

**Mer effektive institusjoner og bedre planlegging – Konklusjoner
fra Synteserapport nr 3 fra forskningsprogrammet LOKTRA**

Av

Gustav Nielsen, As Civitas, Oslo

Institusjonene for transport- og arealpolitikken i byområdene må reformeres – eller de politiske målene skrinlegges

Dette er hovedkonklusjonen i en nylig gjennomført studie av norsk areal- og transportpolitikk siden slutten av 1960-tallet, som er laget i sluttfasen av forskningsprogrammet LOKTRA – Lokal transport- og arealpolitikk. Det er et så stort gap mellom mål og resultater at det nå er på høy tid å gjennomføre omfattende reformer i areal- og transportpolitikken i Norge. Dette kan gjøres på to ulike måter: Enten ved å endre målene som offentlige dokumenter har proklamert i en mannsalder, eller ved å ville og evne å ta i bruk de midlene som kan føre oss på rett vei. Hvis en ønsker å realisere målene, må en endre virkemiddelbruken og institusjonene som setter rammene for den.

De varslede stortingsmeldinger om Nasjonal transportplan og Bærekraftig byutvikling bør derfor angi starten på et betydelig reformarbeide – eller skrinlegging av mange vakre mål. ”Nytale” bør ikke fortsette å være gangbart skriftspråk i Samferdsels- og Miljøvern-departementenes innspill til Stortinget.

Store gap mellom mål og resultater i norsk transport- og arealpolitikk

En gjennomgang av de mest sentrale målene som en har hatt i areal- og transportpolitikken for byområdene i Norge de siste 30 årene viser at det har vært stor stabilitet og bred politisk enighet – i hvert fall på det retoriske plan – om hva en ønsker å oppnå. Det har selvsagt vært en god del uenighet om konkrete saker og tiltak, men målene har grovt sett vært likartede, uansett hvilket politisk flertall en har hatt i Storting, fylkesting eller kommunestyre.

Siden midt på 1970-tallet har det vært bred politisk enighet om at den lokale areal- og transportpolitikken skal samordnes for å nå mål om å dempe veksten i transportmengde, og at flere skal reise kollektivt eller gå og sykle isteden for å bruke bil i byer og tettsteder. Målene kommer blant annet til uttrykk i rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportpolitikk (RPR-SAT), som dessuten presiserer at dette skal oppnås ved å konsentrere bebyggelsen, ved å bygge i knutepunkter, og ved å sørge for at det er et avstemt forhold mellom veikapasitet, parkeringsplasser og kollektivtransporttilbud. Som et gjennomgående trekk i norsk politisk retorikk, skal areal- og transportpolitikken også være preget av økonomisk rasjonalitet, miljøhensyn og bærekraftig utvikling, i tillegg til helhet og samordning.

En gjennomgang av resultatene som er oppnådd på dette feltet viser at dagens transport- og arealpolitikk i byområdene verken er samordnet, effektiv eller miljørettet. Den er heller ikke bærekraftig. Samferdselsetatenes ”utfordringsdokument” til Nasjonal transportplan 2002 – 2011 slår fast at vi beveger oss i gal retning. Målet om å skape et bærekraftig samfunn glir lenger og lenger unna, og etatene slår fast et det er nødvendig å få til mer rasjonell utnyttelse av transportmidlene og overgang til mer miljøvennlig transport.

Dette er ingen ny erkjennelse, og det er underlig hvor mange år fagmiljøet og det politiske byråkratiet har kunnet se på dette uten å gjøre anskrik og fortelle politikerne at deres mål og virkemiddelbruk ikke henger sammen. Isteden gjentas målene om samfunnsøkonomisk effektivitet, økt andel kollektivtransport, bedre miljø – og nå også null trafikkulykker – med en søvngjengeraktig, men fast rytme omtrent hver gang det skrives en stortingsmelding eller budsjettproposisjon.

Feil sammensetning av virkemidler i forhold til målene

Forskning om og evalueringer av gjennomførte utrednings- og planarbeider de siste 20 – 30 årene viser at det svikter på bred front i areal- og transportpolitikken. Et slående trekk er at virkemidlene som kunne ha støttet opp under målene i RPR-SAT blir ikke effektivt utnyttet og de brukes ikke koordinert. Det blir i liten grad foretatt noen reell avklaring mellom målene der de er i konflikt med hverandre. Manglende effektivitet i virkemiddelbruken henger sammen med en uklar og oppsplittet ansvarsdeling og en lite adekvat finansierings- og insentivstruktur. Det er for eksempel ikke noe samspill mellom utbygging av alternative transporttilbud og bilrestriksjoner eller mellom fortetting og bilrestriksjoner/alternativutbygging. Priser og andre insentivsystemer har heller ikke en hensiktsmessig struktur. Valg av tiltak som gjennomføres skjer i stor grad uten hensyn til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Det positive virkemidlet ”satse på kollektivtrafikk” møter problemer av forskjellig slag. Kollektivtransportens suksess er avhengig av dens samspill med alternative transportformer. Den er i forhold til SAT-målene avhengig av at andre transportformer ikke framtrer som et mer attraktivt tilbud. Derfor må det samordning til. Veibygging, parkeringspolitikk og kollektivutbygging må ses i sammenheng. Men her svikter det fordi organisatoriske betingelser ikke er på plass i forhold til en slik utfordring.

Det foreligger en rekke utredninger og planer som kan ligge til grunn for en helhetlig transportpolitikk, og det foregår samarbeid om konkrete enkeltprosjekter. Men de ulike tiltakene blir ikke iverksatt som en samordnet politikk, men som partielle tiltak.

U hensiktsmessig organisering og arbeidsdeling

Ansvar for de ulike transportformene og virkemidlene innenfor arealpolitikken, transportpolitikken, parkeringspolitikken og miljøpolitikken er oppdelt på mange ulike aktører. Byområdene som har størst behov og potensiale for endring i utviklingen består i stor grad av flere kommuner, for Oslo-regionen også flere fylkeskommuner. Dette reduserer ytterligere mulighetene for å føre en konsistent politikk.

Rammebetingelsene for kollektivtrafikken er i stor grad blitt bestemt av andre forhold enn ønsket om effektiv transport og bærekraftig utvikling, og dette har blant annet bidratt til at de offentlige tilskuddene til kollektivtrafikk i byområdene i Norge er blitt redusert til et europeisk bunnivå, og langt under det nivået som vil være samfunnsøkonomisk optimalt.

Osland og Kråkenes ved Universitetet i Bergen (1999) har spissformulert situasjonen slik:

”Den etablerte organisasjonsstruktur er formålstjenlig dersom en ønsker en videre økning i personbilbruken i større byområder, og samtidig finner det formålstjenlig at ingen klart kan stilles til ansvar for denne utviklingen.”

For svak faglig oppfølging

Etter en gjennomgang av tidligere evalueringer av en rekke plan- og gjennomføringsprosesser kan en slå fast at vi i Norge ikke har tilstrekkelig organisasjon, faglig tyngde og arbeidskraft til å planlegge og gjennomføre de virkemidlene som trengs for å snu utviklingen mot SAT-målene. Vi trenger mer fagfolk til arbeidet med ”myke transportpakker”, kollektivtrafikk og utbygging av arealer og eiendommer inne i byene.

Men det synes også å være mangel på kompetanse for å følge opp forslag som avviker vesentlig fra det vi hittil har holdt på med og som er det de fleste fagfolkene kan. Flere eksempler viser at den faglige svikten kan være temmelig grov, blant annet i konsekvens-

analyser og arbeider med konkret oppfølging av innsigelser basert på rikspolitiske retningslinjer for areal og transport.

Vegetaten har for eksempel utviklet en metodikk for å beregne nytten av planlagte tiltak i veinettet, men nytten for gang-, sykkel- og kollektivtrafikk blir i liten grad verdsatt. En har heller ikke tilfredsstillende metoder for å beregne overføring av trafikk mellom ulike transportmidler, enda dette er et sentralt politisk anliggende. Slik trafikkmodellene har vært brukt til oversiktlig, strategisk planlegging i Norge opp til i dag, bidrar de til å konservere dagens situasjon og trender.

Mange utredere er klar over svakheter ved modellene, men de tar ikke denne innsikten inn over seg og prøver å gjøre noe med det, stilt overfor den type problemstillinger som RPR-SAT reiser. De kjører metodemessig ”løsning søker problem”-strategien heller enn den langt mer anbefalingsverdige ”problem søker løsning”-strategien i sitt utredningsarbeide. Flommen av konsekvensutredninger synes ikke å ha gjort situasjonen vesentlig bedre.

Det er et fellestrekk ved de organisasjonene som dominerer i SAT-feltet, at de har andre typer kjerneområder enn kollektivtransport og gang-/sykkeltrafikk. De er videre dominert av kunnskapssystemer, profesjoner og verdisystemer som i begrenset grad er i samsvar med et ønske om å endre transportmiddelfordelingen eller transportomfanget. Derfor gjøres det heller ikke anskrik når den konvensjonelle visdom tas for gitt og den faglige kvaliteten på arbeidene svikter.

For lite penger, fagfolk og kunnskap til de kritiske oppgavene

Den lokale transportpolitikken domineres av en utbyggingsorientert veisektor i kraft av dens sterke økonomi og organisering, stor kapasitet og kompetanse på planlegging, samt regionale politiske allianser. Miljø- og kollektivtransport-interessene er på den annen side svakt organisert og mer utsatt for konkurranse om penger i fylkeskommunene.

Med begrensede faglige og økonomiske ressurser til planlegging har det vanligvis ikke vært midler til å utarbeide tilstrekkelig overbevisende planer for nye tiltak utover de som i større eller mindre grad ligger innenfor rammene av ”konvensjonell politikk”. Som påvist ved evalueringene av de store planprosessene, har det ikke vært satt av nok ressurser til å få fram ”bevilgnings-klare” prosjekter innenfor kollektivtransport, gang-/sykkeltrafikk, miljøtiltak og byfortetting.

Et krav om vedtatte planer som forutsetning for bevilgninger til prosjektene, som det er vanlig å legge til grunn i veisektoren, medfører at en ikke kommer videre med tiltak i de sektorene som mangler plankapasitet. Og det gjør en på de fleste områder som SAT-målene forutsetter at det skal satses på, både i kommunene og i fylkeskommunene. Nedprioritering av selvstendig planlegging av arealer og transport i bykommunene bidrar i praksis også sterkt til å hindre gjennomføringen av vedtatte politiske mål.

I en del tilfeller kan den viktigste hindringen for gjennomføring av tiltak være uenighet om hva som er riktige faglige prinsipper, eller det kan være strid om forventede virkninger av tiltak, både strid om hva effektene faktisk vil bli, og strid om hva som er bra og dårlig. I så fall trengs det målrettet forskning om disse problemstillinger.

Ikke systematisk nok oppfølging av resultater

Når en betrakter planleggings- og styringsproblemene på SAT-feltet i et langsiktig perspektiv, er det slående hvor lite fagfolk og politikere synes å ta hensyn til tidligere utredninger og erfaringer. Vi kan ikke forvente at nye politikere kjenner til den faglige utviklingen på et felt. Men av fagfolkene burde vi kunne vente mer. Det er påfallende hvor lang tid det tar før mange av de internasjonalt anerkjente prinsipløsninger for trafikk og byplan vinner noe særlig innpass i Norge. Riktignok passer ikke alle slike løsninger for våre småbyer, vår bystruktur, vårt terreng og vårt klima. Likevel var det annerledes under miljøbølgen og energikrisen på 1970-tallet, da det faglige og politiske klimaet for innovasjon og nyskaping på trafikkmiljø-området var spesielt gunstig. Da var vi i Norge nesten helt i den faglige fronten.

En av grunnene til at vi ikke har justert sammensetningen av våre virkemidler, er trolig at vi ikke har etablert noe samlet system for resultatmåling. Vi har stort sett latt være å undersøke systematisk hvor (mye eller lite) effektiv vår hovedstrategi har vært. Manglende areal- og transportstatistikk for byområdene ble påpekt som et betydelig problem av utvalget for Norsk vegplan II på 1970-tallet, og situasjonen er ikke blitt så mye bedre siden den gang.

Mer effektiv og målrettet virkemiddelbruk er nødvendig for å nå målene

Virkemidlene som i følge forskningen bør tas i bruk når SAT-målene er som fastlagt av våre politikere, er kort oppsummert:

- Sterkere restriksjoner på byspredning med gyldighet på tvers av de statlige fagsektorene og forvaltningsgrensene for kommuner og fylkeskommuner.
- Tilnærmet stans i utlokalisering av sentralt beliggende virksomheter.
- Tilrettelegging for fortetting i allerede utbygde områder, og utbygging av ”lommer” i tettstedsarealene, særlig ved knutepunkter i det kollektive transportsystemet.
- Veipricing og optimal prissetting av kollektivtrafikk.
- Mindre hovedveibygging. En god del av midlene som i dag benyttes til investeringer i nye hovedveier i byområdene, vil i mange tilfeller gi større grad av måloppnåelse og bedre samfunnsøkonomi dersom de isteden settes inn på de andre tiltakene og virkemidlene som er nevnt her.
- ”Myke pakker”, dvs mer penger til kollektivtrafikk, gang-/sykkeltiltak, trafikksikkerhets- og miljøtiltak. Slike tiltak, som også omfatter mindre investeringsprosjekter og driftstiltak i veinettet, vil gi større måloppnåelse og samfunnsøkonomisk avkastning enn mange av de store vei- og baneprosjektene som prioriteres i dagens langtidsplaner.
- Utvikling av kollektiv transport. Den største utfordringen er å sikre en vesentlig større og mer stabil offentlig delfinansiering av den lokale kollektivtrafikken – med et tilskuddsnivå som er i samsvar med det som er samfunnsøkonomisk optimalt.
- Utvikling av parkeringspolitiske virkemidler.
- Sterkere restriksjoner på bilbruk, for eksempel parkeringsregulering, trafikksanering, fartsregulering etc – i tillegg til økonomiske virkemidler som veipricing og avgifter på drivstoff, piggelekkavgift, parkeringsavgifter, samt fjerning av insitent til bilbruk skattesystemet.

- Satsing på ”grønn transport” i offentlige etater og næringslivet..
- Bedre samordning mellom ”positive” og ”negative” virkemidler i transport.
- Bedre samordning mellom arealbrukspolitik og transportpolitikk.
- Strengere krav om mindre støy og forurensing fra trafikken, med sterkere lovfestet rett til å kreve utbedringer der folk bor eller arbeider.

Det er bred enighet om at SAT-målene bare kan nås gjennom en kombinasjon av mange ulike tiltak, og at virkemidlene må tilpasses de lokale forholdene på det enkelte sted. De aller fleste virkemidlene kan uten videre tas i bruk i langt større omfang enn i dag. Flaskehalsen er ikke mangel på mulige og effektive virkemidler, men uhensiktsmessig organisering og manglende kanalisering av ressurser til de tiltakene som er mest effektive i forhold til målene.

Organisasjonsreformer må til på regionalt nivå

Det er etter hvert blitt nokså mange som mener at det er behov for organisatoriske endringer. Men det er ikke enighet om hvilke konkrete løsninger som er best for de forskjellige byområdene i Norge. Det har gitt stort handlingsrom for det eksisterende byråkratiet til å nedkjempe de fleste endringsforslagene.

Det er derfor fornuftig å følge opp tidligere anbefalinger om at det gjøres forsøk med ulike organisasjonsløsninger for de forskjellige byområdene i Norge. Når en om noen år har vunnet nye erfaringer med disse løsningene, kan det gjennomføres nye og mer generelle forvaltningsreformer på permanent basis.

Uansett må den organisasjonen som etableres ha mulighet til å målrette virkemiddelbruken i forhold til de politiske mål og prioriteringer som gjøres for det enkelte byområde, hensyn tatt til nasjonale rammer fastlagt av Stortinget og Regjeringen. Dette bør blant annet innebære:

- Sterk lokal, folkevalgt styring.
- Overordnede og langsiktige arealplaner bør likevel styre mer av byutviklingsmønsteret og lokaliseringene.
- Planleggingen etter plan- og bygningsloven bør legge sterkere premisser for de nasjonale infrastrukturplanene.
- Ansvar for vei og kollektivtrafikk innenfor et byområde, med investering og drift, myke og harde pakker, overordnet parkeringspolitikk, takster i kollektivtrafikken, samt veipricing, bør samles til ett organ, som har kontroll med disponeringen av de offentlige midler på disse feltene.
- Forholdet til ulike nasjonale interesser som for eksempel stamveier, jernbane, havn og ulike miljø- og vernehensyn må avklares i de enkelte byområder.
- Kollektivtransportens aktører bør delta aktivt som premissleverandør for kommunale arealplaner og for vei- og trafikkplanleggingen, da det er gjennom disse planer at hovedtrekkene i kollektivtrafikkens driftsbetingelser blir fastlagt.
- Ulike former for effektiviserings- og insitamentsavtaler og/eller anbudskonkurranser bør utprøves i kollektivtrafikken, så vel som i de fleste andre deler av transportsystemet.
- Insentivstrukturen i plan- og gjennomføringsorganisasjonene bør gjennomgå på prinsipiell basis for å finne fram til løsninger som bedre fremmer vedtatte mål og forhindrer kontraproduktiv atferd av aktørene.

Bedre organisering og faglig utvikling på nasjonalt nivå er nødvendig

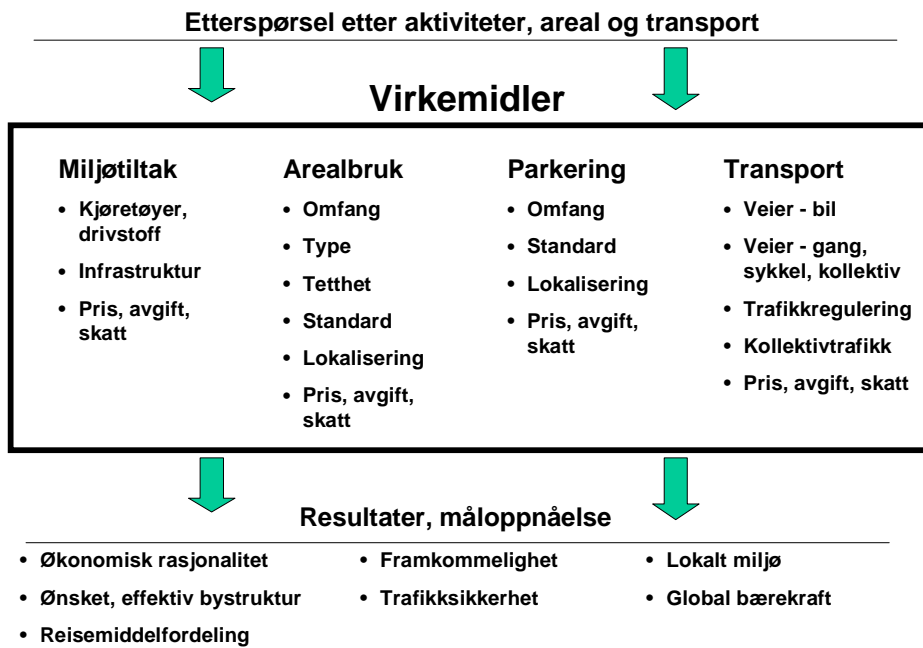
Norge er et lite land med begrenset fagkompetanse og mulighet for forskning og utviklingsarbeid. Vi har heller ingen sterk politisk og faglig tradisjon for å arbeide med bypolitiske løsninger og effektiv, miljørettet bytrafikk.

Det er derfor spesielt viktig at vi makter å samle kreftene i få, men sterke, enheter for byråkratisk - politisk styring, faglig utvikling og forskning. I dag har vi knapt nok noen nasjonale forvaltnings- eller forskningsorganer som har byenes problemer og løsninger for byplanlegging og transport som sitt hovedarbeidsfelt.

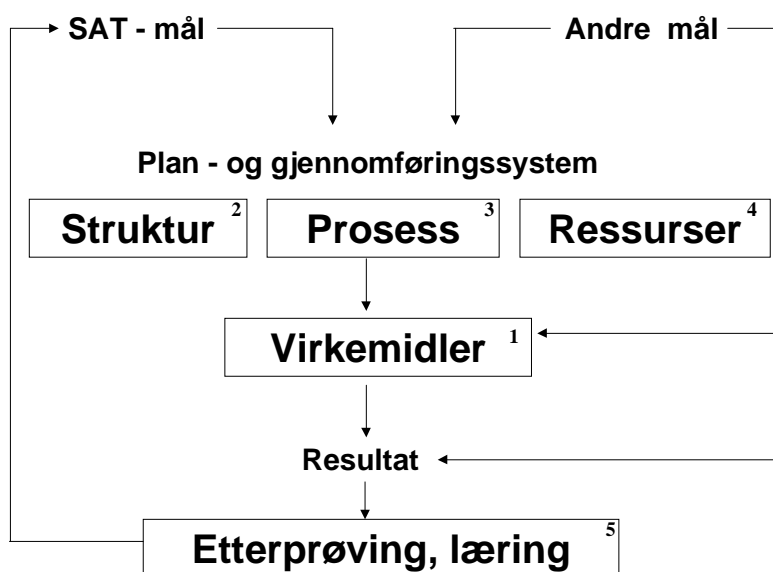
Det synes imidlertid nå å være mange som erkjenner at Norge har et stort behov for modernisering av statens styringsorganer, og landets institusjoner for forskning og utvikling. Det er da viktig at reformene på areal- og transportområdet tar utgangspunkt i de politiske målene som en har satt seg.

Det burde være elementært: Hvis politikerne ønsker å endre utviklingen på et samfunnsområde, må de både flytte penger til de virkemiddelområdene som har effekt på utviklingen, og de må sørge for å ha et faglig og politisk apparat som er tilpasset målene. Slik burde det også være for areal- og transportpolitikken.

Vil startskuddet for reformene i samferdsel komme i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan høsten 2000? Vil vi få en stortingsmelding om bærekraftig byutvikling som tar bypolitikk og byplanlegging på alvor? Eller vil vi fortsatt late som om utviklingen går i riktig retning, at Norge ennå ikke er blitt urbanisert, at bytrafikkens miljø- og sikkerhetsproblemer egentlig ikke er så alvorlige, og at våre rikdommer er så store at vi i det uendelige kan fortsette å bruke ineffektive løsninger for byenes arealbruk og transport?



Figur 1. Politikkområdet for lokal transport- og arealpolitikk består av mange enkelt-elementer. Politikken må nødvendigvis bli sterkt preget av at den utformes av et stort antall aktører med mange forskjellige primærinteresser. Den store utfordringen for samfunnet er å få flest mulig av disse til å trekke i samme retning, mot de felles mål som våre politikere gjennom Stortinget og lokalforvaltningen har trukket opp. I dag svikter dette fundamentalt.



Figur 2. Vår enkle modell av prosessen fra mål til iverksetting og resultat trekker fram fem hovedkomponenter for å forklare suksess eller fiasko i forhold til måloppnåelse i areal- og transportpolitikken. Når det svikter i gjennomføringen av de politiske mål må plan- og gjennomføringsapparatet endres – eller målene må oppgis og tilpasses de institusjonene en har. Hvis en ønsker å styrke kollektivtrafikkens posisjon i byenes transportmarked, kan en ikke fortsette med en institusjonsstruktur, plan- og gjennomføringsprosesser, ressursfordeling og virkemiddelbruk som er laget for å gjøre noe helt annet.