



Transportplanlegging i Norge og Sverige - en sammenligning

Inger-Anne Ravlum
Henning Lauridsen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

Tittel: Transportplanlegging i Norge og Sverige - en sammenligning

Forfatter(e): Inger-Anne Ravlum og Henning Lauridsen

TØI rapport 536/2001
Oslo, 2001-10
59 sider
82-480-0220-9

ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:

Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet

Prosjekt: 2671 Komparativ analyse av planprosesser

Prosjektleder: Inger-Anne Ravlum

Kvalitetsansvarlig: Tor Lerstang

Emneord:

Nasjonal transportplan, strategisk planlegging, Norge, Sverige

Sammendrag:

Rapporten sammenligner den norske og den svenske transportplanleggingen og drøfter likheter og forskjeller i måten å organisere prosessen på, målformuleringer og planleggingsmetodikk. Rapporten konkluderer bl a med at det svenske målhierarkiet hvor økonomisk effektivitet har en sentral plass, har påvirket planprosessen, metodikk og resultat og bidratt til at det svenske og det norske plansystemet har utviklet seg i ulike retninger. Planleggingen i Norge avviker fra den opprinnelige målsettingen om målstyring og rasjonell planlegging. Den bygger bl a ikke på konsistente, klare og etterprøvbare mål. Prosessen var preget av konsensus, men var på den andre siden mindre gjennomiktig enn den svenske. De norske etatene har i mindre grad gått hverandres virkemidler etter i sømmene.

Title: National Transport Planning in Norway and Sweden - A Comparison

Author(s): Inger-Anne Ravlum og Henning Lauridsen

TØI report 536/2001
Oslo: 2001-10
59 pages
82-480-0220-9

ISSN 0808-1190

Financed by:

Ministry of Fisheries and Ministry of Transport and Communications

Project: 2671 Comparative analysis of planning

Project manager: Inger-Anne Ravlum

Quality manager: Tor Lerstang

Key words:

Strategic planning, national transport planning, Norway, Sweden.

Summary:

This report compares transport planning systems in Norway and Sweden and discusses similarities and disparities in process organisation, planning objectives and planning methods. The report concludes that the Swedish goal hierarchy, in which socio-economic efficiency has key position, had a strong influence on planning process, methodology and outcome. It also contributed to that the two planning systems developed in quite different directions. Norwegian strategic transport planning has somehow drifted away from the initial ideals of management by objectives or rational planning and the planning process was carried out without the necessary guidance of a consistent and specific set of objectives. The planning process was consensus oriented, but less transparent and with much less mutual scrutiny of measures than in Sweden.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

I Norge og Sverige har man lagt opp samferdselsplanleggingen etter det som gjerne kalles strategisk og tverrsektoriell planlegging. Målsettingen er å få til en overordnet planlegging der man kan se transportformene i sammenheng og utnytte de enkelte transportformenes fortrinn. Transportplanleggingen tar sikte på å bidra til et knippe av ulike hensyn eller mål, som for eksempel miljø, trafikksikkerhet, framkommelighet, en positiv regional utvikling og samfunnsøkonomisk effektiv utnytting av ressursene.

Denne rapporten sammenligner den norske og den svenske planleggingen, slik den utspant seg i transportetatene. Til tross for klare likhetstrekk mellom de to landenes transportplanlegging, skiller de lag på en del sentrale punkter. Selve planleggingsprosessen og –metodikken i de to landene utviklet seg i klart forskjellige retninger.

Rapporten presenterer og drøfter forskjellene i organisering, målformuleringer og planmetodikk og avslutter med konklusjoner og anbefalinger til de norske samferdselsmyndighetene.

Denne rapporten bygger på resultatene fra to tidligere evalueringer av den svenske (Lauridsen og Ravlum 2000) og norske planprosessen (Ravlum 2001). Den er finansiert av Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet i Norge. Rapporten er i hovedsak skrevet av Inger-Anne Ravlum, med bidrag fra Henning Lauridsen. Tor Lerstang har kvalitetssikret arbeidet og Bjørg Mannsverk har gjort det avsluttende arbeidet med layout.

Oslo, oktober 2001

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttjef

Tor Lerstang
forskningsleder

Innhold

Sammendrag Summary

1 Innledning, bakgrunn og problemstillinger	1
1.1 Innledning	1
1.2 Bakgrunn.....	2
1.2.1 Sverige: Proposisjon som politisk grunnlag	3
Mål for planleggingen og planprosessen	4
1.2.2 Norge: Retningslinjer som det politiske grunnlaget	4
Mål for planleggingen og planprosessen	5
1.3 Problemstillinger.....	5
2 Organisering og ansvarsdeling	7
2.1 Styringsgrupper og arbeidsgrupper.....	7
2.2 Ansvarsfordeling.....	8
2.3 Arbeidet i fylkene og i regionene	9
Egen innretning laget av regionene og länene i Sverige	10
3 Mål for transportpolitikken og tilnæringsmåten i planleggingen	11
3.1 Transportpolitiske mål	12
3.1.1 Sverige: Målhierarki	12
3.1.2 Norge: Ivareta en rekke hensyn	13
3.2 Målenes betydning for prosessen.....	14
3.2.1 Brede samfunns mål og sammenheng mellom mål og virkemidler.....	14
3.2.2 Overordnet mål, etappemål og virkningsvurderinger	15
4 Planmetodikk og –innhold	17
4.1 Innledende analyser	17
4.1.1 Tilstandsanalyse i Sverige – Nasjonalt utfordringsdokument i Norge .	18
4.1.2 Analyse av strategiske områder i Sverige.....	21
4.1.3 Korridorutredning i Norge	25
4.1.4 De forberedende analysene gir ulike planleggingsformer	26
Ulikt faglig ambisjonsnivå.....	27
Problemorientering og konkrete strekninger	28
4.2 Den strategiske innretningsplanleggingen	29
4.2.1 De alternative innretningene, anbefalt strategi og økonomiske rammer	30
4.2.2 Innretningsplanlegging kun for veg og bane?	31
4.2.3 Innretninger for å nå alternative mål	32
4.2.4 Oppbyggingen av innretningene i Sverige	33
Trafikksikkerhets- og miljøinnretningen	35
Det regionale alternativet.....	36
4.2.5 De norske innretningene	38
Ikke felles virkningsvurderinger	39
4.3 Fremmer innretningsplanlegging samordning?	40
5 Konklusjoner og anbefalinger	42
5.1 Samordning og klargjøring av handlingsalternativene?	45
5.2 Styrende målformuleringer	46
5.2.1 Målhierarki	46

5.2.2 Måloppnåelse eller endring i måleparametere?	47
5.2.3 Åpent og kritisk beslutningsgrunnlag	47
5.3 Planmetodikk og innhold	48
5.3.1 Oppbyggingen av innretningene	48
5.3.2 Metode og beregningsverktøy	50
5.3.3 Innretningene samordner og klargjør handlingsalternativene?	51
5.4 Rollen og deltakelsen til det regionale nivået	52
5.5 Anbefalinger	55
6 Referanser.....	57
Offentlige dokumenter:	58

Sammendrag:

Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning

Den nasjonale transportplanleggingen i Sverige og Norge er bygd over samme lest når det gjelder innhold, måten å legge opp prosessen på og de planleggingsmetodene som er valgt.

Denne rapporten søker å identifisere kjennetegn som likevel skiller system og prosess i de to landene, og analyserer hvordan slike kjennetegn kan ha påvirket prosessen og utfallet. Rapporten sammenligner funn fra to tidligere studier av planprosessen i Norge og Sverige og drøfter mulige implikasjoner for den videre utviklingen av plansystemet i Norge.

De norske og svenske samferdselsplanene har noen grunnleggende felles kjennetegn:

- *Langtidsplan:* Lang planleggingshorisont (10 år) og rullerende planer (hvert tredje eller fjerde år);
- *Omfang:* Alle transportformene omfattes av det samme plandokumentet;
- *Detaljeringsgrad:* Riksdagen og Stortinget inviteres til å ta stilling til overordnede og viktige valg, mens gjennomføringen av dem overlates til transportetatene;
- *Metodikk:* De transportpolitiske virkemidlene (hovedsakelig de som ligger hos etatene) struktureres i alternative innretninger eller strategier som blir konsekvensvurdert ut fra i hvilken grad de bidrar til å oppfylle på forhånd definerte mål for sektoren (Sverige) eller ut fra hvilke virkninger de får på spesifikke måleparametere (Norge).

Fra et slik felles utgangspunkt skiller likevel den svenske og den norske planleggingen seg fra hverandre:

1. **Målformuleringene:** Om det er formulert klare mål for sektoren, fokus på måloppnåelse og sammenhengen mellom mål og virkemidler;
2. **Planmetodikk og innhold:** Bruken av formelle modeller for utvelgelse av tiltak, om etatene skulle fordele de økonomiske rammene seg i mellom, analyser av såkalte strategiske områder og om etatene skulle presentere en anbefalt strategi;
3. **Organisering og ansvarsfordeling:** Hvordan hovedansvaret for planleggingen fordeles og hvordan det regionale/fylkeskommunale nivået trekkes inn i den nasjonale planleggingen.

Målhierarki?

Det overordnede målet for den svenske transportpolitikken er å sikre et samfunnsøkonomisk effektivt og langsiktig bærekraftig (hållbar) transporttilbud for borgerne og næringslivet. Det overordnede målet er brutt ned på fem delmål for tilgjengelighet, transportkvalitet, miljø, trafikksikkerhet og regional utvikling. Disse delmålene er igjen brutt ned til kvantifiserte etappemål som skal nås innen en bestemt tid. På lengre sikt skal alle delmålene nås.

Den norske planleggingen bygger ikke på klare mål for transportsektoren. Isteden er det formulert en rekke hensyn og rammer som planleggingen skal ta hensyn til. Transportplanen skal innpasses i regjeringens generelle politikk og bidra til effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportløsninger, robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner, konkurransedyktig næringsliv, samt utvikling av viktige nasjonale transportkorridorer og forbindelser til utlandet. Videre skal de klimapolitiske utfordringene legge viktige premisser for planarbeidet.

Måloppnåelse?

De norske retningslinjene for planarbeidet viser til ”sentrale mål og hensyn innenfor framkommelighet, miljø, trafikksikkerhet og regional fordeling”, som blant annet virkningsvurderingene skal knyttes opp til. Virkningsvurderingene skal baseres på et knippe sentrale måleparametere som i sin karakter kan ligne de svenske etappemålene.

De norske måleparametrene knyttes imidlertid ikke direkte opp mot definerte overordnede mål. De uttrykker ikke en målsetning om ønsket nivå, de er mer målestokker som utviklingen eller virkningene skal måles etter. Beregningene av virkninger gir ingen indikasjon på om virkningene er tilfredsstillende, mangelfulle eller til og med i overkant. Hollerutvalget (NOU 1993:23), som i stor grad ligger til grunn for det norske planleggingssystemet i transportsektoren, skriver bl a (s 64)

”Ved målstyring fastsetter det styrende organ mål og resultatkrav på overordnet nivå som det skal rapporteres i forhold til. Til målstyring hører en rekke forutsetninger som bør være tilstede:

- Konkret formulerte og målbare mål, dvs mål som det er mulig å avgjøre om er nådd eller ikke. (...)
- Resultatkontroll og styring. Mål har ingen hensikt hvis ingen kontrollerer om de oppnås. Mål og resultater må sammenstilles, avvik analyseres og korrigerende tiltak treffes. (...)

Den planleggingsformen man har valgt i Norge er hentet fra Hollerutvalgets forslag. Disse er igjen inspirert av den svenske planleggingen. Slik den norske transportplanleggingen har utviklet seg i Nasjonal transportplan (NTP), kan den ikke sies å være i tråd med kravene til målstyring.

Hvis man ønsker å holde fast ved den planformen man har valgt i Norge, med en ansvarsdeling og planmetodikk som er begrunnet i prinsippene for mål- og resultatstyring, må også kravet om konkrete og målbare mål oppfylles.

Sammenheng mellom mål og virkemidler?

I motsetningen til i Norge, hadde de svenske planleggerne anledning til å legge økning i bensinavgiftene inn som forutsetning for miljø- og

trafikksikkerhetsalternativet. Bensinprisen ble satt så høyt at den som eneste virkemiddel bidro til at CO₂-målsettingen ble nådd. De norske planleggerne opplevde en større avstand mellom de målsettingene - eller hensynene - de skulle fremme gjennom transportpolitikken, og de virkemidlene de hadde anledning til å benytte i planleggingen.

Å ha anledning til å legge ulike planforutsetninger til grunn, kan gi mindre oppmerksomhet på hvordan etatens egne virkemidler kan bidra til å nå målene eller ivareta hensynene. På den andre siden har rene infrastrukturtiltak liten betydning for den typen mål som planleggingen var rettet mot. Man bør finne en balansegang mellom de målene transportetatene blir satt til å oppnå, og de virkemidlene de får til disposisjon i planleggingen.

Samfunnsøkonomisk effektivitet som styrende?

Samfunnsøkonomisk effektivitet skal prege alle avveininger og beslutninger i den svenske transportplanleggingen. Det utkrystalliserte seg to ulike tolkninger av dette prinsippet: i) Man skal sette sammen tiltak slik at etappemålene nås på den mest mulig samfunnsøkonomisk måten. Det betyr at blant de tiltakene som bidrar til trafikksikkerhet, skal man velge de mest effektive. ii) Man skal gjennomføre de tiltakene som er mest samfunnsøkonomisk effektive, *uavhengig* av hvilke av delmålene tiltakene bidrar til å oppfylle. Det betyr at tiltak som i første rekke bidrar til sikkerhet, også innenfor en sikkerhetsinnretning, må vurderes opp mot tiltak som bidrar til å nå andre mål.

Jernbaneverket og Vägverket mente man måtte forstå målhierarkiet på den første måten. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) holdt fast ved den andre, og fikk støtte for dette av departementet. Denne uenigheten preget den svenske planprosessen i stor grad og førte til at de to etatene tar avstand fra måten miljø- og trafikksikkerhetsalternativet er bygget opp.

Utvikling av formelle metoder og fordeling av økonomiske rammer

I Sverige ble det lagt ned et stort arbeid i å kartlegge effektene av de ulike virkemidlene. Det er utviklet nye transportmodeller for både person- og godstransport og man har arbeidet med å få til et ens verktøy for beregning av nytten av jernbane- og veginvesteringer.

Utviklingen av beregningsverktøyet preget den svenske prosessen. Resultatene fra beregningene skulle ha direkte betydning for fordelingen av investeringsrammen mellom Banverket og Vägverket. Fordi man ikke kom i havn, er det endelige plandokumentet på flere punkter et resultat av kompromiss og forhandlinger. I mellomtiden hadde det vært uenighet om hvordan målhierarkiet skulle forstås, hvordan de økonomiske rammene skulle fordeles og hvordan miljø- og trafikksikkerhetsalternativet skulle bygges opp.

Den norske prosessen står til sammenligning fram som svært harmonisk og kompromissorientert. Dette kan henge sammen med at etatene ikke var pålagt å fordele de økonomiske rammene seg i mellom. Det var ikke forutsatt at etatens tiltak skulle settes sammen etter samfunnsøkonomisk effektivitet. Og arbeidet med å bygge opp den anbefalte strategien skjedde i hver enkelt etat, uten særlig innblanding fra de andre transportetatene. Dermed var den norske prosessen mindre gjennomsiktig enn den svenske og etatene gikk hverandre mindre på

klingen. Uenighet og ulike faglige standpunkter er i mindre grad vist fram, selv om det også forekommer i den norske planleggingen.

Innledende analyser: Strategiske områder

De svenske etatene har i fellesskap utført en rekke analyser av såkalte strategiske områder. Disse spenner fra planleggingsforutsetninger til integrerte tiltaksanalyser. Den siste kategorien tar sikte på å komme fram til den mest effektive sammensetningen av ulike virkemidler for trafikksikkerhet, tilgjengelighet, storbytiltak, drift og vedlikehold etc. Flere av de integrerte tiltaksanalyser støtte på metodiske problemer. Dette førte for eksempel til at storbytiltak ikke er lagt inn i de to innretningene som de nasjonale etatene og SIKa skulle bygge opp (innretning for trafikksikkerhet og miljø, innretning for samfunnsøkonomisk effektivitet). Til tross for metodiske problemer, er det likevel gjort et stort stykke arbeid i å kartlegge tiltakenes effektivitet. Dette arbeidet har også resultert i at svenskene på flere områder har avdekket manglende kunnskapsgrunnlag og faglig usikkerhet eller uenighet. Det åpner for en mer kritisk vurdering av ulike tiltak og av målenes realisme.

Anbefalt strategi eller bare alternative innretninger?

I motsetning til i Sverige skulle de norske etatene legge fram en anbefalt strategi i tillegg til de alternative innretningene. Dette er antakelig noe av forklaringen på at de norske etatene la liten vekt på utviklingen av de alternative innretningene, sammenlignet med det de svenske etatene gjorde. Det var anbefalt strategi som engasjerte de norske etatene. Anbefalt strategi ble imidlertid ikke utviklet i tett samarbeid mellom etatene, men innen den enkelte etaten. Det tverrsektorielle arbeidet med det felles planforslaget dreide seg i stor grad om de mer generelle transportpolitiske prinsippene som rammebetingelser for sektoren, organisering og arbeidsdeling og andre tema som ikke gikk direkte på etatenes egne virkemidler.

Fordi det ikke er satt kvantifiserte mål for transportsektoren i Norge, er anbefalt strategi og de alternative innretningene et resultat av de virkemidlene man har ønsket å prioritere. Forholdet mellom mål og virkemidler er ikke i tråd med idealet for rasjonell planlegging eller målstyring.

Ansvar til etatene eller til andre?

I Norge er det etatene, under ledelse av Statens vegvesen som har gjennomført hele planprosessen både nasjonalt og regionalt. I Sverige ble oppdraget for det arbeidet som skulle gjøres nasjonalt, gitt til etatene og SIKa, under ledelse av SIKa. Arbeidet på regionalt nivå ble gitt til länsstyrelsen (fylkesmannsembetet) eller til regionen (fylkeskommune med utvidete fullmakter) i de länene som defineres som selvstyremråder.

SIKAs deltakelse og lederrolle på nasjonalt nivå førte til at etatenes virkemidler ble kritisk vurdert av en "utenforstående". SIKa hadde også et annet syn enn etatene på flere planmetodiske spørsmål. Dette forhindret at etatene kunne bruke kompromiss som arbeidsform seg i mellom. Ansvarsdelingen var en medvirkende årsak til at det å avdekke kunnskapsmangler og faglig uenighet ble så sentralt. På den andre siden førte det også til et høyere konfliktnivå enn i den norske planleggingen.

Allerede fra arbeidet med utfordringsdokumentet la de norske etatene vekt på å finne fram til felles interesser og visjoner de kunne samle seg om. Mens de andre etatene opplevde at mye av arbeidet ble preget av en vegtilnærming, opplevde Statens vegvesen at lederansvaret i stor grad la bånd på deres muligheter til å fremme etatsspesifikke interesser.

De norske etatene står bak planforslaget. I Sverige har både Banverket og Vägverket på ulike vis tatt avstand fra vesentlige sider ved måten å gå fram på. Også under arbeidets gang opplevde etatene at det var SIKAs som hadde ansvaret og at det i stor grad var SIKAs produkt. Det gjorde det antakelig lettere for dem i høringsrunden og i særmerknader å ta avstand fra plandokumentet.

I det länet der ansvaret for å utarbeide de regionale innspillene ble lagt til et folkevalgt nivå (regionene), klarte man i større grad å sikre sammenheng mellom infrastrukturplanleggingen og øvrige utviklingsoppgaver og en god kobling til de demokratiske organene på regionalt nivå, enn når ansvaret ble lagt til etatene eller til den regionale statsforvaltningen (länsstyrelsen/fylkesmannsembetet). Vårt materiale er imidlertid for spinkelt til å kunne trekke generelle konklusjoner på dette punktet.

Det regionale perspektivet inn i den nasjonale planleggingen?

De svenske länene og regionene skulle lage en av de alternative innretningene: Innretning for regional utvikling og vekst. Denne er dermed et direkte produkt av de regionale prioriteringene. De regionale prioriteringene har ikke hatt noen innvirkning på de innretningene som de nasjonale etatene arbeidet med.

De norske regionale etatene skulle i samarbeid med fylkeskommunene og fylkesmennene lage fylkesvise utfordringsdokument. De norske fylkesvise utfordringsdokumentene ble i liten grad brukt i det tverretatlige arbeidet på nasjonalt nivå. Det fylkesvise utfordringsdokumentene har likevel hatt en viss funksjon: i) De bidro til å utvikle en fellesforståelse mellom aktørene på regionalt nivå som vil ha betydning for det framtidige samarbeidet. ii) Etatene sikrer konsistens mellom det de står for lokalt og sentralt. Det er derfor *indirekte* en sammenheng mellom det regionale samarbeidet og de nasjonale prioriteringene.

Den direkte koblingen mellom de nasjonale og de regionale *tverretatlige* prosessene som involverer fire etater, regional statsforvaltning og fylkeskommunale prioriteringer, er en utfordring i begge land. Ingen av de organisasjonsløsningene man valgte, sikrer særlig regional innflytelse over det nasjonale planarbeidet.

De regionale planleggerne er mer konkret løsningsorientert enn det den nasjonale planleggingen i begge land tok sikte på. I den grad den nasjonale planleggingen skal ta opp i seg særskilte utfordringer eller geografiske områder, kan dette utnyttes på en aktiv og konstruktiv måte. Arbeidet med de strategiske analysene på fylkesnivå, men kanskje særlig i storbyområdene kan åpne for denne muligheten i Norge. Forutsetningen er at dette arbeidet også får konsekvenser for den mer konkrete tverretatlige planleggingen som skal skje i fase 2 av den neste nasjonale transportplanleggingen som skal foregå i 2002-2003.

Anbefalinger:

1. **Baser etatenes planlegging på klarere og mer konsistente mål:** Målene bør være styrende for tiltakssammensetningen. Klare mål er en forutsetning for at mål- og resultatstyringen kan fungere og for etterprøving av politikken. Det må sikres bedre konsistens mellom de målene sektoren skal fremme og virkemidlene etatene har til disposisjon.
2. **Legg økt vekt på at plan- og beslutningsgrunnlaget skal være åpent og kritisk:** Egne analyser (a la strategiske områder) bør søke å avdekke optimal sammensetning av tiltak i forhold til de mål og delmål som er satt. Arbeidet må forankres i etatene for å sikre at det blir et reelt grunnlag for planarbeidet. Det bør derfor gjennomføres av representanter for flere etater, eventuelt med støtte fra uavhengige faglige miljøer.
3. **De alternative innretningene og anbefalt strategi:** Anbefalt strategi bør arbeides fram i fellesskap mellom etatene slik at den blir deres felles anbefaling. Samordning og felles prioriteringer må prege også dette arbeidet og ikke bare de generelle transportpolitiske overveingene. De alternative innretninger må bli en integrert del av etatenes planarbeid, for eksempel ved at den anbefalte strategien vris slik at ulike delmål nås. Etatene bør ikke pålegges å fordele ressursene mellom seg.
4. **Behold hovedtrekkene i organiseringen:** Etatene må ha eierforhold til prosessen og stå bak planforslaget. Ansvar og koordineringen bør fremdeles ligge i Vegdirektoratet. Sekretariatet bør bestå av representanter fra alle etatene og etatene må sette av ressurser internt til planarbeidet.
5. **Trekk det regionale nivået mer aktivt inn i selve den nasjonale planleggingen:** Man må få en bedre sammenheng mellom planer og prioriteringer hos de regionale folkevalgte organene og det planarbeidet som skjer i etatene. De regionale prioriteringene bør mer systematisk inn i det tverretatlige planarbeidet enn det som skjedde med de fylkesvise utfordringsdokumentene. De nasjonale etatene bør utnytte den konkrete tilnæringsmåten de regionale myndigheter og folkevalgte organ gjerne har til for eksempel å gjøre egne utredninger som direkte grunnlag til det nasjonale planarbeidet. Egne strategiske areal- og transportanalyser i storbyområdene kan vise seg fruktbart så fremt dette knyttes opp til det konkrete planarbeidet etatene skal gjøre i neste fase (2002-2003).

Summary:

National Transport Planning in Norway and Sweden – A Comparison

The national transport planning processes in Norway and Sweden have been designed with several common features in respect of content, planning process and planning methods.

This report seeks to identify those differences in planning processes and planning systems that nevertheless exist and aims at analysing how such differences have influenced the process and the output. The report is based on two previous reports on the national planning processes in Sweden (Lauridsen and Ravlum 2000) and in Norway (Ravlum 2001).

The Norwegian and Swedish transport plans have a number of fundamental common features:

- *Long term planning:* 10 years planning horizon and a rolling system with full planning round every three or four years;
- *Contents:* All four transport modes are included;
- *Less detailed:* The parliaments are invited to make strategic decisions and leave project planning and implementation to the transport agencies; and
- *Methods:* The various measures available to planners are bundled and structured into alternative strategies. The strategies are analysed and achievements are assessed in respect of politically defined goals and objectives (Sweden) or a number of indicators (Norway).

From this common platform, the Norwegian and the Swedish transport planning processes diverge in regard of:

1. Goal formulation: (i) To what degree concise and consistent objectives are formulated. (ii) To what degree effectiveness (goal achievement) is in focus. (iii) How well objectives and measures at hand match each other.
2. Planning methods and contents: (i) The use of formal methods for selecting measures and designing alternative strategies. (ii) Whether transport agencies are directed to divide and allocate the overall financial resources for the planning period among themselves or not (iii) Whether the agencies are directed to design a recommended strategy or not.
3. Organising and division of responsibility: (i) How planning responsibility at central level is divided and (ii) How the regional level is incorporated in the national planning process.

Goal hierarchy?

The overall goal for the Swedish transport policy is to *ensure a socio-economic efficient and sustainable transport supply for citizens and for industry and commerce*. This goal is broken down into five objectives. The objectives are in turn broken down and operationalised into quantified criteria to be achieved within defined time perspectives.

Norwegian planning is not based on a consistent goal hierarchy. Instead, the Government have formulated a series of political considerations, frameworks and general policy guidelines, which shall be taken into account.

Goal achievement?

The Norwegian planning guidelines refer to “central goals and considerations in respect of efficient traffic flow, environmental policy, transport safety and regional development” that shall be taken into account when assessing the effects of the plan. Key indicators are developed with reference to these goals and considerations. In this sense, the Norwegian key indicators are similar to the Swedish criteria. But the key indicators are not linked to any specified objective. Consequently, they do not indicate a desirable level of achievement or effectiveness but only provide a measuring device. The indicators cannot tell whether the effect is satisfactory or not, or even if it is far better than necessary, which in case should have been followed by reallocation of resources to measures aimed at other objectives.

The current strategic transport planning system was introduced in Norway in the early 1990’s by a government appointed committee (NOU 1993:23). The committee emphasised that the planning system should be based on specific and measurable objectives. The objectives should be formulated in such way that it subsequently was possible to decide whether they had been achieved or not.

The Norwegian planning system as applied for the current National Transport Plan does clearly not meet the above conditions. If the government wants to maintain such strategic planning system, objectives have to be defined and specified.

Balance between objectives and applicable measures?

Contrary to the Norwegian planners, the Swedish counterparts were allowed to include among their measures a dedicated CO₂ levy on fuel. In the alternative Strategy of Environment and Transport Safety, the fuel price was increased to such level that this measure alone led to fulfilment of the CO₂ objective. The Norwegian planners, which were not allowed to apply other measures than those controlled by the transport agencies, experienced a considerable gap between ambiguous and ambitious policy guidelines set by government and the measures at hand.

Allowing transport planners to change exogenous planning conditions, like introducing a CO₂ levy, may shift the focus from the measures controlled by the sector. On the other hand, infrastructure measures have a rather limited impact on fulfilment of the transport policy goals the planners actually were requested to meet. It is, therefore, important to secure a better balance between the applicable measures and the objectives set by government.

Socio-economic efficiency as an overall goal?

Socio-economic efficiency shall pervade all considerations and decisions in the Swedish transport planning process. This goal was interpreted in two different ways by the planners: (i) Measures should be selected in such way that the planning criteria are achieved in the most efficient way. This implies that among the various measures aimed at promoting transport safety, the most cost effective should be selected. (ii) The most socio-economic efficient measures should be selected regardless of which criteria they aim at. This implies that transport safety measures should be considered together with measures aimed at other objectives than transport safety, also when designing the safety strategy.

The Rail Track Agency and the Road Agency were in favour of the first interpretation. The Swedish Institute for Communications Analysis (SIKA), supported by the Ministry, was in favour of the latter. This disagreement continued throughout the process and the two transport agencies formally dissented from the approach applied for the design of the Strategy of Environment and Transport Safety.

Use of formal methods and establishing financial frameworks for the various sub-sector

The Swedish planning process emphasised the development of methods and tools for assessing effects of the whole range of measures applied. New demand models for both passenger and freight transport were developed. The output of these models was in turn meant to be input to a new tool for impact analysis and cost - benefit analysis of rail and road transport investment projects.

The entire planning process was influenced by the high ambitions in this respect. The distribution of the financial framework for investments on the Rail Track Agency and the Road Agency was to be determined by the results of the cost – benefit analyses. Hence, the core interests of the two agencies were at stake. The Swedish planners did not succeed fully in their ambitions and the new tool for impact analysis and cost - benefit analysis was not completed in time. As a result, the financial frameworks for investments in the rail and road sectors had to be agreed by negotiations. Meanwhile, disagreements about goal hierarchy, principles for distribution of the financial framework and design of the Environment and Transport Safety Strategy had put its stamps on the process.

In comparison, the Norwegian process was characterised by harmony and compromises from the very beginning. This may be due to that the Norwegian agencies were not directed to distribute the overall financial framework among themselves. Their core interests were, therefore, not at stake to the same degree as in Sweden. Socio-economic efficiency was not an overall goal in Norway. In addition, the recommended strategy was generated by the Road Agency, the Rail Track Agency, The Civil Aviation Authority and the Coastal Transport Agency respectively, and was not subjected to joint assessment and negotiations among the four. Hence, the Norwegian process was less transparent and the agencies did not examine each other as closely as the Swedish agencies. Disagreement and differing professional points of views were not highlighted to the same degree as in Sweden.

Strategic analyses

The Swedish transport agencies did jointly make a series of strategic analyses, comprising analyses of planning conditions and analyses of so called integrated measures. The intentions of the integrated measures analyses was to identify the most efficient combination of different categories of policy measures aimed at promoting transport safety, environment, the optimal level of maintenance as well as the best measures for solving transport problems in major cities. Many integrated measure analyses were impeded by methodological and empirical shortcomings. Therefore, investment projects in major cities were not included in two of the alternative strategies. Nevertheless, the analyses contributed to clarifying knowledge gaps and areas of professional disagreement and uncertainty. They also paved the way for a more critical scrutinising of the various means and measures at hand and may put further emphasis on the realism and relevance of several transport policy objectives.

Recommended strategy or only alternative strategies?

Contrary to the Swedish transport agencies, the Norwegian agencies were directed to design a recommended strategy. This may explain why the Norwegian agencies to a lesser extent gave priority to the design of alternative strategies. Instead, they clearly prioritised design of the recommended strategy. This strategy was, however, not developed in close co-operation between the agencies. Their collaboration was concentrated to more general transport policy measures that provided a common policy framework for the planning process, organising and division of labour among themselves and other questions that did not concern measures controlled by the agencies.

As a consequence of the lack of quantified objectives for the transport sector in Norway, it appears that the alternative strategies developed by the planners rather reflect well known measures than that measures applied reflect the goals and objectives. This implies that the planning process is not in line with the principles of management by objectives or Rational Planning.

Distribution of responsibility

The planning in Norway as described above was carried out by the transport agencies, under the leadership of the Road Authority – both at the national and regional level. In Sweden, the transport agencies and the SIKÅ, with SIKÅ in an executive position, were responsible for the analyses at the national level. At the regional level, the work was carried out by the state commissioner in the county or, in some counties by the administrative body of the council.

The SIKÅ and the transport agencies had diverging opinions on several methodological questions. SIKÅ in its executive position could scrutinise the agencies' priorities. This made compromise between the agencies less likely and contributed to the identification of knowledge gaps and to the professional disagreement among the parties. The distribution of responsibilities in Sweden also made the process less harmonious than in Norway where the agencies already from the very beginning concentrated their efforts to matters of common interests and to joint visions.

In Norway, the agencies were formally responsible for their proposal to the Ministries and the managing directors signed it. In Sweden, signature was

delegated to planning directors or similar. Both the rail and the road agencies did formally dissent from parts of the joint report. Both agencies felt that SIKa was responsible for the process and to a high extent also responsible for the final product. This probably made it easier for them to dissent from parts of the joint report.

How to incorporate regional priorities in national planning

The Swedish Regional Strategy was based on direct input from the counties. Hence, one of the national strategies was a direct product of local priorities. On the other hand, regional priorities had no influence at all on the two strategies designed at the national level (The Environment and Safety Strategy and the Economic Efficiency Strategy).

In Norway, the regional offices of the national transport agencies in co-operation with the counties and the state commissioner in the county were directed to analyse challenges and draw up the major priorities of their county. This work contributed to a joint understanding of problems and regional priorities among the regional actors. The agencies' internal mechanisms contributed to consistence between their policies and priorities at the regional and national levels. However, the results of co-operation between the four agencies and the regional bodies as such, did not have any major influence on the national joint planning process. The main channels of influence were the links within the agencies between their regional offices and headquarters.

Sweden did chose another set up, but the experience is quite similar. None of the processes did effectively secure any regional influence on the national planning process.

The regional planners are more measure-oriented than strategy-oriented. They are primarily interested in solving concrete problems, for instance infrastructure bottlenecks and less interested in the more theoretical planning approach as applied for the national planning process. The national agencies should incorporate the regional approach more in the national planning process by involving regional planners in some of the preparatory work and the strategic analyses prior to the development of the alternative strategies.

Recommendations aimed at strategic transport planning in Norway:

- 1. Develop clear and consistent goal hierarchy:** The goals should provide guidance for selection of measures. Consistent and measurable objectives are a prerequisite for this type of planning system and required for the necessary ex post evaluation of goal achievement and a key factor in the division of labour between politicians and planners. There should be a better balance between the objectives and measures controlled by the planners.

2. **Emphasise transparency in the planning process:** Strategic analyses should be applied to identify the most efficient combination of policy measures aimed at promoting the various objectives. The analyses should be carried out by the agencies to secure their ownership to the process and its results.
3. **Recommended strategy and use of alternative strategies :** The recommended strategy should be developed in close co-operation by the four transport agencies and represent their joint recommendations. Cross-sectoral co-ordination and prioritisation of measures controlled by the agencies should be a prominent feature in this part of the process as well as for the more general policy recommendations.
The alternative strategies should reflect realistic policy options and demonstrate the latitude for decision. They must become an integrated part of the standard planning procedures applied by the agencies.
4. **Keep the main features of the planning organisation:** The agencies must feel ownership in respect of both the planning process and the results. Responsibility for and co-ordination of the agencies should remain with the Road Agency. The planning secretariat should include members from all four agencies.
5. **Include the regional level more actively in national transport planning:** The link between regional planning and national planning should be strengthened. The region's priorities should more directly influence national planning. The transport agencies could in their national planning process take better advantage of the concrete and problem-oriented approach applied by the regional level.

1 Innledning, bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Transportøkonomisk institutt gjennomførte høsten 1999 og våren 2000 to studier av samferdselsetatenes planprosesser i henholdsvis Sverige¹ og Norge². Til tross for at de to landene har beslektede plansystemer og planprosesser, fortonte prosessen seg noe forskjellig i de to landene. Det norske Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet har derfor bedt Transportøkonomisk institutt om å ”*identifisere kjennetegn som likevel skiller system og prosess i de to landene, og gjøre antakelser om hvordan dette kan ha påvirket prosess og utfall og (...) sammenligne funn fra to foreliggende studier av planprosessen i Norge og Sverige og drøfte implikasjoner for den videre utvikling av plansystemet i Norge.*”

Hvis ikke annet er angitt, er det to tidligere empiriske studier av den svenske innretningsplanleggingen (Lauridsen og Ravlum 2000) og av de norske etatenes samarbeid om forslaget til Nasjonal transportplan (Ravlum 2000) det refereres til når den svenske og den norske planprosessen beskrives. Det er ikke hentet inn nye empiriske data i denne studien. Vi har imidlertid lagt mer vekt på noen aspekter, særlig arbeidet med det faglige beslutningsgrunnlaget – for eksempel de strategiske områdene i Sverige – enn det de to forrige studiene la opp til. I denne sammenhengen trekker vi veksler på en egen evaluering av de strategiske områder og beslutningsgrunnlag for den svenske innretningsplanleggingen (Larsen og Rekdal 2000).

I kapittel 2 gir vi noe av bakgrunnen for den helhetlig strategisk planleggingen i transportsektoren. Med utgangspunkt i ulike styringsdokumenter presenterer vi hovedtilnæringsmåten i den svenske og den norske transportplanleggingen. På dette grunnlaget presenterer vi de problemstillingene vi ønsker å belyse for å sammenligne prosessen i Sverige og Norge. Til slutt i dette kapitlet gir vi en skjematisk oppstilling av likheter og ulikheter i hvordan planprosessene i de to landene var lagt opp i retningslinjene fra de respektive regjeringene.

¹ Lauridsen og Ravlum (2000): Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen.

² Ravlum (2000): Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002–2011.

De tre påfølgende kapitlene går gjennom de tre hoveddimensjonene som peker seg ut: Organisering, mål og planmetodikk. I det siste kapitlet drøfter vi disse dimensjonene mer i sammenheng og drøfter til slutt implikasjoner for den videre utvikling av plansystemet i Norge.

1.2 Bakgrunn

Siden 1980-tallet har de fleste vestlige land arbeidet med å innføre mer mål- og resultatstyring innen offentlig sektor. Den politiske styringen skal i større grad knyttes til såkalte strategiske valg³. De utførende etatene skal få større frihet til å gjennomføre politikken innenfor de målene og ressursrammene som politiske myndigheter trekker opp (rammestyring). Etatene får et utvidet ansvar for å rapportere måloppnåelsen (resultatstyring).

For samferdselssektorens del ble dette tankegodset fulgt opp av Hollerutvalget, som i 1993 kom med rapporten *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen* (NOU 1993:23). Utvalget foreslo omlegginger av planprosessen for vegsektoren og en omorganisering av Statens vegvesen⁴. Flere av Hollerutvalgets forslag til endringer i planprosessen var hentet fra Sverige.

Forslagene fra Hollerutvalget fikk tilslutning av Stortinget gjennom behandlingen av St. meld. nr. 41 (1993-94) *Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen* (Samferdselsdepartementet, 1994). Den etterfølgende Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP) som ble presentert i 1997, bygde på den nye planformen.

Året etter startet arbeidet med å lage en felles langtidsplan for alle de fire transportformene. Også denne bygger i hovedsak på den samme metodikken som Hollerutvalget foreslo, og som Norsk veg- og vegtrafikkplan hadde brukt. Stortingsmeldinga, som ble lagt fram for Stortinget høsten 2000, bygger på et omfattende arbeid i de enkelte etatene og for første gang også på et utstrakt samarbeid mellom etatene.

De norske og svenske samferdselsplanene har noen grunnleggende felles kjennetegn⁵:

- *Langtidsplan*: Lang planleggingshorisont (10 år) og rullerende planer (hvert tredje eller fjerde år);

³ Det varierer hva som legges i begrepet strategiske valg. I vanlig språkbruk indikerer strategiske valg at det dreier seg om *overordnede* beslutninger og at beslutningstakeren har tatt sine avgjørelser ut fra en bevisst forestilling om sammenhengen mellom *mål og virkemidler*. Overordnede valg er på sin side beslutninger som er styrende for hvilke andre valg man kan gjøre, det er fundamentale valg som setter en standard eller angir en utviklingslinje, eller at det er avgjørelser som avleder beslutninger på mer detaljert nivå. Denne tilnæringsmåten er blant annet brukt i Ravlum og Stenstadvold (1997) *Fra vegstubber til strategi og helhet?*(se kapittel 1.2.) og Ravlum (2000) *Helhetlig, tverrsektorielt og åpent?*

⁴ De organisatoriske endringene som følge av forslagene fra Hollerutvalget er blant annet drøftet i Lerstang, Assum, Lian og Ravlum (1997).

⁵ Denne framstillingen bygger dels på den gjennomgangen som Hollerutvalget har gjort av organisering og styring av transportpolitikken i Sverige, dels på den framstillingen som den svenske regjering gir i Propositjon 1977/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling.

- *Omfang*: Alle transportformene omfattes av det samme plandokumentet⁶;
- *Detaljeringsgrad*: Riksdagen og Stortinget inviteres til å ta stilling til overordnede og viktige valg, mens gjennomføringen av dem overlates til transportetatene⁷;
- *Metodikk*: De transportpolitiske virkemidlene (hovedsakelig de som ligger hos etatene) struktureres i alternative innretninger eller strategier som blir konsekvensvurdert ut fra i hvilken grad de bidrar til å oppfylle på forhånd definerte mål for sektoren (Sverige) eller ut fra hvilke virkninger de får på spesifikke måleparametere (Norge).

De alternative innretningene skal til sammen representere en overordnet ”meny” for politiske valg. Politikerne skal ta overordnede beslutninger der de gjennom virkningsvurderingene av de ulike innretningene, også gjøres kjent med konsekvensene av de politiske valgene. De alternative innretningene og en felles framstilling av infrastrukturtiltak for alle de fire transportformene, skal legge til rette for å se transportformene i sammenheng og for å prioritere mellom dem.

1.2.1 Sverige: Proposisjon som politisk grunnlag

Sverige var tidligere ute med denne planformen enn Norge. Allerede regjeringens proposisjon om investeringer i trafikken infrastruktur m.m. for perioden 1994-2003, som ble behandlet av Riksdagen i juni 1993, omfattet alle de fire transportformene - havnestruktur, jernbane, luftfart og vegtrafikk. I proposisjonen er det presentert alternative strategier for utviklingen av infrastrukturen. Strategiene er vurdert ut i fra hvordan de bidrar til å oppfylle de overordnede målene for transportsektoren.

I 1994 besluttet Riksdagen å sette ned en egen kommisjon som skulle utrede en nasjonal plan for kommunikasjonene i Sverige, senere kalt Kommunikationskomiteen. Kommunikationskomiteen avga flere offentlige utredninger, SOU'er. Sluttrapporten ble avgitt i 1977: SOU 1997:35 *Ny kurs i trafikpolitikken*. På grunnlag av dette arbeidet fremmet regjeringen en proposisjon i 1998: *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Det er denne proposisjonen som er det viktigste politiske grunnlaget for den innretningsplanleggingen som fant sted i 1999.

⁶ I Sverige blir budsjetttrammene og de konkrete langtidspanene til Luftfartsverket og Sjøfartsverket behandlet gjennom egne prosesser. Luftfartens og sjøfartens stilling og betydning i transportsystemet er likevel en viktig del av den strategiske analysen som er tema for denne rapporten. I Norge blir disse to etatenes langtidspaner behandlet gjennom Nasjonal transportplan. Luftfartsverket står likevel i en særstilling som forvaltningsbedrift som hovedsakelig henter sine inntekter i markedet.

⁷ I denne sammenhengen er overordnede valg prioritering mellom ulike ruter og regioner, fordeling av de økonomiske rammene osv. I den norske stortingsmeldingen om nytt styringssystem for statens vegvesen heter det bla: Dette vil gi Statens vegvesen som fagetat større fleksibilitet i gjennomføringen av politikken og dermed kunne bidra til økt effektivitet, og det vil først og fremst legges til rette for en forbedret politisk styring”. I departementenes retningslinje 1 for etatenes arbeid med Nasjonal transportplan heter det (s 3): Den politiske styringen og de politiske prioriteringene (skal) så langt som mulig knyttes til virkninger av innsatsen på lang sikt framfor detaljer i virkemiddelbruken.”

Mål for planleggingen og planprosessen

Proposisjonen slår fast at planleggingens rolle er å *samordne og prioritere tiltak innen infrastrukturen og tiltak innen transportsystemet ut fra et transportmiddelovergripende perspektiv. Planleggingen skal være et instrument for samordning av ulike interesser og muliggjøre en demokratisk innflytelse.*

Proposisjonen understreker betydningen av politisk forankring og økt desentralisert ansvar. De overgripende politiske avveiningene skal skje av regjeringen og Riksdagen, og ikke på etatsnivå.

Proposisjonen legger opp transportplanleggingen i to hovedfaser:

1. **Tilstandsanalyse** (lagesanalys). Tilstandsanalysen skal evaluere tidligere beslutninger, kartlegge framtidige utviklingslinjer og grunnleggende spørsmålsstillinger og presisere problemer. Ansvaret for tilstandsanalysen ble lagt til Statens instiut för kommunikationsanalys (SIKA).
2. **Den strategiske analysen** som består av to elementer:
 - a) **Analysen av strategiske områder** (for eksempel utvikling av sentrale forutsetninger for transportpolitikken og analyser av spesielt viktige spørsmål som CO₂-politikken og trafikksikkerhet).
 - b) **Oppbygging av alternative innretninger** (basert bla på resultatene fra de strategiske områdene).

Selve innretningsarbeidet skulle inneholde analyser av kostnader og måloppfyllelse og strategiske miljøvurderinger. Det samfunnsøkonomiske synet bør være grunnleggende for analysen av de ulike strategiene i innretningsplanleggingen, heter det i proposisjonen. Andre aspekter som er relevante skal dog også veies inn i hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Den strategiske analysen tilsvarer de norske etatenes forslag til Nasjonal transportplan, og skal danne grunnlaget for regjeringens proposisjon til Riksdagen – som tilsvarer Stortingsmeldingen nr 46 (1999 – 2000) om Nasjonal transportplan. Den svenske proposisjonen var våren 2001 ennå ikke lagt fram for Riksdagen.

1.2.2 Norge: Retningslinjer som det politiske grunnlaget

På grunnlag av de sektorplanene som ble lagt fram våren 1997 og regjeringens langtidsprogram (St. meld. nr 4 (1996-97)), ble det besluttet at den neste generasjons langtidsplaner for samferdselssektoren skulle samordnes i én helhetlig plan. Det er ikke laget noen egen felles framstilling av målene for planprosessen som kan sidestilles med den svenske proposisjonen. Det er retningslinjene fra Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet (1998a, 1998b) som la de politiske rammene for de fire etatenes felles planprosess.

Et vesentlig element i planleggingen var at alle de fire etatene skulle benytte seg av den samme planmetodikken som i NVVP (1998-2007), med anbefalt strategi og alternative innretninger. Virkningene av tiltakene innen de fire transportformene skulle presenteres på en sammenlignbar måte. For alle de andre etatene enn Statens vegvesen var dette en helt ny måte å presentere handlingsvalg og virkninger på.

Mål for planleggingen og planprosessen

I følge retningslinjene fra departementene skulle planen *legge til rette for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk innenfor sektoren og styrking av samspillet mellom transportformene. Planen skulle være mest mulig helhetlig og tverrsektoriell.* Etatene skulle gjennom sitt arbeid gi departementene et faglig grunnlag for prioriteringer i og utformingen av politikken. Samtidig ble det lagt vekt på åpenhet og medvirkning fra berørte interesser, brukere og offentlige myndigheter. Kommuner og fylker skulle sikres økt medvirkning – både politisk og administrativt.

Arbeidet med NTP ble lagt opp i to hovedfaser:

1. **Utfordringsdokumenter:** Et felles nasjonalt utfordringsdokument og fylkesvise utfordringsdokumenter⁸ som skulle være et faglig grunnlag for en offentlig debatt om sentrale utfordringer og virkemiddelbruk, og et viktig grunnlag for etatenes videre planarbeid og for departementenes arbeid med den generelle delen av stortingsmeldingen. Det nasjonale utfordringsdokumentet skulle utarbeides av de sentrale etatene, mens de fylkesvise utfordringsdokumentene skulle lages av etatenes regionale ledd, i samarbeid med fylkesmannsembetet og fylkeskommunen.
2. **Arbeidet med forslaget til Nasjonal transportplan:** Etatene skulle legge fram hovedprioriteringer og virkemiddelbruk i en anbefalt strategi og presentere fire alternative innretninger av innsatsen. De skulle gjøre rede for virkninger av den anbefalte strategien og av de alternative innretningene. Som grunnlag for dette arbeidet ble det gjort egne korridoranalyser og analyser av storbyområder.

De tverrsektorielle analysene av åtte definerte korridorer skulle inneholde system- og problembeskrivelser (eks konkurranseflater, transportstandard, korridorens betydning regionalt og internasjonalt) og en beskrivelse av prioriteringer og virkninger. Korridorutredningen og egne analyser av de fire største byene gjorde at det ble lagt både et nasjonalt og et subnasjonalt perspektiv til grunn for planarbeidet.

1.3 Problemstillinger

De to landenes planprosesser tilhører den samme hovedtilnærmingen og bruker i hovedsak den samme typen metodikk. Det er et klart sammenfall mellom målsettingene for selve planleggingen i de to landene:

- *Samordning* mellom transportformene og mellom transportetatene. Tanken er at en samordnet infrastrukturpolitikk, der virkemidlene til alle de fire samferdselsetatene blir sett i sammenheng, lettere kan hente ut effektiviseringsgevinster. Effektiviseringen går dels på at selve transportsystemet blir mer effektivt når de ulike transportformene ses i sammenheng og dels på at politiske beslutningstakere skal velge de

⁸ Før arbeidet med utfordringsdokumentene startet, ble det også lagt fram et eget fakta- og debatthefte. Dette fungerte imidlertid noe løsrevet fra resten av prosessen og dannet i liten grad noe grunnlag for selve planarbeidet. Se Ravlum, 2000.

virkemidlene som gir mest måloppnåelse, uavhengig av om dette er jernbane-, veg-, luftfarts- eller havnetiltak.

- *Klargjøring av handlingsalternativene.* Den tverrsektorielle planleggingen skal klargjøre handlingsalternativer, i form av alternative strategier / innretninger med tilhørende virkningsberegninger, og andre analyser av virkemidler, utviklingstrekk i omverden, etterspørselsendringer etc.

Den rapporten er bygget rundt tre hovedspørsmål:

- 1) Hva er likhetene og ulikhetene mellom den svenske strategiske analysen og de norske etatenes arbeid med forslaget til NTP?
- 2) Hva kan ha vært med på å gjøre prosessen og utfallet i de to landene forskjellige?
- 3) Hvilke implikasjoner kan dette ha for den videre utviklingen av plansystemet i Norge?

I tabellen under har vi skjematisk satt opp likheter og forskjeller mellom den svenske og den norske planleggingen langs tre elementer som vi vil legge vekt på i denne rapporten: Tilnæringsmåte og mål, planmetodikk og –innhold og organisering og arbeidsdeling. Disse likehetene og forskjellene er hentet fra de respektive styringsdokumentene.

Tabell 1: Likheter og forskjeller i den svenske og den norske innretningsplanleggingen

	Sverige	Norge
Tilnæringsmåte og mål		
Alternative innretninger, med virkningsberegninger	Ja	Ja
Tverretattlig tilnærming	Ja	Ja
Definerte mål /målhierarki	Ja	Nei, generelle formuleringer og vidt spekter av politiske målsettinger
Planmetodikk og –innhold		
Innledende analyser	Tilstandsanalyse ledet av SIKA, 12 strategiske områder	Utfordringsdokumenter laget av etatene i fellesskap, Korridorutredning
Innretningsplanleggingen	Tre definerte alternative innretninger, ingen anbefalt strategi	Ikke definerte alternative innretninger, anbefalt strategi
Kun etatenes virkemidler	Nei	Ja, men også omtale av andre tiltak
Sektorvise planrammer?	Nei (veg og jernbane sammen)	Definerte planrammer for alle fire sektorer. I totalen er Luftfartsverket holdt utenfor
Vekt på samfunnsøkonomiske nyttebetraktninger og formelle modeller	Ja	Modellene er ufullkomne, med stor usikkerhet. Vil ha vurdering av samlet samfunnsøkonomisk netto nytte for hver sektor og en investeringsprofil basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet
Organisering og ansvarsdeling		
Aktører	SIKA og de fire transportetatene, samt länsstyrelsene for den regionale innretningen	De fire transportetatene
Styringsgruppe	Planansvarlige i etatene og SIKAs direktør	Etatsdirektørene
Daglig ledelse	SAMPLAN ⁹ under ledelse av SIKA	Prosjektgruppa under ledelse av Vegdirektoratet
Ekstern referansegruppe	Ja	Ja
Arbeidsgrupper	12 strategiske områdene og for modellutvikling	Nasjonalt utfordringsdokument, korridorutredning, innretningene og for virkningsberegninger
Arbeidet lokalt / regionalt	Lagt til länsstyrelsen / regionene	Lagt til etatene regionalt / i fylkene

⁹ Den tverretattlige gruppa som hadde hovedansvaret for utformingen av den svenske strategiske analysen, se kapittel 2 for en nærmere beskrivelse av organiseringen.

2 Organisering og ansvarsdeling

2.1 Styringsgrupper og arbeidsgrupper

Både i Sverige og Norge ble det satt ned et stort antall tverretatlige arbeidsgrupper som skulle arbeide fram underlagsmaterialet til selve den strategiske innretningsplanleggingen.

I Sverige ble det satt ned egne grupper for hvert av de strategiske områdene. Sammensetningen varierte, men alle gruppene skulle bestå av representanter for flere enn en etat. I tillegg var flere grupper i gang med utvikling av modellapparatet (SAMPERS, SAMGODS og SAMKALK). En egen gruppe (ASEK) justerte prinsippene for å kalkulere samfunnsøkonomiske nytte.

I Norge ble det satt ned egne tverretatlige grupper for å arbeide fram det nasjonale utfordringsdokumentet og korridorutredningen. I tillegg skulle en egen gruppe lage de alternative innretningene og ei gruppe skulle arbeide med virkningsberegninger.

I begge land ble det satt ned egne eksterne referansegrupper der frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner og representanter fra andre offentlige etater var representert.

Det overordnede ansvaret ble i Sverige lagt til Verksgruppen, som består av lederne for planavdelingene i Banverket og Vägverket, direktøren for SIKa og medarbeidere i planavdelingene i Sjøfartsverket og Luftfartsverket. Verksgruppen har også en rekke tiltredende medlemmer, fra departementet og fra ulike andre offentlige instanser, som Boverket, Rikstrafiken, Naturvårdsverket og representanter fra länenene. Verksgruppen er ikke et formelt beslutningsorgan som kan binde etatene.

I Norge ble det overordnede ansvaret lagt til en egen styringsgruppe som besto av de fire etatsdirektørene, med vegdirektøren som leder. Det gjør at vedtak i denne gruppen i større grad vil oppfattes som reelt bindende for etatene.

Det daglige ansvaret for den strategiske planleggingen i Sverige ble lagt til SAMPLAN, som besto av representanter for etatene og SIKa, samt Naturvårdsverket, Boverket og to representanter for länenene. SIKa ledet arbeidet og var sekretariat.

I Norge ble det daglige koordinerende ansvaret lagt til den tverretatlige prosjektgruppa, bestående av representanter for de fire transportetatene. Ledelse og sekretariat ble lagt til Statens vegvesen.

2.2 Ansvarsfordeling

En av forskjellene mellom den norske og den svenske planleggingsprosessen er at ledelse og sekretariat i Sverige ble lagt til SIKA og ikke til en av transportetatene.

SIKA er direkte underordnet Näringsdepartementet og skal lage utredninger for regjeringen, være ansvarlig myndighet for den offisielle statistikken og arbeide fram prognoser og analysemetoder innen transport og kommunikasjon. En av SIKAs oppgaver er å analysere og presentere data og utarbeide underlag for planleggingen. SIKA skal sammen med transportetatene følge opp og presisere de nasjonale transportpolitiske målene. (SIKAs hjemmeside februar 2001) SIKA har en sentral oppgave i å sikre at beslutningsgrunnlaget er tuftet på faglige prinsipper, uavhengig av interessene til den enkelte transportetaten. Samtidig skal SIKA sikre at transportsektoren som helhet innrettes etter de overordnede transportpolitiske målene som er satt av regjeringen og Riksdagen.

SIKAs rolle og posisjon har både positive og negative effekter på prosessen. Det var i første rekke SIKA som hadde og tok ansvaret for planprosessen. De øvrige etatene kunne holde mer avstand til prosessen og produktet. Det kan ha høynet konfliktnivået og bidratt til at etatene definerte aktørene i termer som ”vi”(etatene) og ”dem” (SIKA). Etatene har på ulike trinn i prosessen vært uenige i måten oppdraget ble løst på (jfr framstillingen i kapittel 3 om målene og kapittel 4.1.1 om tilstandsanalysen). Diskusjonene i Verksgruppen og SAMPLAN foregikk ofte bilateralt mellom SIKA og en av etatene.

SIKAs rolle kan ha bidratt til at det ble mindre forhandlingsløsninger og kompromisser mellom transportetater som har både felles og motstridende interesser. En uavhengig instans, med stor faglig tyngde og nærhet til departementet, bidrar til gjennomsiktighet i prosessen og til at etatenes vurderinger blir gått etter i sømmene. SIKA har ingen institusjonell egeninteresse av selve utfallet av innretningsplanleggingen. Deres posisjon avhenger av at de leverer et godt faglig underbygd grunnlag.

I motsetning til i Norge stilte ikke etatsdirektørene seg bak den strategiske analysen. Etatene var derimot høringsinstanser. Dette sammen med at lederansvaret ble lagt utenfor etatene, kan ha bidratt til at flere av dem som deltok i planprosessen oppfatter planforslaget og -prosessen som SIKAs, og ikke som et genuint felles produkt og ansvar.

I Norge ble koordinerings- lederansvaret gitt til Statens vegvesen. De andre etatene opplevde Vegdirektoratet som dominerende og sterke i den tverretatlige prosessen, og enkelte framhever at leder- og sekretariatsansvaret burde vært lagt til en nøytral instans. Vegdirektoratet på den andre siden opplevde at lederansvaret la større bindinger på deres mulighet til å forfølge sektorens interesser enn det de andre etatene kunne gjøre.

Statens vegvesen har større ressurser enn de andre etatene – i form av personell, planleggingskompetanse- og erfaring, geografisk utbredelse og budsjett. Det var også bare Statens vegvesen av etatene som hadde prøvd ut den planmetodikken som skulle legges til grunn i innretningsplanleggingen. I tillegg forankret Vegdirektoratet den tverretatlige prosessen til sitt ordinære planapparat og interne organisasjonsstruktur. Det er sannsynlig at Vegdirektoratet ville ha spilt den mest sentrale rollen i planleggingen, også om de ikke fikk lederansvaret.

Selv om det også mellom de norske etatene var ulike syn på enkelte punkter, la etatene vekt på å komme til enighet og å finne fram til de områdene hvor de hadde felles interesser. En slik harmonisk prosess kan likevel innebære at man ikke får fram alle relevante argumenter og interesse motsetninger og at uenighet ikke blir synliggjort.

2.3 Arbeidet i fylkene og i regionene

I Norge skulle det lages fylkesvise utfordringsdokumenter for hvert fylke. Ansvaret ble lagt til etatens regionale ledd under ledelse av vegkontorene. Etatene skulle samarbeide med fylkesmannen og fylkeskommunen. Fylkestinget var høringsinstans for etatens utfordringsdokumenter.

Etatene valgte å organisere det fylkesvise arbeidet noe forskjellig fra fylke til fylke og medvirkningen til fylkesmennene og fylkeskommunene varierte. I praksis fungerte samarbeidet mellom etatene på den ene siden og fylkesmennene og fylkeskommunene på den andre tettere og mer likeverdig enn det retningslinjene la opp til (Stenstadvold og Lerstang 1999).

For Kystverket, Jernbaneverket og Luftfartsverket har arbeidet med de fylkesvise utfordringsdokumentene forsterket kontakten med fylkeskommunen i forhold til det som har vært vanlig i tidligere planrunder. Arbeidet skapte en ny samarbeidsarena mellom de fire etatene og fylkeskommunene og fylkesmannen.

Fylkespolitikere og representanter for fylkesadministrasjonen mener at planprosessen denne gangen var mer åpen og mer inkluderende enn forrige gang, og at måten planen ble behandlet på, styrket den demokratiske prosessen og forankringen av planprosessen. (Stenstadvold 2000).

Erfaringene både fra fylkene og fra etatens arbeid med forslaget til Nasjonal transportplan tyder på at arbeidet la grunnlaget for en tverretatlig forståelse av utfordringene i det enkelte fylket og at dette kan legge til rette for avveininger og vurderinger på tvers av sektorene.

Utfordringsdokumentene har imidlertid i liten grad vært tverretatlige innspill til de nasjonale etatens arbeid med det felles plandokumentet. De som deltok i det tverretatlige arbeidet på sentralt hold gir uttrykk for at de fylkesvise utfordringsdokumentene hadde liten innvirkning på det tverretatlige planarbeidet.

Internt i de enkelte etatene har arbeidet likevel hatt en funksjon. Dette skyldes imidlertid ikke det tverretatlige samarbeidet, men at de enkelte etatene sørger for en sammenheng mellom de prioriteringene som gjøres sentralt og regionalt. I vegsektoren har de fylkesvise vegkontorene innflytelse over prioriteringene som gjøres fra Vegdirektoratet. Mye av det konkrete planarbeidet i Jernbaneverket gjøres ute i regionene. For Kystverket deltok ansatte sentralt i direktoratet i arbeidet med flere av fylkesdokumentene. For Luftfartsverket var de fylkesvise utfordringsdokumentene mindre viktige.

Utfordringen er hvordan det lokale arbeidet skal kobles mer direkte til de sentrale tverretatlige prosessene og til de reelle tverrsektorielle prioriteringene som gjøres av de sentrale etatene.

Egen innretning laget av regionene og länene i Sverige

Ansvar for å lage den regionale innretningen ble i Sverige gitt länsstyrelsen (fylkesmannsembetet i Norge). I de länene som er såkalte selvstyreområder, er det regionen (fylkesadministrasjonen) som har gjennomført oppdraget, men med politisk avklaring fra et folkevalgt regionråd, eller ”utskott”. De regionale transportetatene laget innspill til arbeidet med den regionale innretningen, og til sine nasjonale etater i arbeidet med de to strategiene som ble utformet sentralt (det samfunnsøkonomiske alternativet og trafikksikkerhets- og miljøalternativet).

I og med at länene og regionene har bygd opp den regionale innretningen, fikk deres prioriteringer direkte betydning for denne innretningen. Men involveringen i resten av det strategiske innretningsarbeidet er heller beskjedent.

Svært få av dem vi har snakket med i de to länene vi gikk inn i (Dalarne og Skåne), hadde noen som helst kjennskap til arbeidet med de strategiske områdene. De opplevde også generelt arbeidet med innretningene på sentralt nivå som teoretisk og lite forankret i det de opplever som virkelighetens verden. Flere stilte seg nærmest likegyldige til dette arbeidet og ga uttrykk for at det ikke var gjennom det strategiske innretningsarbeidet viktige beslutninger ble tatt. Det var handlingsprogrammene (åtgärdsplaneringen) alle ventet på. Arbeidet med innretningene i länene ble sett på som en forberedelse til det de skulle få inn i handlingsprogrammene enn som et viktig strategisk arbeid. På dette punkt skiller kanskje ikke de lokale prosessene i Norge og Sverige seg særlig fra hverandre. Også i Norge er fylkespolitiske uttalelsene preget av synspunkter på konkrete investeringer og tiltak og ikke minst ønske om større økonomiske rammer.

Länsstyrelsen opprettet grupper (”beredningsgrupp”) der etatene, interesseorganisasjoner og andre deltok. Mye av arbeidet gikk på å komme fram til omforente syn på utfordringene for næringslivet i området, og å enes om hovedprioriteringer. Kommunene ble trukket inn gjennom høringer. Forslaget ble så behandlet av det som tilsvarende fylkestinget (landstinget). Det var likevel länsrådet (fylkesmannen) som trakk endelig konklusjon og sendte forslaget over til SAMPLAN.

Skåne er en av flere forsøksregioner der enkelte saksområder er flyttet fra länsstyrelsen over til det vi kan sammenligne med fylkeskommunen (i forsøkslänene kalt regioner). Planarbeidet i Skåne hadde en klart bedre politisk forankring og utløste bredere engasjementet blant interesseorganisasjoner, trafikkselskaper og kommuner. Det politisk valgte organet med ansvaret for samferdsel var tett inne i planprosessen. Arbeidet med samferdselsplanen var også tett knyttet opp mot annet utviklingsarbeid i regionen.

Forsøksregionene – representert med Skåne – stiller likevel i en høyere divisjon både når det gjelder bredden i engasjementet, demokratisk innflytelse og evnen til å sette samferdselsplanleggingen inn i en videre ramme for utviklingen av regionen. Det som først og fremst skiller forsøksregionene fra resten, er at arbeidet med innretningsplanleggingen ble lagt til et folkevalgt nivå og ikke til et statlig embete (länsstyrelsen).

3 Mål for transportpolitikken og tilnæringsmåten i planleggingen

Strategisk planlegging forutsetter en oppfatning av hvilke mål man ønsker å oppnå og av hvilke handlingsvalg – eller strategier – som kan bidra til at målene blir nådd (Amdam og Veggeland 1991:98). Strategisk planlegging er beslektet med tankegangen i rasjonell planlegging, som i sin mest rendyrkede form skal foregå på denne måten¹⁰:

1. Planleggeren/beslutningstakeren formulerer eller får formulert klare og entydige mål.
2. Planleggeren/beslutningstakeren analyserer alle mulige handlingsalternativer som står åpne for å realisere målet. Full oversikt over handlingsalternativene er mulig og nødvendig.
3. Planleggeren/beslutningstakeren klarlegger også alle framtidige konsekvenser av alle alternativer.
4. Planleggeren/beslutningstakeren velger det handlingsalternativet som best oppfyller det forutbestemte målet, det handlingsalternativet som mest entydig har målene som virkning.

Disse forutsetningene vil svært sjelden forekomme i samfunnsplanlegging. Det er ikke mulig og antakelig heller ikke rasjonelt, å ha full oversikt over alle mulige handlingsalternativer. Det er ikke mulig å klarlegge alle framtidige konsekvenser. Målene vil ofte være i innbyrdes konflikt med hverandre.

Hollerutvalget (NOU 1993:23), som i stor grad ligger til grunn for det norske planleggingsystemet i transportsektoren, skriver (s 64):

”Ved målstyring fastsetter det styrende organ mål og resultatkrav på overordnet nivå som det skal rapporteres i forhold til. Til målstyring hører en rekke forutsetninger som bør være tilstede:

- 1) Konkret formulerte og målbare mål, dvs mål som det er mulig å avgjøre om er nådd eller ikke.
- 2) Fastsetting av resultatansvar. (...)
- 3) Resultatkontroll og styring. Mål har ingen hensikt hvis ingen kontrollerer om de oppnås. Mål og resultater må sammenstilles, avvik analyseres og korrigerende tiltak treffes.
- 4) Et sanksjonssystem (...) som gir incentiver til å arbeide for en høyest mulig grad av måloppnåelse.” (NOU 1993:23)

Mål- og resultatstyring tilsier at den politiske styringen ikke skal knyttes til de mer daglige avgjørelsene, men til de store linjene – til mål og oppfylling av mål. Det forutsetter at målene er klare og konsistente. Dermed blir målformuleringene

¹⁰ Banfield 1959. Framstillingen er hentet fra Amdam og Veggeland 1991.

avgjørende – som styringssignal og for at det politiske system i ettertid kan kontrollere om politikken blir gjennomført etter hensikten.

3.1 Transportpolitiske mål

Både den svenske og den norske innretningsplanleggingen tar utgangspunkt i relativt brede og generelle mål for transportløsninger (Norge) eller for transporttilbudet (Sverige). I begge land skal transportpolitikken bidra til oppfylling av også andre politiske mål, som miljø og regional utvikling.

I motsetning til i Norge er de svenske overordnede målene konkretisert i form av delmål og etappemål. Den svenske proposisjonen legger også vekt på samfunnsøkonomisk effektivitet som en overordnet rettesnor for planarbeidet. I utgangspunktet skulle man tro at klart definert målhierarki ville gjøre planleggingen lettere i Sverige. Det viste seg imidlertid at måldiskusjonen tok mer tid og fikk større innvirkning på planprosessen i Sverige enn det som skjedde i Norge.

3.1.1 Sverige: Målhierarki

Regjeringens proposisjon *Transportpolitikk för en hållbar utveckling* (Kommunikationsdepartementet, 1998), definerer det overordnede målet for svensk transportpolitikk til å *sikre et samfunnsøkonomisk effektivt og langsiktig bærekraftig (hållbar) transporttilbud for borgerne og næringslivet.*

Om samfunnsøkonomisk effektivitet skriver regjeringen (s 17):

”En strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör enligt regeringens uppfattning präglade alla avvägningar och beslut i transportpolitiken. Att effektiviteten i transportsystemet sätts i centrum är således en förutsättning för att de överordnade välfärdsmålen skall kunna uppnås. Även vid åtgärder i transportsystemet som är fördelningspolitiskt motiverad bör de samhällsekonomiskt effektiva åtgärder väljas som på bästa sätt leder till önskade effekter.”

Når det gjelder den overordnede målsettingen om bærekraft (långsiktig hållbar) skriver regjeringen (s 17):

”Det övergripande målet för transportpolitiken är att åstadkomma ett transportsystem som är miljömässigt, ekonomiskt, kulturellt och socialt hållbart och som på sikt oppfyller alla delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, god miljö och positiv regional utveckling.”

I forlengelsen av det overordnede målet om samfunnsøkonomisk effektivitet og langsiktig bærekraft er det definert et sett av delmål:

- Et tilgjengelig transportsystem
- En høy transportkvalitet
- En sikker trafikk
- Et godt miljø
- En positiv regional utvikling

De enkelte delmålene presiseres videre ved hjelp av målbare og kvantifiserte etappemål, i den grad det er mulig¹¹. Regjeringen slår fast at den ikke vil foreta noen innbyrdes prioritering mellom delmålene. På lang sikt er det ikke er noen motsetning mellom de ulike delmålene. På sikt skal alle delmålene nås. Fordi ressursene som kan settes inn i transportsystemet er begrenset, er det likevel ikke mulig å nå alle mål samtidig eller å oppfylle dem i samme takt. Prioritering mellom delmålene vil skje gjennom kvantifiseringen av etappemålene. På kort sikt kan det også være konflikter mellom de ulike delmålene, for eksempel delmålet for framkommelighet og for sikkerhet og miljø.

3.1.2 Norge: Ivareta en rekke hensyn

Retningslinjene for planarbeidet fra det norske Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet inneholder på ingen måte den samme typen målhierarki, med overordnet transportpolitisk mål, delmål og etappemål, som den svenske proposisjonen. De norske retningslinjene understreker at transportplanen skal innpasses i regjeringens generelle politikk. Hensynene til bærekraftig utvikling og utvikling av et konkurransedyktig næringsliv og robuste regioner i alle deler av landet, skal legge viktige premisser for planarbeidet¹².

I retningslinje 1 heter det (1998a: 1) at planen skal bidra til *effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportløsninger*. Tiltak innenfor transportsektoren som kan bidra til utvikling av *robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner, herunder konkurransedyktig næringsliv, samt utvikling av viktige nasjonale transportkorridorer og forbindelser til utlandet*. Videre skal *de klimapolitiske utfordringene* som beskrives i St meld nr 29 (1998-2007) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen, legge viktige premisser for planarbeidet. I tillegg vises det til en rekke stortingsmeldinger om miljøpolitikk, om næringspolitikk og om regional planlegging og arealpolitikk, alle med tilhørende stortingsinnstillinger, som defineres som politiske føringer og rammebetingelser.

Retningslinjene viser også til ”sentrale mål og hensyn innenfor framkommelighet, miljø, trafiksikkerhet og regional fordeling”, som blant annet virkningsvurderingene skal knyttes opp til. Virkningsvurderingene skal i følge retningslinje 2 fra departementene (1998b) baseres på et knippe sentrale måleparametere¹³: Måleparametrene er i sin karakter lik operasjonaliseringen av

¹¹ Delmålene for tilgjengelighet og for en positiv regional utvikling sies å være vanskelig å presisere i målbare termer, og at det må arbeides videre med dette. For eksempel etappemålene for en høy transportkvalitet defineres i form av mål for vegdekket, vedlikehold av vegdekket, færre telerestriksjoner, høyere driftssikkerhet, høyeste tillatte akseltrykk og større lasteprofil på visse jernbanestrekninger. Delmålene er kvantifisert.

¹² Stortingsmelding nr. 41 (1993-94) *Nytt overordnet styringssystem for vegsektoren* (Samferdselsdepartementet, 1994), sier at framkommelighet er det sentrale målet, mens sikkerhet og miljø setter grenser og er sentrale rammebetingelser. Retningslinjene for etatenes felles planarbeid opererer ikke med en slik rangering av mål.

¹³ Dette er parametere som samfunnsøkonomisk nettonytte, endringer i samfunnets transportkostnader, endringer i bedriftsøkonomiske transportkostnader for næringslivet, parametere for trafiksikkerhet, utviklingen i utslipp av CO₂ fra transportsektoren, lokal luftforurensing og støy, endringer i antallet personer innen pendlingsomland og endringer i transportkostnader for distriktene.

de svenske etappemålene. De norske måleparametrene knyttes imidlertid ikke direkte opp mot definerte overordnede mål. De uttrykker heller ikke en målsetning om ønsket nivå. De er derfor ikke *mål* slik de svenske etappemålene er, men målestokker som utviklingen eller virkningene skal måles etter.

Mens de svenske målene for transportpolitikken legger vekt på samfunnsøkonomisk effektivitet, heter det i de norske retningslinje 2 (pkt 2) at departementene er innforstått med de begrensinger og svakheter som ligger i etatens verktøy når det gjelder maksimering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Departementene forutsetter imidlertid at det i plandokumentet legges fram samfunnsøkonomiske vurderinger vedrørende fordelingen mellom sektorer og mellom investeringer og drift/vedlikehold innen sektorene. I tillegg bes etatene om i forbindelse med oversendingen av plandokumentet, også å vise en investeringsprofil basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet som avgrensings- og rangeringskriterium.

3.2 Målenes betydning for prosessen

3.2.1 Brede samfunns mål og sammenheng mellom mål og virkemidler

I Norge opplevde etatene liten sammenheng mellom de overordnede målene transportplanen skulle bidra til å nå, og de virkemidlene som etatene rår over. Målformuleringene er samfunnspolitiske, mens virkemidlene og det etatene faktisk blir satt til å planlegge, er *infrastruktur*. Demografisk utvikling, økonomisk vekst og utviklingen innen næringslivet har større innvirkning på muligheten for å nå flere av de overordnede målene enn tiltak innen infrastrukturen.

Planleggerne ble dermed presentert for mål som deres virkemidler vanskelig kunne bidra særlig til. Målformuleringene skapte et uklart fokus for arbeidet. Flere av de som deltok i den tverretatlige planleggingen mener at det ville vært lettere om målene var blitt snevret inn og tilpasset det planarbeidet etatene faktisk skulle gjøre.

I Sverige bidrar delmålene og etappemålene til å snevre inn og konkretisere det overordnede målet. I tillegg hadde de svenske planleggerne større frihet til å legge inn andre *forutsetninger* for planleggingen. Slik ble økt bensinavgift og lavere fart lagt inn som forutsetning i miljø- og trafikksikkerhetsinnretningen *før* tiltakene i infrastrukturen ble virkningsberegnet. De svenske planleggerne kunne dermed lettere nå de målene som var satt, og opplevde ikke like stor avstand mellom målene og de virkemidlene de rådde over. På den andre siden kan muligheten for å legge inn eksterne planleggingsforutsetninger av denne typen, skyve oppmerksomheten bort fra hvordan etatens egne virkemidler må innrettes for å nå målene.

3.2.2 Overordnet mål, etappemål og virkningsvurderinger

I Sverige oppsto det diskusjon mellom etatene og SIKA om forholdet mellom bærekraft og samfunnsøkonomisk effektivitet – som begge inngår i det overordnede målet – og om forholdet mellom samfunnsøkonomisk effektivitet og delmålene.

Særlig Banverket mente at målet om bærekraftighet ble skjøvet til side, i og med at samfunnsøkonomisk effektivitet skulle prege alle avveininger og beslutninger. De mente at en del av deres tiltak og tiltakspakker ville bidra til en bærekraftig utvikling, men at de ikke klarte å hevde seg i et ”kretsmesterskap” med Vägverket når samfunnsøkonomisk lønnsomhet var målestokken.

Når det gjelder forholdet mellom samfunnsøkonomiske lønnsomhet og delmålene, var én tolkning at man skulle sette sammen tiltak slik at man nådde etappemålene på den mest mulig samfunnsøkonomiske måten. Det vil tilsi at for eksempel sikkerhetsmålet skulle realiseres, med de tiltakene som mest effektivt bidro til å nå *dette* delmålet.

Den andre tolkningen var at man skulle gjennomføre de tiltakene som var mest samfunnsøkonomisk effektive, *uavhengig* av hvilke av delmålene tiltakene bidro til å oppfylle. Det vil tilsi at tiltak som ble ansett som i første rekke å bidra til sikkerhet, måtte vurderes opp mot tiltak som bidro til å nå andre mål. Verdien av sikkerhetseffekter ble oppjustert for at sikkerhetseffekter skulle veier tyngre i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen enn i den samfunnsøkonomiske innretningen. Likevel kan denne siste tolkningen teoretisk sett føre til at ingen ”sikkerhetstiltak” når opp. Andre tiltak kan oppnå høyere samfunnsøkonomisk nytte.

Både Banverket og Vägverket opplevde at den siste tolkningen av samfunnsøkonomisk effektivitet ble den dominerende i planleggingen. De mener at innretningsplanleggingen med dette i for liten grad ble rettet inn mot å løse faktiske problemer i transportsektoren og at trafikksikkerhets- og miljøinnretningen bare er en variant av den samfunnsøkonomiske, og ikke et eget alternativ som henter ut maksimale trafikksikkerhets- og miljøeffekter.

Vägverket skriver blant annet i sin høringsuttalelse til tilstandsanalysen at de mener man heller burde tatt utgangspunkt i målene for deretter å bruke ” Effektivitetsperspektivet (...) når det gäller att prioritera mellan olika åtgärdscombinationer eller specifika åtgärder.” Banverket var også kritiske til hvordan hovedmålet om bærekraftig utvikling ble underordnet samfunnsøkonomisk effektivitet.

Det var bred enighet om at økte bensinpriser og senket fart var de mest effektive måtene å nå miljø- og sikkerhetsmålene på. Disse tiltakene er også samfunnsøkonomisk effektive. Banverket mente derfor – ut fra den samme argumentasjonen som ble den dominerende for prioriteringen mellom tiltak ellers – at økt bensinpris og senket fart burde vært lagt til grunn for alle de alternative innretningene. Dette fikk de ikke gjennomslag for. Argumentet fra SIKAs side var at disse tiltakene er såpass kontroversielle og vanskelig å få oppslutning om, at hele innretningsplanleggingen ville bli politisk urealistisk.

Det som ytterligere bidro til å forsterke motsetningene i Sverige – i første rekke mellom SIKA og Banverket – var at fordelingen av den økonomiske rammen

mellom Banverket og Vägverket skulle skje etter hvilke tiltak som oppnådde høyeste samfunnsøkonomisk nytte. Dermed ville måten å tolke samfunnsøkonomisk effektivitet på, og rangeringen mellom dette og de definerte delmålene og etappemålene, få store konsekvenser for fordelingen av de økonomiske rammene både mellom tiltakskategorier og mellom Banverket og Vägverket.

I den norske planleggingen ble ikke måldiskusjonen like mye en arena for interessehevding mellom etatene. At etatene ikke var pålagt å fordele de økonomiske rammene, kan ha medvirket til dette. I Norge skulle etatene legge fram *hver sin* anbefalte strategi, som riktignok skulle bygge på felles utredninger.

I den norske planleggingen oppsto det på langt nær slike diskusjoner om målene. Målene var langt mindre presist definert, ga færre føringer og hadde mindre betydning for planprosessen. Det var ingen diskusjon om hvilken betydning samfunnsøkonomisk effektivitet skulle ha i forhold til andre målsettinger. Samfunnsøkonomisk effektivitet er ikke en del av et overordnet mål, men mer en rettesnor for hvordan de transportpolitiske målene skal nås. Dette heller mer i retning av det transportetatene i Sverige forfektet¹⁴.

Forholdet mellom målformuleringene og de parametrene etatene skulle vurdere virkningene ut fra, skapte likevel noe tolkningsproblemer i Norge. Som et eksempel inneholder retningslinjene fra departementene to måleparametere for regional- og distriktpolitiske hensyn. Målformuleringene favner imidlertid bredere enn disse parametrene. Det oppsto derfor uklarhet om hvor mye vekt man skulle legge på regional fordeling generelt, i forhold til de forholdene som de spesifikke parametrene måler. Det ble også en diskusjon om henvisningen til klimapolitikken innebar at man skulle operere med sektorvise utslippsbegrensninger for CO₂.

Den svenske strategiske analysen rapporterer systematisk hvilke delmål og etappemål som nås og hvilke som ikke nås for hver av innretningene. Dette bidrar til å klargjøre manglende sammenfall mellom mål og virkemidler.

I Norge rapporteres virkningene først og fremst som *endringer* i sentrale måleparametere. Man ser retningen på utviklingen, og kan sammenligne innretningene etter hvor stor endringene er i forhold til en referansestrategi. Man får imidlertid ikke intuitivt en forståelse av om dette er ”bra” eller ”dårlig”. Uten konkret formulerte og målbare mål, er det heller ikke mulig å avgjøre om målene er nådd eller ikke. Beslutningstakerne vil ikke bli konfrontert med mål som ikke nås eller måtte ta stilling til hva som skal gjøres om målene nås med god margin. I forhold til Hollerutvalgets krav, er dette en vesentlig svakhet ved den norske planleggingen. Mulighetene for politisk målstyring svekkes.

¹⁴ Banverkets og Vägverkets synspunkt på dette er gjengitt på side 20, der vi også går nærmere inn på denne uenigheten mellom Banverket og Vägverket på den ene siden og SIKÅ på den andre.

4 Planmetodikk og –innhold

I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om de aspektene som har med selve den strategiske planleggingen å gjøre. Det er i denne sammenhengen hensiktsmessig å dele den tverretatlige prosessen i to faser. Den første går på utarbeiding av grunnlaget for den strategiske innretningsplanleggingen, det vil si innledende analyser. Den andre går på arbeidet med det endelige dokumentet som ble oversendt de respektive regjeringene, og der de alternative innretningene og anbefalt strategi – for Norges del – står sentralt. Det er det siste vi vil kalle den strategiske innretningsplanleggingen. Selv om det finnes andre måter å dele opp prosessen på, velger vi denne sekvensielle framstillingsformen.

4.1 Innledende analyser

I begge landene ble det gjennomført en rekke innledende analyser. Det som peker seg ut som de viktigste arbeidene i vår sammenheng er:

Sverige:

- SIKÅ lager en tilstandsanalyse (Lägesanalys), som også inneholder forslag til hvordan planarbeidet skal legges opp;
- Länene lager en egen innretning for regionalt utvikling og vekst¹⁵;
- Ulike arbeidsgrupper analyserer 12 strategiske områder.

Norge:

- De fire etatene lager et nasjonalt utfordringsdokument;
- De fire etatene, i samarbeid med fylkeskommunene og fylkesmennene, lager fylkesvise utfordringsdokumenter
- De fire etatene analyserer bestemte transportkorridorer.

Disse analysene og dokumentene skulle i prinsippet være ferdige før arbeidet med den strategiske innretningsplanleggingen startet opp. I begge landene ble tidsfristene for knappe, og noen av analysene ble i praksis utført parallelt med innretningsplanleggingen.

¹⁵ Länene har også gjort forberedende strategiske analyser som kan sammenlignes med de fylkesvise utfordringsdokumentene. I den evalueringen av den svenske innretningsplanleggingen (Lauridsen og Ravlum 2000) som ligger til grunn for denne rapporten, har vi ikke sett på denne prosessen. Vi har derfor ikke empirisk grunnlag for å si noe om dette. I det svenske regjeringsoppdraget heter det at dette arbeidet var kommet ulike langt og var av varierende kvalitet.

4.1.1 Tilstandsanalyse i Sverige – Nasjonalt utfordringsdokument i Norge

Den svenske tilstandsanalysen og det nasjonale utfordringsdokumentet tar begge sikte på å drøfte implikasjoner av viktige utfordringer for sektoren. Men ut over dette, skiller de to dokumentene seg fra hverandre.

Den svenske tilstandsanalysen tar utgangspunkt i regjeringsproposisjonen og skulle legge grunnlaget for regjeringens direktiv for den strategiske innretningsplanleggingen. Den kommer blant annet med innspill til hvilke strategiske områder som skal utredes og hvordan selve innretningsplanleggingen skal legges opp. I tillegg skulle tilstandsanalysen evaluere tidligere beslutninger, kartlegge framtidige utviklingslinjer og presisere grunnleggende spørsmålsstillinger og problem (Regjeringsproposisjon s. 93). Den skulle også vurdere nåtilstanden i sektoren opp mot de ulike delmålene. Tilstandsanalysen kom altså før – og var bakgrunn for – selve regjeringsoppdraget. Det var SIKa som fikk oppdraget.

Det norske utfordringsdokumentet skulle være et grunnlag for etatenes tverrsektorielle planlegging *etter* at retningslinjene fra departementene var gitt. Utfordringsdokumentet skulle også ”bidra til et faglig grunnlag for en offentlig debatt om sentrale utfordringer og virkemiddelbruk innenfor transportsektoren.” (Retningslinje 1, side 11.) Etatene fikk oppdraget.

Den svenske tilstandsanalysen går i hovedtrekk ut på å drøfte eventuelle motstridende mål, hvordan målhierarkiet skal oppfattes og i hvilken grad de ulike etappemålene realistisk sett kan innfris innenfor de tidsrammer og økonomiske rammer som er satt.

Den norske planleggingen tok ikke utgangspunkt i et målhierarki. Det nasjonale utfordringsdokumentet skulle brukes til å klargjøre utfordringer og drøfte virkemiddelbruk i forhold til en rekke *tema* (Retningslinje 1, side 12). Noen av disse temaene minner om målformuleringer, som bedre framkommelighet, reduksjon av støy og lokal luftforurensing, av ulykkesrisiko og antallet skadde og drepte, begrense bilbruken og styrke kollektivtrafikken etc. Andre temaer minner mer om avklaringer av planforutsetninger, som analyse av transportformenes egenskaper, konkurranseflater og muligheter for overføring av trafikk.

Denne forskjellen mellom de to dokumentene synes også å ha preget resten av de tverretatlige prosessene. Det er særlig noen elementer som har bidratt til dette:

- I Sverige hadde SIKa ansvaret for tilstandsanalysen. Ansvaret ble altså løftet ut av etatene, med den begrunnelsen at en instans som ikke har gjennomføringsansvar, egner seg best til en kritisk gjennomgang av måloppnåelsen. I Norge ble utfordringsdokumentet skrevet av etatene i samarbeid og ble brukt til å komme fram til et felles, omforent ståsted.
- Mens svenskenes tilstandsanalyse inntar én posisjon i diskusjonen om forholdet mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og delmålene for sektoren, brukes det norske utfordringsdokumentet til å drøfte ulike problemstillinger fra flere vinkler.

Disse to momentene gjør at arbeidet med det norske utfordringsdokumentet bidro til å skape en felles forståelse mellom etatene og skapte en felles innsikt i hverandres tilnæringsmåte. Den svenske tilstandsanalysen bidro til å bringe

fram motsetningen mellom etatene på den ene siden og SIKA på den andre. Satt på spissen: Det norske utfordringsdokumentet skaper harmoni, den svenske tilstandsanalysen skaper konflikt. Men på den andre siden: Den svenske tilstandsanalysen bidrar til å klargjøre ulike syn, det norske utfordringsdokumentet bringer ikke uenighet mellom etatene til torgs.

Arbeidet med det norske utfordringsdokumentet startet med at den tverretatlige gruppa som var satt ned for dette arbeidet, fant fram til en felles visjon for transportsektoren. På grunnlag av denne visjonen, identifiserer gruppa en serie utfordringer. Den tverretatlige prosjektgruppa – som hadde den faktiske ledelsen av arbeidet og som til slutt forfattet forslaget til Nasjonal transportplan – sluttet seg til visjonen og utfordringene som utfordringsgruppa hadde trukket opp, men understreket at den først i forbindelse med det endelige plandokumentet ville ta stilling til de enkelte virkemidlene som gruppa hadde foreslått.

Flere av dem som deltok i arbeidet med utfordringsdokumentet omtaler prosessen i gruppa og arbeidet med dokumentet i svært positive vendinger. Gjennom de utfordringene den kom fram til, klarte etatene langt på veg å komme fram til felles premisser og målsettinger. Det skapte et godt grunnlag for det videre planarbeidet. Det var få konflikter mellom etatene. Ulike mål og utfordringer ble ikke satt opp mot hverandre.

Selv om de svenske transportetatene leverte mye av underlagsmaterialet for tilstandsanalysen, var det SIKA som hadde det formelle oppdraget. Etatene avga senere høringsuttalelser. Disse høringsuttalelsene er den første indikasjonen på at det var svært ulik forståelse av hvordan de transportpolitiske målene skulle oppfattes. Det som viste seg å bli et gjennomgangstema i drøftingene i Verksgruppen,¹⁶ var forholdet mellom samfunnsøkonomisk effektivitet på den ene siden og flere av delmålene på den andre.

Om samfunnsøkonomisk effektivitet – et prinsipp for avveininger, skriver SIKA på side 24 i tilstandsanalysen:

”Kravet om samhällsekonomisk effektivitet¹⁷ har betydelse för resursfördelningen mellan transportsektorn och andra sektorer och för resursfördelningen inom transportsektorn. Samhällsekonomisk effektivitet utgör ytterst en princip för avvägning mellan de olika konkurrerande önskemål som hushållen har. I transportpolitiken är den alltså en utgångspunkt för avvägning mellan tillgänglighets-, transportkvalitets-, miljö- och säkerhetsegenskaperna hos transportsystemet.”

SIKA foreslår så (side 28) denne framgangsmåten for den strategiske analysen:

¹⁶ Verksgruppen består av planansvarlige i etatene samt SIKAs direktør og var den hadde samme funksjon som styringsgruppa i Norge. Styringsgruppa i Norge besto av etatsdirektørene. Se kapittel 2 for en nærmere redegjørelse av de ulike organisatoriske enhetene.

¹⁷ I tilstandsanalysen brukes pareto-optimalitet som definisjon på samfunnsøkonomisk effektivitet (s 24).

- ”Bestäm först – efter integrerade åtgärdsanalyser¹⁸ – vilka infrastrukturåtgärder och övriga åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva.
- Beräkna sedan konsekvenserna av transportpolitikens/åtgärdernas genomförande på målsatta variabler.
- Bestäm slutligen, efter kompletterande analys, de ytterligare åtgärder som krävs för att kostnadseffektivt nå fastlagda etappmål. På detta sättet blir etappmålen styrande för den strategiska analysen.”

Med dette starter uenigheten mellom SIKÅ på den ene siden og etatene på den andre. Vägverket tar klart avstand fra denne tolkningen av kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet og uttaler i høringsuttalelsen til tilstandsanalysen:

”Avsnittet (om målstyrningen og det samhällsekonomiska perspektivet) är strategiskt viktigt eftersom det behandlar själva kärnan i styrfilosofien.

Vägverket anser att det på ett mycket tydligare sätt måste redas ut hur begreppen målstyrning og samhällsekonomisk effektivitet ska förhålla sig till varandra.

Enligt Vägverket bör målstyrningen og samhällsekonomisk effektivitet vara komplementära. De transportpolitiske målen bör vara ett uttrykk for ett önskvärt tillstånd i transportsystemet. Genom att beskriva nuvarande tillstånd og därefter analysa de åtgärder som behövs for att uppnå det önskvärda tillståndet kommer målstyrningen att bli ett naturligt inslag i planeringsprocessen. Effektivitetsperspektivet kommer till användning när det gäller att prioritera mellom olika åtgärdscombinationer eller specifika åtgärder. Användningen av samhällsekonomisk effektivitet blir därigenom också ett naturligt inslag i planeringsprocessen.

Slutsatsen blir enligt Vägverkets synsätt att etappmålen gäller. Men de ska uppnås till lägsta samhällsekonomiska kostnad.”

Også Banverket er inne på lignende synspunkter i sin høringsuttalelse. De viser til at samfunnsøkonomisk effektivitet lett kan oppfattet som overordnet de transportpolitiske delmålene. Banverket foreslår at den strategiske innretningsplanleggingen heller skal gå ut på å finne fram til de tiltakene som kan bidra til oppfyllelse av de respektive delmålene. De tar også til orde for å tone ned arbeidet med rammefordelingen mellom etatene, og mener at man heller bør konsentrere seg om en beskrivelse av måloppfyllelsen for de alternative innretningene. De mener at det ikke vil kreve så omfattende prognose- og kalkuleringsarbeid på prosjektnivå, som det en rammefordeling etter samfunnsøkonomiske effektivitet vil gjøre.

I forlengelsen av dette peker Banverket på at det SIKÅ legger opp til, vil kreve at Banverket i løpet av noen få uker høsten 1999 må gjennomføre

¹⁸ Integrerte tiltaksanalyser vil si å analysere substitusjonsmulighet og komplementaritet mellom ulike typer av tiltak. Slike analyser skal fange opp situasjoner der virkningene av ett tiltak påvirkes av andre tiltak. Et eksempel kan være om man gjennomfører tiltak som bidrar til at veksten i trafikken avtar. Dette vil i så fall kunne påvirke lønnsomheten av investeringer.

samfunnsøkonomiske vurderinger av alle investeringene sine. For å kunne gjøre det, er Banverket avhengig av å gjennomføre trafikkprognoser for ulike utredningsalternativ. Etaten peker på at dette er et omfattende arbeid som vil ta lang tid. Banverket argumenterer for at man heller skal sette inn ressursene på å gjøre analysene av de ulike strategiske områdene (omtales under), der helheten i jernbanesystemet tas hensyn til.

Denne uoverensstemmelsen mellom Banverket og Vägverket på den ene siden og SIKA på den andre, gjorde at aktørene hadde en meget ulik tilnærming til innretningsplanleggingen. De to transportetatene mener at SIKAs opplegg gjør at de ulike delmålene blir underordnet målet om samfunnsøkonomisk effektivitet, at problemforståelsen forsvinner og at man spiller mye tid og krefter på å arbeide fram modeller og verktøy for beregning av samfunnsøkonomisk effektivitet på prosjektnivå. SIKA får imidlertid gjennomslag for sin tilnæringsmåte og fortolkning i regjeringsoppdraget.

Det viste seg at SIKA ikke kom i land med sitt forsett om en fordeling av de økonomiske rammene etter en marginalnyttebetraktning. En viktig grunn til dette var at selve modellutviklingen tok mye lengre tid enn forventet. Selv om det er ulike oppfatninger av hva som var den reelle årsaken – faktiske problemer eller filibustertaktikk – ble Banverket ikke i stand til å kjøre modellene og få virkningsvurdert prosjektene, slik intensjonen var. Vi kommer tilbake til arbeidet med selve genereringen av de alternative innretningene i kapittel 4.2.

4.1.2 Analyse av strategiske områder i Sverige

Etter arbeidet med tilstandsanalysen skulle 12 såkalte strategiske områder analyseres. Dette var analyser av planleggingsforutsetninger, av etterspørselsutviklingen og såkalte integrerte tiltaksanalyser. Disse blir presentert under.

Parallelt skulle man utvikle egne etterspørselsmodeller for gods- og persontransport (SAMGODS og SAMPERS). Disse skulle igjen være input i en egen beregningsmetode (SAMKALK). SAMKALK som skulle få fram virkninger og samfunnsøkonomisk nytte av investeringstiltak i jernbane- og vegsektoren på en sammenlignbar måte.

Vi vil her konsentrere oss om de 12 strategiske områdene. Vi kommer ikke til å vurdere den faglige holdbarheten ved de ulike arbeidene. Det er gjort i andre sammenhenger (Larsen og Rekdal 2000).

I tilstandsanalysen tok SIKA til orde for at de strategiske områdene plukkes ut etter om de var viktige grunnforutsetninger for andre analyser, at de har betydning for oppbygging av tiltakspakker, og at det er områder som har betydning for å nå de delmålene som ikke er kvantifisert i form av etappemål. Analysene skulle identifisere problemstillinger som er sentrale for at transporttilbudet kan utvikle seg i retning av samfunnsøkonomisk effektivitet og langsiktig bærekraftighet.

De fleste av de strategiske områdene som SIKA foreslo, fikk tilslutning av regjeringen. I tillegg slår regjeringen fast at samtlige analyser så langt mulig, skal gjennomføres med et transportslagsovergripende perspektiv. Det innebærer blant

annet at de skal gjennomføres av grupper som er satt sammen av representanter fra flere enn en etat.

Regjeringens krav til de strategiske områdene bærer preg av meget høye faglige ambisjoner. Regjeringen legger vekt på at ulike tiltak og tiltakspakker skal vurderes opp mot hverandre etter samfunnsøkonomiske marginalnyttebetraktninger. Resultatene fra de strategiske områdene skulle dermed ha avgjørende betydning for rammefordelingen mellom tiltakskategorier og mellom Banverket og Vägverket.

Flere av disse analysene, særlig de som berører grunnforutsetninger for planleggingen, men også analysen av CO₂-politikken og av trafikksikkerhet ble brukt direkte i den strategiske innretningsplanleggingen. Noen analyser led under mangel på metode eller empirisk data, men fikk likevel direkte betydning for rammefordelingen, for eksempel analysen av drift og vedlikehold. Flere av de integrerte tiltaksanalysene klarte ikke å levere det faglige grunnlaget de var tenkt til og fikk ingen betydning for innretningsplanleggingen. Dette gjelder for eksempel tiltak for å fremme tilgjengeligheten for bestemte grupper og tiltak i de største byene.

På regionalt nivå har man knapt kjennskap til noen av analysene av de strategiske områdene, med unntak av dem som länenes representanter selv har deltatt i.

1. Grunnforutsetninger:

En av disse analysene skulle bygge et hovedscenario for utviklingen i omverden, med anslag for økonomisk vekst, befolkningsutvikling og utvikling av næringsstruktur. Analysen skal også belyse usikkerhet som har særlig betydning transportsektoren.

Den andre analysen skulle presisere forutsetningene for CO₂-politikken innen transportområdet. Et hovedformål var å belyse konsekvensene for etterspørselen etter transport og hvordan dette påvirker CO₂-målsettingen.

Disse analysens har spilt en viktig rolle for den strategiske innretningsplanleggingen. Analysen om kulldioksid er utgangspunktet for fastleggningen av bensinprisen i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen. Disse analysene stilles det ikke faglige spørsmål ved fra deltakerne i planleggingen. Kritikken går mer på klokskapen av å legge en såpass høy CO₂-avgift på bensin til grunn for trafikksikkerhets- og miljøinnretningen.

2. Etterspørsel og trafikkering:

Dette er analyser av etterspørselen etter godstransport og etter persontransport. Hensikten er å klargjøre etterspørselsforutsetningene for infrastrukturprosjektene. Analysen skal også belyse hva som er avgjørende for transportvalget, og konsekvensene for persontransporten av ulike tilbudsscenarier.

Også disse analysene legges til grunn i innretningsarbeidet. Luftfartsverket mener at etterspørselen etter flyreiser er for lavt estimert. Banverket har noen innvendinger til forutsetningene som er lagt til grunn for utviklingen av godstransport.

3. Integrerte tiltaksanalyser

Ambisjonen med de integrerte tiltaksanalysene var blant annet å komme fram til hva som er en samfunnsøkonomisk optimal sammensetning og dimensjonering av ulike tiltak og tiltakspakker. Et hovedpoeng er å se ulike tiltak i sammenheng og vurdere om de utfyller eller kan erstatte hverandre. Det var i utgangspunktet sju analyser som kan karakteriseres som integrerte tiltaksanalyser. De to jernbaneanalysene ble imidlertid slått sammen til en.

a Jernbaneanalysene

Kapasiteten for hele jernbanesystemet skulle analyseres ut fra de forskjellige antakelsene om etterspørselsutviklingen. Behovet for tiltak skulle kartlegges, der man særlig skulle vurdere tiltak overfor trafikkavviklingen som alternativ til kapasitetsutbygging. Området skulle også analysere hvilke kombinasjoner av tiltak som er samfunnsøkonomiske effektive under de ulike antakelsene om etterspørselen. Muligheten for 200 km/t på de mest trafikkerte strekningene skulle belyses. Samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger skulle presenteres.

Det er særlig det siste kravet som ikke lot seg oppfylle. Hovedproblemet var at man ikke kom i land med den såkalte SAMKALK-metoden. Man klarte dermed ikke å vurdere tiltakene innen sektoren etter samfunnsøkonomisk netto nåverdi.

Arbeidet ble utført av Banverket selv, og arbeidsgruppen fungerte bare som en slags referansegruppe. De øvrige etatene og SIKKA stiller spørsmål ved utredningen og konklusjonene.

b Trafikksikkerhetstiltak

Man skulle analysere ulike tenkelige tiltak og effektene av dem. Man skal belyse tiltak som kan erstatte og komplettere hverandre, både innom statlig og kommunalt ansvarsområde. Man skulle også belyse konflikter med andre delmål. For investeringstiltak skulle samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger presenteres.

Utredningen av trafikksikkerhetstiltak har spilt en stor rolle for sammensetningen av slike tiltak innen både trafikksikkerhets- og miljøinnretningen og innen den samfunnsøkonomiske innretningen. Det er likevel stor uenighet mellom Vägverket og SIKKA på dette punktet. Det gjelder først og fremst uenighet om nytten av de såkalte sektortiltakene. Dette er tiltak for å få fram kunnskap, formidle informasjon og fremme samarbeid med for eksempel kommuner og næringslivet. SIKKA mener nytten av slike tiltak er lav. Vägverket på sin side mener man bør prøve slike ”myke” tiltak før man tyr til ”harde” –som høyere bensinpris. Denne uenigheten er en av grunnene til at Vägverket ikke stiller seg bak trafikksikkerhets- og miljøinnretningen. (Se også 4.2.3.)

c Tilgjengelighet for alle

I dette området skulle man analysere forbedring av tilgjengeligheten til transportsystemet for ulike grupper. Så langt mulig skulle kostnad og nytte for slike tenkelige tiltak beskrives.

SAMPLAN-rapporten konkluderer med at det ikke har vært mulig å presisere nytten av tiltakene som er foreslått for å bedre tilgjengeligheten for eldre, barn, funksjonshemmede og voksne uten bil. Det er heller ikke underlag for å gjøre avveininger mellom ulike tiltak. Dermed har man ikke grunnlag for å bestemme omfanget og innretningen av slike tiltak (SAMPLAN 1999:2 s. 146).

d Transport i storbyene

Spørsmål som framkommelighet, trafikksikkerhet og miljø skulle belyses sammen med muligheten for at tiltak som kollektivsatsing, veginvesteringer, veginformasjon og miljøavgifter kunne bli komplementære. Regjeringen ba også om forslag til hvordan investeringer i infrastruktur i storbyene kunne behandles som en integrert del av infrastrukturplanleggingen for resten av landet.

Heller ikke analysen av storbyenes transportbehov og –problemer klarte å levere det regjeringsoppdraget ba om. Storbytiltak og investeringsprosjekter i de største byene er ikke lagt inn i de alternative innretningene som ble generert nasjonalt (innretningen for trafikksikkerhet og miljø og innretningen for samfunnsøkonomiske innretningen). Länene på sin side har inkludert investeringer i de største byene i den regionale innretningen, men til en alt for lav kostnad, etter SAMPLANs oppfatning. Dette gjør det strengt tatt vanskelig å sammenligne denne innretningen med de to andre.

Investeringer i storbyene er i følge SAMPLAN (s 17) utelatt fordi en del prognosemateriale manglet da arbeidet med de strategiske områdene begynte. Dessuten mangler det en ”heltäckande objektbank för de stora projekt som diskuterast.” (s 56) Den aller viktigste grunnen er likevel at det ikke var klart hvilke forutsetninger, for eksempel om vegprising og avgifter, som skulle legges til grunn ved vurderingen av nytten av storbyinvesteringene. ”(Det)...gjør att det behövs politiska beslut innan det är möjligt att ta ställning til hur åtgärderna ska hanteras.” (s 164)

SAMPLAN skriver på side 170:

”En bidragande orsak till att vi haft svårt att hantera storstadsprojekten i inriktningarna är att beslutsunderlaget är bristfälligt. Det saknas i stor utsträckning kalkyler över de vinster som projekten kan medföra med den efterfrågan på trafik som vi har i dag. Än mindre har vi någon uppfattning om vilka utbyggnader som skulle vara motiverade i en situation med t.ex. avgifter, eller vilka avgiftsnivåer som skulle vara motiverade i en situation där avgifterna kombineras med utbyggnader.”

e Havnestruktur og sjøfart

Området skulle analysere sjøfartens utviklingsmuligheter innen godsmarkedet. I tillegg skulle det gi underlag for vurderinger av investeringer i tilknytningsveger, -jernbaner og terminaler.

Analysen av havnestruktur og sjøfart inneholder analyser av framtidig utvikling av etterspørselen, av mulige havnestrukturer og investeringsbehov i havner og farleder. I tillegg vies stor oppmerksomhet til behovet for tilknytningsveger og – jernbane. Analysen foreslår at et antall svenske havner defineres som ”nasjonale” og at disse bør prioriteres ved beslutninger om jernbane- og vegprosjekter.

Den strategiske innretningsplanleggingen tar i liten grad opp forslagene fra dette strategiske området. Sjøfartsverket opplever at forslagene ble meget stemoderlig behandlet i den strategiske innretningsplanleggingen, og at det burde vært lagt større vekt på å bedre tilknytningen til de ”nasjonale” havnene.

f Dimensjonering av drift og vedlikehold

Området skulle belyse hva som er den optimale drifts- og vedlikeholdsstandarden ved ulike økonomiske rammer. Nivået kunne baseres både på samfunnsøkonomiske avveininger og en tenkt minimumsstandard for ulike veg- og jernbanekategorier. Ambisjonen var å komme fram til hva som er det riktige nivået på drift og vedlikehold. Denne analysen var svært viktig, ikke minst fordi drift og vedlikehold utgjør vel 60 prosent av den samlede rammen til Vägverket og Banverket.

Det var i stor grad Vägverket som gjorde arbeidet. Ut fra en vurdering av etterslep på vedlikeholdet og ønsket om å bevare vegkapitalen, bestemte Vägverket seg for hva som var det laveste akseptable nivået. I følge Vägverket ønsket man minst dette nivået på vedlikehold, også om grensen for laveste samfunnsøkonomisk netto nytte økte.

Mange av dem som deltok i utredningsarbeidet, er i tvil om analysen er godt nok faglig fundert. SAMPLAN konkluderer med at man savner gode metoder for en samfunnsøkonomisk vurdering av vedlikehold.

Dette er på linje med TØIs evaluering av det svenske innretningsarbeidet. Her blir det framhevet at det finnes vesentlige kunnskapsmangler på området og at anbefalingene med hensyn til ressursbehov og fordeling, bør betraktes som preliminære og vurderes på nytt når resultater fra pågående FoU-arbeid foreligger (Larsen og Rekdal, 2000). Likevel aksepteres konklusjonene fra det strategiske området for drift og vedlikehold som grunnlag for arbeidet med innretningene.

4.1.3 Korridorutredning i Norge

I korridorutredningen (Nasjonalt transportnett) og i korridoromtalen i etatens forslag til NTP, blir det gitt en mer konkret vurdering av større prosjekter innen definerte geografiske områder. Prosjekter og tiltak blir vurdert i forhold til for eksempel flaskehals og knutepunkter i den enkelte korridoren. Til en viss grad blir også de enkelte transportformene vurdert opp mot hverandre. Planforslaget

munnet for eksempel ut i å foreslå at jernbaneutbyggingen skulle komme før vegutbyggingen i to av korridorene.

I retningslinjene fra departementene blir det definert åtte korridorer. For hver av korridorene skal det lages system- og problembeskrivelser og beskrivelser av prioriteringer og virkninger. I tillegg skal det framgå om ”prosjekter/tiltak medfører overføring av trafikk mellom transportformene, kompletterer prosjekter/tiltak på andre sektorer (legger til rette for intermodale transporter) og/eller bedrer utnyttelsen av eksisterende infrastruktur på andre sektorer.” (Retningslinje 1 s. 8)

Korridorutredningen blir i stor grad tatt inn i etatens endelige forslag til Nasjonal transportplan. Denne omtalen leverer i stor grad det departementene ba om¹⁹. Med utgangspunkt i nasjonale transportmodeller er det gjennomført analyser av transportstrømmene. Det er også gjennomført følsomhetsanalyser og andre analyser av konkurranseflatene²⁰. Det konkluderes med at konkurranseflatene generelt er små, under de rammebetingelsene transportformene i dag har. Dermed er også muligheten for å overføre trafikk mellom transportformene generelt sett små, ut fra nasjonale beregninger. I tillegg er det gjort mer kvalitative vurderinger, kombinert med resultater fra ulike delutredninger. For hver korridor gis det en beskrivelse av utfordringer og av hvilke tiltak innen hver transportform som prioriteres.

Planforslaget presenterer også forventede virkninger av tiltakene. Disse virkningsbeskrivelsene er imidlertid relativt prosaiske, og holdes i termer som: bedre punktlighet, bedre kapasitet og regularitet, kortere kjøretid osv. I tillegg gis det en vurdering av tiltakenes påvirkning av konkurranseforholdene mellom transportsektorene. Generelt antas det at tiltak innen bane og sjø bedrer disse transportformenes konkurransevne, men ikke tilstrekkelig til at behovet for videre vegutbygging avtar. Dermed er det ikke noen tiltak som erstatter tiltak innen andre sektorer. Likevel gir korridorutredningen og korridoromtalen i planforslaget en omtale av samspillet mellom transportformene og vier oppmerksomhet til avhengigheten mellom særlig sjø og bane på den ene siden og veg på den andre.

4.1.4 De forberedende analysene gir ulike planleggingsformer

Tilstandsanalysen og de strategiske områdene i Sverige og utfordringsdokumentene og korridorutredningen i Norge er meget forskjellige. Det gir derfor liten mening å sammenligne innholdet i dem direkte. Det som er interessant i denne sammenhengen er den åpenbare forskjellen mellom det vi kan

¹⁹ Arbeidet med korridorutredningen voldt en del problemer for etatene, og de sleit lenge for å komme fram til hvordan oppdraget skulle løses. I tillegg opplevde Luftfartsverket korridorene som lite relevante for seg. De var også uenige i den definisjonen av lange reiser som ble brukt. Dette er omtalt i Ravlum (2000).

²⁰ Man har vurdert potensialet for overføring av trafikk ved endringer i reisetid, pris og frekvens for persontransport. For godstransporten er det utredet ulike scenarier der CO₂-avgiften økes, ulike omlastningskostnader reduseres og pris på jernbane reduseres. Det understrekes imidlertid at transportmodellene ikke er utviklet på en slik måte at de tar opp i seg samspillvirkninger, og at modellene ikke er egnet for detaljerte vurderinger på lokalt nivå.

kalle ”faglig ambisjonsnivå” i de forberedende fasene av innretningsarbeidet. Den andre forskjellen vi vil trekke fram her, er hvordan den norske korridorutredningen flyttet oppmerksomheten mot konkrete problemer på konkrete strekninger og knutepunkter, mens den svenske innretningsplanleggingen, med unntak av det som skjedde i länene²¹, holdt seg på et høyere abstraksjonsnivå. Forskjellen mellom de innledende analysene bidrar til å illustrere hvordan den svenske og den norske innretningsplanleggingen skiller lag.

Ulikt faglig ambisjonsnivå

Den viktigste grunnen til forskjellene er svenskens sterke vektlegging av samfunnsøkonomisk effektivitet, og den virkningen dette hadde på de faglige og metodiske kravene til beslutningsgrunnlaget. Sammen med arbeidet med å utvikle transportmodellene og beregningsverktøyet (SAMKALK), skulle særlig de integrerte tiltaksanalysene komme fram til hva som var en optimal dimensjonering av ulike tiltak – og dermed en optimal fordeling av de økonomiske rammene mellom Banverket og Vägverket.

Det er gjort et stort arbeid med å kartlegge tiltak og vurdere effekter og virkninger. Men man kom ikke så langt som man hadde håpet. Noe av dette skyldes problemer med beregningsverktøyet (SAMKALK). Mye skyldes også at man ikke har tilstrekkelig kunnskap – for eksempel om sammenhengen mellom investering og framtidig vedlikehold og drift.

Mange av problemene skyldes i tillegg at en god del av målformuleringene og hensynene som skal tillegges vekt i infrastrukturplanleggingen, ikke er tilstrekkelig operasjonalisert. Et eksempel på dette er delmålet om tilgjengelighet (se også kapittel 3.1.1, fotnote 11). Et annet er formuleringen i hovedmålet om langsiktig bærekraft. Det er mange hensyn som skal avveies, og det er vanskelig å komme fram til én måte å gjøre dette på som kan heve seg over en faglig diskurs. Problemet med flere av de strategiske områdene synes å være at man hadde for høye ambisjoner om å komme fram til noe som var faglig udiskutabelt. Når det viste seg vanskelig, klarte man heller ikke å ”levere”.

Transportetatene har i mange sammenhenger sammenfallende interesser, men de har også motstridende. Dette blir satt på spissen når etatene selv blir satt til å fordele penger seg i mellom. Denne interessemotsetningen blir ikke opphevet av klare målhierarki og samfunnsøkonomiske nytteberegninger. Motsetningene flytter seg ”oppover” til tolkning av mål og utforming av beregningsverktøy. Dette er ikke et selvstendig argument mot å legge planleggingen opp på denne måten. Det er et argument mot å tro at man kan oppheve institusjonelle interesser gjennom planverktøy.

Det er også klare argumenter for å gjøre det på denne måten, til tross for praktiske, faglige og institusjonelt motiverte problemer. De analysene som ligger til grunn for den svenske innretningsplanleggingen er, sammenlignet med den norske, mer transparent. Gjennomgående viser de strategiske områdene til *kunnskapsmangler*, man understreker hvor det er *usikkerhet* og peker på

²¹ Länaene gikk mer konkret til verks og vurderte utfordringer og konkrete prosjekter. Se omtalen av den strategiske innretningsplanleggingen i kapittel 4.2.

avveininger der man faktisk ikke har grunnlag for å si at enkelte tiltak vil bidra positivt til måloppfyllelsen. Høye krav til dokumentasjon av påstander, bidrar til å stille spørsmål ved ”vedtatte sannheter”.

Et annet argument er at transportetatene på denne måten også kan levere et godt underlag for den politiske måldiskusjonen. For som SIKAs argumenterer for i tilstandsanalysen: Hvis delmålene nås med klar margin, bør man enten redusere innsatsen for å nå dette målet, eller sette seg høyere mål. Og i motsatt fall: Hvis det viser seg svært kostbart (i form av penger, endret atferd, avståelse fra andre goder eller lignende) å nå et mål, bør man vurdere om målet er satt for høyt. Uansett bør målformuleringer og innsatsen avstemmes. Med den typen kunnskapsgrunnlag som de svenske transportetatene, med SIKAs pådriver, legger fram, kan det bli vanskeligere å formulere utopiske politiske målsettinger som man ikke er villig til å ta konsekvensen av. Det kan være et mål i seg selv.

Det er derfor ikke jakten på et godt kunnskapsgrunnlag som er problematisk. Problemet var heller at ambisjonene var for høye – alle svar skulle gis på en gang. Og når det faglige utredningsarbeidet sviktet, hadde man strengt tatt ikke en beslutningsprosedyre eller beslutningsprinsipper å sette i stedet. Pålegget om at etatene og SIKAs skulle fordele rammene mellom etatene, bidro til at arbeidet med kunnskapsgrunnlaget også ble mer påvirket av institusjonelle interesser enn det som strengt tatt var nødvendig. I tillegg mener vi det er grunn til å tro at selve organiseringen av planprosessen, med et SIKAs som skulle se ”etatene i kortene” ytterligere kan ha forsterket motsetningene. I sum kan dette ha bidratt til at innretningsplanleggingen ble mer konfliktfylt enn nødvendig.

Problemorientering og konkrete strekninger

System- og problembeskrivelsene i den norske korridoromtalen knyttes til konkrete strekninger og knutepunkter. Dermed ble et konkret og subnasjonalt perspektiv introdusert i den norske tverretatlige planleggingen. Dette åpnet også muligheten til mer konkret å vurdere samordningsgevinster og komplementære prosjekter og tiltak. Den svenske innretningsplanleggingen, hvor ingen konkrete prosjekter var direkte til vurdering, åpnet ikke opp for dette. Flere av dem som deltok i den svenske planleggingen, understreket også at måten å generere innretningene på, gjorde det umulig å vurdere for eksempel konkrete vegprosjekter opp mot jernbaneprosjekter.

Selv om den norske korridorutredningen i prinsippet åpnet for slike vurderinger, ble det i liten grad gjort. Unntaket er forslaget i det endelige planforslaget om å starte jernbaneutbygging i sør- og vestkorridoren ut av Oslo før utbedring av vegstandard. Vi vil likevel tro at å kombinere den strategiske planleggingen på overordnet nasjonalt plan med konkrete vurderinger av utvalgte korridorer og regioner – for eksempel storbyområdene – i større grad legger til rette for å finne fram til områder hvor det finnes samordningsgevinster mellom transportformene.

Den norske korridoromtalen la også til rette for en vurdering av knutepunkter. Dette førte til at havnestrukturen i større grad ble inkorporert i den strategiske planleggingen i Norge enn i Sverige. Fokus ble satt på omlastningspunkter og –terminaler, samt behovet for tilknytningsveger og –baner. Det strategiske området for havnestruktur og sjøfart i Sverige tok også opp slike problemstillinger, men dette ble i svært liten grad brakt videre i den strategiske innretningsplanleggingen.

Disse forskjellene i tilnæringsmåter kan også ha medvirket til at den norske tverretatlige prosessen ble mer harmonisk enn den svenske. Den norske prosessen la, i hvert fall i prinsippet, til rette for at etatene kunne finne fram til konkrete områder hvor de hadde felles interesse, hvor tiltak i en sektor kunne øke utnyttelsen av infrastrukturen innen en annen transportsektor. På den andre siden har nok den svenske prosessen i større grad bidratt til at ulike synspunkter og forskjellige interesser ble synliggjort, enn det den norske maktet.

4.2 Den strategiske innretningsplanleggingen

I både Sverige og Norge skulle etatene legge fram alternative innretninger av politikken. Det er likevel mye som skiller:

- I Sverige var det regionene og länene som gjorde prioriteringene i den regionale innretningen.
- I Norge skulle etatene legge fram en anbefalt strategi. Denne strategien skulle utformes av den enkelte etaten, men samordnes og framstilles samlet. I Sverige skulle etatene ikke legge fram en anbefalt strategi, men kun legge fram de alternative innretningene.
- I Norge skulle alle de fire transportetatene legge fram alternative innretninger. I Sverige omfattet selve innretningsarbeidet bare vegsektoren og jernbanesektoren.
- De svenske planleggerne kunne legge endring av bensinavgiften til grunn som planforutsetning før egne tiltak ble virkningsberegnet. Det åpnet ikke de norske retningslinjene for.
- Innretningsplanleggingen i Sverige skulle kunne ut i forslag til rammefordelingen mellom Banverket og Vägverket. I Norge skulle ikke etatene fordele de økonomiske rammene mellom seg på en annen måte enn det som var gitt i retningslinjene, hvis de ikke selv aktivt ønsket det.

Figur 1: Ulike måter å legge opp innretningsplanleggingen på i Sverige og Norge:

	Sverige	Norge
Sentralt genererte innretninger	1) Samfunnsøkonomisk 2) Trafikksikkerhet og miljø	1) Framkommelighet 2) Miljø 3) Trafikksikkerhet 4) Distrikt
Regionalt generert innretning	3) Regional utvikling	Nei
Anbefalt strategi	Nei	Ja
Hvilke tiltak og rammer inkluderes	Kun Banverkets og Vägverkets	Alle fire etaters tiltak, men Luftfartsverkets budsjettammer var bestemt separat
Tiltak som inngår i virkningsberegningene	Også tiltak utenfor etatenes kontroll	Kun etatenes egne tiltak
Fordele rammene?	Ja	Nei, ikke nødvendigvis

4.2.1 De alternative innretningene, anbefalt strategi og økonomiske rammer

Den svenske strategiske analysen skulle omfatte analyser av tre nasjonale innretningsalternativer:

Det samfunnsøkonomiske alternativet skulle inneholde de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme tiltakene. Lønnsomhetsvurderingen skulle også ta hensyn til de aspekter som er betydelige, selv om de ikke kan kvantifiseres, for eksempel inngrep i natur- og kulturmiljø og konsekvenser for arealbruk.

Trafikksikkerhets- og miljøalternativet skulle inneholde de tiltakene som vil oppfylle etappemålene for en sikker trafikk og et godt miljø på den mest kostnadseffektive måten.

Regional utvikling skulle inneholde de tiltakene som länen (og regionene) mener har størst betydning for regional utvikling og vekst i lokalt og regionalt næringsliv.

Det regionale alternativet ble utformet ved at länen og regionene hentet fram de tiltakene de selv mener har størst betydning for regional utvikling og vekst i lokalt og regionalt næringsliv. De regionale innspillene ble så sydd sammen til én nasjonal regional strategi slik at det kan sammenlignes med de to andre.

De norske retningslinjene sier ikke noe om hvilke alternative innretninger som skal analyseres. Departementene og etatene i fellesskap hadde ikke kommet langt nok i forberedelsene til at departementene kunne utarbeide detaljerte retningslinjer på dette. I tillegg hevdes det at det kan være en fordel å ikke ha for stramme føringer og heller ha mulighet til å prøve seg fram under arbeidets gang, i og med at dette er den første plangjennomgangen av sitt slag (Retningslinje 2, pkt 1).

Innretningene skal omfatte alternative vektlegginger av sentrale mål og hensyn i transportpolitikken. ”Dette gjelder generelt å bedre framkommeligheten både for gods- og persontransporten og trafikksikkerheten, samt å bidra til å oppnå mål i regional- og distriktpolitikken og miljøpolitikken.” (Retningslinje 2, pkt 2) Denne formuleringen peker i retning av en innretning for framkommelighet, en for sikkerhet, en for distriktene og en for miljø. Innretningene skulle ikke være innretninger å velge blant, men skulle tjene som illustrasjoner på hvordan politikken kunne dreies hvis man la hovedvekt på det ene eller det andre målet.

Det nasjonale utfordringsdokumentet hadde lagt opp til at det skulle analyseres tre hovedretninger i politikken – basert på det etatene så som de viktigste satsingsområdene for sektoren: Mindre biltrafikk og miljøvennlige transporter spesielt i de største byene, markant reduksjon i de alvorligste ulykkene og effektive og forutsigbare transporter for næringslivet. (Nasjonal transportplan 2002-2011. Utfordringsdokument.) Disse satsingsområdene ville tilsvare en miljøinnretning, en næringslivsinnretning og en sikkerhetsinnretning. Flere av dem som var sentral i planarbeidet, gir uttrykk for at etatene gjerne ville ha analysert en næringslivsinnretning.

I Norge skulle hver av etatene legge fram sin egen anbefalte strategi. Disse strategiene skulle så framstilles samlet i planforslaget og beregningene av virkningene skulle gjøres på en sammenlignbar måte.

I den svenske innretningsplanleggingen ble det satt en felles økonomisk ramme for Banverket og Vägverket²². De økonomiske rammene for Luftfartsverket og Sjøfartsverket ble holdt utenfor. I Norge ble rammene gitt per sektor²³. Planprosessen i Sverige skulle munne ut i forslag til rammefordeling mellom Banverket og Vägverket. Som vi kommer tilbake til senere, ble ikke dette like enkelt. I Norge kunne etatene – etter kontakt med departementet - omfordele midler seg i mellom, hvis de fant grunnlag for det. De norske etatene skriver i sitt forslag til Nasjonal transportplan (s 9):

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

4.2.2 Innretningsplanlegging kun for veg og bane?

Den strategiske analysen som sådan omfattet alle de fire transportetatene i Sverige. Det ble lagt vekt på at transportsystemet som helhet skulle analyseres. Luftfart og sjøfart var inkludert i de innledende analysene av planforutsetninger og utviklingstrekk, samt i de integrerte tiltaksanalysene som var relevante (eks om havnestruktur og sjøfart). Representantene fra Luftfartsverket og Sjøfartsverket deltok også aktivt i SAMPLAN og i Verksgruppen da disse temaene var til diskusjon og i arbeidet med den delen av sluttrapporten som omhandler mer generelle utviklingstrekk for samferdselssektoren.

Det svenske Luftfartsverkets og Sjøfartsverkets tiltak og økonomiske rammer var likevel ikke en del av den svenske innretningsplanleggingen, kun Banverkets og Vägverkets. Sjøfartens og luftfartens infrastruktur planlegges og finansieres på andre måter enn gjennom den strategiske analysen og innretningsplanleggingen. Luftfartsverket og Sjøfartsverket prioriterte derfor det felles planarbeidet langt lavere enn Banverket og Vägverket.

I Norge måtte alle de fire etatene arbeide fram alternative innretninger av politikken sin. Men også i Norge dreide diskusjonen om de alternative innretningene seg hovedsakelig om tiltakene til Jernbaneverket og Statens vegvesen. Luftfartsverket og Kystverket opplevde det som vanskelig å strukturere sine tiltak i fire alternative innretninger. For det tverretatlige samarbeidet om de

²² Den økonomiske rammen var på til sammen 210 milliarder SEK for de to etatene. Denne skulle også dekke for eksempel myndighetsoppgaver, utgifter til forskning og utvikling og kommende kapitalkostnader. Da det var satt av penger til denne typen oppgaver, sto det igjen 168 milliarder SEK til selve innretningsplanleggingen.

²³ Det norske planforslaget skulle baseres på en økonomiske totalramme for Kystverket, Jernbaneverket og Statens vegvesen som tilsvarte en passiv framskriving av regjeringens forslag til samlet budsjett per sektor for 1999, men med en relativ fordeling mellom veg og bane som i langtidsplanene for 1998-2007. Dette ga en samlet ramme på 153 milliarder NOK. For Luftfartsverket ble det lagt til grunn en beregningsteknisk basisramme basert på prognostisert trafikk, uendret avgiftsnivå og uendrede inntekter av kjøp av tjenester i forhold til Regjeringens forslag til budsjett for 1999. Det ble presisert at det ikke var mulig å flytte midler fra Luftfartsverket over til de andre etatene.

alternative innretningene hadde derfor den svenske og den norske prosessen flere likhetstrekk, til tross for at utgangspunktet var forskjellig.

Også i Norge sto Luftfartsverket mer på siden av innretningsplanleggingen enn de øvrige etatene. Mye av dette skyldes at Luftfartsverket, som i Sverige, henter sine inntekter i markedet og ikke gjennom bevilgninger i statsbudsjettet.

Luftfartsverket har også en friere stilling vis a vis departementet enn det de øvrige etatene har. For Luftfartsverket er Nasjonal transportplan mindre viktig enn det den er for de andre.

Kystverket deltok imidlertid mer aktivt i innretningsarbeidet i Norge enn det Sjøfartsverket gjorde i Sverige. Noe av denne forskjellen kan skyldes at Kystverket i Norge i hovedsak finansieres over statsbudsjettet. I tillegg så Kystverket at de hadde stor interesse av å påvirke prioriteringene til særlig Statens vegvesen. Kystverket prøvde blant annet å få Vegdirektoratet med på å definere tilknytningsveger til de viktige nasjonale havnene som riksveger, men fikk dem ikke med på en slik generell utvidelse av riksvegnettet. Et tredje argument er at Kystverket i Norge er mer ”strippet” for ansvarsområder og virkemidler enn det Sjøfartsverket i Sverige er. Kystverket hadde derfor interesse av å markere seg som en transportetat.

Arbeidet med korridorutredningen kan også ha virket positivt inn på Kystverkets interesser av det felles planarbeidet. I dette arbeidet var utvikling av knutepunkter viktig – hvor havner og terminaler er sentrale. Luftfartsverket på sin side var svært kritisk til arbeidet med korridorutredningen.

De svenske etatene hadde anledning til å legge inn økning av bensinavgiften som planleggingsforutsetning. Dette påvirket trafikkveksten og fordelingen av etterspørselen mellom transportformene. I innretningen for trafiksikkerhet og miljø – hvor økt bensinpris og lavere hastighet på vegene er lagt inn som forutsetninger – øker etterspørselen etter flyreiser mer enn i de øvrige alternativene. Det samme gjelder for godstransport til sjøs. Dermed omfattet innretningsplanleggingen rammebetingelsene også til disse to transportformene, selv om deres egne tiltak og planer ikke var en del av denne planleggingen.

I Norge åpnet ikke retningslinjene for at de konkrete innretningene og virkningsberegningene kunne legge endring i avgifter eller andre tiltak som etatene ikke rår over selv, inn som planleggingsforutsetninger. Muligheten til å påvirke reisemiddelfordelingen og konkurranseforholdene mellom transportformene var derfor mer begrenset. I Norge var det særlig Luftfartsverket som ønsket en mer gjennomgripende drøfting av avgiftspolitikken.

4.2.3 Innretninger for å nå alternative mål

Skjematisk framstilt skal man i oppbyggingen av de alternative innretningene ordne de tiltakene man har til disposisjon, på en slik måte at de bidrar til å nå de målsettingene som er satt for de enkelte innretningene – enten det dreier seg om miljø, trafiksikkerhet, framkommelighet, samfunnsøkonomisk lønnsomhet eller regional utvikling / levedyktige bo- og arbeidsmarkedsregioner.

I praksis blir det noe vanskeligere. For det første vil de fleste tiltakene ha virkninger for mer enn en målsetting. For eksempel vil flere tiltak som fremmer

miljø, også kunne gi en positiv sikkerhetsgevinst. Utbyggingsprosjekter som primært fremmer framkommelighet, kan også vise seg å være effektive tiltak for redusert lokal forurensing og støy.

For det andre tar det lang tid å utrede, planlegge og godkjenne infrastrukturtiltak. Innen vegsektoren både i Sverige og Norge baseres planleggingen på en ”prosjektbank”. Handlingsrommet på investeringer er derfor til en viss grad begrenset til denne ”poolen”. Banken inneholder bare én versjon av hvert prosjekt og det enkelte prosjektet kan ikke tilpasses ulike alternative innretninger. Utformingen av prosjektene vil likevel utvikle seg over tid. Det er for eksempel god grunn til å tro at det i dag er lagt mer vekt på trafikksikkerhet ved utformingen av prosjektene, enn tidligere.

En tredje vanskelighet ved oppbyggingen av innretningene er at det ikke er infrastrukturtiltakene som har den største effekten på måloppfyllelsen til innretningene. En del av miljø- og sikkerhetsmålene vil kreve virkemidler utenom infrastrukturen, for eksempel for at veksten i vegtrafikken skal avta. Utredninger både fra Norge og Sverige viser at konkurranseflaten mellom transportformene generelt sett er relativt små. Muligheten for overføring av trafikk mellom transportformene er begrenset med de tiltakene transportetatene rår over. Både i Norge og Sverige antar man at høyere pris på vegtransport er det virkemidlet som mest effektivt kan bidra til å dempe veksten i vegtrafikken. Likevel bidrar dette først og fremst til å redusere den totale veksten og i mindre grad til overføring av trafikk til andre transportformer.

Vi vil i det følgende gi en framstilling av hvordan de svenske etatene gikk fram for å velge ut hvilke tiltak som skulle inn i den samfunnsøkonomiske innretningen og i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen og hvordan den regionale innretningen ble bygget opp. Vi vil så beskrive det norske arbeidet.

4.2.4 Oppbyggingen av innretningene i Sverige

SIKA la på grunnlag av proposisjonen opp til man skulle beregne hvilke virkninger det ville ha på de oppsatte målene å gjennomføre de tiltakene som de integrerte tiltaksanalysene hadde viste var samfunnsøkonomisk lønnsomme. Etter dette skulle man vurdere hvilke ytterligere tiltak som måtte til for at etappemålene ble nådd på en kostnadseffektiv måte²⁴.

Det viste seg at man manglet metoder og kunnskap til å gjennomføre flere av de integrerte tiltaksanalysene (se kap 4.1.2). SAMPLAN valgte likevel å legge seg på anbefalingene fra det strategiske området om drift og vedlikehold. For den absolutt største budsjettposten (om lag 60 prosent av rammen) har man dermed avveket fra prinsippet om høyest mulig samfunnsøkonomisk nytte. I sluttrapporten argumenteres det med at statsmaktene har forutsatt at ”transportsystemet åtminstone ska vidmakthållas på ungefär nuvarande nivå” (SAMPLAN 1999: 2 s 50).

²⁴ Som vi har omtalt i kapittel 4.1 delte ikke Banverket og Vägverket denne forståelsen, men innretningsplanleggingen ble likevel i grove trekk lagt opp etter denne framgangsmåten.

For en del andre tiltakskategorier er etatene og SIKKA uenige om beregningene av den samfunnsøkonomisk nytten. Det er særlig det som kalles sektortiltak for trafikksikkerhet at Vägverket og SIKKA har ulike vurderinger. Dette er samarbeidsprosjekter med kommuner og næringsliv, tiltak for å få fram mer kunnskap og informasjonskampanjer (se kapittel 4.1.2). SIKKA mener det vanskelig kan påvises en nytte som står i forhold til de beløpene Vägverket de siste årene har brukt på disse tiltakene. Det er senket hastighet (sammen med CO₂-avgift som gir lavere trafikkvekst) som blir framholdt som de mest kostnadseffektive tiltakene.

I innretningene er bevilgningene til sektortiltakene redusert sammenlignet med det som var lagt til grunn ved forrige planrullering. Vägverket avgir en særmerknad i sluttrapporten (SAMPLAN 1999:2 s. 230) der de understreker at det er andre utredninger etaten har gjort for regjeringen utenom innretningsplanleggingen, og ikke det felles plandokumentet, som gjengir etatens synspunkter på hvordan trafikksikkerhets- og miljømålene kan nås.

Etter at nivået for drift og vedlikehold var fastlagt og man hadde kommet fram til hva som skulle settes av til en del av de andre budsjettpostene startet arbeidet med å finne hvilke prosjekter som skulle inn under investeringsrammen, som i sum utgjør den nest største budsjettposten²⁵.

Fordelingen av investeringsmidlene skulle skje etter høyeste netto nåverdikvote²⁶ og slik at marginalnyttene ble lik for veg- og jernbaneinvesteringer. Parallelt med innretningsarbeidet ble det derfor lagt mye arbeid i å utvikle en metode for å beregne den samfunnsøkonomiske nytten av enkeltinvesteringer i veg og jernbane (SAMKALK, se også kapittel 4.1.2). Resultatene av SAMKALK skulle så brukes til å fastslå den riktig fordelingen av investeringsbudsjettet mellom veg og jernbane.

Dette modellarbeidet ble man ikke ferdig med. Vägverket måtte sjablonmessig oppdatere sitt gamle beregningsverktøy for prosjekter (EVA). EVA mangler imidlertid kobling til nasjonale og regionale etterspørselsmodeller og har derfor store svakheter i forhold til SAMKALK. Banverket som, i påvente av SAMKALK, ikke hadde vedlikeholdt sitt program, måtte basere seg på gamle beregninger. Dermed manglet man sammenlignbare beregninger på tvers av transportformene. Resultatet var at etatene og SIKKA forhandlet seg fram til en økonomisk fordeling av investeringsbudsjettet mellom de to transportformene, med utgangspunkt i den rammefordelingen som gjaldt for inneværende planperiode²⁷. Dermed ble fordelingen av den økonomiske rammen i bunn og

²⁵ Investeringsramme brukes her om investeringer i nasjonale og regionale veger og jernbaner, i sidebaner og investeringer som bidrar til heving av standard på veg og bane. De andre postene dreier seg om fysiske miljø- og trafikksikkerhetstiltak, sektortiltak for miljø og trafikksikkerhet, noe tilskudd til kollektivtrafikk og transportinformatikk.

²⁶ Netto nåverdikvote defineres som nettonytte delt på kostnad (nytte – kostnad/nytte). En netto nåverdikvote på 0 innebærer at den samfunnsøkonomiske nytten av et tiltak er like store som kostnadene. (SAMPLAN Rapport 1999:2 s 50.)

²⁷ Dette er en forenklet framstilling. I rammefordelingen ligger også forhandlinger mellom Banverket og Vägverket om hvordan bundne prosjekter skulle bygges inn. Det vil imidlertid føre for langt å gjengi dette i detalj. Det vises til Lauridsen og Ravlum (2000) for en mer utfyllende framstilling av denne prosessen.

grunn gjort etter de samme prinsippene som i Norge, til tross for et helt annet ambisjonsnivå.

Etter at investeringsrammen var bestemt gikk Vägverket i gang med å rangere prosjektene sine etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Prosjektene med høyeste netto nåverdikvote ble plukket ut, inntil investeringsrammen var fylt opp. Dette ga en beregnet marginal netto nåverdikvote for Vägverkets investeringsprosjekter på 0,85. Banverket hadde ikke mulighet til å gjøre det samme, men plukket ut de prosjektene de ved forrige planrunde hadde prioritert. I og med at Vägverkets og Banverkets prosjekter *skulle* ha samme marginalnytte, *definerte* man det slik at også Banverkets prosjekter hadde en marginal netto nåverdikvote på 0,85.

Trafikksikkerhets- og miljøinnretningen

Bensinprisen ble satt til det nivået der det som *eneste* virkemiddel, ville føre til at CO₂-målsettingen ble nådd. Det strategiske området hadde konkludert med at man da måtte øke bensinprisene med 3,10 SEK per liter i 1997-kroner. Økt bensinavgift ble vurdert som et samfunnsøkonomiske lønnsomt tiltak. Dette og lavere hastighet, som var blitt utredet i det strategiske området for trafikksikkerhet, ble lagt inn som planleggingsforutsetninger i trafikksikkerhets- og miljøalternativet. Det fører til at dette alternativet får en lavere total trafikkvekst og til at jernbane, fly og sjøtransport får en noe større andel av trafikkveksten, enn i det samfunnsøkonomiske alternativet.

I trafikksikkerhets- og miljøinnretningen er drift og vedlikehold redusert noe i forhold til den samfunnsøkonomiske innretningen, men det lagt inn langt større summer til særskilte miljø- og trafikksikkerhetstiltak. Dette reduserte den tilgjengelige rammen til investeringer.

Valget av investeringsprosjekter foregikk etter de samme prinsippene som i det samfunnsøkonomiske alternativet. For å sørge for at tiltakene med sikkerhets- og miljøgevinst ble prioritert høyere enn i den samfunnsøkonomiske innretningen, skrev man opp den vekten disse virkningene har i beregningen av nytten med 90 prosent. Etter etableringen av denne skyggeprisen – der verdien av sikkerhetseffektene nesten ble fordoblet – skjedde utvalget av tiltak etter de samme prinsippene som i det samfunnsøkonomiske alternativet. I og med at investeringsrammen ble lavere, ble den marginale netto nåverdikvoten høyere (1,3).

Det var særlig oppbyggingen av trafikksikkerhets- og miljøalternativet som skapte uenighet mellom SIKKA på den ene siden og Banverket og Vägverket på den andre. Vägverket viser i sin særuttalelse til at de nylig har presentert en nasjonal strategi for trafikksikkerhet og miljø som går ut på å nå miljø- og trafikksikkerhetsmålene med andre middel enn forbud og høyere bensinpriser. I særuttalelsen tar de avstand fra de beregningsforutsetningene som ligger til grunn for forslaget om høyere bensinpriser:

”Vägverket vill understryka att de beräkningsförutsättningar, främst i form av kraftigt höjda bränslepriser, som använts i trafiksäkerhets- och miljöalternativet inte svarar upp mot de krav på helhetssyn som är nödvändiga vid prioriteringen av åtgärder för att nå bl.a. trafiksäkerhets- och miljömålen.” (SAMPLAN 1999:2 s 230)

Representanter for Banverket viser til at den samfunnsøkonomiske innretningen skal inneholde de tiltakene som har den høyeste samfunnsøkonomiske nytten. Økt

bensinpris og lavere hastighet burde da etter deres mening også legges inn i dette alternativet. SIKAs argumenter med at alternativene ville bli for like hverandre og at særlig høyere bensinpris ville gjøre begge alternativene lite politisk realistiske.

Banverket og Vägverket er heller ikke fornøyd med at investeringsprosjektene i trafikksikkerhets- og miljøalternativet er valgt ut ved hjelp av skyggepriser for trafikksikkerhetseffektene. De mener trafikksikkerhets- og miljøalternativet skulle vært satt sammen av tiltak som hadde størst virkning for trafikksikkerhet og miljø, uavhengig av hvilke virkninger de har på andre måleparametere som inngår i den samfunnsøkonomiske nyttevurderingen. Bruk av skyggepriser gjør at prosjekter som har stor virkning på andre forhold enn trafikksikkerhet, som for eksempel tidsnytte, kan komme til å bli rangert høyere enn prosjekter som har en høyere sikkerhetsgevinst. De mener at man heller burde ha satt sammen tiltakspakker spesielt egnet for å nå miljø- og trafikksikkerhetsmålene. Når man valgte skyggeprising som framgangsmåte, mener de to etatene at trafikksikkerhets- og miljøinnretningen bare blir en variant av den samfunnsøkonomiske, og ikke et genuint eget alternativ. Dette sammen med at høyere bensinavgift kun ble lagt inn i miljø- og trafikksikkerhetsalternativet gjøre at dette alternativet etter Banverkets mening både blir politisk uspiselig og heller ikke gir et godt bilde av hva man kan oppnå av miljøgevinster gjennom andre virkemidler.

Representanter for Banverket peker på at trafikksikkerhets- og miljøinnretningen stort sett inneholder de samme prosjektene som den samfunnsøkonomiske. Larsen og Rekdal (2000) kommer også fram til at vegprosjektene i de tre innretningene i stor grad er de samme. Det var til sammen 320 ulike vegprosjekter som inngikk i prosjektbasen. Av de 135 prosjektene som er med i den samfunnsøkonomiske innretningen, er det 120 som også er med i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen. Tatt i betraktning at investeringsrammen for trafikksikkerhet- og miljøinnretningen er lavere, er dette et høyt sammenfall.

Det regionale alternativet

Det er en høyere investeringsramme, særlig for veg, men også for jernbane, som klart skiller det regionale alternativet fra de to øvrige innretningene. Gjennom å mer enn halvere rammene for trafikksikkerhets- og miljøtiltak sammenlignet med innværende plan, har länene funnet rom til økte investeringer. Nivået på trafikksikkerhets- og miljøtiltak ligger også langt under det som er satt av i den samfunnsøkonomiske innretningen. I tillegg er det satt av mindre til drift og vedlikehold enn i de to andre innretningene.

Den regionale innretningene inneholder også til en viss grad *andre* investeringsprosjekter enn de to andre. Av de 195 vegprosjekter som inngikk i denne innretningen, var bare 45 prosent med også i de andre innretningene (Larsen og Rekdal 2000).

Länene og regionene har dermed oppprioritert investeringer og nedprioritert særskilte miljø- og trafikksikkerhetstiltak. Noe av dette kan forklares med at länene ikke ble bedt om å fremme miljø og sikkerhet, men hente fram de tiltakene som de mente ville bidra mest til regional utvikling og vekst i regionalt og lokalt næringsliv. Generelt argumenterer länene med at veginvesteringer vil utvide arbeidsmarkedet og gi lavere transportkostnader for næringslivet (SAMPLAN 1999:2 s 60). Det strategiske området som konkluderte med å sette av mer penger

til drift og vedlikehold, var ikke ferdig innen länen skulle levere sine innspill. Dette skal være grunnen til at det regionale alternativet ikke har foreslått en like stor økning i drift og vedlikehold som det som ligger inne i de andre innretningene.

Med unntak av nedprioriteringen av trafikksikkerhets- og miljøtiltak, ligger det regionale alternativet tettest opp mot fordelingen mellom ulike tiltakskategorier som gjelder i den inneværende langtidsplanen. At det regionale alternativet denne gangen hadde en annen målsetting enn forrige gang (regional vekst og utvikling for næringslivet vs regional balanse) har ikke gitt store endringer i hvilke tiltakskategorier som prioriteres eller til at andre investeringer er prioritert.

De som har hatt ansvaret for planleggingen i länen og regionene gir også uttrykk for at de i stor grad har basert seg på tidligere planer og prioriteringer, og de har ikke lagt vekt på at målformuleringen for innretningen er endret.

Oppmerksomheten var rettet mot eksisterende flaskehalser i transportsystemet og konkrete prosjekter som også sto på tidligere prioriteringslister. Det regionale alternativet har heller ikke lagt endringer i bensinpris eller hastighet til grunn. Investeringsprosjekter i storbyene er lagt inn i den regionale innretningen, men er utelatt i de to andre (se omtalen under kapittel 4.1.2)

Länen har ikke lagt vekt på samfunnsøkonomiske nyttevurderinger. På den andre siden har länen mer enn de sentrale planleggerne, lagt vekt på konkrete knutepunkter, terminaler og strekninger og å se de ulike transportformene i sammenheng. De har også i større grad sett på samspillet mellom tiltak i infrastrukturen og for eksempel muligheten til å legge til rette for økt kollektivtrafikk.

Til tross for at den regionale innretningen og den samfunnsøkonomiske innretningen er bygd opp etter svært ulike prinsipper, skiller de seg ikke mye fra hverandre når det gjelder virkninger. Investeringsprosjektene som inngår i den regionale innretningen har lavere gjennomsnittlig netto nåverdikvote. Noe av dette kan forklares med at den regionale innretningen har en større investeringsramme enn den samfunnsøkonomiske. Begge alternativene gir om lag den samme tidsgevinsten på veg. Høyere jernbaneinvesteringer i det regionale alternativet gir derimot femti prosent høyere tidsgevinst på jernbane. Både det samfunnsøkonomiske og det regionale alternativet kommer knapt halvveis i å nå målet om å halvere antallet dødsulykker fram til 2007. SAMPLAN (1992:2) skriver på side 118:

”Båda alternativen illustrerar därmed hur svårt trafiksäkerhetsmålet är att uppnå inom de ramar som gäller för inriktningsalternativen om inte hastigheterna ska sänkas eller efterfrågetillväxten dämpas.”

4.2.5 De norske innretningene

I Norge skulle innretningsgruppa bygge opp de alternative innretningene. I korte trekk hentet de fire etatene fram de tiltakene de selv mente kunne begrunnes innen de ulike innretningene. Kystverket og Luftfartsverket mente det var vanskelig for dem å strukturere tiltakene i alternative innretninger. Luftfartsverket trekker for eksempel fram at deres politikk må ivareta full sikkerhet, uansett. Det blir dermed sett på som nærmest meningsløst å skulle lage en egen sikkerhetsinnretning.

For Kystverket var problemet i tillegg at de har svært få virkemidler til disposisjon. Ansvaret for trafikkhavnene ligger under kommunene. En del av ansvaret for sikkerhet og miljø til sjøs ligger under Sjøfartsdirektoratet. Et tredje problem som trekkes fram for Kystverket, er at de har mindre erfaring med denne typen planlegging enn de andre etatene.

I stor grad foregikk diskusjonene mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen på om enkelte av deres investeringsprosjekter burde flyttes fra en innretning til en annen. Dette førte blant annet til at Jernbaneverket i større grad prioriterte utbygging av InterCity-området innenfor miljøinnretningen enn det de opprinnelig la opp til.

Intensjonen var at de fire innretningene (og anbefalt strategi) skulle virkningsberegnes og at etatene etterpå skulle justere innholdet i de alternative innretningene slik at virkningene ble optimalisert i forhold til de målene som gjaldt for hver innretning (trafikksikkerhet, miljø, framkommelighet og distrikt). Det ble ikke tid til denne justeringen. Oppbyggingen av innretningene er derfor i stor grad resultat av tidligere etatsvise beregninger for Jernbaneverket og Statens vegvesen.

Innretningsgruppa ønsket også å illustrere at det var mulig å flytte penger mellom etatene. For Luftfartsverket var dette uaktuelt. Kystverket har sammenlignet med de øvrige etatene, svært lave budsjetter og henter også noen av sine inntekter gjennom gebyrer. Også denne diskusjonen foregikk derfor mellom Jernbaneverket og Statens vegvesen. De konkluderte med at Jernbaneverket skulle få en større del av rammen i miljøinnretningen, mens Statens vegvesen skulle få en større del av rammen i distriktsinnretningen.

Statens vegvesen tar i selve forslaget til Nasjonal transportplan avstand fra antakelsen om at en overføring av midler til Jernbaneverket bedre vil fremme målene i miljøinnretningen enn det å bruke pengene på gode miljøprosjekter innenfor vegsektoren (s 237). De argumenterer med at siste investerte krone bør ha lik verdi, uansett hvilken etat som disponerer dem (lik grensenytte). På den andre siden mener Vegdirektoratet at det er godt faglig belegg for å overføre midler fra jernbane til veg innen distriktsinnretningen og sikkerhetsinnretningen.

Jernbaneverket sier seg i prinsippet enig i at siste investerte krone bør ha samme verdi. De viser likevel til at de prosjektene som er marginale i vegvesenets portefølje er stamvegprosjekter, hvor hovedelementet er økt framkommelighet og hvor hovedeffekten vil være å legge til rette for økt biltrafikk. Hvis disse prosjektene byttes ut med marginalprosjekter innen jernbanen, vil det gi en større miljøeffekt, hevdes det. Jernbaneverket er likevel enige i ”at det ikke uten videre er mulig å gi entydige svar på dette, da det ikke er utviklet analyseverktøy som er gode nok til å foreta sammenligninger på tvers av sektorene.” (Forslag til

Nasjonal transportplan s 238.) Slik sett argumenterer Jernbaneverket i Norge i tråd med det Banverket også gjorde i Sverige.

Den måten Jernbaneverket og Statens vegvesen arbeidet med innretningene på, står likevel i kontrast til det som skjedde i Sverige. Mens svenskene legger en nærmest mekanisk beregning av marginalnytte til grunn, har de norske etatene i større grad basert seg på skjønn. Både etatene og departementene var inneforstått med at kunnskapsgrunnlaget og metodene ikke er tilstrekkelig. Innretningene er et produkt av skjønn, beregninger og forhandlinger mellom to av etatene. Også i Sverige ble resultatet en forhandlingsløsning, men først etter at det viste seg at arbeidet med modeller og beregningsverktøy ikke ble ferdig. Denne mer avanserte tilnærmingen var – slik resultatet til slutt ble – av svært liten betydning for resultatet.

I Norge hadde derimot selve innretningsarbeidet liten innvirkning på de endelige anbefalingene fra etatene. Innretningsgruppa fikk i stor grad ”holde på med sitt”, og det er heller tvilsomt om arbeidet med de alternative innretningene fikk særlig innvirkning på etatenes arbeid med anbefalt strategi. Arbeidet med å bygge opp anbefalt strategi startet i de enkelte etatene før innretningsgruppa ble ferdig med sitt arbeid. Innretningsarbeidet var på mange måter på siden av arbeidet med det anbefalte forslaget fra etatene.

Ikke felles virkningsvurderinger

I følge retningslinjene for arbeidet i Norge skulle virkningene av de alternative innretningene og av anbefalt strategi gjøres på en slik måte at de i størst mulig grad kunne sammenlignes på tvers av etatene. Kystverket og Luftfartsverket var ikke i stand til å hente fram den typen virkningsberegninger som retningslinjene foreskrev.

Det viste seg å ikke være mulig å gjøre virkningsberegningene for investeringene i veg og jernbane på en slik måte at de var direkte sammenlignbare. For å beregne virkningene av de strekningsvise investeringene, brukte Statens vegvesen sin prosjektbaserte Effekt-modell, som ligner den Vägverket i Sverige bruker. For mindre investeringstiltak, drift, vedlikehold og trafikant- og kjøretøyrettede tiltak har de brukt det de kaller ”erfaringstall og annen tilgjengelig kunnskap om virkninger”. Det er heller ikke regnet virkninger av rassikring og av kollektivtrafikk innenfor vegsektoren. Jernbaneverket bygde på de nasjonale transportmodellene, kombinert med tilleggsberegninger utført av TRAFICON.

Fordi Jernbaneverket og Statens vegvesen blant annet bygger på ulike inngangsdata, er det ikke mulig å sammenligne virkningene på tvers av veg og bane. Det var derfor ikke mulig å legge formelle virkningsberegninger til grunn for en vurdering av effektivitet på tvers av transportformene.

Departementene ba også etatene om å vise en investeringsprofil basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet som rangeringsgrunnlag. Etatene viser til at mangel på metodikk ikke har gjort det mulig for Kystverket og Luftfartsverket å gjøre beregninger på sine områder. De metodene som er brukt for Jernbaneverket og Statens vegvesen tar heller ikke hensyn til konsekvenser som det ikke eller bare delvis, kan settes en pris på, for eksempel fordelingsmessige virkninger, naturmiljø og transportkvalitet. Jernbaneverket har ikke beregnet hvordan en slik samfunnsøkonomisk innretning av investeringen kunne se ut. Statens vegvesen

har prøvd å beregne virkninger av en investeringsprofil på stamveger og øvrige riksveger basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Jernbaneverket konkluderer også med at usikkerheten er så stor at det ikke kan fastsettes hvilke av de alternative innretningene som gir størst samfunnsøkonomisk nytte. I Norge har etatene dermed kommet mye kortere i vurderinger av samfunnsøkonomisk nytte av ulike tiltakskategorier enn i Sverige.

Også blant de norske etatene er det noe ulike syn på hvor store krav man skulle stille til å underbygge vurderinger og antakelser med formelle virkningsberegninger og effektivitetsmål. Enkelte av Jernbaneverkets deltakere i planleggingen mente for eksempel at man burde kunne gi vurderinger av mulig samordningsgevinster og muligheter for overføring av trafikk innen enkelte og avgrensede geografiske områder, selv om de formelle modellene viste små konkurranseflater. De viste til at nasjonale modeller ikke gir et riktig bilde av den faktiske konkurranseflaten i bestemte områder – for eksempel i Inter City-området. Statens vegvesen på sin side legger vekt på at man bør avstå fra skjønnsmessige betraktninger uten støtte i faglig baserte metoder.

Det hevdes fra deltakere i planleggingen at det uansett ville vært vanskelig for etatene å bli enige om en felles framstilling av transportsystemets funksjonsmåte og muligheter for overføring av trafikk, så lenge det i neste omgang kan få budsjettmessige konsekvenser. Uansett hvor langt de hadde kommet i metodeutviklingen, mener flere at det ikke ville vært mulig for etatene å bli enige seg i mellom om en omfordeling av rammene. Den svenske erfaringen trekker i samme retning. Det finnes ikke en endelig sannhet som ikke kan diskuteres.

4.3 Fremmer innretningsplanlegging samordning?

Den anbefalte strategien i Norge ble bygget opp av de enkelte etatene, slik også forutsetningen i retningslinjene var. Her heter det at:

”Gjennom samarbeid og felles utredninger på tvers av etatene, samt egne vurderinger, skal hver etat utforme en anbefalt strategi for sin sektor. De anbefalte sektorstrategiene skal samordnes i det felles tverrsektorielle plandokumentet fra etatene. Eventuell uenighet mellom etatene må synliggjøres.” (Retningslinje 1 side 11.)

Etatene hadde gjort felles utredninger i arbeidet som gikk forut for strategiarbeidet og samarbeidet hadde vært tett, særlig om de mer generelle transportpolitiske prinsippene. I evalueringen av det tverretatlige arbeidet i Norge (Ravlum 2000) konkluderes det likevel med at etatene i stor grad har lagt inn i sin anbefalte strategi det de likevel ville ha gjort – uten det tverretatlige samarbeidet. Det foregikk i svært liten grad vurderinger på tvers av etatene i arbeidet med den anbefalte strategien. Det tverretatlige samarbeidet har derfor i liten grad hatt innvirkning på etatenes reelle prioriteringer av egne tiltak. Den ”samordningen” som skjedde i anbefalt strategi var mer å framstille dem samlet enn å tilpasse virkemidlene i etatene til hverandre.

Til grunn for innretningsarbeidet i Sverige, lå de strategiske områdene som etatene stort sett arbeidet med i fellesskap. Flere av dem har hatt en direkte innvirkning på dimensjoneringen av tiltakene i innretningene. Det ligger dermed

en tverrsektoriell vurdering til grunn for størrelsen på rammene til en del av tiltakskategoriene.

For investeringsprosjekter minner situasjonen imidlertid mye på det som skjedde i Norge: Rammen ble basert på tidligere fordeling mellom Banverket og Vägverket, og prosjektene ble hentet opp av de respektive etatene.

Med SAMKALK hadde svenskene hatt et verktøy til å vurdere investeringsprosjektenes lønnsomhet på tvers av transportformene. Likevel ville ikke dette ha representert en konkret samordning mellom etatene. Å vurdere eventuell komplementaritet eller utbyttbarhet mellom prosjektene ved hjelp av økonomiske modeller, er en svært krevende oppgave. Det er antakelig mer aktuelt for begrensede geografiske områder, for eksempel storbyer eller korridorer, enn på nasjonalt nivå.

Verken i Norge eller Sverige ser den innretningsplanleggingen man gjorde i denne planrunden ut til å ha vært en god metode for å samordne tiltakene på tvers av etatsgrensene. I begge land synes det som at det var lettere å fokusere på samordning, komplementaritet og utbyttbarhet i de innledende analysene, enten det var de strategiske områdene eller korridorutredning og utfordringsdokumenter.

5 Konklusjoner og anbefalinger

Både Norge og Sverige legger prinsipper for mål- og resultatstyring til grunn for transportplanleggingen. Den planmetodikken de to landene samferdselsmyndigheter har valgt, er også av samme type. De mulige politiske valgene skal struktureres i alternative strategier eller innretninger. Også måten å organisere arbeidet på har flere likhetstrekk. I begge landene skulle mye av arbeidet skje på et tverretattlig grunnlag. Etatene skulle legge fram et felles sluttokument: ”*Strategisk analys*” i Sverige og ”*Forslag til Nasjonal transportplan*” i Norge.

De faktorene som vi i dette kapitlet vil drøfte implikasjonene av er:

- Målformuleringene: Sammenhengen mellom mål og virkemidler og fokus på måloppnåelse;
- Planmetodikk og innhold: Bruken av formelle modeller for utvelgelse av tiltak, om etatene skulle fordele de økonomiske rammene seg i mellom, analyser av såkalte strategiske områder og om etatene skulle presentere en anbefalt strategi;
- Organisering og ansvarsfordeling, særlig rollen til SIKKA og deltakelsen til det regionale/fylkeskommunale nivået.

Den svenske planleggingen bygger på klare og hierarkisk ordnete mål, der høyest samfunnsøkonomisk nytte skal prege alle avveininger i transportpolitikken. Av dette følger også den vekten svenskene legger på formelle metoder for å vurdere og sammenligne samfunnsøkonomisk nytte og tiltakenes netto nåverdi på tvers av tiltakskategorier og på tvers av jernbane og veg.

På grunnlag av dette skulle etatene foreslå hvordan de økonomiske rammene skulle fordeles mellom Banverket og Vägverket. Det bidro til at de institusjonelle kjerneinteressene ble mobilisert. Dette forsterket intensiteten i uenigheten rundt fortolkningen av målene for transportpolitikken. Å sette SIKKA – som ikke selv er en transportetat og som dermed selv ikke skulle bli kritisk vurdert i planprosessen – som leder av arbeidet, kan ha bidratt til å framheve interessemotsetningene mellom deltakerne i planleggingen.

Det regionale nivået i Sverige (i hovedsak tilsvarende fylkesmannsembetet) lagde innspill til en egen regional innretning, men hadde ellers ingen direkte innvirkning på prioriteringene til de nasjonale etatene. For de aller fleste av de regionale deltakerne i planleggingen (også i etatene) framsto innretningsarbeidet som teoretisk og høytstående uten tilknytning til handlingsprogrammene.

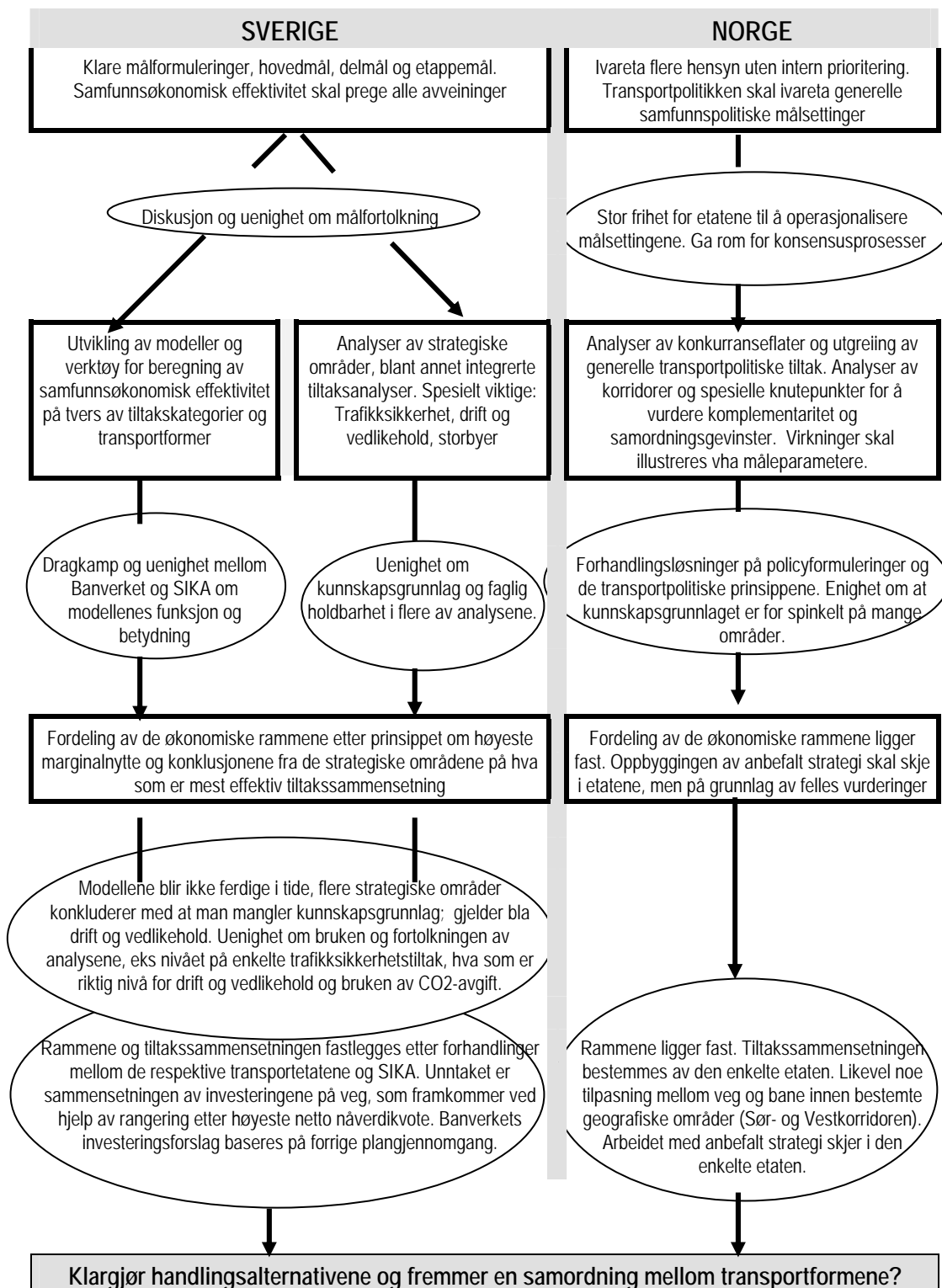
Den norske planprosessen bygger ikke på klart definerte eller hierarkisk ordnete målformuleringer. Dette ga etatene rom for tolkning og muligheter for kompromisser. Det ble ikke gjort formelle vurderinger av samfunnsøkonomisk nytte på tvers av tiltakskategorier og transportetater. Etatene måtte ikke foreslå fordeling av de økonomiske rammene seg i mellom og den anbefalte strategien

skulle – på grunnlag av felles vurderinger – utarbeides i den enkelte etatene uten kritisk gjennomgang av andre. Dette bidro til at de enkelte etatenes kjerneinteresser i liten grad ble berørt av det tverretatlige samarbeidet. Prosessen ble kompromissorientert og preget av etatenes felles interesser i forhold til overordnet myndighet. Det norske plangrunnlaget mangler den kritiske vurderingen av tiltakenes effekt i forhold til transportpolitiske målsettinger som det svenske materialet ga.

Det regionale nivået (etatens regionale organer i samspill med fylkeskommunene og fylkesmennene) har vurdert utfordringene i de enkelte fylkene og kommet med forslag til prioriteringer, uten at dette i seg selv har hatt en direkte innvirkning på de nasjonale prioriteringene, ut over det som har vært vanlig i andre planrunder. Fylkeskommunene behandlet og uttalte seg om de fylkesvise og de nasjonale prioriteringene. Som i Sverige opplever representanter for fylkene innretningsplanleggingen som en teoretisk eksersis.

På grunnlag av funnene i denne rapporten og i de rapportene som danner en del av det empiriske grunnlaget for denne rapporten (Lauridsen og Ravlum 2000 og Ravlum 2000), gjengir figuren under de sentrale forskjellene i planleggingsopplegget og hvordan etatene agerte i Norge og Sverige. De firkantete feltene angir målsettingene for planprosessen, slik de er skissert i ulike retningslinjer og oppdragsdokumenter fra regjeringene. Sirklene angir hvordan prosessen artet seg:

Figur 2: Noen forskjeller på hvordan planleggingen ble lagt opp og hvordan etatene innrettet seg i Sverige og Norge.



5.1 Samordning og klargjøring av handlingsalternativene?

I både Sverige og Norge er det en målsetting for planprosessen at den skal bidra til at handlingsalternativene blir klargjort og at den fremmer en samordning mellom transportformene. I begge landene er målsettingen samordning bunnet i målsettingen om effektiv ressursbruk.

Samordning kan fremmes på to ulike måter:

1. Man skal fordele ressursene uavhengig av transportform, til de tiltakene som mest effektivt bidrar til at målene for transportpolitikken nås. En slik tilnæringsmåte krever målavklaring og kunnskap om hvor ressursene gir mest ”avkastning” i forhold til målene.
Dette kan baseres på marginalnyttebetraktninger eller for eksempel vurderinger av ulike virkninger (som endringer av transportkostnader, antall skadde og drepte eller endringer i utslipp etc). Samordning består av å underlegge alle tiltak og virkemidler den samme typen effektivitetsvurderinger, uavhengig av transportform.
2. Man skal sette inn ressursene slik at tiltak i ulike deler av sektoren bidrar til å komplettere eller erstatte hverandre. Samordningen i dette tilfellet vil være en mer problemsorientert og konkret tilnæringsmåte der de *enkelte* prosjektene og de *konkrete* tiltakene vil måtte vurderes opp mot hverandre. Det vil være en krevende prosess, særlig i sammenheng med en nasjonal planlegging, der man nødvendigvis ikke kan gå for langt i vurderinger av enkeltprosjekter og tiltak.

Slik planleggingen både i Norge og i Sverige er lagt opp, er målsettingen om å klargjøre handlingsalternativene forstått slik at man skal presentere ulike realistiske alternativer eller innretninger, slik at man har grunnlag for å lage et handlingsalternativ som bidrar til høyeste måloppnåelse.

Men målene er ofte sammensatte og motstridende. Det er ikke ett handlingsalternativ som nødvendigvis er best. Videre vil virkningsvurderingene være usikre, og man har ikke full informasjon om alle virkninger. I tillegg vil de anbefalingene man gjør, også bygge på ulike forutsetninger som ikke nødvendigvis er omforente.

Sammensetningen av *handlingsalternativene* kan også skje på to ulike måter:

1. Man kan velge å sette sammen tiltakene etter høyest mulig samfunnsøkonomisk effektivitet. Men heller ikke en tiltakssammensetning ut fra høyest mulig samfunnsøkonomisk effektivitet er uten tolkningsrom.
 - a) Man kan velge de tiltakene som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, uavhengig av om tiltaket primært fremmer for eksempel framkommelighet eller trafiksikkerhet.
 - b) Blant de tiltakene som vil bidra til et bestemt mål (for eksempel trafiksikkerhet), skal man velge de som har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet.Den første tolkningen rangerer samfunnsøkonomisk effektivitet høyest. I den andre tolkningen rangeres andre mål høyere, og samfunnsøkonomiske effektivitet et kriterium for å velge blant de tiltakene som bidrar til spesifikke mål. Målhierarkiet vil dermed være avgjørende for hvordan handlingsalternativene genereres.

- Man kan velge en mer skjønnsmessig sammensetning av tiltak for å ivareta en miks av hensyn. Skjønnsutøvelsen kan basere seg på tidligere beregninger av effekter og på formelle kostnads- nyttevurderinger samt en mer erfaringsbasert vurdering.

Den svenske og den norske innretningsplanleggingen var forskjellig langs disse aksene. Dette er forsøkt illustrert i figuren under:

Figur 3: Ulike måter å få fram samordningsgevinster og klargjøring av handlingsalternativene på

Samordning	Ved å sammenligne samfunnsøkonomisk netto nytte på tvers av transportformene		Gjennom konkrete vurderinger av komplementaritet og utbyttbarhet
	Ved å velge de tiltakene som har høyest samfunnsøkonomisk nytte	Blant de tiltakene som bidrar til å fremme spesifikke mål, velger man de mest lønnsomme tiltakene	Ved å sette sammen tiltak etter nytte-kostnadsvurderinger og skjønn for å ivareta en miks av hensyn
Klargjøring av handlingsalternativene	SIKA ønsket denne formen og fikk støtte av departementet	De svenske etatene ønsket denne formen	De norske innretningene Det svenske regionale alternativet fra länene

5.2 Styrende målformuleringer

5.2.1 Målhierarki

Mye av forskjellen i hvordan prosessen artet seg i Norge og Sverige stammer fra forskjellige målformuleringer. Svenskene har definert overordnede transportpolitiske mål og har operasjonalisert dem i form av delmål og kvantifiserte etappemål. De norske styringsdokumentene har ikke et klart målhierarki og gjør ikke forsøk på å operasjonalisere overordnede mål i delmål og etappemål. Retningslinjene fra departementene sier ikke klart hva som er hovedmålet for transportpolitikken. I stedet har man vist til en mengde hensyn, føringer og premisser for planarbeidet. I tillegg skal transportpolitikken skal innrettes etter en mengde generelle samfunnspolitiske målsettinger.

I den svenske proposisjonen heter det at samfunnsøkonomisk effektivitet skal prege alle beslutninger og avveininger transportplanleggingen. Det er denne formuleringen som er kjernen til uenigheten mellom etatene og SIKA om hvordan målhierarkiet skal oppfattes, og om hvilken rolle de økonomiske modeller skal ha for rammefordeling og prioritering av tiltak.

SIKA tolket kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet som at man skulle sette sammen tiltak etter hvilke som har høyest samfunnsøkonomisk nytte (jfr figuren under 5.1). Etatene hadde ønsket seg en mer ”problemorientert” tilnæringsmåte, der man satte sammen tiltakspakker ut fra hvilke spesifikke problemer transportsektoren skulle møte og de delmålene som var satt.

5.2.2 Måloppnåelse eller endring i måleparametere?

Det svenske sluttokumentet rapporterer systematisk på hvilke delmål og etappemål som blir oppfylt innen de tre alternative innretningene. I Norge vises det til antatte virkninger på særlige måleparametere. Ut over dette har etatene mer ut fra vurderinger og erfaringer, illustrert i verbale ordelag hva som ville bli virkningene av den anbefalte politikken og de alternative innretningene.

Måleparametrene sier imidlertid ikke noe om resultatet er ”godt eller dårlig”. Burde man ha hatt høyere måloppnåelse? Er reduksjonen i for eksempel antall mennesker utenfor et gitt pendlingsomland en så stor forbedring at man heller burde vridd ressursene til å forbedre virkningene på andre parametere? Slike spørsmål adresseres ikke i den norske planleggingen. Man har beveget seg bort fra logikken i mål- og resultatstyringen, slik også Hollerutvalget (NOU 1993:23) bruker det. Beregningene av virkninger gir ingen indikasjon på om virkningene er tilfredsstillende, mangelfulle eller til og med i overkant.

Hvis man ønsker å holde fast ved den planformen man har valgt i Norge, med en ansvarsdeling og planmetodikk som er begrunnet i prinsippene for mål- og resultatstyring, må også kravet om konkrete og målbare mål oppfylles.

5.2.3 Åpent og kritisk beslutningsgrunnlag

I tillegg til kravet om samfunnsøkonomisk effektivitet, er også kravet om å nå delmål og etappemålene en viktig årsak til at den svenske planleggingen legger så stor vekt på å avdekke virkemidlenes effektivitet. For å nå delmålene må innsatsen flyttes over til de tiltakene som har mest effekt. Den svenske planprosessen var sterkt preget av en diskusjon og uenighet om hvilke tiltak som skulle prioriteres eller dempes og ikke minst på hvilke områder man savner et godt nok kunnskapsgrunnlag.

I Norge har man ikke den samme kritiske gjennomgangen av virkninger, prioriteringer og måloppnåelse. Prioriteringene var i stor grad opp til etatene selv og prosessen var preget av kompromisser og forhandlinger. Etatene bygde en felles plattform av interesser, og uenighet ble i liten grad eksponert.

Det er en stor fordel ved den svenske planleggingen at den avdekker uenighet, kunnskapsmangler og usikkerhet rundt virkninger av tiltakene. I tillegg kan det arbeidet som er gjort, spore til en videre diskusjon om de tiltakene man rår over i transportpolitikken, virkelig er egnet for å nå de målene man har satt. Dette kan gi grunnlag for omprioriteringer eller til at målene justeres i forhold til hva som er realistisk å oppnå.

Den svenske innretningsplanleggingen viser hvor kort man kommer i å nå de transportpolitiske målene med etatenes egne virkemidler. I Sverige valgte man derfor å legge lavere hastighet og høyere bensinpriser til grunn i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen før man gikk løs på vurderingen av etatenes egne virkemidler.

Også de norske etatene ønsket å gå ut over egne virkemidler i virkningsvurderingene av innretningene og anbefalt strategi. Dette satte retningslinjene en stopper for. En slik begrensning har sine fordeler. Den kan bidra til at etatene må

konsentrere seg om hvordan deres egne tiltak kan innrettes for å nå de målene som er satt, framfor å legge vekt på tiltak som ligger utenfor eget ansvarsområde.

De to sluttdokumentene skiller seg fra hverandre i form og innhold. Det norske dokumentet var, og skulle være, forslag til Nasjonal transportplan. Det svenske skulle i større grad være et rent beslutningsgrunnlag for departementet.

Det norske sluttdokumentet bærer preg av å være et forslag til politikk også på andre områder enn infrastruktur, for eksempel parkeringspolitikk, arealplanlegging og organisering av kollektivtrafikken. Sett fra denne vinkelen var det norske mandatet til etatene videre enn det svenske, selv om de norske etatene ikke kunne legge endringer i avgiftene til grunn for de konkrete virkningsberegningene. Det var også mest på de områdene som etatene selv ikke rår over, som generelle samferdselspolitiske prinsipper, at etatene brynet seg på hverandre. På mer rene infrastrukturtiltak, skjedde planleggingen, prioriteringen og vurderingene av virkninger stort sett innen den enkelte etaten, med lite innsyn og kritikk fra de andre.

I sum gir den svenske framgangsmåten, med klare målformuleringer, integrerte tiltaksanalyser og kritisk gjennomgang av prioriteringer og virkninger – og ikke minst SIKAs ambisjon med å se etatene nærmere etter i kortene – mer åpenhet om beslutningsgrunnlaget. Viktige utfordringer i mål- og resultatstyring er å sikre transparens i beslutningsgrunnlaget og i planforutsetningene. Dette tilsier at man bør legge vekt på å få fram eventuell faglig uenighet mellom etatene.

Den norske infrastrukturplanleggingen må sies å ligge et godt stykke unna prinsippene for mål- og resultatstyring. Klarere målformuleringer ville ha vært et bedre styringsinstrument for etatene og man kunne ha fått mer oppmerksomhet rundt tiltakenes effektivitet. Her har man klart noe å lære av den svenske planleggingen. De svenske erfaringene viser imidlertid at det ikke er like enkelt å finne fram til mål og delmål som er godt avstemt til hverandre og som ikke skaper tolkningsproblemer. Uenighet mellom aktørene kan langt på veg forklares ut fra deres institusjonelle interesser. Vi vil derfor advare mot å tro at klare målformuleringer og godt planverktøy opphever institusjonelle motsetninger og interesser.

5.3 Planmetodikk og innhold

5.3.1 Oppbyggingen av innretningene

Selv om innretningsplanleggingen i Norge og Sverige bygger på de samme prinsippene, utspant prosessen seg svært forskjellig i de to landene. Dette skyldes nok i stor grad:

- De norske etatene skulle også lage en anbefalt strategi, og det var dette arbeidet det ble lagt mest vekt på. De alternative innretningene hadde liten betydning for oppbyggingen av etatenes anbefalte strategier. Innretningene var illustrasjoner for hvordan politikken kunne innrettes annerledes, men var ikke ment som alternativer det reelt sett skulle velges blant. I Sverige skulle etatene *kun* legge fram de alternative innretningene. De alternative innretningene var

derfor viktigere for Banverket og Vägverket i Sverige enn det de var for de norske etatene.

- I Sverige ble det lagt mer vekt på formelle modellberegninger og nyttevurderinger som utvelgelseskriterium for tiltakene (jfr også målformuleringen i den svenske regjeringsproposisjonen se kap 3.1). Valget av tiltak som skulle inn under de sentralt genererte innretningene, ble gjort mer ”mekanisk” etter rangering av nytte. I Norge, hvor man ikke hadde et like klart og entydig kriterium for sammensetning av innretningene, ble det mer et skjønsspørsmål hvilke investeringstiltak som skulle plasseres under de enkelte innretningene.
- Beregningene av samfunnsøkonomisk nytte skulle danne grunnlaget for fordelingen av penger mellom Banverket og Vägverket. Det var derfor mer som sto på spill for de svenske etatene i innretningsarbeidet enn for de norske der hver etat hadde fått tildelt sine økonomiske rammer.
- Konkrete prosjekter var ikke gjenstand for tverretatlige vurderinger i den svenske innretningsplanleggingen på sentralt nivå. I Norge satt etatene i innretningsgruppa og gjorde – i hvert fall til en viss grad – vurderinger av konkrete strekninger og i hvilken innretning de skulle plasseres. Det samme skjedde i korridorutredningen, som også dannet grunnlag for noen av etatenes anbefalte strategi.

De innledende analysene i Sverige – særlig de strategiske områdene om planleggingsforutsetninger – ble gjort på en slik måte at de inkluderte alle de fire transportformene. Den konkrete innretningsplanleggingen omfattet derimot kun Banverket og Vägverket.

Analysene av de strategiske områdene skulle legge grunnlaget for innretningsarbeidet. De områdene som gikk ut på å analysere planleggingsforutsetninger – som etterspørselsutvikling og internasjonale trender – har i høy grad vært et viktig grunnlag for planarbeidet. Det var i første rekke de såkalte integrerte tiltaksanalysene som voldte problemer. Målet var at de skulle angi det samfunnsøkonomisk optimale nivået og sammensetningen av for drift og vedlikehold, miljø og trafikksikkerhetstiltak, storbytiltak etc. Man skulle vurdere ulike tiltak opp mot hverandre og foreslå tiltakspakker eller en miks av tiltak som var mest effektivt. Men heller ikke for mange av disse områdene hadde man metodisk eller empirisk grunnlag for å fastlegge den optimale sammensetningen. Resultatet var for eksempel at storbytiltak ikke er inkludert i den samfunnsøkonomiske innretningen.

SIKA så på den samfunnsøkonomiske innretningen som hovedstrategien. Dette alternative skulle vært satt sammen ut fra hvilke tiltak og prosjekter som har høyeste samfunnsøkonomiske netto nytte. Men planarbeidet støtte på problemer i beregningen av nytten av flere av tiltakene.

Det var stor uenighet mellom SIKA på den ene siden og Banverket og Vägverket på den andre om oppbyggingen av miljø- og trafikksikkerhetsalternativet. Dette henger tett sammen med deres forskjellige tolkning av det overordnede transportpolitiske målet og rangeringen av samfunnsøkonomisk effektivitet, som er beskrevet foran.

Men det var også uenighet om metoden for rangering av investeringstiltakene innen denne innretningen. Etter Banverkets og Vägverkets mening ble miljø- og trafikksikkerhetsalternativet kun er en variant av den samfunnsøkonomiske, og den ikke gir uttrykk for hvordan man alternativt kunne sette sammen tiltakene for å få mest mulig effekt på miljø- og trafikksikkerhet.

Med den store økningen i bensinavgiftene som ligger inne i miljø- og trafikksikkerhetsalternativet, er det ingen av aktørene som anser alternativet som realistisk. Og uten økning i bensinprisene, vil flere av miljø- og trafikksikkerhetsmålene ikke nås. Særlig Banverket spør om hva som er hensikten med å lage et alternativ som ligner den samfunnsøkonomiske innretningen, med unntak av de virkemidlene som uansett ikke vil aksepteres.

I Norge var det knapt noen kobling mellom arbeidet med de alternative innretningene og etatenes generering av sine anbefalte strategier. Anbefalt strategi skulle bygge på felles vurderinger og utredninger som omfattet alle de fire transportformene. Alle de fire etatene skulle også presentere fire alternative innretninger. I praksis ble arbeidet med de fire alternative innretningene hovedsakelig en sak for Jernbaneverket og Statens vegvesen. Og arbeidet med de anbefalte strategiene skjedde innenfor den enkelte etaten.

Hvis man med samordning mellom transportformene mener en kritisk og konstruktiv gjennomgang av om etatenes ulike tiltak og virkemidler kan komplettere eller erstatte hverandre, kan man diskutere om den metodikken man har lagt opp til, fremmer dette.

5.3.2 Metode og beregningsverktøy

Banverket og Vägverket var uenige både i den rangen samfunnsøkonomisk effektivitet fikk i målhierarkiet, og de var skeptiske til den metodiske tilnæringsmåten, der beregning av samfunnsøkonomisk nytte skulle være avgjørende for rangering av tiltakspakker og prosjekter.

Som følge av den tolkningen av målene som SIKa la til grunn, har svenskene lagt mye arbeid i utvikling av formelle metoder for beregning av samfunnsøkonomisk effektivitet. De norske departementene på sin side erkjenner begrensningene og svakhetene som ligger i etatenes verktøy i dag når det gjelder maksimering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. (Retningslinje 2 pkt 2) Det legges imidlertid vekt på at virkningsvurderingene skal være sammenlignbare på tvers av etatene.

Mye av det svenske planleggingsopplegget sto og falt ved utviklingen av modeller og beregningsverktøy. Det ble investert mye faglig prestisje i utviklingen av det nye beregningsverktøyet, SAMKALK. Resultatet av SAMKALK skulle avgjøre fordelingen av investeringsmidlene mellom Banverket og Vägverket. Dette kan ha bidratt til at uenighet rundt bruken av modellene ble satt enda mer på spissen. Det er lettere å komme fram til kompromisser (som skjuler faglig og annen reell uenighet) når rammene får ligge i ro etatene imellom.

Arbeidet med modellene ble ikke ferdig, og det faglige grunnlaget for fordelingen av midlene til investeringer falt bort. Man måtte bygge på den samme fordelingen av investeringsmidlene mellom de to etatene som i forrige periode. Dette er i praksis det samme utfallet som den norske planleggingen hadde lagt opp til helt

fra starten. Resultatene er altså om lag det samme i begge land, men med et vidt forskjellig utgangspunkt. I mellomtida hadde etatene hver for seg og SAMPLAN i fellesskap, brukt mye tid på utviklingen av modellene og beregningsverktøyet. Frustrasjonen – og til og med irritasjonen – var stor.

I påvente av at SAMKALK skulle fungere, hadde ikke Banverket vedlikeholdt sin metode for virkningsberegninger. De måtte basere seg på de beregningene som var gjort i forbindelse med forrige planrullering. Som et ytterligere paradoks var det svakheter ved Banverkets modeller som var blant de viktigste foranledningene for utviklingen av SAMKALK. Nå satt man med de samme beregningene som forrige gang.

Vi er noe i tvil om hva som hadde vært den reelle tilleggsgevinsten for den nasjonale transportplanleggingen i Sverige om utviklingen av det nye beregningsverktøyet hadde lyktes. SAMKALK ville ha gitt bedre virkningsberegninger og ha sikret et ens rangeringskriterium for investeringsprosjekter på tvers av veg og bane. Rangeringen skulle "gi svaret" på fordelingen mellom veg og bane *innen* investeringsrammen. Men investeringsbudsjettet er bare én, og heller ikke den største, av budsjettpostene. Den svenske uenigheten om hvordan målhierarkiet skulle oppfattes, er også en illustrasjon på at det er svært vanskelig for etatene å komme fram til harmonisk enighet som har som effekt at en av dem får reduserte økonomiske rammer – uansett hvor gode modeller man har.

I tillegg viser evalueringer av Larsen og Rekdal (2000) og en evaluering av Riksrevisionsverket (1997), at man kan stille spørsmål ved en del av de forutsetningene som er lagt til grunn i de svenske kalkylene. Slike spørsmål gjelder blant annet kvaliteten av de trafikk tall som brukes som inputdata i beregningen av nytten av enkeltinvesteringer og bruken av lav kalkulasjonsrente, kombinert med en kalkulasjonsperiode på 60 år.

I begge land var de faglige ambisjonene høyere enn det metodeapparatet kunne håndtere. Verken i Sverige eller i Norge klarte man å komme i havn med metoder som kunne sammenligne virkninger av tiltakene på tvers av etatsgrensene. Men disse problemene fikk større betydning for planprosessen i Sverige enn i Norge, nettopp fordi ambisjonene var større og hele planleggingstanken var bygd opp rundt en sammenligning av nytte.

5.3.3 Innretningene samordner og klargjør handlingsalternativene?

Slik innretningsarbeidet foregår i dag, synes det som at oppbyggingen av alternative handlingsvalg (innretningene) er bundet av tilnæringsmåter og analyseteknikker som passer bedre for *gjennomføring* av allerede vedtatte strategier. Også Hollerutvalget (NOU 1993:23) skrev i sin tid (s 84): "Det er utvalgets oppfatning at dagens nytte- kostnadsanalyser i vegsektoren, som foretas på prosjektnivå, ikke nødvendigvis er egnet til å ivareta de politiske styringsbehov. (...) Utvalget oppfatter nytte- kostnadsanalyser som først og fremst et verktøy til bruk i fagetaten."

Metodene for virkningsberegninger og beregninger av samfunnsøkonomisk nytte har utviklet seg siden den tid. Virkninger og effekter av de alternative sammensetningene av investeringsrammene bygger likevel på resultater fra

enkeltprosjekter. I den norske planleggingen blir dette svært påfallende. Det ble ikke satt bestemte transportpolitiske delmål eller etappemål som innretningene skulle bidra til å oppfylle. Innretningene er resultat av at man på ulike måter setter sammen investeringsprosjekter som har kommet et stykke i planlegging og planavklaring.

Enkeltprosjektene danner innretningene. Det er ikke innretningene og deres mål som skaper investeringsprosjektene. Strengt tatt er mål- og resultatstyring og strategisk planlegging snudd på hodet.

For begge landenes vedkommende kan man stille spørsmål ved om de alternative innretningene er en god illustrasjon på det reelle handlingsrommet og de strategiske valgene man står overfor. Planleggingen er bundet av den prosjekt- og tiltaksporteføljen som eksisterer. De strategiske valgene tas når man avgjør hva som skal utredes. En god del strategiske valg er ikke knyttet opp til de strategiene som presenteres i transportpolitikken. For eksempel kan overføring av midler til trafiksikkerhet fra infrastrukturtiltak til trafikkovervåking, vil være vel begrunnet og samtidig viktig strategisk (jfr også Larsen og Rekdal, 2000).

Målet om samordning av virkemidlene mellom transportsektorene har likevel spilt en viktigere rolle for det felles planarbeidet i Norge enn det det gjorde i Sverige. I analysene av korridorer, storbyområder og knutepunkter, har etatene faktisk skuet til hverandres tiltaksporteføljer og til en viss grad også vurdert de ulike transportformenes funksjon og fortrinn.

Den svenske nasjonale planleggingen var ikke i stand til å fange opp slike mulige tiltak, fordi planprosessen ikke beveget seg på et så konkret nivå. Slik planleggingen ble lagt opp, skulle modellkjøringene for investeringsprosjektene og de integrerte tiltaksanalysene sikre samordning og prioritering av tiltak på tvers av transportformene. Men planprosessen kom altså for kort, og det er få spor etter konkret samordning i den prosessen som utspant seg. Dette må sies å stå i kontrast til den transportpolitiske proposisjonen som slår fast at planleggingens rolle er å samordne og prioritere tiltak innen infrastrukturen ut fra et transportmiddelovergripende perspektiv.

Å fange opp samspillseffekter gjennom nasjonale modellkjøringer er en meget krevende øvelse med en uendelig rekke av kombinasjoner. Vi stiller ikke spørsmål ved nytten av å utvikle analyseteknikker, men vi spør om hvor avgjørende de bør være for å sikre samordning og bestemme fordeling av investeringsrammene mellom to etater på nasjonalt nivå. Kanskje er den norske tilnæringsmåten, med analyser av korridorer og knutepunkter, et bedre startpunkt for å fremme samordning og legge til rette for å bytte tiltak i en sektor med mer effektive tiltak i en annen.

5.4 Rollen og deltakelsen til det regionale nivået

I både Sverige og Norge er det en ambisjon om å trekke de lokale beslutningssystemene tettere inn i den nasjonale innretningsplanleggingen. En viktig del er så langt som mulig å ivareta lokale prioriteringer i den nasjonale transportplanleggingen. I tillegg har fylkeskommunene/länene og kommunene ansvaret for flere virkemidler med betydning for transportsektoren, som parkeringspolitikk, vegprising og kollektivtransport.

De viktigste forskjellene mellom Norge og Sverige er *hvem* som fikk ansvaret for å utarbeide de regionale eller fylkesvise innspillene til den nasjonale prosessen, og hvilken *funksjon* disse innspillene hadde.

I Norge var det etatene som skulle lage de lokale eller fylkesvise innspillene. Etatenes regionledd, under ledelse av vegkontoret, skulle trekke med fylkeskommunen og fylkesmannsembetet i arbeidet med de fylkesvise utfordringsdokumentene.

I Sverige gikk ikke oppdraget til etatene, men til länsstyrelsen, som er en del av statsforvaltningen (tilsvarende fylkesmannens kontor i Norge). I tillegg har Sverige en rekke forsøksregioner, hvor flere ansvarsområder som ellers ligger til den lokale statsforvaltningen, er overført til et folkevalgt regionråd. I disse länene gikk oppdraget til regionene – det som i Norge ville ligne mest på fylkeskommunene. Etatenes regionale ledd bidro med underlagsmateriale og deltok i en forberedende samordningsgruppe i länene.

De fylkesvise utfordringsdokumentene i Norge ble i liten grad brukt i det tverretatlige planarbeidet, selv om etatene hver for seg sørger for noenlunde samsvar mellom prioriteringene fra egne regionale organisasjonsledd og de nasjonale prioriteringene. Vegkontorene gir innspill til Vegdirektoratet, Kystverket bruker mye av de samme folkene til både den lokal og den sentrale planleggingen, i Jernbaneverket er mye av planansvaret lagt til regionene. For Luftfartsverkets del er fylkesnivået av mindre interesse.

I Norge førte arbeidet med de lokale utfordringsdokumentene til et tettere samarbeid mellom de fire etatene og fylkeskommunene. Jernbaneverket og Kystverket har mindre tradisjon for kontakt med fylkeskommunen enn det vegsida har. For disse etatene har NTP-prosessen betydd en forskjell i forhold til tidligere planrunder.

De fylkesvise prosessene la grunnlaget for en tverretatlig forståelse av utfordringene og dermed for avveininger og vurderinger på tvers av sektorene i det enkelte fylket. Men de har nok i mindre grad bidratt til et bedre samsvar mellom regionale og nasjonale prioriteringer enn det tidligere planrunder har. De nasjonale etatene har ikke trukket direkte på utfordringsdokumentene i sitt tverretatlig samarbeid om de alternative innretningene.

I og med at länene skulle lage den ene innretning i Sverige, kom deres prioriteringer direkte til uttrykk i den nasjonale innretningsplanleggingen. Det var imidlertid liten kobling mellom det regionale innretningsarbeidet og det arbeidet som skjedde sentralt med den samfunnsøkonomiske innretningen og innretningen for miljø- og trafikksikkerhet.

Innretningen for regional utvikling i Sverige gir altså uttrykk for regionenes og länenes egne prioriteringer. I Norge ble alle innretningene bygd opp av den samme gruppa, men uten særlig vekt på innspillene fra fylkene (ut over den konsistensen etatene hver for seg sørger for i anbefalt strategi). Dermed har denne klart forskjellige måten å organisere det regionale eller fylkesvise arbeidet på, gitt den samme erfaringen både i Sverige og i Norge: Det var vanskelig å få til en god kobling mellom de regionale prioriteringene og den nasjonale innretningsplanleggingen.

Denne erfaringen kan skyldes at lokale beslutningstakerne og etatsledd opplever innretningsplanleggingen som en teoretisk eksersis som i liten grad har noe med dem å gjøre. Dette er felles for både Sverige og Norge²⁸.

I Sverige var forskjellen mellom den nasjonale og den regionale tilnæringsmåten påfallende. I regionene var planleggerne opptatt av å løse konkrete problemer. De var orientert mot konkrete prosjekter og avgrensede geografiske områder. De skal få fram gods, utbedre knutepunkter og løse opp i flaskehalsen. De forholdt seg ikke til virkningsberegninger, enten det er i form av netto nåverdikvote eller konkrete måleparametere. Det var ikke den nasjonale innretningsplanleggingen som var det mest sentrale. Det er handlingsprogrammene (eller ”åtgärdsplaneringen”) de ventet på.

Den norske korridorutredningen hadde også en noe mer konkrete tilnæringsmåte enn det nasjonale innretningsarbeidet. Den norske nasjonale planleggingen og arbeidet med innretningene kommer i en slags mellomposisjon, mens det svenske innretningsarbeidet på nasjonalt nivå var klart minst rettet mot konkrete problemstillinger. Det kan synes som at et mer konkret perspektiv innenfor mer avgrensede geografiske områder legger mer til rette for å se konkrete samordningsgevinster enn når planleggingen skjer med et nasjonalt perspektiv og prosjektene er fullstendig anonymisert gjennom modellberegninger.

Utfordringen er å utnytte fordelene som den mer avgrenset og konkret planlegging kan tilføre den nasjonale planleggingen, uten å miste det overordnede perspektivet av syne. Å knytte regionene eller fylkene til utredninger som for eksempel korridorutredningen, kan være en farbar veg. Et større regionalt planleggingsansvar, kombinert med klare nasjonale politiske føringer, kan være en løsning. For den neste norske rulleringen blir det en utfordring å knytte de strategiske areal- og transportplanene som storbyområdene skal arbeide med²⁹, til den nasjonale planleggingen til etatene.

Erfaringene fra Sverige kan tyde på at man lettere oppnår at infrastruktur blir sett i sammenheng med andre politiske prioriteringer – for eksempel næringsutvikling og drift av kollektivtransport – når ansvaret for arbeidet med transportplanen blir lagt til det organet som også har planansvaret for disse områdene. Vårt materiale er imidlertid for tynt til å trekke generelle konklusjoner på dette punktet. Det mest førende for planleggingen og prioriteringene er uansett hva som ble gjort *forrige* gang, uavhengig av om det er den lokale statsadministrasjonen (länsstyrelsen) eller et folkevalgte organ (regionene) som har ansvaret for den lokale prosessen.

I den svenske planleggingen har man nok ment at den tradisjonelle planleggingen, der man tar utgangspunkt i konkrete prosjekter og problemer ute i marken, fører til ulønnsomme investeringer og feil ressursallokering. Innretningsplanleggingen, med klare mål, delmål og etappemål og med samfunnsøkonomisk effektivitet som rettesnor, skulle gi en annen og mer ”rasjonell” planlegging. Men virkningene av den regionale innretningen skiller seg lite fra den samfunnsøkonomiske, til tross for at prioriteringene og prosjektene som ligger til grunn, er forskjellige. Noe av

²⁸ I Norge har vi snakket med fylkespolitikere og i Sverige med representanter for administrasjonen. Det er derfor ikke helt sammenlignbart.

²⁹ Samferdselsdepartementet og Fiskeridepartementet (11.06.2001): ”Retningslinje 1 for transportetatenes arbeid med Nasjonal transportplan 2006-2015”.

avviket skyldes at storbyprosjektene er inne i den regionale innretningen, men er utelatt i de to andre. Men de beregnede effektene av de to måtene å planlegge på, er altså ikke veldig forskjellige.

Dette bør gi grunn til å tenke gjennom den planleggingsformen som man holder fram som ideal. Det er ikke gitt at den strategiske innretningsplanleggingen er den mest effektive planleggingsformen. Det sørger i alle fall ikke i seg selv til konsistens på tvers av transportformene og langs dimensjonen lokalt/regionalt – nasjonalt.

5.5 Anbefalinger

På grunnlag av disse funnene er våre anbefalinger for den norske planleggingen:

1. **Baser etatenes planlegging på klarere og mer konsistente mål:** Klarere målformuleringer er en forutsetning for at mål- og resultatstyring kan fungere. Målene bør være styrende for tiltakssammensetningen. Klarere målformuleringer er en forutsetning for å kunne etterprøve resultatene. Forholdet mellom operasjonaliserte mål, beregnede virkninger og systematisk etterprøving av den faktiske måloppnåelsen, er grunnlaget for å kunne justere målene eller eventuelt dempe virkemiddelbruken hvis målene nås med klar margin. Mål som ikke nås, bør føre til økt innsats eller til at målet nedjusteres. Klarere målformuleringer og systematisk etterprøving vil legge økt press på å klargjøre beslutningsgrunnlaget og avdekke de ulike virkemidlenes effektivitet.

Det må sikre bedre konsistens mellom de målene sektoren skal fremme og de virkemidlene det åpnes for at planleggingen kan inkludere. I den grad det varierer mellom transportformene, må det komme fram.

Det er viktig å skille mellom hvilke sikkerhets- eller miljøkrav som er forutsetninger uansett hvilke mål som skal maksimeres (eks inngrep i sårbar/vernet natur), og hvilke miljø- eller sikkerhetsmål infrastrukturtiltak i seg selv skal bidra til å realisere.

2. **Legg økt vekt på at plan- og beslutningsgrunnlaget skal være åpent og kritisk:** Man bør gjennomføre egne analyser a la strategiske områder som man har erfaring med i Sverige, der hensikten er å finne fram til en mest mulig optimal sammensetning av tiltak i forhold til de mål og delmål som er satt. Dette bør være på områder som er avgjørende for prioriteringene mellom tiltakskategorier. Eksempler på dette er nivået på drift og vedlikehold, trafiksikkerhetstiltak, påvirkning av reisemiddelfordelingen i storbyer, infrastrukturens betydning for utvikling av næringslivet i distriktene osv. Slike analyser kan være svært nyttig informasjon også for politiske beslutningstakere. Analysene bør også kunne danne grunnlag for en vurdering av hvor langt man skal gå i formuleringen av de målsettingene som danner utgangspunktet for hvilke alternative innretninger som skal analyseres. Disse utredningene bør gjøres før det tyngste planarbeidet foregår, og være innspill til og grunnlag for det arbeidet etatene etterpå skal gjøre i NTP. Arbeidet må forankres i etatene for å sikre at det blir et reelt grunnlag for planarbeidet. Det bør derfor gjennomføres av representanter for flere etater, eventuelt med støtte fra uavhengige faglige miljøer.

3. **Alternative innretninger og anbefalt strategi:** Anbefalt strategi bør arbeides fram i fellesskap mellom etatene, men med mulighet for dissenser. Man må sikre at samordning og felles prioriteringer også preger dette arbeidet og ikke bare det som dreier seg om andre virkemidler enn det etatene rår over. De alternative innretningene må være reelle og være en integrert del av etatenes planarbeid for at de skal kunne illustrere faktiske handlingsalternativer og ulike sammensetninger av tiltak. For å oppnå dette kan man ta utgangspunkt i den anbefalte strategien og viser hvordan *den* kan vris slik at den i større grad oppfyller ulike delmål for transportpolitikken. Det sikrer sammenheng mellom den anbefalte strategien og innretningene. Hvilke delmål de alternative innretningene skal maksimere, bør avhenge av politiske målformuleringer og eventuelt resultatene fra enkelte av de strategiske områdene.
Etatene bør ikke pålegges å fordele ressursene mellom seg, men bør ha mulighet til det – hvis de på faglig grunnlag kommer fram til at måloppnåelsen vil være høyere med en annen ressursallokering.
4. **Behold hovedtrekkene i organiseringen:** Man bør bygge videre på den organiseringen av arbeidet som var lagt ved denne planrunden. Dette sikret at etatene sto for planforslaget. Så lenge etatene har ulik kompetanse og erfaringsgrunnlag for denne formen for planlegging, bør ansvaret og koordineringen fremdeles ligge i Vegdirektoratet. Sekretariatet bør bestå av representanter fra alle etatene og etatene må sette av ressurser internt til planarbeidet.
Vi vil ikke anbefale at det etableres en egen etat utenfor transportetatene med ansvar i planleggingen. Uavhengig kompetanse bør trekkes inn gjennom for eksempel en fast faglig ekspertgruppe med eget mandat.
5. **Trekk det regionale nivået mer aktivt inn i selve den nasjonale planleggingen:** Utfordringen er å få til en bedre sammenheng mellom planer og prioriteringer hos de regionale folkevalgte organene og det planarbeidet som skjer i etatene. Dette gjelder forholdet mellom fylkenes samferdselsplaner og etatenes planarbeid og det gjelder koblingen mellom transportpolitikken på den ene siden og arealplanlegging og næringsutvikling på den andre. De regionale prioriteringene bør mer systematisk inn i det tverretatlige planarbeidet enn det som skjedde med de fylkesvise utfordringsdokumentene. De regionale etatsleddene bør komme med innspill både til fylkeskommunenes planprosesser og til etatenes nasjonale planlegging.
Man bør også vurdere om man i det nasjonale tverrsektorielle planarbeidet på en bedre måte kan utnytte den konkrete tilnæringsmåten de regionale myndigheter og folkevalgte organ har til utfordringene i transportpolitikken og til samordningstiltak mellom transportformene. Hvis man fra regionalt hold skal gjøre utredninger av samme type som Nasjonalt transportnett, bør man vurdere å bruke fylkeskommunene direkte i dette arbeidet. Man må ta i akt variasjonene i konkurranseflater og samordningsmuligheter, der storbyområdene står i en særstilling. Egne strategiske areal- og transportanalyser i storbyområdene kan vise seg fruktbart så fremt dette knyttes opp til det konkrete planarbeidet etatene skal gjøre i neste fase (2002 –2003)

6 Referanser

- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland (1991)
Teorier om samfunnsplanlegging, Universitetsforlaget, Oslo.
- Banfield Ec, (1959)
Ends and Means in Planning, i A Faludi (red) 1973
A Reader in Planning Theory, Oxford.
- Larsen, Odd og Rekdal, Jens (2000)
Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen. Oslo,
Transportøkonomisk institutt. TØI-notat 1154/2000.
- Lauridsen, Henning (2000)
Strategic Transport Planning and Evaluation. The Scandinavian Experience.
Oslo, Transportøkonomisk institutt. Working Report 1177/2000.
- Lauridsen, Henning og Inger-Anne Ravlum (2000)
Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen.
Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 469/2000.
- Lauridsen, Henning et al (1995)
Strategisk vegplanlegging. Oppsummering av erfaringer med strategisk planlegging. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI raport 316/1995.
- Lerstang, Tor, Assum, Terje, Lian, Jon Inge og Ravlum, Inger-Anne (1998)
Evaluering av vegkontorenes organisering.
Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 396/1998.
- Ravlum, Inger-Anne (2000)
Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatens samarbeid om Nasjonal transportplan 2002 –2011.
Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport488/2000.
- Ravlum, Inger-Anne og Morten Stenstadvold (1997)
Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
TØI rapport 374/1997,
- Scott, W Richard (1987)
Organizations: Rational, Natural and Open Systems, Prentice-Hall
International Editions, New Jersey
- Stenstadvold, Morten og Tor Lerstang (1999)
Nasjonal transportplan 2002-2011 Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokument. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1138/1999.

Stenstadvold, Morten (2000)

Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Fylkenes behandling av etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo, Transportøkonomisk institutt. Arbeidsdokument TR/0940/2000.

Offentlige dokumenter:

Banverket (1999)

Banverkets synspunkter på SIKA rapport 1998:8. Lagesanalys, Järnveg og Samhälle

Finans- og Tolldepartementet (1996)

Langtidsprogrammet 1998-2001, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet (1998)

Retningslinje 1 for etatenes arbeid med nasjonal transportplan 2002-2011, Oslo

Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet (1998)

Retningslinje 2 for etatenes arbeid med nasjonal transportplan 2002-2011, Oslo

Fiskeridepartementet og Samferdselsdepartementet (2000)

Stortingsmelding nr. 46 (1999-2000): Nasjonal transportplan, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens Vegvesen (1999)

Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011, Sekretariat for Nasjonal transportplan 2002-2011, Oslo

Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens Vegvesen (1999)

Nasjonal transportplan 2002-2011. Utfordringsdokument

Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens Vegvesen (1999)

Nasjonal transportplan 2002-2011. Nasjonalt transportnett

Kommunikasjonsdepartementet (1998)

Proposition 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling, Riksdagens tryckeriexpedition, Stockholm

NoU 1989:5

En bedre organisert stat, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

NoU 1993:23

Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

Näringsdepartementet (1999)

Uppdrag att genomföra strategiska analyser av åtgärder inom transportsektorn inför planeringsperioden 2002-2011, Stockholm

Näringsdepartementet (1999)

Uppdrag att genomföra strategiska analyser av åtgärder inom transportsektorn inför planeringsperioden 2002-2011, Stockholm

Riksrevisionsverket (1997)

Vägverkets, Banverkets och länenes förslag till infrastrukturinvesteringar åren 1998-2007 – En kvalitetsbedömning av beslutsunderlaget. RRV, Stockholm

Samferdselsdepartementet (1994)

St. meld. nr. 41 Nytt overordnet styringssystem for Statens vegvesen, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

Samferdselsdepartementet (1997)

St. meld. nr 37 Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007, Statens forvaltningstjeneste, Oslo

SAMPLAN (1999)

Strategisk analys. Sluttrapportering av regjeringsoppdrag om innretningen av infrastrukturplaneringen for perioden 2002-2011. Rapport 1992:2, Stockholm

SIKA (2001): Hjemmeside: www.sika-institute.se

SOU 1997:35

Ny kurs i trafikpolitiken, Stockholm

SAMPLAN (1999)

Strategisk område: Strategisk analys. Underlagsrapport til Samplan om Havnestruktur och Sjöfart - arbetsgruppe för det strategiska området hamnstruktur och sjöfart, juni 1999 Stockholm

Vägverket (1999)

Renmissvar "Lägesanalys", Enheten för planering av vägtransportsystemet, Borlänge