

Prøve og feile: Systematiske undersøkelser som en kvalitetsutviklingsprosess

Norge: Omfattende undersøkelser innen kollektivtransporten

Av forsker (sosiolog) Trine Hagen
Transportøkonomisk institutt
Avdeling for persontransport
Boks 6110 Etterstad
N-0602 Oslo, Norge
Tel.: +47 22 57 38 00
Fax: +47 22 57 02 90
E-post: tha@toi.no

1 Bakgrunn

I Norge har en forsøksordning for utvikling av kollektivtransport i regi av Samferdselsdepartementet eksistert siden 1991. I første omgang ble det gitt tilskudd hovedsakelig til enkeltforsøk, mens det i dag gis tilskudd til pakker av tiltak innenfor et bredt spekter av kollektivtransport. Lærling har hele tiden stått sentralt i ordningen. Blant annet stilles det krav til felles evaluering av forsøkene, slik at sammenlikning blir mulig. Så vidt vi vet, er slike forsøk kombinert med en felles evaluering enestående, ikke bare i skandinavisk og europeisk sammenheng.

Deler av evalueringen gjør fylkene selv. Den felles evalueringen utføres av Transportøkonomisk institutt. I dette paper presenteres resultater fra evaluering av prosessen ved to utvalgte fylker, Vestfold og Rogaland.

2 Mål og innhold i Forsøksordningen

2.1 Hensikten med Forsøksordningen

I 1996 og 1997 ble det hvert år bevilget mellom 25 og 35 millioner kroner til tiltakspakker. I 1996 ble det utdelt midler til tiltak i Vestfold, Rogaland, Troms og Vest-Agder. I 1997 gikk midlene til Vestfold, Buskerud, Østfold og Hedmark. Det er fylkeskommunene og Oslo kommune som mottar invitasjon til å søke om midler fra Samferdselsdepartementet. Fylkeskommunene har det overordnede ansvaret for tiltakspakkene.

Tiltakspakkene finansieres 50 % av Samferdselsdepartementet og 50 % av lokale interessenter innenfor samferdsel. I de fleste tiltakspakkene finner vi en prosjektorganisasjon

der lokale aktører innenfor samferdsel deltar, som kommuner, transportører og fylkeskommunen.

Områdene gjennomførte selv forsøkene på initiativ fra og i samarbeid med Samferdselsdepartementet. To tredjedeler av pengene ble overført når midlene ble bevilget, og den siste tredjedelen ble overført så snart departementet hadde mottatt de lokale rapportene fra forsøkene.

Tiltakspakkene har mål som har blitt utformet sentralt (av Samferdselsdepartementet) og lokalt (i prosjektene i fylkene). I brevene fra Samferdselsdepartementet der fylkeskommunene inviteres til å søke om penger til tiltak på budsjettet for henholdsvis 1996 og 1997, er det formulert mål for tiltakspakkene. Formuleringene er kortfattede, og nesten identiske. For 1996-pakkene er formuleringen følgende:

I statsbudsjettet for 1996 er det foreslått 35,4 mill kr til utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport.

Videre gjør departementet oppmerksom på endringen fra forsøksordningen (mindre prosjekter, større grad av enkeltprosjekter) til tiltakspakker.

For 1997-pakkene er formuleringen følgende. Pakkene skal bidra til

utvikling av rasjonell og miljøvennlig transport. Med forbehold om Stortingets endelige budsjettvedtak, vil bevilgningen fordeles mellom utviklingsprosjekter for mer rasjonell transport og forsøk med alternative drivstoff m.m.

Det har i varierende grad vært utviklet lokale mål for tiltakspakkene. I Buskerud har man hatt følgende mål for tiltakspakken:

- En økning i antallet passasjerer for kollektivtransport med 30 %.
- Opprettholdelse av transportarbeidet på samme nivå, 12 %.

I Vestfold benytter tiltakspakken seg av mål fra overordnede planer for næringsutvikling og transport i regionen. Det er ikke utarbeidet egne mål for tiltakspakken, noe som fremheves som en svakhet ved tiltakspakken i rapporten fra evalueringen.

2.2 Lokal og sentral evaluering

Den norske forsøksordningen er først og fremst en læringsprosess basert på prøve og feileteknikk og sammenliknbare evalueringmetoder. For at tiltakene skal ha maksimal verdi for bevilgende myndighet (Staten ved Samferdselsdepartementet), ut over den umiddelbare effekten de har i lokalsamfunnet, må undersøkelser gjøres for sikkert å kunne fastslå effekter av forsøkene. På denne måten påvises effekter av tiltakspakkene som kan overføres til andre deler av landet.

Evaluering gjøres både sentralt og lokalt. Den sentrale evalueringen har Transportøkonomisk institutt ansvaret for. Oppdraget fra Samferdselsdepartementet innebærer bistand til samordning av de lokale evalueringene, et felles opplegg for lokal minimumsevaluering, evaluering av prosessen i to områder og en samlet analyse av tiltakspakkene. Lokal minimumsevaluering består av

- ❖ En reisevaneundersøkelse, som undersøker holdninger og kunnskap hos trafikanten. Undersøkelsen er gjort før og etter at tiltakene er gjennomført, som en panelundersøkelse (det samme utvalget intervjues to ganger).

- ❖ En brukerundersøkelse. Undersøkelsen er gjort blant passasjerene før og etter at tiltakene er gjennomført.

De lokale minimumsevalueringene danner grunnlag for den felles evalueringen TØI skal gjennomførte. Panel- og brukerundersøkelsen er felles for områdene med tiltakspakker. En hovedproblemstilling i analysen av tiltakspakkene er om det er oppnådd synergieffekter. Konkret betyr dette at en ønsker å undersøke om det er mer effektivt å kombinere to tiltak enn å gjennomføre dem hver for seg.

Instituttet har fått i oppgave å evaluere prosessen rundt to tiltakspakker i Buskerud og Vestfold. I et prosjektarbeid er prosessen rundt arbeidet essensiell for resultatene som frambringes. Evaluering av prosessen gir kunnskap om hvordan tiltakspakkene bør organiseres i framtiden.

Hovedfokus for prosessevalueringen er bakgrunnen for og den politiske/administrative gjennomføringen av de ulike tiltakspakkene. I 1996 fikk Vestfold fylkeskommune bevilget 5 millioner norske kroner til prosjekter i Tønsberg, Nøtterøy og Stokke kommuner. I 1997 fikk Buskerud fylkeskommune bevilget 5 millioner norske kroner til prosjekter i Øvre Eiker, Nedre Eiker, Drammen og Lier kommuner.

Casene Vestfold og Buskerud ble valgt ut i samarbeid med Samferdselsdepartementet. Casene er ikke valgt ut fra at de skal være representative for tiltakspakkene innenfor ordningen. Drammen blir spesielt fordi dette er en videreføring av et allerede eksisterende prosjekt. Dette betyr at tiltakene i Drammensregionen har pågått i noen år allerede. Målene var allerede utarbeidet, prosjektorganisasjonen var allerede godt etablert, og deltakende organisasjoner har vært med i første fase av tiltakspakken. Dette er unikt for tiltakspakken i Buskerud i forhold til de andre tiltakspakkene. Tiltakspakken i Tønsberg skiller seg ut ved at de har en svært god prosjektsøknad og et godt strukturert opplegg for prosjektet (planer, organisering, deltakelse). Likevel er tiltakspakken i Vestfold mer ”gjennomsnittlig” enn pakken i Buskerud.

Analysene i prosessevalueringen er basert på dokumentstudier og personlige intervjuer. Intervjuene er gjennomført i februar og mars 1999. Vi har intervjuet medlemmer i styringsgruppen i Vestfold og arbeidsgruppen i Buskerud. Rapport fra prosessevalueringen foreligger i juli 1999.

3 Prosessevaluering – kriterier og resultater

3.1 Problemstillinger og evalueringskriterier

Prosessevalueringen er rettet inn mot følgende problemstillinger:

1. Har det vært en god prosess, ut fra gitte kriterier (planlegging, mål, organisering, informasjon, samarbeid)?
2. Har det vært en god prosess, ut fra deltakernes synspunkt?
3. Har prosessen hatt en form som bidrar til utvikling av behovsrettede, ressurs- og miljøvennlige transportløsninger?

Å evaluere betyr å vurdere. For å vurdere trenger vi en skala – en målestokk – eller kriterier for å bestemme hva det vi evaluerer er godt eller dårlig i forhold til. Kriteriene er forhold som må være oppfylt eller ivaretatt for at vi skal kunne si at prosessen er vellykket på dette området. I prosessevalueringen har vi benyttet følgende kriterier:

- ❖ Hvordan planleggingen av prosjektene er gjennomført lokalt.
- ❖ Målformuleringer fra Samferdselsdepartementet, og målformuleringer som er formulert lokalt.
- ❖ Hvordan tiltakspakkene er organisert, og hvordan den valgte organisasjonsmodellen har fungert.
- ❖ Informasjon i prosjektet.
- ❖ Samarbeidsforhold mellom deltakerne i prosessen.

I det følgende presenteres hovedfunn fra prosessevalueringen. Til slutt vil vi vise hvordan disse funnene kan fungere som ledd i kvalitetsutviklingen av demonstrasjonsprosjektene.

3.2 Planlegging: For seint ute

Fylkene kom for seint i gang med planleggingen. Årsaken til dette er at fristene fra departementet til fylkene har vært svært knappe. Utlysningen av midler kom for seint til fylkene i forhold til fylkenes og kommunen budsjettbehandling. Det har derfor vært umulig for fylkeskommunene å skaffe 50 % lokal finansiering før Samferdselsdepartementet bevilget.

Lokal planlegging har også vært skadelidende under korte tidsfrister. Med lengre frister kunne flere aktører vært involvert i prosessen, og politisk behandling lokalt kunne funnet sted. På denne måten ville en mer samlet lokal allianse ivaretas.

Planenes tidsperspektiv er revidert underveis, hovedsakelig som følge av uforutsette hendelser. I Vestfold er planene revidert m h p innhold også: Et tiende tiltak ble tatt inn i pakken underveis. Måten dette skjedde på, tyder på at styringsgruppen ble presset av en av aktørene.

Planleggingen er kommunisert til involverte parter, på et tidlig tidspunkt i prosessen.

I begge fylkene har det vært klare ansvarsforhold i forhold til planleggingen.

Samferdselsdepartementet gjorde det innledningsvis klart at fylkeskommunene har det overordnede ansvaret. Dette har fylkene fulgt opp på en bra måte. Fylkeskommunene har blitt økonomiske garantister ovenfor Samferdselsdepartementet, i og med at lokal finansiering ikke har vært klar når kontrakt inngås med Staten.

3.3 Mål: Få og dårlige målformuleringer

Ny Giv har videreført sine mål fra første fase. Disse er realistiske innenfor rammen prosjektet opererer, tilstrekkelig i antall, og aktørene i pakken har god kjennskap og eierskap til målene. Tiltakspakke Tønsberg har ikke definert lokale mål. Departementet har definert følgende mål: Tiltakspakkene skal bidra til behovsrettede, ressurs- og miljøvennlige transportløsninger. Begrepene defineres ikke nærmere. Vi mener det er en svakhet at dette ikke er gjort, og at særlig tiltakspakke Tønsberg, som ikke har definert egne mål, hadde nytt godt av å ha en målstruktur. Begrunnelsen for dette er som følger: Tiltakspakke Tønsberg har hatt fokus på enkeltprosjekter mer enn pakken som helhet. Dette forsterkes ved at det ikke har vært gode, overordnede mål for pakken. Midlene brukes som tilskudd til drift mer enn de bidrar til utvikling av transportløsninger.

En av årsakene til forskjellen mellom pakkene kan være at Ny Giv har pågått lenger. Ny Giv har jobbet med målsettingene siden 1993, og profiterer av å være et veletablert prosjekt.

3.4 Organisering: En oversiktlig, men lite kreativ prosess

Organisasjonsformene som er valgt er klassiske prosjektorganisasjoner. Styrken ved en slik organisering ligger i at den er ryddig og oversiktlig. De sentrale aktørene innen samferdsel lokalt er med, men de kunne i større grad vært trukket inn i planleggingsfasen. Dette styrker eierskapet.

I utgangspunktet er beslutningsstrukturen i organisasjonene klar. De deltakende organisasjonene er likestilt. Samferdselsjefen i fylkeskommunen er overordnet myndighet. Likevel har det vært usikkerhet blant deltakende organisasjoner om hvem som er ”ankeinstans” ved uenighet. Det har vist seg at Statens vegvesen har inntatt en mer dominerende rolle enn de andre deltakende organisasjonene. Dette har fått uheldige virkninger.

Organisasjonens medlemmer kommuniserer godt. Arbeidet har også hatt positiv effekt for kommunikasjon i samarbeidsforhold utenfor tiltakspakkene.

Organisasjonsmodellen er ikke egnet til å fremme kreativitet. Dette har vært en ulempe, i og med at Samferdselsdepartementets mål har vært å utvikle transportformer. De lokale aktørene ser ikke på dette som spesielt problematisk.

3.5 Informasjon: Generelt god

Informasjonsflyten i prosjektene har generelt vært god. Alle aktører i prosjektet har fått tilstrekkelig informasjon, og publikum er orientert i prosjekter som har offentlig interesse.

Aktørene ser på evaluering som et nødvendig onde i prosessen. En holdning vi finner igjen, er at aktørene heller vil bruke midlene til kollektivtiltak enn til evaluering av prosjektene. Vi mener dette kan ha sammenheng med den manglende målstrukturen i prosjektene. I o m at målstrukturen er svak, er det vanskelig å få den fulle forståelsen av hva som bør evalueres.

3.6 Samarbeidsforhold: Statens vegvesen skiller seg negativt ut

Våre informanter mener at samarbeidet generelt har gått bra. Et stort flertall av våre informanter mener likevel at samarbeidet med Statens vegvesen har gått dårlig. Problembeskrivelsen av forhold knyttet til vegvesenet er som følger: Etaten er lite interessert i deltakelse i prøveprosjekter. Årsaken til dette er at etaten forholder seg til et stivt regelverk, som ikke tolkes. Vegvesenet tar ikke mindre aktører på alvor, og etaten oppfattes som en egenrådig deltaker i prosjektene. Etaten legger som eneste aktør i tiltakspakken ned veto i saker der etaten har en viktig rolle.

Årsakene til dette leter vi etter i rolledelingen mellom fylkeskommunene og vegvesenet, og i vegvesenets tradisjonelle rolle som tung aktør innen samferdsel. Etaten har stor planleggingskompetanse, og noe av årsaken til de vanskelige samarbeidsforholdene kan ligge i at etaten er vant til å jobbe alene, og har vanskelig for å overlate det overordnede ansvaret til en annen etat. Det har vært vanskelig for vegvesenet å finne seg i en annen rolle enn den overordnede.

Representasjon til styringsgruppen i Vestfold har vært stabil. I Buskerud har representasjonen i arbeidsgruppen variert mer, men ulempene ved utskiftningene oppveies til dels ved fordelene av at Ny Giv har en etablert form som gjør det lett å sette ”nykommere” inn i sakene.

4 Oppsummering og konklusjoner

Alt i alt viser prosessevalueringen at tiltakspakkene har vært vellykkede prosjekter. Det meste av aktiviteten lokalt er gjennomført i henhold til planene. Vi har merket oss at deltakerne i prosjektene er selv fornøyde med prosessen.

Det viktigste med evalueringen av prosessen, er at den skal bidra til å gjøre framtidige demonstrasjonsprosjekter bedre. Prosessevalueringen munner derfor ut i forslag til hvordan prosessen kan gjøres bedre i neste omgang.

En viktig konklusjon er at prosessen i liten grad har bidratt til utvikling av nye transportløsninger. Dette har ikke vært en prosess som har kunnet bidra til utvikling. Derfor blir midlene til tiltakspakkene mer bidrag til drift enn hva midlene ideelt sett kunne vært.

En viktig endring i ordningen ville derfor være å tilrettelegge for økt kreativitet i tiltakspakkene. Vi foreslår derfor en del endringer for Samferdselsdepartementet. Forslagene går i hovedsak ut på at tidsperspektivet for tiltakspakkene bør endres, slik at det lokalt blir større muligheter til planlegging og arbeid med definering av egne mål. Videre mener vi at det bør stilles krav til fylkene om at de må definere lokale mål for tiltakspakken. Disse målene bør stimulere til kreativitet. Dette vil også gjøre krav om evaluering mer forståelig. Til sist foreslår vi at fylkene bør forankre sine tiltakspakker i planer som ikke innebærer vedtatte prosjekter. Dermed står styringsgruppene lokalt friere i forhold til å planlegge egne tiltak.

Lokale myndigheter får også innspill til prosessen gjennom evalueringen, selv om TØI sin oppdragsgiver først og fremst er Samferdselsdepartementet. Det er særlig forholdet mellom aktørene som er viktig her. I og med at samarbeidet mellom Statens vegvesen og de mindre aktørene i prosessen har gått dårlig, er det viktig for lokale myndigheter å være oppmerksom på dette forholdet ved andre samarbeidsprosjekter mellom de samme aktørene. Lokale myndigheter bør også vurdere alternative organisasjonsformer for prosessen, for på den måten å legge forholdene til rette for økt kreativitet. Deltakelse i sentrale faser av arbeidet som målformulering og valg av prosjekter til demonstrasjonsprosjektet gir deltakerne et større eierskap til prosjektet.

Evalueringen har avdekket at prosessen har hatt effekter for samarbeid i andre sammenhenger også. Dette er svært verdifullt. Denne effekten av tiltakspakkene bør tas med i betraktning som en positiv bieffekt ved evaluering av hele ordningen.