utformingen og utviklingen av kollektivtrafikken?
- Hvordan er kollektivtrafikken organisert? Hva kjennetegner kollektivtrafikken som sektor i den offentlige politikken?
- Hvordan samarbeider de ulike instansene med ansvar for kollektivtrafikk; veivesen, fylke, kommune osv.?

1.3. Metodisk opplegg

De data denne forprosjektrapporten er basert på kan deles i to grupper. For det første ble det gjennomført intervjuer med sentrale aktører innen kollektivtrafikk og samferdsel i tre

byområder. Oslo, Stavanger-Sandnes og Trondheim ble her valgt ut. I tillegg til intervjuene er mye av datainnsamlingen basert på dokumentstudier.

Malen for utvelgelse av informanter var at vi i hvert case plukket ut følgende intervjuobjekt:

- Fylkessamferdselssjef eller tilsvarende.
- Leder fylkessamferdselsstyre eller tilsvarende.
- Kommunepolitikere med ansvar for teknisk sektor.
- Kommunale planleggere.
- Ledelse i trafikksekskap.
- Veisjef i fylket.
- Annet, f.eks. representant for trafikksekskapenes fellesorganisasjon.

I alt er det gjennomført 21 intervju. Dette kan synes lite sett i forhold til temaets omfang. Men det er viktig å være klar over at dette er et forprosjekt. En mer grundig og uttømmende datainnsamling og analyse vil bli gjennomført i forbindelse med hovedprosjektet.

Informantene ble intervjuet etter en halv-strukturert intervjuguide. Dette vil si at noen spørsmål var ferdig formulert på forhånd, samtidig som det var rom for å følge opp tema og problemstillinger som dukket opp underveis. I denne type studie, et forprosjekt med et eksplorativt siktemål, er det spesielt viktig å ikke operere med et altfor fastlåst opplegg på forhånd. Gjennomføringen av datainnsamlingen artet seg dermed som en kontinuerlig prosess. I de første intervjuene fikk vi informasjon om problemer, vedtak, planer osv, som så ble nøstet videre på i de neste intervjuene. Intervjuene tok som regel mellom 1 1/2 og 2 1/2 time.

I tillegg har offentlige dokumenter av ulike slag vært til stor nytte underveis. Dette gjelder transportplaner, årsmeldinger, sakspapirer til kommunestyre m.m. I tillegg til denne type offentlige dokument har vi også samlet inn valgprogrammer for siste valg til kommunestyre og fylkesting. Dette for å få et første inntrykk av i hvilken grad kollektivtrafikk er et viktig spørsmål på den politiske dagsorden i disse byområdene.

1.4. Videre oppbygging av rapporten

Den videre oppbygging av rapporten er slik: Først vil vi i kapittel 2 foreta et tilbakeblikk på den generelle utviklingen innen lokal kollektivtrafikk i løpet av de siste årene. Hvordan kan problembakgrunnen for kollektivtrafikken beskrives i dag? I kapittel 3 tar vi for oss de 3 byområdene, og ser på hva som kjennetegner disse når det gjelder en del trekk ved kollektivtrafikken. Kapittel 4 er rapportens hoveddel. Her prøver vi å få et innblikk i hva som kjennetegner kollektivtrafikken som politikkområde i de tre byområdene. Til slutt blir forskjellene oppsummert og drøftet i kapittel 5. Her blir også noen tema for videre oppfølging av forprosjektet diskutert.

2. BAKGRUNN: 80-ÅRENE'S UTVIKLING I LOKAL SAMFERDSEL

I dette kapitlet skal vi se litt nærmere på den generelle situasjonen innenfor den lokale kollektivtrafikken i Norge. Hvordan har kollektivtrafikken utviklet seg de siste årene? Hvilke problemer blir opplevd i forbindelse med kollektivtrafikken? Dette danner bakgrunnsteppet for de spørsmålene vi tar opp i rapporten.

I løpet av de siste årene har det vært en økende oppmerksomhet omkring og interesse for kollektivtrafikkens betydning i samfunnet. Både fra opinionen og fra myndighetene har det kommet krav og signaler om at kollektivtrafikken bør ha en mer framskutt plass i transportmønsteret. For det første er et motiv for en styrket kollektivtrafikk å løse transportproblemene. Særlig gjelder dette i og rundt våre største byer. For det andre har det i relasjon til den økende miljødebatten vært pekt på at styrking av kollektivtransporten kan være et virkemiddel for å redusere luftforurensingen. En overgang til mer bruk av kollektive transportmidler er også betraktet et virkemiddel for å få ned antallet trafikkulykker. Satsing på kollektivtrafikk kan også betraktes som et sosialpolitisk og fordelingsmessig tiltak. Vi vet at det særlig er unge, eldre, kvinner og ikke-yrkesaktive som er avhengige av kollektivtrafikken (Stangeby 1987). Selv om bilbruken har øket sterkt i omfang de siste årene, er fortsatt en høy andel av befolkningen avhengig av kollektive transportmidler. Uansett hvor mange biler det finnes, regner man med at ca. 1/3 av befolkningen vil ha behov for andre transportmidler.

I regionalmeldingen (St.meld. nr. 29 1988-89) og Norsk veg- og vegtrafikkplan (St.meld. nr. 32 1988-1989) blir det gitt signaler om at privatbilbruken i byene bør begrenses, samtidig som kollektivtrafikken prioriteres. Et virkemiddel i forbindelse med dette har vært arbeidet med samlede transportplaner i de ti største byområdene (TP10), som har foregått i perioden 1989-1992. På lengre sikt blir det varslet en omlegging av virkemiddelbruken i samferdselspolitikken.

På tross av denne generelt økende bevisstheten har kollektivtrafikken vist en jevn nedgang det siste ti-året. Spesielt er denne nedgangen stor i byene. Alle de ti største byområdene hadde en nedgang i antallet kollektivreiser på 1980-tallet. Mellom byene finner vi imidlertid til dels store variasjoner. Sterkest var denne tendensen i Bergen, med en nedgang på 25% fra 1982 til 1989. Oslo var den av de større byene med størst stabilitet, nedgangen i dette tidsrommet var her 5% (Stangeby m.fl. 1991). Denne tendensen er ikke noe særnorsk fenomen, men går igjen i de aller fleste nordiske byer (Lerstang 1990). Enkelte opplysninger tyder på at den sterke nedgangen har stoppet opp for noen av byene sitt vedkommende, men det er likevel usikkert hvilken utvikling vi vil få utover på 1990-tallet. Svenske prognoser tyder f.eks. på at det ikke kan ventes noen vesentlig økning i kollektivtrafikken de nærmeste par ti-år (Stangeby m.fl. 1991). Mange mener derfor at den viktigste utfordringen for kollektivtrafikken framover er å holde antallet kollektivreiser på et stabilt nivå.

Nedgangen i kollektivtrafikken skyldes en rekke forhold, som henger sammen og gjensidig påvirker hverandre. Det dreier seg her først og fremst om økonomiske, strukturelle og verdimessige faktorer.

En viktig **økonomisk** drivkraft bak utviklingen er den sterke økningen i bilbruken. Fra 1975 til 1987 økte f.eks. antallet personbiler med mellom 48 og 95% i de ti største byregionene (Nielsen og Vibe 1990). Samtidig har rammebetingelsene for henholdsvis biltrafikk og kollektivtrafikk endret seg. F.eks. økte realprisen for kollektivreiser med 75%, mens realprisen på bensin ble redusert med 30% i løpet av 1980-tallet (Norheim 1990). Fra midten av 1980-tallet har de offentlige tilskuddene til kollektivtransport blitt til dels kraftig redusert i mange byområder. I Trondheim falt f.eks. tilskuddet pr. passasjer fra kr. 7.50 til kr. 3.50 i perioden 1984 til 1989 (Nielsen og Norheim 1990). I samme tidsrom har også nedgangen i kollektivtrafikken vært sterkest.

Også mer **strukturelle** utviklingstrekk har bidratt til å styrke denne utviklingen. Den sterke økningen i bilbruken henger gjensidig sammen med utviklingen i utbyggingsmønsteret og reisemønsteret i byområdene. Folk kan nå bo lenger borte fra sin arbeidsplass enn det som har vært vanlig tidligere. Dette øker i sin tur avhengigheten av bilen. Samtidig er dette med på å gjøre det vanskeligere å drive en rasjonell kollektivtrafikk. Selskapene må betjene et større areal, og kjører derfor flere km. pr. passasjer enn før. Denne situasjonen fører til at det må settes inn større ressurser for å opprettholde et like godt tilbud som før. Dette peker i retning av et behov for å se arealplanlegging og transportplanlegging mer i sammenheng. Hittil har dette viste seg vanskelig å gjennomføre i praksis.

Vi vil også hevde at denne utviklingen henger sammen med en del grunnleggende **verdi-** og **holdningsmessige** endringer det siste ti-året. Bilen har alltid hatt stor verdi som frihetssymbol i Norge. Dette falt utover på 1980-tallet sammen med en generell utvikling mot mer tiltro til private løsninger på bekostning av kollektive løsninger. Utviklingen i dette ti-året kan oppsummeres som "offentlig fattigdom - privat rikdom". På 1980-tallet var det ikke det samme klima for offentlige tjenester som tidligere. Samtidig som kollektivtilbudet mange steder ble dårligere, skjedde det en markert økning i privat forbruk. Og i de største byområdene ble det i denne perioden vedtatt veiutbyggingsplaner til en verdi av mange milliarder kr. for å bedre framkommeligheten for bilene.

Hvilke **problemer** blir opplevd forbundet med å reise kollektivt i Norge i dag? Disse problemene kan både betraktes som årsak og virkning. Dels er problemene en årsak til at få reiser med kollektive transportmidler, dels er de en effekt av at det offentlige ikke har satset mer på tiltak for å styrke kollektivtrafikken.

For det første er et gjennomgående problem knyttet til kollektivtrafikkens **framkommelighet**. Man regner med at kollektivreiser i gjennomsnitt tar dobbelt så lang tid som bilreiser i de største byene (Sandelien 1992). Tett biltrafikk og forsinkelser på grunn av fysiske hindringer er f.eks. med på å øke den totale reisetid med kollektivtrafikken med 5-20% (Nielsen m.fl. 1989). Dette med på å redusere påliteligheten til kollektivmidlene, og fører til at mange foretrekker å bruke bil. Et annet problem er at f.eks. NSB sine nærtog i perioder opplever store forsinkelser som følge av manglende vedlikehold m.m.

For det andre er **bekvemmeligheten** et problem forbundet med kollektivtrafikk. Det er påvist at komfort påvirker folks valg av transportmiddel (Norheim og Nielsen 1990). For eldre, foreldre med barnevogn og handicappede kan kollektivtransport være problematisk. Særlig gjelder dette i perioder med rush-trafikk, noe som har sammenheng med hvordan man dimensjonerer tilbudet. I en undersøkelse i Oslo oppga ca 1/3 av de som brukte kollektive transportmidler til arbeidet problemer med ulemper med å reise i rush-trafikken. Tilsvarende andel blant de som gikk eller syklet var 13% (Nielsen og Hjorthol 1989). Et annet problem her er bekvemmelighet på terminaler og holdeplasser.

Et tredje problem er knyttet til **tilgjengelighet**. Buss og bane har tradisjonelt vært bygd ut for å dekke transportbehovet mellom ulike bydeler eller lokalsamfunn, og et lokalt eller regionalt senter. Dette kalles gjerne et radiært transportmønster. Så lenge alle bare reiser mellom hjemsted og sentrum er ikke dette noe problem. Dagens arealbruk og utbyggingsmønster rundt de større bysentra har imidlertid ført til et økende behov for transport mellom ulike bydeler. Mangel på s.k. tangentruoter er et stort problem i mange

byområder. Det kan være store forskjeller i reisetid og rutehyppighet innenfor en region, alt etter hvor man er bosatt. Innenfor en byregion kan det være vanskelig å bo i en bydel, og reise kollektivt til arbeidsplassen, som ligger i en annen bydel.

For å lette på situasjonen, og få flere til å reise kollektivt, har det de aller siste årene blitt iverksatt en lang rekke tiltak rundt omkring i landets trafikkseksjoner. Tiltakene har gått på å rasjonalisere og effektivisere drift og rutemønstre, bedre framkommelighet ved hjelp av kollektivfelt, bygging av bedre ventrom og le-skur, lette på- og avstigning ved hjelp av tekniske innretninger, opprette mer fleksible transportløsninger (f.eks. gjennom minibuss) osv. I rapporten er det ikke etableringen av slike tiltak i seg selv som står i fokus. Det er mer korrekt å si at det er de politiske og organisatoriske forutsetningene for iverksettingen av disse som er tema for prosjektet.

Situasjonen innen lokal samferdsel blir altså kjennetegnet av at kollektivtrafikken har vært på vikende front de siste årene. Trafikkutviklingen har vist svikt de fleste steder, og kollektivtrafikken synes blant store deler av befolkningen å ha et dårlig omdømme. Samtidig som kollektivtrafikken har vært i tilbakegang er det i byområdene blitt foretatt veiinvesteringer for flere milliarder kroner. Men det er i dag tegn som tyder på at kollektivtrafikken er i ferd med å få større politisk oppmerksomhet.

3. KOLLEKTIVTRAFIKKEN I STORBYOMRÅDENE STAVANGER-SANDNES, OSLO OG TRONDHEIM

I dette kapittelet skal vi sette søkelyset på situasjonen innen kollektivtrafikken i de byområdene studien omfatter. Spørsmålene kan sees i relasjon til den mer generelle problembeskrivelsen som ble presentert i kapittel 2. De spørsmålene vi belyser her kan deles i to grupper. For det første spør vi hvordan trafikkmønsteret og kollektivtilbudet er organisert. Hvilke transportformer dominerer? Er det ett eller flere selskaper som står for tilbudet? Er disse privat eller offentlig eid? For det andre: Hvordan er nivået (antall reiser) på kollektivtrafikken, og hvordan har utviklingen vært i løpet av de siste årene? Hvor omfattende er de offentlige overføringene?

3.1. Stavanger

Stavanger er i tillegg til å være "hovedstad" i Rogaland også det naturlige regionale senter for Nord-Jæren området. Kommunene i denne regionen, Stavanger, Sandnes, Sola, Randaberg, Gjesdal, Klepp og Time utgjør i dag et integrert bolig- og arbeidsmarked. Etter åpningen av det s.k. RennFast kan også Rennesøy kommune inkluderes i "familien". Tilsammen er folketallet i dette området noe i overkant av 200 000. Det er byområdet Stavanger og Sandnes som står i fokus i studien, men det er også naturlig å trekke inn hele regionen i enkelte sammenhenger. Folketallet i Stavanger og Sandnes er ca. 145 000.

Det er buss som er det dominerende kollektive transportmiddelet i byområdet. Hverken Stavanger eller Sandnes har trikk e.l. Men jernbanen har utviklet seg til å bli et mer og mer reelt alternativ mellom Stavanger og tettstedene sørover mot Egersund. I forbindelse med de statlige, ekstraordinære kollektivmidlene har Jærbanen blitt rustet kraftig opp, noe som har resultert i en trafikkøkning i 1992 på omtrent 100%. I tillegg til kollektivtrafikken på vei og bane er det også en viss lokal kollektivtrafikk med ferjer og hurtigbåt til Ryfylke.

Busstrafikken i Stavanger / Sandnes- området er fordelt på 3 selskaper. Størst av disse er Stavanger og omegn Trafikkselskap (SOT), med omtrent halvparten av den samlede trafikken. De to andre selskapene, Sandnes Buss (SB) og NSB-bilruter er omtrent jevnstore. SOT er i hovedsak et privateid selskap, Stavanger kommune har f.eks. bare en eierandel på ca. 6-7% i dette selskapet. Dette selskapet dekker i hovedsak Stavanger, Sola og Randaberg. NSB-bilruter er en seksjon innen konsernet NSB, og dekker i hovedsak strekningen Stavanger - Sandnes. Sandnes Buss er egentlig en sammenslåing av to mindre selskaper, og har eksistert siden 1989. I tillegg til bytrafikken i Sandnes dekker dette selskapet også kommunene Gjesdal og Forsand. Disse tre selskapene har områdekonsesjon, men kjører til dels sine ruter innen samme område.

Både SB og SOT har i de senere år satset en del på s.k. bydelsbusser. Dette er små busser som kjører lenger inn i boligområdene enn vanlige busser.

Et særtrekk ved kollektivtrafikken i Stavanger-distriktet er at mange bedrifter, spesielt de store oljeselskapene, har opprettet ordninger med kollektiv arbeidsbuss for sine ansatte.

Kollektivtrafikkens andel av reisene i Stavanger og Sandnes er 7% (Sandelien 1992). I dette byområdet utgjør dermed kollektivtrafikken en av de laveste andelene av den samlede trafikken i hele landet. Biltrafikken har en andel på 55%, mens en så pass høy andel som 38% går eller sykler. Antallet kollektivreiser pr. innbygger var i 1990 ca. 90. Trafikkutviklingen har vist en jevnt synkende tendens i løpet av 1980-tallet, men ut fra årsberetninger fra selskapene er det mye som tyder på at trafikken nå er i ferd med å ta seg kraftig opp igjen.

Den offentlige satsingen på kollektivtrafikken er forholdsvis lav. Hver kollektivreise (buss) blir subsidiert med ca. 1 krone.

3.2. Oslo

Folketallet i Oslo var pr. 1.1.92 ca. 461 000 innbyggere. Oslo er i tillegg til sine funksjoner som hovedstad også senter for en bolig- og arbeidsmarkedsregion som omfatter over 1. mill. innbyggere. Daglig pendler det et stort antall arbeidstakere til / fra Oslo og omegnskommuner i Akershus, Buskerud, Vestfold, Østfold og Hedmark. Vi skal her først og fremst konsentrere oss om kollektivtrafikken i selve Oslo, og til en viss grad mellom Oslo og de nærmeste omegnskommunene.

I selve Oslo foregår så å si all intern kollektivtrafikk gjennom Oslo Sporveier A/S. Oslo Sporveier har områdekonsesjon for hele Oslo, med noen få unntak. Noen av selskapene fra distriktet rundt Oslo har konsesjon på enkelte ruter. Oslo Sporveier er i praksis et kommunalt eid selskap, idet Oslo kommune eier 99.8% av alle aksjene, de resterende aksjepostene er på private hender. I tillegg til sporveiene finnes det en rekke selskaper i distriktet rundt Oslo. Disse blir koordinert gjennom selskapet Stor Oslo trafikkselskap, som eies av Oslo, Akershus og staten. Utenom trafikken på buss og bane er det også en viss trafikk med båt i indre Oslofjorden.

Oslo kommune skiller seg klart fra de andre norske byene gjennom den strukturen som er etablert innen kollektivtrafikken. For det første er Oslo den eneste byen som fortsatt har satset på banegående trafikk i vesentlig omfang. Trikk og T-bane utgjør dermed en vesentlig del av det samlede tilbudet. F.eks. er det beregnet at banegående trafikk mottar omtrent 2/3 av det samlede tilskuddet til Oslo Sporveier. Alle de viktige forstedene i de østlige bydelene blir betjent av et velutbygd T-banenett. Det utbygde linjenettet representerer en verdi på 10-15 mrd. kr. i beregnede kostnader ved nybygging. En må anta at slike strukturelle forhold legger føringer på politikken i kollektivsektoren. F.eks. vil det være vanskeligere å legge ned eller redusere avgangsfrekvensene på en T-baneforbindelse enn en bussforbindelse

Oslo er også i internasjonal sammenheng spesiell, få byer på denne størrelse har et så godt utbygget trikk- og T-banenett. Videreutvikling av T-banen er et av de viktigste satsningsområdene til Oslo Sporveier. Dette innebærer bl.a. sammenknytting av de østlige og vestlige banene, forlengelse av eksisterende baner (f.eks. til Klemetsrud) og på lengre sikt oppretting av en T-banering. Også innen trikkedriften eksisterer det nå planer for nye ruter, gjennom bygging av den s.k. Vika-trikken.

For det andre blir man slått av at omfanget og satsningen på kollektivtrafikken er mye mer omfattende enn i alle de andre byene. De aller fleste kollektivrutene har f.eks. en avgangsfrekvens på minimum 15 minutter, og mange ruter har avgang oftere enn dette store deler av døgnet. Over stort sett hele byen er det lett å ta seg fram ved hjelp av kollektive transportmidler. Oversikter over reisemiddelfordelingen viser at Oslo også er den byen i landet med desidert høyest andel reiser på kollektivtrafikk. I 1989 var kollektivtrafikkens andel her **15%**.

Et annet uttrykk for kollektivtrafikkens betydning er antallet kollektivreiser pr. innbygger årlig. Også her skiller Oslo seg klart ut. I 1989 var f.eks. antallet kollektivreiser ca. 230, mens få andre byer hadde over 100 reiser pr. innbygger. Et interessant særtrekk her er at

mens dette tallet har gått til dels dramatisk ned i en rekke byer, så har Oslo klart å holde omfanget på kollektivreisene på et stabilt nivå det siste ti-året.

Oslo-området står også helt i særklasse når det gjelder den offentlige satsingen på kollektivtrafikken. Samlet i Oslo og Akershus var driftstilskudd til kollektivtransport 1494 mill.kr. (av dette utgjorde tilskuddet til Oslo Sporveier ca. 400 mill.kr.). Dekningsgraden, dvs. den andelen selskapenes egne inntekter utgjør av de samlede utgifter var her bare 43% i 1990. Tilsvarende tall for de andre byområdene lå på rundt 70%. Differansen her blir altså dekket av offentlige overføringer. Den store satsingen i Osloområdet, uttrykt gjennom et velutbygd rutenett og hyppige avganger, gir seg altså uttrykk i et forholdsvis høyt tilskudd pr. kollektivreise. Tilskuddet pr. reise er beregnet til ca. kr. 3.90.

3.3. Trondheim

Trondheim kommune har med sine ca. 138 000 innbyggere over halvparten av innbyggertallet i Sør-Trøndelag fylke. Dette betyr at byen spiller en avgjørende rolle når det gjelder kommunikasjoner og transport i regionen. Når det gjelder lokal kollektivtrafikk er det naturlig å se Trondheim som senter i en mer omfattende by-region, som i tillegg til Trondheim består av Malvik, Klæbu, Melhus og Skaun. Tilsammen bor det ca. 170 000 innbyggere i denne regionen.

Kollektivtrafikken i Trondheimsregionen drives av et stort selskap i Trondheim kommune og fem rutelag fra distriktene. Selv om distriktsselskapene først og fremst er rettet inn mot å løse trafikkoppgavene i distriktene, og mellom distrikt og sentrum, har disse også en viss betydning for trafikken innen selve Trondheim by. På årsbasis blir det fraktet 1.2 mill. passasjerer fra omegnkommunene og inn til Trondheim. Det kollektive transportbehovet blir i hovedsak dekket av buss, i tillegg er det en viss kollektivtrafikk på ferjer og hurtigbåt over Trondheimsfjorden. Lokaltrafikken med tog er imidlertid av forholdsvis liten betydning, etter at det foregikk en omlegging fra tog til buss i nærtrafikken rundt Trondheim på midten av 1980-tallet. Men NSB legger nå planer for styrking av lokaltrafikken i området. I selve Trondheim er det fortsatt en viss trikkedrift igjen, etter at trikken først ble nedlagt på slutten av 1980-tallet.

Det klart dominerende selskapet både lokalt og regionalt er A/S Trondheim Trafikkselskap (TT). Dette selskapet er bortimot enerådende i Trondheim, med over 95% av all intern kollektivtransport. I tillegg finner vi her A/S Gråkallbanen, som står for driften av den eneste

trikkelinjen i byen. Bakgrunnen for opprettelsen av dette selskapet er litt spesiell. Opprinnelig var trikkedriften en del av Trondheim Trafikkselskaps virksomhet. Dårlig økonomi førte, som de fleste kjenner til, til at det etter lange diskusjoner i bystyret på slutten av 1980-tallet ble besluttet å nedlegge trikkedriften. Blant store deler av innbyggerne i byen ble det aksjonert ganske kraftig mot nedleggelse. I denne perioden var det derfor en sterk mobilisering omkring kollektivtrafikken. Etter at driften hadde ligget nede en stund klarte en rekke ildsjeler, privatpersoner og bedrifter å etablere A/S Gråkallbanen, som nå står for trikkedriften. Selskapet fikk vederlagsfritt låne materiell, vognhall og skinneganger av kommunen. I tillegg har kommunen gitt økonomisk støtte til selve driften, og fylkeskommunen har bevilget midler fra de s.k. "Storbymidlene".

Trondheim kommune står som 100% eier av TT. I tillegg har kommunen et betydelig engasjement i A/S Gråkallbanen, selv om dette selskapet ble opprettet etter et privat initiativ.

Kollektivtrafikken utgjør en andel på **8.5%** av alle reiser innen Trondheim kommune, mens biltrafikken har en andel på ca. 60% (Transportplan for Trondheim, 1992).

Antallet kollektivreiser årlig pr. person har gått ned fra 154 til 102 fra 1980 til 1990. Dette plasserer Trondheim omtrent midt på treet når det gjelder kollektivreisefrekvensen i norske byer. Bare Oslo, Bergen og Tromsø har flere kollektivreiser pr. innbygger.

Den mest dramatiske nedgangen i passasjertallet til TT kom på begynnelsen av 1980-tallet. Da sank passasjertallet fra 17.1. millioner i 1982 til 14.6 i 1983. Dette hadde sammenheng med at det i løpet av dette året ble iverksatt to takstøkninger, samtidig som bensinprisen gikk ned. Utover resten av tiåret lå nivået noenlunde stabilt på 14 - 15 millioner passasjerer pr. år. Selv om TT fikk 40% reduksjon i de offentlige overføringene i 1989, kan ikke dette leses av i noen markert nedgang i passasjertallet på lang sikt. Ved overgangen til 1990-årene har passasjertallet tatt seg noe opp igjen. Denne økningen skyldes bl.a. at bomringen rundt byen har gjort det noe mer attraktivt å kjøre kollektivt, og kan også ha sammenheng med at det er blitt satt inn betydelige moderniseringstiltak innen kollektivtrafikken. Dette skal vi komme mer tilbake til nedenfor.

3.4. Oppsummering

Gjennomgangen av situasjonen i de tre storbyområdene har vist at det er en rekke viktige forskjeller. Forskjellene er oppsummert i tabellen nedenfor.

Tabell 3.1. Oversikt over situasjonen i kollektivtrafikken i de tre byområdene

	Oslo	Stavanger - Sandnes	Trondheim
Innbyggertall	461 000	145 000	138 000
Transportmåter	Trikk, T-bane, buss	Buss (tog)	Buss (trikk, tog)
Kollektivselskapenes konkurransesituasjon	"Monopol"	"Konkurransen"	"Monopol"
Eierforhold til kollektivselskap	Offentlig	Privat	Offentlig
Kollektivtrafikkens andel av alle reiser	15%	7%	8.5%
Antall kollektivreiser pr. innbygger pr. år	230	90	102
Tilskudd pr. reise (kr)	3.90	1.10	3.10

Oslo er den byen som skiller seg klart ut, både sett i forhold til Stavanger og Trondheim, og til mønsteret i andre byområder. Det er her reisehyppigheten blant publikum er desidert størst. I tillegg til at antallet kollektivreiser pr. person er høyest i landet, er det også her nivået på de offentlige tilskuddene til kollektivtrafikken er høyest. Den sterke satsingen gir seg utslag i et høyt tilskudd pr. passasjer.

Stavanger/Sandnes og Trondheim er i utgangspunktet nokså like når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning kollektivtrafikken. Både når vi ser på antallet kollektivreiser pr. år og kollektivtrafikkens andel av alle typer reiser, er mønsteret nokså likt i de to byområdene. Men Trondheim skiller seg ut ved at det offentlige tilskuddet er klart høyere enn i

Stavanger/Sandnes. En faktor som er brukt for å forklare disse forskjellene er at Trondheim har en utflytende bystruktur, som er vanskelig å betjene med kollektivtrafikk (Sandelien 1992). Men tilsvarende kan også sies om Stavanger-regionen. En annen forklaring kan være at kostnadene til kollektivselskapene (f.eks. til lønn) kan være forskjellige.

En annen forskjell mellom byene går på organiseringen av kollektivtrafikken, avgrenset til eierforhold til og konkurranseforhold mellom kollektivtrafikken. Den interne kollektivtrafikken i Oslo og Trondheim skjer nærmest utelukkende gjennom kommunalt eide transportselskaper med en tilnærmet monopolsituasjon. I Stavanger/Sandnes er kollektivtrafikken fordelt på tre selskaper, som står i et visst konkurranseforhold til hverandre. Det kommunale engasjementet på eiersiden i disse er på et absolutt minimum.

Kort oppsummert kan vi si dette er kjennetegn ved våre tre byer:

Oslo er kjennetegnet av at kollektivtrafikken har en forholdsvis stor andel av den samlede transporten, samtidig som det offentlige engasjementet er sterkt.

I **Trondheim** er også det offentlige engasjementet forholdsvis sterkt, men samtidig er kollektivtransporten sin andel vesentlig lavere enn i Oslo.

I **Stavanger** er kollektivtrafikkens betydning omtrent like stor som i Trondheim, mens det offentlige engasjementet er en del lavere.

4. POLITISKE OG ORGANISATORISKE FORHOLD I BYENE.

I dette kapitlet vil vi gå inn og se nærmere på hva som skjuler seg bak de forskjellene som ble skissert i kapitlet foran.

For det første vil vi se på spørsmålet om hvilken betydning de lokalpolitiske organspiller når det gjelder behandling av kollektivtrafikken. Hvor ligger konfliktene i kollektivtrafikken? Er dette et saksfelt med høy grad av politisering, d.v.s. konflikter og meningsbryting? Eller er saksområdet lite framme på den politiske dagsorden?

For det andre vil vi undersøke hvordan ulike aktører samarbeider om å løse problemene innen kollektivtrafikken. Hvordan fungerer samarbeidet mellom de ulike instansene som har ansvar for kollektivtrafikken?

4.1. Stavanger

4.1.1. Prioritering og politisering

Hvordan har kommuner og fylkeskommune behandlet kollektivtrafikken i dette byområdet?

Kollektivtrafikk har aldri vært et spesielt høyt prioritert saksfelt, hverken i Stavanger eller Sandnes kommune. Stavanger kommune har, ihvertfall i løpet av de siste to-tre ti-år, engasjert seg forholdsvis lite for å legge til rette for mer kollektivtrafikk. En indikasjon på dette er at busselskapet i byen, Stavanger og Omegn busselskap (SOT), er et privat eid selskap. Stavanger eier rett nok noe i overkant av 15% av aksjene i selskapet, men fortsatt er det langt før man kan snakke om et offentlig eier-forhold. Det at Stavanger kommune ikke eier sitt eget selskap, slik situasjonen er i de fleste andre større byene, er også en forklaring på at engasjementet for kollektivtrafikk ikke er spesielt stort. Man må anta at interessen for å støtte et kollektivselskap vil være større når man selv står som eier. Stavanger kommune har i nyere tid aldri gitt tilskudd til ordinær kollektivtrafikk, hvis man ser bort fra båttrafikken til småøyene utenfor byen. Man kan si at Stavanger er en av de byene som har sluppet billig unna forpliktelsene innen kollektivtrafikken.

Dette inntrykket blir understreket når vi ser på hvilken behandling dette saksfeltet fikk under valgkampen før forrige kommunevalg. I de store partienes valgprogram må en lete lenge før en finner formuleringer som går på kollektivtrafikk. I Høyre og Arbeiderpartiet sine

valgprogram blir det bare nevnt i en setning at partiene vil arbeide for lavere busstakster.¹ Dette på tross av at byen de siste årene har hatt blant de laveste kollektivtakstene i landet. Det er bare de mindre partiene, uten reell innflytelse, som gir kollektivtrafikken fyldig dekning. Det er altså ingen av de større partiene som i sine valgprogram har gjort kollektivtrafikk til en merkesak, og tatt opp på bred basis hvordan tilbudet kan utvides. Dette understreker bare inntrykket av at kollektivtrafikk er en politisk ikke-sak i Stavanger kommune.

Dersom en skal forsøke å forklare dette mønsteret kan det være fruktbart å begynne med å se på hvilke grunnleggende verdier og forestillinger som gjør seg gjeldende blant en del viktige politiske premissleverandører i distriktet. Det er vårt klare inntrykk at løsningene av transportproblemene i stor grad har vært basert på mer veiutbygging og bilbruk. Dette inntrykket blir f.eks. underbygget når vi studerer sluttproduktet fra TP-10-prosessen.² Bare i liten grad markerer denne planen noen overgangang fra tradisjonell veiutbygging som løsning i transportsektoren. Tenkingen omkring samferdselspolitikk kan spissformulert karakteriseres slik: "Penger til veiutbygging er investering for framtiden, overføringer til kollektivtrafikk er penger ut av vinduet". Denne myten som omgir kollektivtrafikken har f.eks. blitt underbygget av tidligere ordfører og fylkesordfører Arne Rettedal, som en gang uttalte at kollektivselskaper i storbyområder burde kunne drive helt uten offentlige tilskudd.

I en periode, 1989 og 1990, har da også SOT faktisk måttet klare seg uten overføringer fra fylkeskommunen.

Finnes det partipolitiske forskjeller når det gjelder viljen til å prioritere kollektivtrafikken? Det er vanskelig å se noen avgjørende forskjeller mellom de største partiene. Da fylkeskommunen i 1989 kuttet ut overføringene til SOT var det f.eks. enighet om dette mellom Arbeiderpartiet og Høyre.

Fylkessamferdselsstyret har altså aldri prioritert kollektivtrafikken i Stavanger-området spesielt. I tillegg til de forklaringene vi har pekt på ovenfor, har trolig dette mye å gjøre med hvordan fylkespolitikken fungerer. Når fylkespolitikkerne fordeler midlene til samferdselsspørsmål synes dette i stor grad å skje ut fra en regional fordelingstenking. Dette resulterer i at en høy andel av kollektivmidlene blir fordelt til trafikken i distriktene. Det kan f.eks. nevnes at Rogaland Trafikkselskap, som driver mesteparten av rutebåttrafikken i

1. "Dette vil vi med byen vår". Stavanger Høyre.

Arbeiderpartiet. Valg 91. "Bli med på å videreutvikle byen vår"

2. Transportplan for storbyområdet Stavanger, Sandnes, Sola. Utarbeidet av Transportplansekretariatet. Juli 1991.

fylket, i 1992 mottok 38 mill.kr. i overføringer, mens SOT mottok 12.7 mill.kr. Hver bussreise i Stavanger er subsidiert med ca. en krone, tilsvarende tilskudd pr. hurtigbåtbillett kjenner vi ikke, men er trolig flere hundre kroner.

Fylkessamferdselsstyret i Rogaland har tradisjonelt vært distriktsrepresentantenes hovedarena. Blant fylkespolitikere har det alltid vært mest kamp om plassene i dette utvalget fra de representantene som kommer fra utkantene i fylket. Dette resulterer i at Stavanger og Nord-Jæren i mange perioder har vært kraftig underrepresentert. I tillegg blir det hevdet at det er forskjeller i måten representantene opptrer på: Distriktsrepresentantene opptrer i stor grad som forsvarer for distriktene og driver aktiv lobbyisme, mens representantene fra Stavanger-distriktet ikke på samme måte opptrer som talsmenn for kollektivtrafikken i sitt distrikt. Distriktsrepresentantene mottar signaler og ønsker fra sine kommuner, som former deres beslutningsadferd, mens kontakten mellom Stavanger kommune og representantene fra Stavanger i fylkespolitikken er mye svakere. Ifølge informantene er det ikke noe påtrykk fra Stavanger for å få til en omfordeling av samferdselsmidlene.

Bak denne fordelingen ligger det altså fra politikerne sin side en bevisst prioritering av distriktene. Men signaler som blir gitt i dag kan tyde på at denne prioriteringen kan bli utsatt for et øket press.³

Det er heller ikke noen aksjoner eller frivillige organisasjoner som taler de kollektivreisendes sak. Pendlerne fra deler av Ryfylke har organisert seg i pendlerforening. Denne har en dialog med fylkespolitikere i visse typer spørsmål. Noen tilsvarende organisasjon for arbeidstakere som reiser kollektivt i byområdet finnes ikke.

En annen faktor som kan forklare at kollektivtrafikken i Stavanger har kommet noe dårlig ut er at kollektivtrafikken har vært taperen i en drakamp mellom sektorene. I den økonomiske snuoperasjonen som Rogaland fylkeskommune har gjennomført fra siste halvdel av 1980-tallet er det spesielt samferdselssektoren som har måttet foreta de største nedskjæringene. Fra ledelsen i fylkeskommunen har det gått ut som et sentralt premiss at spesielt helsesektoren må skjermes. Vi har ikke regnskapsdata som kan dokumentere dette, men informantene var samstemte om at kollektivsektoren var det området som var blitt nedprioritert.

Et forhold som slår en når det gjelder Stavanger er at problemstillingene knyttet til kollektivtrafikken i så liten grad er politisert. Det er generelt liten debatt omkring disse tema. Det viktigste politiske temaet synes å være spørsmålet om omfanget av overføringene.

3. Stavanger Aftenblad 16.2.1993.

Framskrittspartiet og Høyre går lengst i retning av å kutte ut overføringene, mens Arbeiderpartiet er mer tilbakeholdne. Det er sjelden at f.eks. spørsmålet om prioritering av vei kontra kollektivtrafikk kommer på den politiske dagsorden. Det er altså sjelden at det oppstår situasjoner der man får konfrontasjoner mellom grunnleggende forskjellige syn. Veispørsmål og kollektivtrafikk blir behandlet sekvensielt, hver for seg. Politikerne får sjelden tatt en grunnleggende debatt om hvilke overordnede prioriteringer som skal gjøres.

Stavanger har altså lenge vært en "sovende" by når det gjelder kollektivtrafikken. Men det er likevel visse tegn til at det skjer en viss utvikling når det gjelder politikernes interesse og vilje til å satse på dette. De aller fleste informantene hadde registrert en slik endring i løpet av det aller siste. Det samme kan også sies om Sandnes, som aldri har hatt noen intern kollektivtrafikk av vesentlig betydning. Til en viss grad er dette er del av en generelt øket oppmerksomhet i hele samfunnet. Men i tillegg kan dette delvis forklares med opprettingen av de statlige tilskuddsordningene til kollektivtrafikkformål. Denne ordningen fungerer slik at fylket, sammen med de involverte kommunene må søke om hvilke prosjekter de vil sette i gang. I forbindelse med storbymidlene har derfor planleggingskapasiteten knyttet til kollektivtrafikken i Stavanger øket. Da denne ordningen ble igangsatt måtte derfor politikere i Stavanger engasjere seg på en annen måte enn før. Som en av informantene uttrykte det:

"Stavangerpolitikere måtte involvere seg, fordi de så en fare for at Sandnes ville dra av gårde med midlene".

Spørsmålet er derfor om en gjennom etableringen av denne statlige støtteordningen, i tillegg til de substansielle forbedringene innen transportsystemet, også oppnår en mer langsiktig endring i politikernes oppmerksomhet omkring disse spørsmålene.

4.2.2. Organisering og samarbeid

Hvilken betydning spiller organisatoriske faktorer og samarbeidsforhold mellom de ulike instansene i kollektivsektoren?

Et stort hinder for å finne bedre løsninger for denne sektoren er at ansvaret er fordelt på så mange instanser: Fylkeskommunen har som kjent ansvaret for lokal kollektivtrafikk, Statens Veivesen for veiutbygging, kommunene har et ansvar for fysisk tilrettelegging, og endelig er det de ulike selskapene som står for selve tilbudet. For å gjøre situasjonen enda mer komplisert kan det nevnes at NSB som kjent er en statlig bedrift, og dermed ligger utenfor rekkevidden av det lokale selstyre.

Fylkeskommunen, ved fylkessamferdselsstyret og samferdselskontoret, har ansvaret for fordeling av tilskudd, løyvespørsmål og fastsetting av takster. Hovedoppgaven til samferdselskontoret er altså, som i andre fylker avgrenset til rent administrative oppgaver. Men i tillegg er bemanningen på samferdselskontoret forholdsvis begrenset, med 7.5 årsverk totalt. Mange andre fylker har større bemanning enn dette. Avdelingen spiller ikke noen spesielt aktiv rolle når det gjelder å videreutvikle kollektivtrafikken i fylket, det er ikke kapasitet til å drive planleggings- og utviklingsarbeid av noe vesentlig omfang. Dette står i kontrast til den rolle Statens Veikontor har spilt som en sterk aktør i samferdselspolitikken. F.eks. ble det sagt at veisjefen spilte en mer aktiv rolle under arbeidet med samferdselsplanen for Stavanger-området enn det samferdselsssjefen gjorde. Veivesenet har helt andre muligheter til å spille en aktiv rolle, f.eks. er bemanningen og planleggingskapasitet i administrasjonen helt annerledes. Tilsammen er det f.eks ca. 195 stillinger i administrasjonen i Veivesenet i Rogaland.

Nord-Jæren er i dag stort sett et sammenhengende byområde. At dette området er splittet opp i flere kommuner kan til en viss grad fungere som et hinder for å løse problemene. Stavanger og Sandnes har lenge hatt visse problemer med å få til et godt samarbeid i spørsmål om regional utvikling, transport m.m. Imidlertid er det mye som tyder på at kommunene samarbeider bedre nå, i forbindelse med prosjektene som er satt i gang i forbindelse med de statlige storbymidlene til styrking av kollektivtrafikken.

Et helt annet problem er at kollektivtrafikken er splittet opp på flere selskaper. Som vi har sett er det tre busselskaper som trafikkerer dette byområdet. Selv om disse har hver sine konsesjonsområder, som stort sett er de samme fra år til år, er det ikke noe godt forhold mellom disse. For å sitere en av informantene:

"Selskapene konkurrerer innbyrdes, ikke mot biltrafikken. I stedet for å stå samlet driver de bare og mistenkeliggjør hverandre"

Fra 1991 er det etablert en fellesorganisasjon for de aller fleste kollektivselskapene i fylket. Opprettelsen av dette kan sees på som en reaksjon på et utspill fra daværende fylkesordfører Arne Rettedal om en felles driftsorganisasjon for kollektivtrafikken i fylket, Rogaland Kollektivtrafikk A/S. Selskapene ville komme fylkesordføreren i forkjøpet, og var tidlig ute med sitt mottrekk, Samtrafikk A/S. Etter mange store vyer om et utvidet samarbeid som ville medført at selskapene i praksis ville fungert som en enhet, med felles planlegging og andre faglige funksjoner, har imidlertid det endelige resultatet blitt noe mer beskjedent. F.eks. er ikke bemanningen i Samtrafikk mer enn 3 personer totalt. Funksjonene dette selskapet skal

ivareta er litt uklare, og forutsetningene er neppe ennå til stede for at dette skal kunne bli et slagkraftig redskap for kollektivselskapene.

Konkurransesituasjonen mellom selskapene gir flere uheldige utslag for de reisende. Det har f.eks. i lang tid vært umulig å få utarbeidet felles rutehefte for alle bussforbindelsene i området. I det hele tatt har informasjon til de reisende lenge vært et stort problem. Et annet utslag er at rutetibudet framstår som lite gunstig og uoversiktlig for mange av de reisende. I deler av området er situasjonen at man kan følge det ene busselskapet til jobb om morgenen, mens man må følge et annet selskap, som kjører en annen trasé, når man skal tilbake om ettermiddagen. Problemene er størst i de områdene der de ulike selskapene overlapper hverandre.

Et slikt område er industriområdet Forus mellom Stavanger og Sandnes. Kommunegrensen mellom de to byene går rett gjennom området. Det er her de fleste oljeselskapene holder til, i tillegg til en rekke andre store arbeidsgivere. Tilsammen er det anslagsvis 15 000 arbeidsplasser innen dette området. De fleste av disse er kommet til i løpet av en periode på 10-15 år. Det er imidlertid ikke blitt etablert et kollektivtilbud som står i forhold til denne massive utbyggingen, og for mange av arbeidstakerne er bil derfor det eneste realistiske alternativ.

Forusområdet er trolig den bydelen der det ville være mest gevinst å hente i en økning av tilbudet. For samferdselssektoren er derfor dette en av de aller største utfordringene for tiden. Politikere både på lokalt- og fylkesnivå har etterlyst et bedre løsninger her. En del av løsningsmodellen her vil være å koble lokaltog-trafikken sterkere inn. En mulig løsning for bedre kollektivtilbud i dette området er å koble sammen jernbane og buss. Jernbanelinjen passerer i utkanten av industriområdet, ca. 2 km . fra de største bedriftene. Imidlertid eksisterer det ingen stasjon der togene kan stoppe. Et første tiltak ville være å etablere et togstopp i nærheten. Videre måtte man fått etablert en bussrute mellom arbeidsplassene og jernbanestasjonen.

Mange av problemene knyttet til forbedringer her er av teknisk og praktisk karakter. F.eks. er det problemer forbundet med sammenknyttingen mellom jernbane og buss. Jernbanen har for tiden ikke kapasitet til å legge inn flere stopp mellom Stavanger og Sandnes p.g.a. at rutetabellene er veldig stramt lagt opp. Et nytt stopp på Forus ville dermed lage problemer for trafikkavviklingen på resten av strekningen. For busselskapene er problemet litt annerledes. For disse ville en trafikkøkning innenfor dette området kreve en kraftig økning i materiell. Problemet for busselskapene er at trafikken innenfor et slikt næringsområde vil toppe seg veldig i to perioder, morgen og ettermiddag. Man vil ikke, som i andre bydeler, få

en overgang til andre typer passasjerer i perioden mellom rushtrafikken. Dette vil derfor være et dyrt tilbud å etablere og drive for selskapene. Sett ut fra en utelukkende bedriftsøkonomiske tankegang vil derfor ikke dette være et tiltak å satse på.

Vi ser at **politiske** og **bedriftsøkonomiske** målsettinger ikke er sammenfallende. Foreløpig har man ikke klart å forene disse ulike typene "logikk". Dette kan ha sammenheng med ulike forhold. Det kan for det første henge sammen med måten kollektivsektoren er organisert på. Konkurransen mellom selskapene fører til at disse ikke står samlet om å drive fram et bedre tilbud. Det kan også henge sammen med at selskapene ikke er offentlig eid. Politikk og forretningsdrift blir ikke koblet sammen siden det er svake forbindelseslinjer mellom nivåene. Problemet med kapasitet for selskapene blir ikke kommunisert til politikerne, slik at disse kan ta høyde for dette og finne praktiske løsninger. For det andre kan det henge sammen med den politiske vilje til å drive dette gjennom. Politikerne og samferdselsadministrasjonen har hittil ikke prioritert dette. Noen av informantene hevdet at det ville vært praktisk mulig å gjennomføre tiltakene dersom det var politisk vilje til stede.

Som nevnt blir også Nord-Jæren tildelt midler fra de statlige Storbymidlene. Det største prosjektet som er blitt gjennomført i forbindelse med dette er en opprusting av jernbanenettet på Jærbanen, eller strekningen mellom Stavanger og Egersund. Denne strekningen sakk i en periode akterut i utviklingen, og framsto på overgangen til 1990-tallet ikke som et fullgodt tilbud for de reisende. Kjennetegnene har vært dårlig materiell, få avganger og dårlig regularitet. I forbindelse med igangsettingen av storbymidlene ble det satset sterkt på å bruke dette som en anledning til å ruste opp denne strekningen til moderne standard. Målsettingen var å ruste opp Jærbanen til å bli et reelt reisealternativ for de reisende mellom Stavanger og Egersund. Dette innebar en lang rekke virkemidler; opprustning av linjene, nye stasjonsbygninger, nytt materiell osv.

Den viktigste innsatsfaktoren i denne tiltakspakken var tildelingen av statlige midler. Alle disse investeringene ville være urealistiske å gjennomføre for de lokale myndighetene alene. Men i tillegg til dette er det opplagt at et godt samarbeid mellom alle involverte parter, fylkeskommunen, de involverte kommunene, NSB osv., var en viktig forutsetning for å realisere planene. Erfaringer fra andre steder i landet viser at det ofte har vist seg vanskelig å få til et godt samarbeid mellom NSB og lokale myndigheter. Imidlertid viser erfaringene fra arbeidet med Jærbanen at alle de involverte parter har samarbeidet veldig godt. NSB har brukt sin faglige ekspertise, kommunene har lagt til rette fysisk og den politiske ledelsen i fylkeskommunen la tyngde bak planene. Alle parter synes å være godt tilfreds med samarbeidet, og det endelige resultatet må kunne karakteriseres som en suksess. Det første året ble det oppnådd en trafikkvekst på 100% på denne strekningen, uten at dette har gått

nevneverdig på bekostning av reisefrekvensen i andre kollektivtilbud. Det er nå planer om å utvide tilbudet, både i kapasitet og i geografisk rekkevidde. Erfaringene er blitt lagt merke til også andre steder i landet, og samarbeidet blir trukket fram som en modell for hvordan partene kan samarbeide i andre byområder.

4.2. Trondheim

4.2.1. Prioritering og politisering

Hvilken rolle spiller de besluttede organer, Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune i kollektivtrafikken?

Trondheim kommune har tradisjonelt vist et sterkt og direkte engasjement i kollektivtrafikken. Det er mange indikasjoner på dette. For det første står kommunen som 100% eier av Trondheim Trafikkselskap. Dette kan sees som et uttrykk for at politikerne har ønsket å ha styring over kollektivtilbudet, og at selskapet skal framstå som et slagkraftig instrument for å gjennomføre denne politikken. For det andre har kommunen i en lang årrekke subsidiert driften til selskapet. Tidligere, da trikkedriften var underlagt TT, var det kommunen, og ikke fylkeskommunen som subsidierte dette. Etter at denne driften ble gjenopptatt under det nye selskapet Gråkallbanen A/S har bl.a. kommunen lånt ut materiell, bane og trikkehall vederlagsfritt.

I tillegg dekker kommunen avdrag og lån på materiellet. Kommunen har også tradisjonelt ytt betydelige bidrag til å redusere kostnadssiden ved driften av TT. Det har seg nemlig slik at TT har operert med en annen og høyere lønnsstariff enn de fleste andre ruteselskap. TT har KS-tariff (fastsatt gjennom forhandlinger med Kommunenes Sentralforbund), mens andre selskaper gjerne har NHO-tariff. For å dekke inn denne ekstrakostnaden har kommunen gitt en støtte, som for 1992 var oppe i 9 mill. kr. I forbindelse med den trange kommuneøkonomien i Trondheim ble det under siste budsjettbehandling vedtatt å redusere denne støtten med 4.5. mill. kr. I og med at den tariffavtalen TT har med sine ansatte først går ut i 1994 er det selskapet som blir påført problemene med å finne dekning for de reduserte bevilgningene.

Det er vanskelig å se noen direkte sammenheng mellom politisk farge på flertallet i bystyret og den satsingen som har vært på kollektivtrafikken. For det første skyldes dette at de siste valgperiodene ikke har vært noen klare flertallskonstellasjoner i bystyret. Ordførerne har hatt et skiftende flertall bak seg. Et annet forhold er, som vi har sett, at store deler av de

kommunale overføringene har vært bundet opp til å dekke lønnsavviket mellom NHO-tariffen og KS-tariffen. Med andre ord er det lønnsoppgjøret internt i TT som har bestemt omfanget av overføringene, og ikke politiske vurderinger av behovet for støtte. Ingen av informantene tilla den partipolitiske farge på flertallet i bystyret noen vesentlig betydning når det gjelder viljen til å satse på kollektivtrafikken. Hvis partipolitikk skal ha noen betydning er det neppe meningsfylt bare å se på sammenhengen mellom flertall i bystyret og overføringene. I tillegg må vi se på andre forhold, f.eks. hvordan ulike partigrupperinger opptrer når det oppstår konflikt mellom kollektivtrafikk og andre samfunnsområder, f.eks. veispørsmål.

Hvilken plass har kollektivtrafikken i den lokalpolitiske debatten? Vi kan se på hvordan dette spørsmålet ble behandlet i forrige valgkamp. Når vi ser på valgkampmateriellet fra Arbeiderpartiet og Høyre viser det seg at begge har gitt kollektivtrafikken plass i sine valgprogram. Formuleringene er imidlertid forholdsvis runde og upresise. Det nevnes få helt konkrete tiltak for å bedre tilbudet. Mest konkrete og omfattende er formuleringene til fylkestingsvalget. I Høyres´ program heter det f.eks.:

"Det må satses sterkere på en effektiv kollektivtrafikk, blant annet av miljøhensyn. Høyre vil legge vekt på disse virkemidlene":

Deretter nevner programmet punktvis en rekke tiltak; mindre detaljstyring, deregulering, samordning, anbudsordninger m.m.⁴ Det er altså selve organiseringen av tilbudet som står i fokus. Formålet er en mest mulig effektiv kollektivtrafikk, mens økning i tilbudet, eller omprioritering f.eks. mellom by og land ikke blir eksplisitt nevnt.

I Arbeiderpartiet sitt program heter det:

"Kollektivtrafikken må styrkes, særlig i Trondheimsområdet, hvor mulighetene for miljøgevinst er størst. Det må gis skikkelige kollektivtilbud i distriktene, særlig av hensyn til barn, ungdom og eldre som er avhengig av slik transport"⁵

Det som slår en er at når andre sektorer nevnes er formuleringene både mer omfattende og konkrete. Når det gjelder videregående skole f.eks. heter det i Ap sitt program at en vil arbeide for større rammetilskudd. Videre nevnes en rekke konkrete tiltak.

I partiens materiell til kommunevalget er formuleringene kortere og enda mer svake og upresise. Dette kan tyde på at kollektivtrafikken ikke har noen avgjørende plass i den

4. Sør-Trøndelag Høyre. Program for perioden 1992 - 1995

5. Sør-Trøndelag Arbeiderparti. Arbeidsprogram 1992 - 1995

lokalpolitiske debatten, i liten grad i fylkespolitikken og i enda mindre grad i kommunepolitikken.

Det finnes likevel eksempler på at den lokalpolitiske debatt kan blusse opp. Dette så vi i Trondheim på slutten av 1980-tallet da trikken ble nedlagt. I denne perioden var det et stort engasjement, med demonstrasjoner, omfattende diskusjoner i media og i politiske organ osv. Det denne episoden forteller oss er at engasjementet kan være sterkt under visse betingelser. Reelt sett har trikken liten betydning for det samlede kollektivtilbudet i Trondheim. Da trikken ble nedlagt ble det opprettet bussruter som erstatning, slik at ingen ble vesentlig skadelidende. Dette viser at trikkesaken kanskje først og fremst har stor symbolsk og kulturell betydning.

Hvilken rolle spiller **fylkeskommunen** i kollektivtrafikken? Hvordan har utviklingen vært når det gjelder overføringer til samferdselsformål fra Sør-Trøndelag fylkeskommune? Oversikten over utviklingen i overføringene viser at samferdselssektorens andel fra 1988 til 1989 ble redusert fra 8.3% til 7.5%. I 1989 fikk derfor samferdselssektoren i fylket et reelt budsjettkutt, noe som gjorde at overføringene til noen av selskapene måtte reduseres. Det lar seg heller ikke her gjøre å relatere denne utviklingen til partipolitiske skifter i fylkespolitikken. Under den generelle innstramningen som skjedde i den fylkeskommunale økonomien på slutten av 1980-tallet var det iflg. våre informanter samferdselssektoren som fikk merke dette mest. I denne perioden ble det gitt klare politiske signaler om at helse- og skolesektoren måtte skjermes. Kollektivtrafikken ble altså taperen i en drakamp mellom sektorene. Det lar seg vanskelig gjøre å relatere dette til den partipolitiske sammensetningen i fylkestinget.

Våre informanter la stor vekt på at partipolitikken spiller liten rolle i samferdsels- og kollektivtrafikkspørsmål. Både i fylkestinget og i samferdselstyret er diskusjonene om disse spørsmålene preget av en viss pragmatisme. Som en av informantene uttrykte det:

"Det er mange gamle ordførere i samferdselsstyret"

Underforstått, at politikerne her er vant med å se løsninger på tvers av partigrenser, og finne kompromisser for å løse politiske konflikter.

Det er sjelden diskusjoner av mer prinsipiell karakter oppstår. Hvor er det da konfliktene ligger?

Konfliktene i kollektivtrafikken går altså i liten grad langs partipolitiske skillelinjer. I stedet virker det som om konfliktene går langs geografiske skiller. Det er klare tendenser til motsetninger mellom Trondheim og resten av fylket. Dette finner vi flere eksempler på. Da

fylkessamferdselsstyret fikk redusert sine økonomiske rammer på slutten av 1980-tallet, oppsto det en situasjon der administrasjon og politikere måtte prioritere når det gjaldt overføringer til kollektivselskapene. Den løsningen som ble valgt var å redusere støtten til Trondheim Trafikkselskap, mens distriktsselskapene i mye større grad gikk fri. I løpet av to år ble overføringene til TT redusert med 40%. Dette førte til at TT ble nødt til å effektivisere og rasjonalisere driften sin kraftig.

Et annet eksempel på at det kan oppstå motsetninger mellom sentrum og periferi er bruken av de statlige midlene til styrking av kollektivtrafikken i byområder, de s.k. "Storbymidlene". Disse midlene, som er rettet inn mot Trondheim og Trondheimsregionen, har blitt kanalisert gjennom fylkeskommunen. Men det er en forutsetning at bruken av midlene skal skje i et samarbeid med kommunen. Her har det oppstått en konflikt mellom fylkeskommunen på den ene siden, og Trondheim kommune og Trondheim Trafikkselskap på den andre siden. Konflikten dreier seg i stor grad om hvordan disse midlene skal brukes.

Bla. knytter det seg en sterk konflikt til byggingen av en ny bussterminal i tilknytning til jernbanestasjonen i Trondheim. Fylkeskommunen har gått sterkt inn for å etablere en slik felles terminal, beregnet til en kostnad av ca. 9 mill. kr. Argumentasjonen er at dette vil gjøre det lettere å samordne trafikken mellom tog og buss, og mellom by og land. Trondheim kommune og TT har vært skeptiske til denne prioriteringen. Argumentasjonen herfra er at det ikke er noe spesielt stort behov for en slik terminal, og mange av bussene går uansett forbi jernbanestasjonen. Noe av uengigheten går altså på et rent trafikkfaglig grunnlag. Men i tillegg er det en helt klar konflikt som dels dreier seg om motsetninger mellom sentrum og periferi, og dels om forholdet mellom fylkeskommunen som regionalt forvaltningsorgan og det kommunale selvstyre. Fylkeskommunen begrunner sitt standpunkt med sin rolle som samordnende organ på fylkesnivå. I henhold til dette er det legitimt av fylkeskommunen å finne løsninger som tjener helheten og sammenhengen innen fylket.

Kommunen på sin side argumenterer med at dette prosjektet medfører en dårlig utnyttelse av midlene sett i forhold til problemene i Trondheim. Det blir pekt på at intensjonen med disse midlene først fremst er å løse storbyproblemene. En slik terminal vil derimot først og fremst komme reisende fra distriktene til gode. Uenigheten har resultert i at bruken av midlene, og framdriften i prosjektet har stoppet opp. Kommunen har truet med å avvise reguleringsplanen for området. Dette ville representere et kraftig hinder for å få planene gjennomført. Det ble derfor foretatt en "hestehandel" mellom fylkeskommunen og kommunen. Kompromisset innebar at kommunen vedtok reguleringsplanen, samtidig som fylkeskommunen har gitt støtte til trikkedriften i Trondheim.

4.2.2. Samarbeid og løsninger

Hvordan samarbeider de ulike instansene med ansvar for kollektivtrafikk; veivesen, fylke, kommune osv. Ser man utover snevre sektorgrenser? Er organisatoriske grenser noen hindring for å finne løsninger for kollektivsektoren?

Vi vil for det første belyse dette gjennom å vise hvordan ulike aktører har samarbeidet om den s.k. Trondheimpakken.

Fra 1988 har hovedveiutbyggingen i og rundt Trondheim vært samlet i den s.k. Trondheimpakken. Dette er en omfattende utbyggingspakke for veisystemet i Trondheimsområdet, delvis etter mønster av lignende ordninger i Oslo og Bergen. Denne er dels finansiert gjennom statlige veimidler, dels gjennom bompenger. Noe som er spesielt med Trondheimpakken sammenliknet med en del andre byer som har slike utbyggingspakker, er at det helt fra starten av er satt av betydelige midler til s.k. KSM-tiltak (Kollektivtrafikk, Sikkerhet, Miljø). KSM utgjør 325 mill.kr. av en pakke på totalt 2.200 mill. kr. (1987), av disse utgjør satsingen innenfor kollektivsektoren 75 mill.kr.

Det var lokalpolitikerne i Trondheim som presset gjennom denne satsingen på kollektiv-, sikkerhet og miljø. Man koblet altså sammen en satsing på kollektivtrafikk med hovedveiutbyggingen. Det var en kraftig lokalpolitisk debatt om disse prioriteringene før dette ble vedtatt. Det var mange runder i bystyret, og vanskelig å få tilstrekkelig flertall bak den modellen som til slutt ble valgt.

KSM-midlene innebærer en klar forbedring i rammesituasjonen for kollektivtrafikken i denne perioden. Man har uten nevneverdige problemer klart å benytte de midlene som ble satt av til de tiltak som ble planlagt. Midlene har gått til tiltak som etablering av kollektivfelt, prioriteringstiltak (signalanlegg), informasjonstiltak, leskur osv. I en periode med reduserte overføringer fra de ordinære samferdselsbudsjettet i fylkeskommunen har dette vært et viktig bidrag for å avhjelpe kollektivtrafikkens rammesituasjon. Gjennom disse tiltakene har det i det hele tatt blitt lettere for kollektivselskapene å konkurrere med bilismen. Dermed har dette virket som en kompensasjon for reduserte tilskudd fra fylkeskommunen.

I tillegg har fylkeskommunen fra 1991 fått tildelt s.k. Storbymidler til kollektivtiltak. Som vi har sett foran har det vært visse samarbeidsproblemer knyttet til bruken av disse midlene.

Hva kan være forklaringen på disse motsetningene mellom kommune og fylkeskommune? I stor grad kan denne politikken forklares med måten fylkessamferdselsstyret (H.U) er

sammensatt på. Tradisjonelt har fylkessamferdselsstyret vært distriktsrepresentantenes utvalg. Det har vært større interesse for å sitte i dette utvalget blant representantene fra utkanten enn representantene fra Trondheim. Samferdselsspørsmål synes å ha en større evne til å mobilisere distriktsrepresentantene enn byrepresentantene. Alle har en vei, et ferjesamband eller bussforbindelse å forsvare. I forrige periode var bare en av representantene fra Trondheim. I inneværende periode sitter 4 av i alt 13 representanter i det nye hovedutvalget. Dette er likevel en klar underrepresentasjon av Trondheim.⁶ I tillegg kommer at representantene fra Trondheim ikke inntar den samme rolle som forsvarer av "sin" region som distriktsrepresentantene. Det viser seg også at trafikkselskapene i distriktene har organisert sine interesser sterkt i forhold til sine politiske representanter. Flere steder i fylket har selskapene opprettet s.k. trafikkråd for å samordne sine interesser overfor politikerne. Tilsvarende former for organisering finner vi ikke i Trondheim.

Det hører med her at store deler av Storbymidlene også har gått direkte gjennom Trondheim Trafikkselskap. TT har her fått tildelt midlene etter først å ha utformet søknad til fylkeskommunen om hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Midlene har blitt utnyttet på en "smertefri" måte, til de prosjekter trafikkselskapet ser mest behov for. Disse midlene synes å ha hatt stor effekt på kollektivtrafikken i byen. Det er bl.a. dokumentert at rutefrekvens og antallet reiser har øket. I en periode med nedskjæringer på overføringene har dette vært et viktig bidrag til å opprettholde og videreutvikle tilbudet.

Hvordan fungerer samarbeidet mellom de **lokale** forvaltningsorgan og **NSB**? Vårt inntrykk er at buss/trikk (altså de delene av kollektivtilbudet som er de lokale selskaperes ansvar) og lokaltogtrafikken i liten grad har vært sett i sammenheng. NSB og de lokale trafikkmyndighetene har rett og slett ikke snakket nok sammen. I Trondheim kommunes kollektivplan vil en nå prøve å se buss og tog mer i sammenheng. Det vil være aktuelt å få i stand en samordning slik at tog og busstilbudet kan utfylle hverandre bedre.

Samtidig har NSB allerede laget en egen plan for styrking av lokaltogtrafikken i området. Tiltakene i planen er allerede vedtatt, og skal gjennomføres på kort sikt.

Disse to planprosessene er altså ikke blitt sett i sammenheng. NSB har foretatt sine vurderinger selv, og uten å trekke inn de lokale myndigheter. Trondheim kommune ble f.eks. ikke trukket inn før plandokumentene ble sendt ut på høring. Dette er den tradisjonelle måten NSB, som statlig organ, arbeider på. Fra Trondheim kommunes side blir det pekt på at den

6. Folketallet i Sør-Trøndelag var 1.1. 91 251.113, i Trondheim 138.126. En matematisk "rettferdig" fordeling ville medført at Trondheim hadde 7 representanter.

manglende samordningen har som konsekvens at man ikke utløser den mengde kollektivtrafikk som man kunne oppnådd med en mer samordnet plan.

4.3.3. Trondheims oppfølging av TP10

I Trondheim er oppfølgingen av arbeidet med transportplanen en interessant studie når det gjelder forholdet mellom lokalpolitikk og veisektoren.

Som alle andre større byer har også Trondheim kommune fått utarbeidet en transportplan i forbindelse med det s.k. TP-10-prosjektet. Det er delte meninger hos våre informanter om hvor vellykket selve planprosessen og det ferdige plandokumentet var. F.eks. ble det pekt på at samarbeidet gikk tregt, særlig i starten. Mange av informantene er heller ikke tilfreds med de forslag som ble foreslått, da tiltakene etter deres mening ikke gikk langt nok. Mange mente for mye av planarbeidet skjedde på veisektorens premisser. Resultatet av prosessen ble bare enda mer veiplaner.

Samlet ser fordelingen på ulike tiltak i transportsystemet slik ut (mill.kr.):

Veiltak	2263
Gang- og sykkelnett	320
Kollektivsystemet	120
Miljøtiltak	130

Vi ser at det er veisystemet som utgjør den investeringsmessig tunge delen av den nye transportplanen. Selv om planen lanserer en rekke tiltak som vil komme bl.a. kollektivtrafikken til gode, er disse sterkt koblet sammen med en massiv veiutbygging i perioden 1993 - 2005.

Likevel er planen viktig fordi den spesifiserer satsingsfelter innen kollektivtrafikken. Det som er av mest interesse for vår sammenheng er at det i planen heter:

"Det er behov for et bredt spekter av samvirkende tiltak innen transport, arealbruk og miljø. Tiltakene skal bidra til reduksjon av reiseavstander og overgang fra biltrafikk til kollektiv- og gang/sykeltrafikk. Tiltakene skal bidra til en betydelig reduksjon av den miljøbelastning vegtrafikken i dag påfører de sentrale deler av Trondheim.

Det foreslås en rekke konkrete tiltak for kollektivsektoren, med et investeringsbehov på ca. 120 mill. kr. i planperioden: 50% frekvensøkning på alle hovedruter til/fra Trondheim sentrum. Kollektivprioritering på alle innfartsårer ved hjelp av sammenhengende kollektivfelt og aktiv prioritering i lyskryss. Etablering av nye ruter for arbeidsreiser. Nye terminaler. Nytt takst- og billetteringssystem for all kollektivtrafikk i Trondheimsregionen.

Noe som er av enda større interesse enn selve transportplanen, er den videre oppfølgingen av denne.

Sommeren 1992 skulle bystyret i Trondheim behandle Transportplanen, og fatte vedtak om oppfølgingen av denne. Det ble her fattet et vedtak med vidtrekkende konsekvenser for den videre utviklingen av transportsystemet.⁷ Bystyret slo her fast som et overordnet prinsipp at byutviklingen bør skje på kollektivtrafikkens premisser. Tiltak som styrker kollektivtrafikken skal prioriteres, og biltrafikken begrenses. Det mest radikale innholdet i vedtaket var imidlertid en forutsetning om stopp av alle veiprojekter:

"I perioden 1992-1995 skal kun Kollektiv-, Sikkerhet- og Miljøtiltak (KSM), samt noen mindre veglenker med stor effekt på miljø og sikkerhet bygges. Før nye vegprosjekter settes i gang, legges det fram en sak for politisk behandling, herunder en evaluering av KSM / trafikkregulerende tiltak."

Vedtaket innebar at politikerne tok en regelrett tenkepause når det gjaldt veibyggningen de neste årene. Man utsatte i praksis all vesentlig veibyggning i Trondheim i tre år, for å vinne tid og erfaring. Politikerne sa altså ja til KSM- delen i Transportplanen, men (foreløpig) nei til veidelen. Dette kan sees som et klart uttrykk for å ville prioritere kollektivtrafikk på bekostning av biltrafikk. Dette var et vedtak som vakte forholdsvis stor oppsikt både lokalt og utenfor fylket. Senere har vedtaket blitt framstilt som at politikerne snudde opp ned på transportplanen. Dette begrunnes med at bystyret har sett bort fra den framdriftsplanen for veibyggning som ligger i veiplanen. Det politiske flertallet støtter seg imidlertid til planen, og hevder at de bare følger opp de signaler denne gir om å satse på kollektivtrafikk og miljø. Vi ser altså at planen gir ulike tolkingsmuligheter.

7. Trondheim kommune: Bystyresak nr. 65/1992

Det er også interessant å følge den videre utviklingen av denne saken. Kort tid etter bystyrevedtaket sendte Veisjefen i Sør-Trøndelag inn sitt forslag til NVVP 1994-1997. De investeringsrammene veisjefen opererte med avvek nemlig her kraftig fra rammene i bystyrets vedtak. For det første var Veisjefens totale investeringsramme ca. 170 mill.kr. lavere enn det som ble forutsatt i bystyrevedtaket. For det andre var Veisjefens prioriteringer vesentlig forskjellige fra det bystyreflertallet ønsket. Veisjefens forslag innebar en kraftig reduksjon i KSM-midlene, og en fjerning av lokale veiltak og miljøtiltak. Videre opprettholdt Veisjefen i planen en omkjøringsvei til E6, som bystyret ville utsette. Noe forenklet kan man si at Veisjefen trakk seg ut av Trondheim, og i stedet prioriterte riksveiprosjekter i resten av fylket. Fra Veisjefen sin side ble dette begrunnet med vedtaket i Bystyret. Tankegangen synes å være: "Siden politikerne har bedt om en tenkepause når det gjelder veibygging har de bare fått det de har bedt om". Likevel blir det fra politikere og administrasjon i Trondheim pekt på at Veisjefen ville hatt god mulighet til å handle annerledes. Det ville være mulig å prioritere flere av de tiltak Trondheim har bedt om.

Her finner vi en klar interessekonflikt mellom lokalpolitikerne og kollektivtilhengerne på den ene siden og veimyndighetene på den andre siden. Det er et paradoks her at selv om politikerne i Trondheim går langt i retning av å prioritere kollektivtrafikken på bekostning av videre veiutbygging, så får de det likevel ikke helt som de vil. I planmeldingen fra Trondheim kommune, som kommenterer denne utviklingen heter det:

"TP-behandlingen i Trondheim synes derfor gjennom forslaget til NVVP 1994-97 å kunne bidra til å videreføre utviklingen av et spredt og bilavhengig areal- og transportmønster i Trondheimsregionen"⁹

Trondheim kommune har påpekt dette i brev overfor departementet.

Vi kan merke oss at Sør-Trøndelag fylkeskommune synes å ha spilt en forholdsvis passiv rolle i denne konflikten. Inntil det tidspunkt datainnsamlingen ble gjennomført hadde ikke fylkestinget eller fylkessamferdselsstyret engasjert seg nevneverdig i saken.

Et element i bystyrets vedtak sommeren 1992 var å få utarbeidet en **kollektivplan** for Trondheim. En slik overordnet plan har aldri blitt laget før. Denne vil etter intensjonen langt

8. Norsk Vei- og Veitrafikkplan.

9. Planmelding. Oppfølging av Transportplan Trondheim. Planoppgaver / gjennomføring.

Trondheim kommune. Avdeling Byutvikling

på vei fungere som en erstatning for veiplanen. Dette kan tyde på at TP ikke ble vurdert som tilstrekkelig av politikerne. Planen skal være utarbeidet i løpet av våren 1993. Byplankontoret i Trondheim utarbeider planen i samarbeid med fylkeskommunen. Premisset for denne planen er for det første at busstransporten skal utgjøre basisen i transportsystemet. Men det heter også i vedtaket at planen må vise et helhetlig kollektivtilbud, og at trikk, sporbuss, tog og buss må vurderes under ett. Trondheim kommune tar her på seg en oppgave som på mange måter går ut over det kommunale ansvarsområdet.

4.3. Oslo

4.3.1. Organiseringen i Oslo er spesiell

I tillegg til å skille seg ut mht. satsingen og omfanget på kollektivtrafikken, er Oslo også spesiell når det gjelder organiseringen av dette feltet. Som kjent er Oslo både kommune og fylkeskommune. Dette innebærer i praksis at de etater og instanser som er ansvarlige for samferdsels- og kollektivspørsmål (kollektivselskap, veietat, bygningsmyndigheter osv.) i større grad enn i andre fylker er samlet under en felles politisk og administrativ ledelse. Inntil 1991 var Oslo Veivesen en kommunal etat, med ansvaret både for riksveier og fylkesveier / kommunale veier. Etter 1991 ble imidlertid ansvaret for riksveiene skilt ut, og man opprettet et statlig veikontor, direkte under Veidirektoratet. Bakgrunnen for dette var at de statlige myndighetene ønsket en mer overordnet statlig styring med bruken av riksveimidlene i Oslo. Men fortsatt skiller Oslo seg ut ved at forutsetningene for å drive en samordnet samferdsels- og kollektivtrafikk i utgangspunktet er annerledes enn i de andre byene og fylkene i studien.

Oslo skiller seg også ut fra det tradisjonelle mønsteret i lokalforvaltningen gjennom innføringen av kommunal parlamentarisme fra 1986. Den viktigste virkningen av omorganiseringen er at den øverste ansvarlige for kollektivtrafikken i Oslo er en politisk valgt byråd - byråden for samferdsel og miljø. Byrådet er øverste instruksjonsmyndighet overfor etatene, legger fram budsjettet for sektoren, med forslag til takster og overføringer. Formelt sett er byråden generalforsamling for f.eks. Oslo Sporveier. Byråden forholder seg politisk til bystyrekomitéen for samferdsel og miljø. Komitéene har ingen myndighet overfor etatene, men byråden orienterer om viktige saker og mottar politiske signaler tilbake. I tillegg til komitéen for samferdsel og miljø, er også byutviklingskomitéen sentral innen samferdselsspørsmål. Det er i sistnevnte komité at en rekke reguleringsaker av betydning for framkommeligheten for kollektivtrafikken blir behandlet. Det er formannskap og bystyre som

vedtar endelig budsjett, takster m.m. for sporveiene. Gjennom byrådsrefomen kan en derfor med en viss rett si at bl.a. samferdsels- og kollektivtrafikken fått et mer markert ansikt i Oslo kommune. Spørsmålet er om dette gir grunnlaget for en sterkere politisk profilering av dette feltet.

På administrativ side er det byrådsavdeling for miljø og samferdsel i sentraladministrasjonen som er øverste ansvarlige organ. I avdelingen er det en seksjon for samferdsel og miljø. Denne består av tilsammen tre personer, samferdselssjef og to rådgivere. De to rådgiverne har spesialansvar for hhv. kollektivtrafikk og vei/havnespørsmål. Avdelingen behandler alle saker som skal til politisk behandling; budsjetter, takster, løyver og søknader. Avdelingen har altså hovedsaklig en tilsyns- og kontrollfunksjon, altså en tradisjonell embetsmannsrolle. Det definerte og avgrensede ansvarsområdet, sammen med den minimale bemanningen, fører til at utvikling og planlegging for kollektivsektoren kommer mer i bakgrunnen.

I tillegg til Oslo Veivesen er en rekke andre etater og instanser viktige for kollektivtrafikken. "Parkeringsetaten", Byplankontoret osv, Parkvesen

4.3.2. Prioritering og politisering

Som vi har sett lenger foran skiller Oslo seg klart ut sammenliknet med andre norske byer når det gjelder satsningen på kollektivtrafikk. Det spørsmålet som reiser seg er hvilken betydning politiske partier og politiske beslutningsprosesser spiller her?

I Oslo er kollektivtrafikken sterkt framme på den politiske dagsorden. I valgkampen før forrige kommunevalg var kollektivtrafikk en merkesak for flere av partiene. Spesielt partiene på venstresiden i politikken har brukt dette som en sak å markere seg på. Også flere av de øvrige partiene har gitt dette fyldig plass. Denne interessen viser igjen i de ulike partienes valgprogram. Begge de to dominerende partiene, Høyre og Arbeiderpartiet, gir kollektivtrafikken omfattende plass i programmene. I partiprogrammene blir det detaljert gått gjennom målsettinger som bedre framkommelighet, bedre effektivitet, kortere reisetid, frysing av takstene osv. Bare Arbeiderpartiet sitt program tar eksplisitt opp motstningen bilisme - kollektivtrafikk. Her heter det at tiltak for å styrke kollektivtrafikken "må kombineres med begrensning i personbiltrafikken". Ingen av partiprogrammene nevner konkrete tiltak som skal iverksettes.¹⁰ Imidlertid finner vi nevnt flere konkrete tiltak og

10. Oslo Arbeiderparti. Kommuneprogram 1992-95.

Oslo Høyre. Kommunevalgprogram 1992-95

målsettinger i Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartis erklæring ved etableringen av ny byregjering etter kommunevalget i 1991:

"Byrådet vil arbeide for at minst 30% av "Oslo-pakken", som består av statlige veimidler og bompengeneinntektene, skal benyttes til forbedringer av kollektivtilbudet. Byrådet vil bygge ut banesystemet som grunnstammen i Oslos kollektivtilbud. Det vil bli satt igang en kontinuerlig utbygging hvor Ring-banen vil være et hovedelement. Pendeldrift mellom østlige og vestlige baner skal forkorte reisetiden og knytte øst og vest sammen.... Bybane gjennom Vika-området er blant de første oppgavene.¹¹

Man skal selvsagt være forsiktige med å trekke for dramatiske konklusjoner, men den forholdsvis brede dekningen i valgkampen gir en indikasjon om at kollektivtrafikken er en viktig politisk sak i Oslo. Det er også en utbredt oppfatning blant våre informanter at det er forskjeller mellom partiene når det gjelder vilje til å prioritere kollektivtrafikken. Forskjellene går langs høyre - venstre skalaen i politikken; venstresiden blir oppfattet som mer "vennlig" innstilt til styrking av kollektivtrafikken enn partiene på høyresiden. Men det er usikkert hvorvidt disse forskjellene bare er symbolske, eller om det også er reelle realpolitiske forskjeller.

Et eksempel på at det er realpolitiske forskjeller mellom blokkene så vi etter forrige valg. Det nye byrådet bestående av Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmet sitt første budsjettforslag høsten 1992. I dette ble overføringene til Oslo Sporveier øket med 50 mill. kr. Fra et nivå på omtrent 700 mill. kr. i overføringer på midten av 1980-tallet, har dette blitt gradvis skåret ned til litt i overkant av 400 mill. kr. under Høyre-byrådet i valgperioden 1988-91. Når overføringene ble øket med 50 mill. kr. kan venstresiden i Oslo-politikken derfor med en viss rett hevde at de har foretatt en omlegging av samferdselspolitikken.

De debattene som har gått igjen de siste årene, har dels dreid seg om takstspørsmålet, dels om nivået på overføringene. Et annet spørsmål som viser at det er reelle forskjeller mellom fløyene er bruken av inntektene fra bompengeringen rundt Oslo. Mens Arbeiderpartiet har programforpliktet seg til å bruke 33% av disse inntektene til kollektivformål, vil Høyre bruke 10%. Som vi skal se i neste kapittel er det også flere eksempler på uenighet knyttet til hvor langt en skal gå i å foreta reguleringer på gateplanet for å favorisere kollektivtrafikken.

11. "Nytt styre i Oslo". Erklæring fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti om dannelse av nytt byråd i Oslo

Alt i alt vil vi derfor hevde at kollektivtrafikken i Oslo er politisert i en høyere grad enn det som er tilfelle i andre byer. Det er mer reell debatt og konflikt om disse temaene her enn det som er vanlig. Et annet trekk som skiller Oslo fra de andre to eksemplene i studien er at vi ikke finner konflikter og motsetninger basert på geografiske forhold. Eventuelle motsetninger mellom de ulike delene av byen gir seg ikke utslag i politikken. Oslo skiller seg fra "vanlige" fylker ved å være en forholdsvis tett og homogen geografisk enhet. Det oppstår dermed ikke motsetninger mellom sentrum og periferi, slik vi har sett eksempler på i fylkespolitikken andre steder.

6.3.3. Samarbeid og løsninger

Et av de viktigste problemene når det gjelder kollektivtrafikken i Oslo er **framkommeligheten** for buss og trikk. Spesielt i rush-trafikken kan det være store forsinkelser i trafikken. Et av de mest prioriterte områdene når det gjelder satsingen innen kollektivtrafikk går derfor på å iverksette tiltak som kan gi bedre framkommelighet. I over 20 år har dette vært et satsingsområde, på denne tiden er det iverksatt en lang rekke tiltak. I 1984 ble det bl.a. forbindelse med samferdselsplanen uttrykt følgende:

"Kollektivtransport og næringslivets transporter prioriteres både ved tildeling av midler ved arealbruk og trafikkteknisk regulering, om nødvendig på bekostning av framkommelighet og parkeringsmuligheter for individuell biltrafikk"

I 1987 ble det nedsatt en arbeidsgruppe i kommunen for å samordne arbeidet med framkommelighetstiltak. Senere har det flere ganger blitt lagt fram planer og rapporter i forbindelse med arbeidet, bl.a. i forbindelse med Veg og vegtrafikkplaner. Det er ingenting som tyder på at det har vært politisk uenighet om disse tiltakene. I økende grad har finansieringen av tiltakene blitt gjort mulig gjennom statlige midler; hovedveipakken, særskilte storbymidler og sysselsettingsmidler. Særlig de siste par årene har det vært gode muligheter for å få til finansiering av slike tiltak. Tiltakene har dels vært rettet inn mot bygging av kollektivfelt langs hovedinnfartsårene, dels etablering av prioriteringstiltak i lyskryss. Satsingen har gitt målbare effekter, bl.a. har gjennomsnittsfarten til trikkene, og noen av busslinjene øket. Men fortsatt blir framkommeligheten regnet som et hovedproblem.

Både i forbindelse med den s.k. Oslopakken og i Norsk veg og vegtrafikkplan 1994-97 er det skissert målsettinger og prioriteringer for videre utbygging av framkommelighetstiltak. Det ligger på tegnebordet en lang rekke konkrete forslag. De siste årene har mulighetene for finansiering av denne typen tiltak vært ekstra gode, gjennom statlige finansieringsordninger

som de s.k. "Storbymidlene", sysselsettingstiltak osv. Imidlertid viser det seg at det har vært til dels betydelige problemer med å få realisert planene. I byrådssk om framkommelighetsproblemene heter det:

"Plansituasjonen er ikke tilfredsstillende. Det mangler fortsatt vedtak på kollektivplaner som var forutsatt startet opp i 1990, 1991 og 1992. Eksempler på dette er tiltak i Kirkeveien v/Majorstua, Bogstadveien, Drammensveien v/Skøyen, Trondheimsveien v/Carl Berner og Helsfyr terminal".

Videre heter det:

"Byrådet vil gjennom denne saken invitere bystyret til å fatte et prinsippvedtak om at gjennomføringen av framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken og utbyggingen av hovedsykkelveinettet skal prioriteres høyt i alle kommunale organer både når det gjelder behandlingstid og reell vurdering av tiltak"¹²

Det som ligger bak denne uttalelsen fra byrådet er dårlige erfaringer med å gjennomføre framkommelighetstiltakene. Av informantene blir dette trukket fram som et problem av de alle fleste. Kommunen klarer rett og slett ikke å forbruke alle de statlige midlene som var øremerket slike tiltak. Det har over flere år samlet seg opp ubrukte midler i størrelsesorden 85 mill.kr. Iverksettingen av framkommelighetstiltakene framstår derfor som selve hovedproblemet når det gjelder videreutviklingen av kollektivtrafikken i Oslo i dag.

Hva skyldes disse problemene?

Det er for det første ikke mangel på politiske prinsippvedtak om dette. Vi har sett at det har vært bred politisk enighet om denne prioriteringen, både under borgerlig og sosialistisk styre.

Det har heller ikke vært motvilje til, eller motarbeiding av, disse tiltakene fra Veivesenet sin side. Tvert i mot har veimyndighetene sluttet opp om disse planene, og bidratt aktivt for å skaffe finansiering og finne konkrete løsninger. Oslo Sporveier og Statens Vegvesen i Oslo har f.eks. utviklet et godt samarbeid her.

Når det har oppstått problemer må vi heller lete etter svaret internt i Oslo kommune. Som vi har sett foran er det en lang rekke etater som på ulike måter har et ansvar innen kollektivtrafikken. I tillegg til Oslo Sporveier og de to veikontorene er både trafikksjefen og plan- og bygningsetaten sentrale instanser. Utenfor kommuneorganisasjonen er trafikkpolitiet

12. Byrådssak nr. 584/92. Om gjennomføring av framkommelighetstiltak for kollektivtrafikken.

en viktig instans. På den politiske side er byutviklingskomitéen og byråd for byutvikling de mest sentrale. Sett fra et overordnet trafikk-ståsted framstår derfor Oslo kommune som temmelig fragmentert

Det viser seg at veldig mange av framkommelighets sakene stopper opp under saksbehandlingen. Mange av sakene må innom flere av disse instansene. Selv om det er overordnet politisk konsensus om disse sakene, og alle instanser i prinsippet gir sin støtte viser det seg likevel at det stopper opp "et eller annet sted". Mange av disse instansene er primært rettet inn mot løsninger av andre oppgaver enn kollektivtrafikk. Trafikksjefen har bl.a. ansvaret for forvaltningen av parkeringsplasser, etablering av nye plasser osv. Når f.eks. bygging av kollektivfelt går på bekostning av parkeringsplasser vil denne etaten gjerne gå imot planene. Etatene kan operere med standard handlingsprogram som er i disfavør av kollektivtrafikken. F.eks. er det en vanlig framgangsmåte i Oslo Veivesen og innen politiet å telle kjørende enheter i stedet for personer. Dette medfører et problem når det gjelder å få disse instansene til å godta prioriteringstiltak for kollektivtrafikken. Når det gjelder politiet i denne forbindelse er et annet problem at lokale myndigheter ikke har noen instruksjonsmyndighet over disse.

Et annet problem er at det har vist seg vanskelig å få vedtatt de nødvendige reguleringsplaner for framkommelighetstiltakene. Selv om det eksisterer enighet om å prioritere slike tiltak i prinsippet, viser det seg vanskeligere når konkrete tiltak skal gjennomføres i praksis. For det første henger dette sammen med at andre politiske organ, som slike regulerings saker må innom, gjerne tar andre hensyn enn bare de rent trafikktekniske. Byutviklingskomitéen har f.eks. et overordnet ansvar for næringsutvikling, byfornyelse osv. Hensynet til f.eks. handelsstanden vil derfor kunne veie tyngre enn hensynet til kollektivtrafikken i en del tilfeller. Det hører også med til saken at slike regulerings saker også i en del tilfeller har tatt lang tid av mer prosedyremessige årsaker. I denne typen saker kan mindretallet anke inn avgjørelser til bystyret. Det har derfor forekommet i flere tilfeller at representanter for småpartiene har anket inn viktige regulerings saker, og dermed utsatt den endelige avgjørelsen for veldig lang tid.

Problemene bunner ut i at de aller fleste framkommelighetstiltak nødvendigvis må gå på bekostning av noe. Bedre framkommelighet for buss og trikk vil enten gå på bekostning av framkommeligheten for biler, eller begrense mulighetene for parkering. Det har derfor forekommet flere ganger at næringsliv og handelsstand har mobilisert mot reguleringsplanene. Dette har i neste omgang ført til at enkelte av partiene har trukket seg fra oppfølgingen. I et tett bebyggt byområde som Oslo vil det til enhver tid være sterke

interessemotsetninger knyttet til arealbruken. Planer om endring i arealbruken vil gjøre disse motsetningene manifeste.

Det kan være grunn til å spørre seg om disse regulerings- og arealbrukskonfliktene også kan skape problemer for iverksettingen av nye tiltak. I inneværende bystyreperiode foreligger det planer for bygging av helt nye linjer. En av disse er en ny trikkelinje fra sentrum og gjennom Vika-området. Et annet tiltak er bygging av en ringbane (T-bane) rundt Oslo sentrum, for å bringe de ulike rutene tettere sammen. Begge disse er bare kommet til planstadiet. Også disse planene vil kunne gripe inn i latente arealbrukskonflikter.

Et annet problem når det gjelder samarbeid og samordning innen kollektivtrafikken er at forholdet til NSB ikke fungerer tilfredstillende. NSB har en tradisjon for å planlegge sine ruter, byggeprosjekter osv. uten å ta særlige hensyn til lokale myndigheter. Andre instanser må som regel tilpasse seg når statsbanene foretar endringer i sitt ruteopplegg. Dette fører til problemer, f.eks. for andre trafikkselskaper. Når togruter blir endret får disse beskjed, men det er ingen dialog på forhånd. Mellom Oslo, Akershus, ruteselskapene og NSB er det utviklet et takstsamarbeid. Men utover dette er det ikke utviklet gode nok samarbeidskanaler mellom Oslo kommune og ledelsen i NSB. Dette er et hinder for forbedringer i tilbudet.

4.3.4. Styringen av Oslo Sporveier.

I Oslo kommune er styringen av, og forholdet til, Oslo Sporveier et viktig tema.

Oslo Sporveier er i norsk transportsammenheng en av de virkelig store bedriftene, med i underkant av 3000 ansatte og en omsetning på 1.227 mill kr i 1989. Selskapet er også en dynamisk og faglig sterk bedrift med stor egyptyngde. Informantene hadde alle stor respekt for det arbeidet selskapet utfører, og oppfattet det som en drivkraft innen transportutviklingen i Oslo-området. Ledelsen i selskapet har opp gjennom årene aldri vært redd for å ta selvstendige initiativer. Oslo Sporveier blir derfor i høyeste grad betraktet som en utviklingsaktør innen kollektivtrafikken.

Den politiske styring av Oslo Sporveier har i løpet av de aller siste årene gjennomgått visse endringer. Tradisjonelt har den politiske ledelsen ønsket å ha en direkte styring av OS. Det skulle være en tett kobling mellom den politiske vilje og sporveienes disposisjoner. Dette henger igjen sammen med et syn på Oslo Sporveier som redskap i samferdselspolitikken, og delvis også som et sysselsettingstiltak.

Etterhvert har denne direkte koblingen mellom Rådhuset og Oslo Sporveier forvitret, ihvertfall delvis. Etter avsløringene av misligheter i Oslo kommune, har det blitt foretatt en opprydding i regelverket på en del områder. Habilitetsspørsmålet har vært et viktig premiss i spørsmålet om den nye organiseringen av kommuneforvaltningen. Tidligere var det vanlig praksis at sporveisstyret var sammensatt av sentrale bystyrepolitikere. Politikerne opererte altså med doble hatter. Mange samferdselsspørsmål av overordnet karakter ble da behandlet av styret i Oslo Sporveier. Samtidig var det en relativt detaljert politisk styring av sporveienes virksomhet gjennom bystyret. Det kunne f.eks. være lange debatter i bystyret om hvilken type buss sporveiene skulle kjøpe inn. I budsjettdebatten ble det votert over en rekke enkeltposter i budsjettet for sporveiene, og man kunne ha lange debatter f.eks. over spørsmålet om nivået på takstene.

I dag er det for det første mer "perifere" politikere som sitter i sporveisstyret. Disse sitter for det mest ikke i bystyret, mange har trappet ned på sin politiske aktivitet, og de blir valgt ut mer på et faglig enn på et politisk grunnlag. Bystyret legger i sin budsjettbehandling bare opp til å gi en rammeoverføring til Oslo Sporveier. Mens det før var politikerne som bestemte f.eks. takstene, blir dette nå overlatt til sporveiene selv å bestemme.

Sporveiene har, dels gjennom endrede rammer, og dels gjennom egne tilpasninger, fått en annen rolle enn før. Rollen har endret seg fra å være en forvaltningsbedrift, til mer og mer å bli et A/S. Sporveiene har selv ønsket å få en større frihet, for å kunne effektivisere og modernisere driften mest mulig. Blant annet blir det argumentert med at kravene til personalpolitikk må være annerledes enn i ordinær kommunal virksomhet. For sporveiene er det problematisk å bli omfattet av en ansettelsesstopp.

Gjennom disse endringene har også sporveienes muligheter til å framstå som en premissleverandør i kollektivpolitikken blitt styrket. Rollen som utviklingsaktør har blitt forsterket på bekostning av forvalterrollen. Spesielt siden kapasiteten i sentraladministrasjonen er liten på dette området vil sporveienes politiske betydning bli større. Flere av informantene er opptatt av de prinsipielle sidene ved dette. En side ved dette er at Oslo Sporveier får stor betydning når det gjelder å utvikle nye tilbud, mens det er bystyret som i det lange løp blir ansvarlige når det gjelder finansieringen av driften. Det oppstår altså en tradisjonell "bukken og havresekken"-problematikk.

Dette er i første rekke en latent konflikt. Sporveien blir av politikerne regnet som en faglig sterk og politisk lojal bedrift. Det er altså først og fremst systemet enkelte er skeptiske til, ikke selskapet som sådan. De potensielle problemene blir altså unngått ved at

sporveisledelsen og kommuneledelsen har jevnlig og god kontakt, og at OS er flinke til å rette seg inn etter politiske signaler.

5. OPPSUMMERING OG DRØFTING. HVA HAR FORPROSJEKTET LÆRT OSS?

5.1.Oppsummering

Forprosjektet har vist at det er forskjeller mellom de ulike byområdene når det gjelder satsing på og prioritering av kollektivtrafikken. Det er derfor klare forskjeller i kollektivtilbudet mellom de forskjellige byene. Vi har også sett at det er forskjeller med hensyn til i hvilken grad kollektivtrafikken er politisert - hvorvidt dette er en viktig sak på den politiske dagsorden eller ikke.

Hva er problemet består av i disse byene? Er det politikernes vilje til å prioritere kollektivtrafikk, eller er det organiseringen som er problemet? Her må vi være klar over at disse ikke er gjensidig utelukkende. Kan dette forklare hvorfor det er forskjeller i tilbudet?

Stavanger- Sandnes har en forholdsvis lav profil når det gjelder kollektivtrafikk. Det er her rammevilkårene for denne sektoren er dårligst av de større byene. Kollektive transportmidler spiller en mindre betydning i det samlede transportmønster enn i de andre byene. Og spørsmål som angår kollektivtrafikken har en lite framtredd plass på den politiske dagsorden. Det må imidlertid tilføyes at det er flere tegn på at det er en endring på gang her.

I dette byområdet vil vi påstå at problemet først og fremst er et **prioriteringsproblem**. For det første har det tradisjonelt vært liten vilje og interesse for å prioritere kollektivtrafikken i kommunepolitikken. For det andre har det i fylkespolitikken blitt lagt mest vekt på kollektivtilbudet i utkantene, og mindre på kollektivtrafikken i byområdet på Nord-Jæren.

I mindre grad kan vi her snakke om et organisasjonsproblem. Tilsynelatende er det et relativt godt samarbeidsforhold mellom de ulike instanser som har ansvar for dette feltet; fylkeskommune, veisjef, kommuner. Men vi skal ikke se bort fra at mangel på problemer skyldes at samarbeidet ikke blir nok utfordret. Kanskje konfliktene ikke har oppstått fordi det ennå ikke har vært saker som kunne gi grunnlag for konflikt? Men vi har sett at oppdelingen på tre forskjellige busselskaper, samtidig som byområdet er delt mellom flere kommuner, medfører et problem. Selskapene har f.eks. problemer med å samarbeide om å skape et godt rutetilbud. Poenget er at politikerne hittil ikke har grepet aktivt inn i disse problemene, dermed kan vi si at også disse eksemplene illustrerer at det grunnleggende problemet i dette byområdet er knyttet til politisk vilje og prioritering.

I **Trondheim** har satsingen på dette feltet vært større enn i Stavanger-området. Tilbudet er alt i alt noe bedre, og kollektivtrafikken har en større betydning innen den samlede transport. Kollektivtrafikken synes også å ha en mer framtrødende plass på den politiske dagsorden, og flere tegn tyder på at det er en tiltakende politisering av dette spørsmålet. Bystyrets vedtak om tenkepause i veiutbyggingen varsler en større politisk oppmerksomhet omkring forholdet mellom kollektivtrafikk og veiutbygging.

Hvorvidt problemene i Trondheim skyldes politisk vilje og prioritering eller organiseringen av kollektivsektoren er noe mer tvetydig. Vi har sett at Trondheims-politikerne har vist større vilje til å prioritere kollektivtrafikk enn i Stavanger. Men samtidig kan vi også her snakke om en prioriteringskonflikt mellom by og land. Byområdet blir nedprioritert til fordel til trafikken i distriktet. Kollektivtrafikken i utkantene blir prioritert opp i forhold til bytrafikken. Dette byområdet har ikke det samme problemet som Stavanger-området knyttet til oppsplitting på flere selskaper. Men organiseringen er et problem i den forstand at fylkeskommune, veikontor og kommune i for liten grad arbeider mot felles mål. Det er heller ikke bygget ut noe tilfredstillende samarbeid mellom lokalforvaltning og busselskap på den ene siden, og NSB på den andre siden.

Oslo har alltid hatt en sterk satsing på kollektivtrafikk. Byen står i norsk sammenheng i en særklasse når det gjelder dette området. Det er etablert et omfattende tilbud, og kollektive transportmidler har en framtrødende plass i transportsystemet.

Vi har sett at kollektivsektoren har blitt prioritert av politikerne, bl.a. gjennom store tilskudd til Oslo Sporveier. Subsidieringen av hver reise er f.eks. klart høyere enn i de andre byene. Oslo unngår prioriteringskonfliktene mellom by og land. Alt i alt er Oslo den byen der problemet klart kan defineres som et **organisasjonsproblem**. Disse problemene er spesielt knyttet til arbeidet med fysiske framkommelighetstiltak. Det eksisterer klare politiske vedtak gjennom en årrekke på at framkommeligheten skal forbedres. Det er også satt av midler til å gjennomføre disse. Men arbeidet stopper opp ved den praktiske gjennomføringen. Mye av problemet her ligger i at det ikke eksisterer et organ med et samlet og overordnet ansvar for kollektivtrafikk, dette ansvaret er fordelt på en lang rekke instanser. Til en viss grad kan dette også tolkes som et prioriteringsproblem, i den forstand at det ikke eksisterer tilstrekkelig politisk enighet om å skjære gjennom.

Vi ser at de to forklaringsmodellene ikke er gjensidig utelukkende, men at begge gir grunnlag for å forstå problemene. Problemet dreier seg både om mangel på politisk vilje og problemer med organiseringen. Forprosjektet har imidlertid vist at utfallet bare i begrenset grad kan sees som et resultat av trekk ved det vi har kalt den politiske styringskjede, dersom dette

avgrenses til partipolitiske forhold. Dette samsvarer godt med annen forskning om sammenhenger mellom partisammensetning og utgiftsnivå. Hovedtendensen i disse studiene er klar: Variasjonene i utgiftsprioriteringer mellom norske kommuner kan bare i begrenset grad føres tilbake til kommunestyrenes sammensetning (Hansen og Kjellberg 1980, Sørensen 1989). Når vi vil finne politiske forklaringer på hvorfor satsingen på kollektivtrafikken varierer fra sted til sted, må vi lete andre steder. Det synes f.eks. som om forholdet mellom periferi og sentrum er en viktigere dimensjon enn den partipolitiske dimensjonen.

Videre har forprosjektet illustrert at organiseringen og ansvarsforholdene innen dagens kollektiv- og samferdselssektor skaper problemer når det gjelder å legge til rette for mer kollektivtrafikk.

5.2. Drøfting: Hva er problemet?

Hva er det vi her har kalt "organisasjonsproblemet" i kollektivtrafikken egentlig består av?

For å oppnå en dypere forståelse av dette kan det være fruktbart å ta utgangspunkt i hva som kjennetegner kollektivtrafikken som sektor eller policy-område. Den offentlige politikken i Norge kan defineres som et sektor-system. Utfallet av den offentlige politikken kan betraktes som et resultat av måten sektorsystemet fungerer på. Organisasjonsteori og statsvitenskap gir mange bidrag og innfallsvinkler for å studere og forstå dette. Et sentralt begrep i litteraturen er "dominerende koalisjoner" (Cyert og March 1963). En organisasjon kan få makt over omgivelsene sine ved å danne koalisjoner med andre organisasjoner. Disse vil framstå som en dominant sektor. På bakgrunn av Strand (1976) vil vi formulere følgende antakelse om kjennetegn ved en dominant sektor: Disse vil være **homogene** med hensyn til interesser, være kjennetegnet av en sterk **profesjon**, levere klart identifiserbare **produkt**, og ha **herredømme** over alle sidene ved egen virksomhet (fra planlegging til drift). For egen del vil vi tilføye at sektorens forhold til interessegrupper eller organiserte interesser vil være en annen viktig faktor. En sterk sektor har sterke interesser i ryggen.

En annen innfallsvinkel til å forstå sektorsystemet er Knut Dahl-Jacobsens tese om at aktørene i den offentlige politikken vil opptre som en rekke **premissleverandører**. Noen aktører (eller sektorer) har større mulighet enn andre til å fastlegge premissene for den offentlige politikken, og samtidig motstå krav fra andre organisasjoner. Disse framstår som netto premissleverandører, mens svakere organisasjoner framstår som premissmottakere.

Hvordan kommer kollektivtrafikken ut her? Kan kollektivtrafikken karakteriseres som en dominant sektor, og en premissleverandør i den offentlige politikken?

Det første kravet til en sterk sektor, homogenitet m.h.t. interesser, innebærer at deltagerne deler en rekke grunnleggende normer og verdier, og at disse er retningsdannende i deres daglige arbeid. Det kan diskuteres hvorvidt dette er gjeldende for kollektivtrafikken. Kollektivtrafikken er en del av den mer omfattende samferdselssektoren, og konkurrerer derfor med bl.a. bil og veiutbygging når det gjelder politisk oppmerksomhet. Det er derfor bygget inn grunnleggende konflikter og motsetninger i dagens samferdselssektor. Det er ikke opprettet noe sterkt statlig organ med eneansvar for kollektivtrafikk. De fleste vil mene at i drakampen mellom satsing på biltrafikk eller kollektivtrafikk er det kollektivtrafikken som har vært taperen. Et annet eksempel på at sektoren ikke er homogen m.h.t. interesser er at ulike kollektivselskaper konkurrerer innbyrdes, ikke mot bilen.

Også når det gjelder profesjons- og kompetansemessige forhold eksisterer det trekk som kan fungere som en bremse for mer satsing på kollektivtrafikk. For det første er det ikke utviklet noen sterk profesjon innen kollektivtrafikken. Kompetansen innen denne sektoren er for det andre spredt på flere instanser. Både kollektivselskapene, fylkeskommunene, veikontorer og kommunene har i varierende grad faglig kompetanse innen dette deler av dette fagområdet. Men denne kompetansen er ikke samlet i en sterk enhet. Det offentlige forvaltningsorganet som ligger nærmest an til å ha et overordnet faglig ansvar er samferdselsavdelingene i fylkeskommunen. Disse har imidlertid et svakt grunnlag for å spille en offensiv rolle i utformingen av kollektivtilbudet. Bemanningen i de fleste fylker er svært begrenset, og dette arbeidet er derfor hovedsaklig avgrenset til rent forvaltningsmessige oppgaver, som fordeling av tilskudd, løyvespørsmål osv. Mulighetene til å konsentrere seg om planlegging og mer utviklingsorienterte spørsmål er derfor sterkt begrenset. I mange tilfeller er den faglige kompetansen er vel så stor i kollektivselskapene som i forvaltningen.

Når man setter kollektivtrafikkens bemanning og kompetanse opp mot f.eks. veikontorenes virksomhet ser man store forskjeller. Mens Veisjefens administrasjon i det enkelte fylke som regel består av et tresifret antall ansatte, er bemanningen hos Fylkessamferdselssjefen sjelden over 10. Veiingeniørene er en forholdsvis sterk og ensartet profesjon, som synes å ha stor gjennomslagskraft. De fleste aksepterer veietatens beregninger.

Det er også forskjeller i de teknologier de ulike etatene benytter seg av. Veietaten har f.eks. i en lang årrekke benyttet seg av nytte-kostnadsberegninger når veiprosjekter skal legges fram til politisk behandling. Dette bidrar til å styrke argumentasjonen for veiutbygging.

Kollektivsektoren har ikke en tilsvarende sterk profesjon, og har ikke benyttet seg av denne typen beregninger i samme grad.

Et tredje kjennetegn ved en sterk sektor er å kunne levere et klart definert og konkret produkt. Kollektivtrafikkens produksjon kan defineres som summen av alle reiser i løpet av et år. Dette produktet burde i utgangspunktet være synlig og konkret nok. Men som tilleggskriterium vil vi hevde at dette produktet må bli akseptert som nyttig og verdifullt av sektorens handlingsmiljø (politikere, organisasjoner, forvaltning osv). Denne aksepten synes ikke alltid å være til stede. Det dreier seg her om aktørers fortolkningsprosesser av en sektors eller produkts nytteverdi. Mye tyder på at kollektivtrafikken, i en periode, har hatt problemer med å oppnå en slik aksept. Tendensen, har f.eks. vært at støtte til kollektivtrafikken er "forbruk av offentlige midler", mens veibygging er "investering for framtida". Støtte til kollektivtrafikk har stort sett blitt betraktet som en ren utgiftspost. I en slik situasjon vil kollektivsektoren ha problem med å opptre som en premissleverandør i samferdselspolitikken.

Kollektivtrafikken oppfyller heller ikke det fjerde kravet til en sterk sektor, nemlig å ha herredømme over alle sider ved egen virksomhet. For det første er ansvaret for kollektivtrafikken fordelt på en lang rekke instanser. Kollektivtrafikk på land og til sjøs styres av fylkene, mens togtrafikken er statlig styrt gjennom NSB. Veibygging, og dermed tilrettelegging for kollektivtrafikken, er veisjefens ansvar, mens kommunene har enkelte planoppgaver. Dette bidrar til å pulverisere ansvaret for å utvikle et godt tilbud. Store deler av ansvaret for å skape et godt kollektivtilbud ligger ligger "utenfor" sektoren selv. Organene som har ansvaret for kollektivspørsmål kan ikke gjøre "krav på" å være de eneste som stiller med dette. En instans som veivesenet kan med stor rett hevde at de også bidrar til å legge til rette for kollektivtrafikken. "Det er vi som bygger veiene som bussene kjører på". Kollektivtrafikken har ikke selv jherredømme over sine egne grenser.

Erfaringene tyder på at det ikke er utviklet tilfredstillende styringsmekanismer mellom myndighetene (fylkeskommunene) og utøvende organ (kollektivselskapene). Både kollektivselskaper og representantene for myndighetene opplever dette som et problem. Det er f.eks. ikke utviklet gode nok incentivsystemer fra fylkeskommunen sin side for å stimulere til bedre driftsformer etc. Samtidig er grensene mellom selskapenes ansvar og myndighetenes oppgaver ofte uklare.

Prosjektet har vist at det eksisterer et behov for å se kollektivtrafikk (og andre samferdselsoppgaver) i et mer sammenhengende og langsiktig perspektiv. I dag finnes det ikke noe organ med et overordnet ansvar for dette. Mye av problemene i de byområdene vi

har studert kan relateres til denne uklare organiseringen. Hvilke resultater man oppnår avhenger av hvordan de ulike instanser samarbeider. Dette varierer fra sted til sted. At det er et stort behov for en mer samordnet og helhetlig innsats blir for eksempel illustrert av Trondheim kommune som har startet å utarbeide sin egen kollektivplan. Dette blir gjort selv om dette strengt tatt ikke er kommunens oppgave, og på tross av at kommunens økonomi er veldig stram.

Kollektivtrafikken og veitrafikken viser også store forskjeller når det gjelder hvilke former for kontakt som er utviklet i forholdet til pressgrupper og organiserte interesser. Når det gjelder kollektivtrafikken har vi ikke kunnet registrere noen sterke organisasjoner som øver press på myndighetene for å bedre tilbudet. Kollektivbrukerne er ikke noen ensartet gruppe, men består av en lang rekke enkeltindivid uten andre forbindelseslinjer enn at de reiser med samme type transportmiddel. Kollektivbrukerne er gjerne eldre, arbeidsledige eller skoleungdom, m.a.o. grupper med mindre politiske ressurser enn f.eks. bilbrukerne. Når det gjelder veitrafikken er situasjonen en helt annen. F.eks. eksisterer det flere store, landsomfattende og ressursrike organisasjoner som er etablert for å tale bileiernes sak. Lokalt spiller gjerne næringslivets organisasjoner en aktiv rolle for å øve et press for mer veiutbygging. Dette har vi sett illustrert i alle de tre byområdene i studien.

Alt i alt må vi kunne slå fast at kollektivtrafikken har få kjennetegn som rettferdiggjør å kalle dette for en dominant sektor. Kollektivtrafikken har en mye svakere posisjon i samferdselsdebatten enn det veisektoren har. Tidligere studier har vist at veivesenet har egenskaper som en dominant sektor (Grimsbo 1973). Denne konklusjonen er i høyeste grad gjeldende fortsatt. Spørsmålet er imidlertid om denne situasjonen vil vare ved. Mye kan tyde på at veivesenets sterke rolle vil komme under et øket press. Dette henger bl.a. sammen med de forventninger vi har om hvilke oppgaver og problemer samferdselssektoren skal håndtere. Tradisjonelt har samferdselssektoren vært rettet inn mot rene transportoppgaver. Veier og kollektivtrafikk skal bidra til at individer og næringer får løst sine transportbehov. Transporten har dermed lenge hatt en omfordelende funksjon i samfunnsøkonomien. I økende grad må en imidlertid forvente at transportsektoren vil bli stilt overfor et økende krav om miljøvennlighet. Dette vil kunne kreve andre transportløsninger enn de tradisjonelle. Denne dreiningen kan bidra til å vippe styrkeforholdet mer over til kollektivtransportens fordel.

5.3. Videreføring av prosjektet

Forprosjektet har styrket vår antakelse om at det er viktig å fokusere på politiske og organisatoriske forhold i kollektivtrafikken. I videreføringen av prosjektet vil institusjonelle mønstre ved de ulike etater og instanser innenfor kollektiv- og samferdselssektoren være et sentralt utgangspunkt. Vi vil studere dette problemfeltet med utgangspunkt i et institusjonelt og maktorientert perspektiv. I løpet av de senere år har en rekke forskere innenfor statsvitenskap, organisasjonsteori, økonomi m.m. satt merkelappen (ny)institusjonalisme på sin faglige tilnærming. Nyinstitusjonalismen kan beskrives som en bredt orientert tilnærming, med bidrag fra mange fagdisipliner. Kjernen innenfor paradigmet er å sette søkelyset på formell organisering, det er de politiske og samfunnsmessige institusjonene som blir studert (March og Olsen 1989, Olsen 1988). Med utgangspunkt i dette perspektivet vil vi fokusere på maktforhold i og mellom instansene, de ulike instansers ressursgrunnlag, tradisjoner, verdier, kompetanse, bemanning, teknologi m.m.

Et institusjonelt perspektiv innebærer en forutsetning om at organisasjoner har en evne til å påvirke medlemmenes identitet, tankemønster og handlingsmønster. Organisasjoner har med andre ord en evne til å forme sine medlemmer. Videre innebærer et institusjonelt perspektiv at organisasjoner har en viss evne til å motstå styringsforsøk ovenfra. Organisasjoner har en viss egentyngde, de er institusjoner - ikke instrumenter

I videreføringen av prosjektet vil vi studere hvilken betydning ulike institusjonelle mønstre har for utformingen av kollektivtilbudet. Dette er gjort mer utførlig rede for i prosjektsøknaden (Hauge 1993). Prosjektet vil fokusere på sammenhenger mellom fysisk-strukturelle forhold, institusjonelle mønstre, samordningsmønstre, prioriteringsmønstre og den offentlige politikken overfor kollektivsektoren.

LITTERATUR

- Berman , P. (1978): **The study of macro- and microimplementation**, i Public Policy, vol. 26, s. 157-184
- Grimsbo, O. (1973): **Eksperter og konflikter i utredningsutvalg**. TØI-rapport 73/2430.
- Hansen, T og Kjellberg, F. 1980): Kommunale utgifter i Norge: Autonomi og sentral kontroll i lokalforvaltningen, i Kjellberg, F. (red.): **Den kommunale virkelighet. Planlegging, finanser og budsjettering**. Oslo: Universitetsforlaget
- Hauge, J. (1993): **Prosjektskisse. Kollektivtransport som politisk og administrativt styringsproblem**. RF, upublisert
- Jacobsen, Knut Dahl (1965): **Informasjonstilgang og likebehandling**. Tidsskrift for Samfunnsforskning 2/1965.
- Nielsen, G. m.fl (1989): **Samordnet areal- og transportplanleging. En forprosjektrapport om et mulig nasjonalt utviklingsprogram for miljøvennlig transport- og tettstedsutvikling**. TØI Rapport 0040/1989.
- March, J.G. og J.P. Olsen (1989): **Rediscovering Institutions. The Organizational basis of Politics**
- Nielsen, G. og Norheim, B. (1990): **Fakta om kollektivtrafikk. Erfaringer og løsninger for byområder**. Transportøkonomisk Institutt.
- Offerdal, A. (1982): **Iverksettingsstudiar - Eit oversyn og ein kritikk**, PM nr. 1, Universitetet i Bergen
- Olsen, J.P. (1978): **Politisk organisering**. Universitetsforlaget
- Olsen, J.P (1988): **Statsstyre og institusjonsutforming**. Universitetsforlaget
- Olsen, K.H og Hauge, J (1991): **Den som vil får det til. Om forsøk med organisering av kommunalt miljøvern**. Rogalandforskning 6/91.
- Sandelien, Bjørn (1992): **Kollektivtrafikk i TP-10-planene. Byområdenes behandling i delrapporter og i hovedrapport**. TØI, (Upublisert manuskript).

Stangeby, I. m.fl (1991): **Hva vet vi om kollektivtransportbrukerne? En kunnskapsoversikt.** TØI Rapport nr. 5 1991.

Strand, T. (1976): **Samordning som administrasjonsproblem.** Sosiologisk institutt Universitetet i Bergen

Sætren, H. (1983): **Iverksetting av offentlig politikk,** Universitetsforlaget, Bergen.

Sørensen, Rune (1989): **Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler?** Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 3 1989, s. 267 - 292.

