

# Strategisk transportplanlegging i Norge og Sverige

## Evaluering av planprosessen

Henning Lauridsen og Inger-Anne Ravlum  
Transportøkonomisk institutt

### 1 Bakgrunn

Arbeidet med helhetlig strategisk transportplanlegging på nasjonalt nivå for perioden 2002 - 2011 pågår parallelt i Norge (Nasjonal transportplan - NTP) og Sverige (Strategisk analyse i innretningsplanleggingen). Opplegget for planleggingen er omtrent lik i de to land. Det bygger på at transportetatene med utgangspunkt i ulike sentrale mål utarbeider noen alternative strategiske innretninger som skal illustrere det politiske handlingsrommet. Etter at etatene har beregnet virkningene av de ulike innretninger og utarbeidet et felles plandokument, lager sektordepartementet en melding/proposisjon til Stortinget/Riksdagen som grunnlag for den politiske beslutningen om strategi. Etatenes plandokument ble fremlagt på slutten av 1999 og departementene i begge land gjør nå ferdig sine innspill til den politiske behandlingen.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har evaluert planprosessen i den strategiske analysen i Sverige (Lauridsen og Ravlum, 2000) og enkelte sentrale elementer i planleggingen (Larsen og Rekdal, 2000). Instituttet avslutter om kort tid en tilsvarende evaluering av prosessen på sentralt nivå i Norge. Den norske evalueringen på regionalt nivå ble gjennomført i fjor (Stenstadvold og Lerstang, 1999).

#### Planleggingen og evalueringen i Sverige

Statens Institut för KommunikationsAnalys (SIKA), Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket og Vägverket, ble gjennom en regjeringsbeslutning av 6. mai 1999, bedt om i fellesskap å gjennomføre en nasjonal strategisk analyse om innretning av infrastrukturen for 2002 – 2011. Arbeidet munnet høsten 1999 ut i en felles rapport: Strategisk analys. Sluttrapportering av regeringsoppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002 – 2011. (SAMPLAN Rapport 1999:2) som danner underlag for den svenske regjeringens proposisjon til Riksdagen.

I følge regjeringsbeslutningen skulle den nasjonale strategiske analysen fra SIKA og transportetatene inneholde tre ulike strategiske innretningsalternativer: Det samfunnsøkonomiske alternativet, Trafikksikkerhets- og miljøalternativet og et alternativ for Regional utvikling. I tillegg skulle tolv såkalte strategiske områder analyseres. Resultatene fra disse tolv områdene skulle utgjøre et viktig underlag for de tre innretningsalternativene i den nasjonale strategiske analysen.

Länsstyrelsene og regionale selvstyreorgan fikk i oppdrag å vurdere hvilke tiltak som har størst betydning for regional utvikling og tilvekst i lokalt og regionalt næringsliv. Dette skulle

i sin tur utgjøre grunnlaget for det alternativet som kalles Regional utvikling. Evalueringen som er gjennomført i Sverige har omfattet tre elementer, nemlig: Planprosessen i den strategiske analysen, de spesielle analysene av de strategiske områdene og beslutningsunderlaget for tiltak.

### **Planleggingen og evalueringen i Norge**

Stortinget besluttet våren 1997 at det skulle utarbeides en felles Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011. NTP skal erstatte de tidligere etatsvise langtidsplanene. Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen står som ansvarlige for den strategiske transportplanleggingen. De fire transportetater utarbeidet høsten 1999 en felles planrapport: Forslag til Nasjonal transportplan 2002 - 2011. (Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen, 1999) som danner grunnlag for den Stortingsmelding som nå utarbeides.

Den strategiske analysen i Norge har omfattet fire alternative strategiske innretninger: Fremkommelighetsinnretningen, Distriktsinnretningen, Sikkerhetsinnretningen og Miljøinnretningen. Til slutt i arbeidet har de fire etater utarbeidet en anbefalt strategi. Alle fire innretninger og den anbefalte strategi er utviklet på sentralt nivå. Arbeidet på regionalt nivå har vært begrenset, men som et ledd i NTP ble det i imidlertid i 1998 utarbeidet egne utfordringsdokumenter i alle fylkene.

TØI's evaluering i Norge har omfattet prosessen med de fylkesvise utfordringsdokumenter og den sentrale prosessen med innretningene og anbefalt strategi. Den første evalueringen ble avsluttet i fjor og omtales i dette paperet. Evalueringen av den sentrale prosessen er ennå ikke sluttrapportert og omtales bare generelt i paperet.

## **2 Problemstillinger, metode og tilnæringsmåte**

Evalueringen av den svenske innretningsplanleggingen fokuserer på på følgende tre problemstillinger:

- 1) Er planprosessen organisert slik at den fremmer helhetlig planlegging og avveining mellom ulike tiltak på tvers av transportformene og er innholdet i prosessen slik at den legger til rette for å nå de transportpolitiske målene?
- 2) I hvilken grad er det tatt hensyn til resultatene fra analysene av de strategiske områder når innretningene utformes og tiltakene hentes frem?
- 3) I hvilken grad er det tatt hensyn til forskjeller mellom de tre innretningene når tiltakene hentes frem og når tiltakspakkene syes sammen, og hvordan er kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretatt?

For å belyse problemstillingene, er det gjennomført intervjuer med både deltakere i planleggingsprosessen på sentralt nivå og med regionale representanter fra Dalarna og Skåne, i alt 22 nøkkelpersoner. Intervjuene er gjennomført etter et semistrukturert opplegg med intervjuguide omfattende vel 50 spørsmål. Siktemålet har vært å beskrive hvordan aktørene selv oppfatter prosessen. Et og samme hendelsesforløp kan oppfattes og tolkes forskjellig av ulike aktører. Vi har ikke vært opptatt av å finne ut hva som er "rett eller galt", men å

beskrive et mønster i aktørenes fremstilling og ut fra det søke å forklare hva som kan ha bidratt til at prosessen utviklet seg slik den gjorde.

Evaluering av prosessen med de fylkesvise utfordringsdokumenter i Norge har omfattet en rekke problemstillinger. De viktigste i denne sammenheng er erfaringer med organisering av prosessen, samarbeidsrelasjoner i prosessen, og erfaringer med politisk behandling av utfordringsdokumentet. Datainnsamlingen er gjennomført i tre fylker, nemlig Hordaland, Nordland og Vestfold. I alle fylkene er det gjennomført intervju med representanter for fylkeskommunen, de fire transportetater og fylkesmannen.

Bortsett fra evalueringen av prosessen med utfordringsdokumentet i fylkene i Norge har vi foreløpig ingen undersøkelser som viser i hvilken grad resultatene fra transportetatenes planleggingsprosess danner et relevant grunnlag for den etterfølgende politiske behandling og beslutning om strategi. Det vil imidlertid i Norge bli gjennomført en evaluering av den politiske prosessen knyttet til NTP. Det skal også nevnes at det i forrige planrunde ble gjennomført en studie knyttet til én av delsektorene, nemlig en evaluering av Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 - 2007 (Ravlum og Stenstadvold, 1997).

### **3 Resultater fra evalueringene**

#### ***3.1 Fremmer organiseringen av og innholdet i prosessen helhet?***

Vi har valgt å vurdere om prosessen i Sverige har vært preget av en helhetlig tilnærming ut fra fire perspektiver med økende ambisjonsnivå:

1. At samtlige transportverk deltar i den strategiske analysen.
2. At det gjøres vurderinger på tvers av transportformene.
3. At det foretas reelle prioriteringer på tvers av transportformene.
4. At man vurderer andre transportpolitiske virkemidler enn tiltak innen infrastrukturen og at effektene på hele transportsystemet er av interesse.

#### **Deltakelse i planleggingen**

Formelt har alle de fire transportetatene i Sverige deltatt i planleggingen. Prosessen på sentralt nivå beskrives ikke som helhetlig og tverrsektoriell av dem som har deltatt i arbeidet. Luftfartsverket og Sjøfartsverket har ikke engasjert seg nevneverdig ut over det å sikre at beskrivelsen av egen transportsektor er dekkende. Vägverket og Banverket har ikke engasjert seg i spørsmål som ikke har direkte betydning for dem selv. Mye av diskusjonen har skjedd bilateralt mellom SIKA og de enkelte etat, og ikke i den sentrale planleggingsgruppen som kollegium. SIKA oppfattes av samtlige som den "egentlig ansvarlige". Etatene har i liten grad bidratt med tekstforslag ut over det de direkte er blitt bedt om av SIKA, og i noen tilfeller heller ikke da.

På regionalt nivå har ansvaret i Sverige vært klart plassert hos länsstyrelsen eller regionen. De øvrige aktørene har sett på seg selv som bidragsytere og har lagt vekt på å ha et så godt samarbeidsforhold som mulig med den besluttsende myndigheten. Alle aktørene ønsket å understreke sitt eierforhold til produktet og prosessen. Det var i første rekke Vägverket og

Banverket som deltok i arbeidet. Sjøfartsverket og Luftfartsverket har i liten grad bidratt aktivt, men sjø- og lufttransportens betydning har likevel vært viktig for planleggerne.

I Norge har Statens vegvesen ledet og koordinert de fire transportetatens arbeid sentralt og regionalt. På regionalt nivå har det vært etablert egne prosjektgrupper i fylkene og deltagerne i disse har levert innspill til utfordringsdokumentet. Vegkontorene har tolket sin ledende rolle forskjellig i de studerte fylkene. Rollene varierer fra å oppfatte seg som en oppgavefordeler og koordinator til aktiv styring av innholdet i utfordringsdokumentet. Flere peker på at NTP prosessen burde vært ledet av en instans som hadde mindre interesser som ble berørt.

### **Vurderinger på tvers**

I prinsippet skulle beregningene av samfunnsøkonomisk nytte og de øvrige resultatene fra modellene for beregning av effekter gjøre det mulig å vurdere virkningene av tiltak innen forskjellige sektorer i forhold til hverandre i Sverige. Transportmodellene ble imidlertid ikke ferdige i tide til å gjøre dette for investeringsprosjektene. Man fant heller ikke grunn til å gjøre egne korridoranalyser og det kom lite ut av de såkalte integrerte tiltaksanalysene.

De to länenes vi har sett på i Sverige, har i stor grad selv definert hvordan regional utvikling skulle forstås og ut fra det identifisert konkrete transportproblemer. Det kan ha gjort det lettere å se transportformene i sammenheng. Den konkrete problem- og prosjekttilnærmingen i regionene gjør det naturlig å tenke i korridorer. Det kan ha gitt en mer helhetlig – om ikke overordnet eller analytisk – tilnærming til transportsystemet enn det man finner på sentralt hold. Det er tvilsomt om regionene har vurdert tiltakene basert på konkrete effektvurderinger.

### **Prioriteringer på tvers**

En fordeling av den økonomiske planrammen ut fra prinsippet om lik marginalnytte for samtlige tiltak, ville ha betydd at man foretok prioriteringer på tvers av transportformene på aggregert nivå i Sverige. Da modellene sviktet, valgte man heller å forhandle seg frem til en rammefordeling som ligger tett opp til den som gjelder i dag. Det ble altså ikke gjort en reell prioritering mellom tiltak i vei- og jernbanesektoren. De romslige økonomiske rammene i de to länenes vi har sett på, har ikke gjort det nødvendig med noen streng prioritering.

Også i Norge har det vært vanskelig å prioritere på tvers av transportformene. De fire alternative innretninger viste noe forskjellig prioritering mellom delsektorene, mens det anbefalte alternativ i etatenes plandokument bygget på uendret fordeling av økonomisk ramme delsektorene imellom. Etatene fremhever i plandokumentet at det ikke i dag finnes godt nok verktøy til å kunne prioritere på tvers.

### **Transportsystemet i helhet**

Den svenske sluttrapporten inneholder en stor mengde analyser av transportsektoren som helhet. Dette gjelder for eksempel analysen av utviklingen av transportsektoren, endringer i rammebetingelsene, følsomhetsanalyser og analyser av usikkerhet. De alternative innretningene er imidlertid i hovedsak bygd opp rundt tiltak og virkemidler som Banverket og Vägverket selv rår over. Man har for eksempel ikke sett på subsidier av kollektivtrafikk som et alternativt virkemiddel. Derimot har emnet vært diskutert i analysene av de strategiske

områder, spesielt trafikkikkerhet og storstaden og dens transporter. Også analysen av det strategiske området for havnestruktur og sjøfart favner bredere enn selve innretningsarbeidet.

### ***3.2 Tas det hensyn til resultatene fra analysene av de 12 strategiske områdene når innretningene utformes og tiltakene hentes frem?***

I Sverige ble det gjennomført særskilte analyser av 12 strategiske områder. Vi har spurt informantene om hvilke strategiske områder som har spilt en viktig rolle for arbeidet med innretningene. Ikke alle de 12 områdene trekkes frem eller kommenteres. Vårt materiale er derfor ikke uttømmende for alle de strategiske områdene, men gir et innblikk i hvordan enkelte av analysene oppfattes.

De strategiske områdene har i varierende grad innvirket på selve arbeidet med innretningene på sentralt nivå. På regionalt nivå har man knapt kjennskap til noen av analysene, med unntak av dem som deres representanter selv har deltatt i.

Analysen av de mer overgripende planleggingsforutsetningene (Scenarier for utvikling i omverden, Presisering av CO<sub>2</sub>-politikken, Etterspørsel etter gods- og persontransport) har spilt en viktig rolle som generell basis for innretningene. De viktigste innvendingene til disse analysene knyttes til bruken av dem: Hvorvidt det er klokt å legge en så høy CO<sub>2</sub>-avgift til grunn i trafikkikkerhets- og miljøinnretningene, og dersom det er kostnadseffektivt å bruke avgifter, burde det legges til grunn også i den samfunnsøkonomiske innretningen. I hovedsak synes det som at arbeidet med analysene har skjedd i samarbeid mellom transportetatene og at konklusjonene til tross for enkelte innvendinger, aksepteres og brukes direkte i arbeidet med innretningene.

I forbindelse med analysen av trafikkikkerhetstiltak har det vært en diskusjon om avveiningen mellom bruk av avgifter og hastighetsbegrensinger opp mot såkalte ”myke” tiltak. Likevel har analysen spilt en viktig rolle for utformingen av trafikkikkerhets- og miljøinnretningen og for trafikkikkerhetstiltakene i både den samfunnsøkonomiske innretningen og i innretningen for trafikkikkerhet og miljø.

De to jernbaneutredningene Systemanalyser innen jernbanetransporten og Høyere hastighet for persontrafikk på jernbanen er utført av Banverket. Den tverrsektorielle arbeidsgruppen som ble satt ned for å utføre analysen, har fungert som en referansegruppe. De øvrige verkene og SIKKA stiller spørsmål ved konklusjonene og påpeker at prosessen ikke har vært transparent. Analysen har spilt en viktig rolle for Banverket, men det er tvilsomt om den har spilt en viktig rolle for den felles innretningsplanleggingen.

De aller fleste er meget tilfreds med analysen av havnestruktur og sjøfart. Likevel har den ikke hatt innvirkning på utformingen av innretningene. Analysen av dimensjonering av drift og vedlikehold danner grunnlaget for nivået på drift og vedlikehold i den samfunnsøkonomiske innretningen. Mange har likevel sine tvil om den er basert på et godt nok faglig grunnlag.

### ***3.3        Tas det hensyn til forskjeller mellom de tre innretningene når tiltakene hentes frem og når tiltakspakkene syes sammen, og hvordan er kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretatt?***

Ambisjonen i Sverige var å fordele den økonomiske rammen på de ulike tiltakskategoriene og på Banverket og Vägverket etter samfunnsøkonomiske vurderinger. Størst var ambisjonen knyttet til fordelingen av investeringsrammen. I og med at man ikke ble ferdig med å utvikle nye transportmodeller og beregningsverktøy for effektvurderinger, ble dette ikke mulig. På regionalt nivå er det ikke gjort samfunnsøkonomiske beregninger.

Man kan ta hensyn til forskjellene mellom innretningene på ulike måter:

- Legge ulike planleggingsforutsetninger (eks avgifter) til grunn slik at effektene av tiltakene påvirkes, for eksempel gjennom lavere trafikkvekst.
- Lete etter de tiltakene som mest effektivt bidrar til å oppfylle målene i de ulike innretningene.
- Designe de enkelte tiltakene forskjellig slik at de får en utforming som er skreddersydd for det overordnede målet for de enkelte innretningene (eks midtrekkverk når prosjektet inngår i en innretning, og uten slik utforming når det inngår i en annen).

#### **Ulike planleggingsforutsetninger**

Forutsetningene om CO<sub>2</sub>-avgift og hastighetsreduksjoner samt bruken av skyggepriser i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen, gjør at denne innretningen får en noe annen sammensetning av tiltak enn den samfunnsøkonomiske innretningen.

#### **Mest effektive tiltak**

Transportetatene har ikke eksplisitt lett etter de investeringstiltakene som først og fremst bidrar til å nå målene om trafikksikkerhet og miljø. Det er stort sammenfall mellom de investeringsprosjekter som inngår i det samfunnsøkonomiske alternativet og de som inngår i trafikksikkerhets- og miljøalternativet, men rangeringen kan variere. Den regionale innretningen består av flere prosjekter som ikke inngår i de øvrige innretningene. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at denne innretningen i større grad enn de andre inneholder prosjekter og tiltak som er spesielt plukket ut for å oppfylle målsettingen ved innretningen. Länene har i stor grad prioritert de samme prosjektene som i forrige planleggingsrunde, selv om målsettingen for innretningen er endret siden sist.

#### **Egen design**

Designen på de enkelte prosjektene i Sverige er fast og varierer ikke etter hvilken innretning de inngår i. Det er imidlertid lagt mer vekt på særskilte miljø- og trafikksikkerhetstiltak i innretningen for trafikksikkerhet og miljø og mindre vekt på drift og vedlikehold i den regionale innretningen, sammenlignet med den samfunnsøkonomiske innretningen.

## Oppsummering

Alt i alt tyder det svenske materialet på at transportetatene og länene henter frem de prosjektene de har liggende og som de også under andre omstendigheter ville ha prioritert. Hvis man ser bort fra CO<sub>2</sub>-avgiften og hastighetsbegrensningen i trafikksikkerhets- og miljøinnretningen, går forskjellen mellom innretningene hovedsakelig på vektleggingen av de ulike tiltakskategoriene, og til en viss grad på rekkefølgen i prioriteringen av investeringsprosjekter. Motivasjonen for denne variasjonen er søkt i samfunnsøkonomiske nyttevurderinger. En nærliggende konklusjon er likevel at innretninger kommer og går, men prosjekter består.

### 3.4 *Hva kan ha bidratt til at prosessen ble som den ble?*

Vi har antatt at tre kategorier av variable kan ha påvirket prosessen og utfallet:

- Retningslinjer og oppdrag (bakenforliggende variabel)
- Aktørenes fortolkning av oppdrag og retningslinjer, kunnskapsgrunnlaget og aktørenes fortolkning av det, organisering av prosessen og aktørenes tilpasning (uavhengige variabler)
- Kjennetegn ved institusjonene (mellomliggende variabel)

#### **Retningslinjer og oppdrag**

Retningslinjene for infrastrukturplanleggingen i Sverige slik de er fastlagt i proposisjonen fra regjeringen og oppdraget fra regjeringen av 6. mai 1999, har naturlig nok hatt en stor innvirkning på planarbeidet. Retningslinjene og oppdraget åpner imidlertid for tolkninger og aktørene har åpenbart hatt noe ulike syn på sentrale deler av det arbeidet de skulle gjøre.

#### **Fortolkning av oppdrag og retningslinjer**

Transportetatene og SIKKA har hatt omfattende diskusjoner om hvordan de svenske transportpolitiske målene skal tolkes og hvordan man skal forholde seg til de delmålene som ikke er spesifisert i form av etappemål. Samtidig var det noe uenighet om hvordan man skal omsette kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet i den konkrete utformingen av innretningene. Denne uenigheten smettet over på en diskusjon om hvilke tiltak som skulle tas med i de alternative innretningene. Dette gjelder særlig hvilke tiltak som best kan oppfylle målet om langsiktig bærekraftig utvikling (hållbar utveckling) og målet for trafikksikkerhet. Denne uenigheten var en viktig grunn til at både Banverket og Vägverket i særuttalelser til sluttrapporten tok avstand fra oppbyggingen av innretningen for trafikksikkerhet og miljø. Vägverket opplevde også at man i liten grad spurte om hvilke problemer tiltakene skulle løse, bare om løsningene var lønnsomme. Uenigheten om tolkningen av målene varte helt til det siste og var antakelig lite gunstig for resultatet av prosessen og det generelle

samarbeidsklimaet. Særlig Banverket opplevde at deres meninger og interesser i liten grad ble ivaretatt.

Proessen i Dalarna og Skåne ble fremstilt som harmonisk, uten store motsetninger. Måten länet/regionen utviklet og definerte målet for innretningen på, kan ha bidratt til en felles problemforståelse og målfortolkning. Flere påpekte også at det er først når man kommer til den konkrete tiltaksplanleggingen og til de konkrete prosjektene, at den reelle prioriteringen skjer. Dermed kan man bedre leve med at egne primærstandpunkter ikke gjenspeiles fullt ut, og konfliktene kan utsettes til ”neste omgang”.

I det fylkesvise arbeidet i Norge er transportetatene relativt samstemte om at arbeidet enten har styrket eksisterende samarbeidsrelasjoner eller at det har bidratt til å etablere nye slike relasjoner. Statens vegvesen og Jernbaneverket har både styrket samarbeid og etablert samarbeid på nye områder. Kystverket og Luftfartsverket har også kommet mer på banen som samarbeidsparter i fylkene. Selv om det forekom uenigheter underveis, var det et begrenset antall situasjoner som aktørene ville karakterisere som konfliktfylte under selve arbeidet. Statens vegvesen var tildelt en ledende og koordinerende rolle i arbeidet. Utøvelsen av lederrollen ble i hovedsak vurdert som rimelig.

### **Kunnskapsgrunnlaget og fortolkningen av dette**

Parallelt med analyser av strategiske områder var det i Sverige, under ledelse av SIKa, innledet en betydelig satsing på å utvikle bedre strategiske transportmodeller som kunne kobles til et verktøy for beregning av virkninger av tiltak. Transportmodellene og resultatet fra de strategiske områdene skulle til sammen danne et viktig kunnskapsgrunnlag ved oppbyggingen av de alternative innretningene.

Flere av informantene understreket at modellarbeidet tok oppmerksomhet bort fra andre oppgaver og tilnæringsmåter som kunne ha vært interessante for plangruppene. Det må også være et paradoks at så mye tid og ressurser ble brukt til effekt- og lønnsomhetsberegning av investeringsprosjekter, en tiltakskategori som i Sverige utgjør en forholdsvis begrenset andel av de totale kostnader, mens beslutningsgrunnlaget for drift og vedlikehold, som utgjør den mest kostnadskrevende tiltakskategori, stort sett ble ansett som lite faglig overbevisende.

Allerede i sin høringsuttalelse til tilstandsrapporten, som gikk forut for den strategiske analysen, var Banverket kritiske til at det ville være mulig å utvikle nye modeller parallelt med arbeidet med de strategiske områdene. Samtidig var de nye modellene særlig viktige for å kunne beregne lønnsomheten av jernbaneinvesteringer. Banverkets medarbeidere, som la ned et betydelig arbeid med modellene, opplevde modellarbeidet som svært krevende og at det var belastende at ansvaret for at arbeidet ikke førte frem, til dels ble lagt på dem.

### **Organisering av prosessen og aktørenes tilpasning**

Det har vært et meget stort tidspress i arbeidet, kombinert med høye ambisjoner om å levere et faglig godt underbygd materiale. I Sverige var flere av de tolv strategiske områdene ikke ferdige før like før rapporten skulle ferdigstilles. Modellene var ikke operasjonelle da rapporten ble avlevert. Det kan også synes som at noe bedre tid kunne ha gjort det mulig å få en bedre avklaring på spørsmål det var uenighet om.



Med unntak av tidspresset, er det ikke formelle organisatoriske deler ved den svenske prosessen som trekkes frem som problematisk. Det kan imidlertid se ut som at den sentrale planleggingsgruppen har manglet legitimitet og autoritet i forhold til de beslutninger som ble tatt underveis. Det hevdes at det oppsto uenighet om hvilke beslutninger som faktisk ble tatt. Det kan også se ut som at en del uenighet reelt sett ikke ble ryddet av veien, men løst ved at en av partene "ga etter". Dette har antakelig bidratt til at etatene i mindre grad enn SIKA følte et eierforhold til prosessen og produktet. Så å si alle definerte prosessen og resultatet som hovedsakelig å tilhøre SIKA. Det var SIKA som drev frem prosessen, som skrev rapporten og som fungerte som en slags "overdommer" ved uenighet.

SIKA og de fire transportetatene ser ut til å ha valgt ulike strategier og ulike tilpasninger til prosessen:

- Luftfartsverket og Sjøfartsverket valgte en passiv tilskuerrolle i arbeidet med de alternative innretningene. De har ut fra de fleste kriterier sittet på sidelinjen. Deres ambisjon har vært at luftfartens og sjøfartens betydning for det totale transportsystemet kom klart frem og ble behandlet på en anstendig måte. Ellers oppfattet disse to verkene andre beslutningsarenaer – og særlig den regionale tiltaksplanleggingen – som mye viktigere for seg enn den strategiske analysen. De stilte spørsmål ved om kostnadene ved deres deltakelse sto i forhold til nytten.
- Banverket valgte en tilbaketrekkningsstrategi. Den interne forankringen ble holdt på et minimum og toppledelsen unnlot å involvere seg. Det var denne etaten som ble rammet hardest av modellproblemene, og den fikk ikke frem det underlagsmaterialet den ble bedt om. Den tok sjelden initiativ – slik andre oppfattet det. Selv mente de at de ikke fikk gjennomslag for sitt syn på måten å legge opp arbeidet på og for en alternativ oppbygging av innretningene. De "ga opp" og kom i en slags forsvarsposisjon.
- Vägverket deltok i prosessen med en slags "byråkratisk korrekt" tilnærming. De leverte mer underlagsmateriale, hadde færre konflikter med SIKA sammenlignet med Banverket, og forankret prosessen både internt og i forhold til toppledelsen. Vägverket hadde også visse problemer med enkelte sider ved oppbyggingen av innretningen – særlig trafiksikkerhets- og miljøinnretningen - men ikke på langt nær like grunnleggende og prinsipielle problemer som Banverket. Samtidig hadde nok Vägverket den oppfatning at de ville komme styrket ut av en strategisk analyse, sammenlignet med Banverket.
- SIKA har vært i en slags angrepsposisjon og har sett sin oppgave som å klargjøre og kartlegge grunnlaget for verkens prioritinger og policy. Denne rollen må nødvendigvis føre til en viss institusjonell motsetning mellom SIKA og transportetatene.

### **Kjennetegn ved aktørene**

Vi kan bare antyde noen forklaringer på at aktørene i Sverige har innrettet seg på den måten de har gjort. Noen av disse forklaringene er også trukket frem av informantene:

- Ulike rammebetingelser: Sjøfartsverket og Luftfartsverket er såkalte egenfinansierte virksomheter. Deres investeringsprosjekter og øvrig aktivitet påvirkes ikke av de økonomiske rammene for innretningsplanleggingen. Dermed er det heller ikke store interesser som står på spill.

- Ulik kompetanse og erfaring: Banverket og deres ansatte har mindre erfaring med og kompetanse til denne typen planlegging enn Vägverket. Banverkets planleggingsstab var i stor grad skiftet ut siden forrige planleggingsrunde, mens Vägverkets var mer stabil.
- Ulik organisasjonsstruktur og kultur: Vägverkets organisasjon er større og mer innrettet mot denne typen planlegging – også den delen av organisasjonen som ikke direkte er ansvarlig for arbeidet. Vägverket har en tradisjon for at plansaker skal forankres ute i organisasjonen og opp til toppledelsen. Det kan ha gitt en større tyngde for de som har representert Vägverket i samarbeidet.
- Ulike fortolkninger av egne politiske omgivelser: Det kan synes som at Vägverket i utgangspunktet opplevde sine politiske omgivelser som kritiske til etaten. Det kan ha bidratt til at de så innretningsplanleggingen som en mulighet for å forsvare sine interesser og sitt ansvarsområde. Hvis dette er riktig, ville Vägverket ha all interesse av å gå tungt inn i prosessen. Banverket syntes å være mer politisk ”trygge”. De har hatt økende budsjettammer over en periode og har kanskje ikke det samme behovet for å bruke innretningsplanleggingen som en anledning til å fremme sine interesser.

## 4 Oppsummering og diskusjon

Den strategiske transportplanleggingen i Sverige var basert på utforming av tre ulike innretningsalternativer. Innretningene ble laget på grunnlag av de definerte transportpolitiske målene, og samfunnøkonomiske vurderinger skulle legges til grunn. Evalueringen viser at det er klare svakheter ved prosessen i den planleggingen som ble gjennomført i etatenes regi. Man har hatt et høyt faglig ambisjonsnivå for planleggingen, men prosessen ble preget av sviktende kunnskapsgrunnlag og uenighet om kunnskapens kvalitet. Det er liten prioritering på tvers av trafikkslagene og samfunnøkonomiske vurderinger har i liten grad vært brukt til å hente frem tiltakene i de ulike innretningene. Organiseringen av prosessen har ikke i særlig grad fremmet samarbeid mellom aktørene, det var et klart tidspress under store deler av planleggingen og arbeidet har i svært begrenset grad vært preget av en helhetlig (tverrsektoriell) tilnærming.

I Norge har prosessen med utarbeidelse av fylkenes utfordringsdokument til NTP vært preget av tidspress og uklarheter i den lokale organisering av arbeidet. Arbeidet kom relativt kort når det gjelder målsettingen om helhetlige politiske prioriteringer og effektiv virkemiddelbruk innen sektoren. Fylkeskommunen og fylkesmannen har deltatt aktivt i arbeidet, men deres formelle rolle har vært noe uklar. Statens vegvesen har tolket sin lederolle noe forskjellig fra fylke til fylke, fra koordinering til aktiv styring av innholdet i dokumentet. Det kom frem en rekke forslag til endringer i organisering og planleggingen i sektoren.

Det regionale nivå er viktig for planleggingen. I Sverige ble dette nivået denne gangen trukket sterkere inn i planleggingen og la grunnlaget for ett av innretningsalternativene. Erfaringene med denne deltagelse var positiv og evalueringen tyder på at det regionale nivået i kanskje sterkere grad enn det nasjonale nivået får frem et helhetlig perspektiv som omfatter alle transportslag. Dette reiser spørsmålet om mer av planleggingen kunne skje på det regionale

nivået, i det minste i de tidligere faser av prosessen. Også i Norge tas dette spørsmålet opp i evalueringen av den regionale prosessen.

I Sverige ble det denne gangen gjennomført strategiske analyser av 12 særskilte analyser. På grunn av tidspress ble resultatene bare delvis tatt i bruk i prosessen, men det er et hovedinntrykk at denne formen for analyser er svært viktige for strategisk planlegging, bl.a. fordi de legger vekt på andre tiltak enn investering. Det er imidlertid behov for å utvikle bedre analysemetoder, ikke minst for på en mer tilfredsstillende måte å kunne dimensjonere behovet for drift og vedlikehold, som nå utgjør den mest kostnadskrevenne tiltakskategorien.

Både i Sverige og Norge var det for øvrig vesentlige problemer med kunnskapsgrunnlaget for den strategiske planleggingen. Det er imidlertid et tankekors at så mye av den svenske satsingen på å utvide kunnskapsgrunnlaget var knyttet til investeringsdelen av planen. I Sverige utgjør den nå bare ca. 40 % av rammen mens drift og vedlikehold står for 60 %. Bruken av verktøyet var sterk omtvistet i Sverige og det oppsto vesentlige problemer i planleggingsprosessen, bl.a. fordi transportmodellene ikke ble ferdige i tide. Resultatet ble derfor en lite helhetlig tilnærming.

De beregninger av tiltakene og deres virkninger i de ulike innretninger som ble gjennomført viste at investeringer generelt førte til begrensede forskjeller mellom alternativene. De målrettede fysiske tiltakspakker var viktige og de "globale" tiltak som CO<sub>2</sub>-avgifter og fart på veiene var svært viktige. Det er imidlertid et tankekors at svært sentrale virkemidler som CO<sub>2</sub>-avgifter ikke kontrolleres av sektoren.

Det er foreløpig ikke mulig å si noe særlig om relevansen av den form for strategisk planlegging som drives i Norge og Sverige i forhold til den etterfølgende politiske behandling og beslutning om strategi, men det er bare når vi får bedre oversikt over dette forhold at vi kan foreta en mer fullstendig vurdering av planprosessens kvalitet. Den evalueringen av den politiske prosessen knyttet til NTP som nå skal gjennomføres vil bli et viktig bidrag til dette. Den tidligere norske evalueringen (Ravlum og Stenstadvold, 1997), som studerte den politiske prosessen i forhold til en tilsvarende strategisk planlegging med alternative innretninger, var bare knyttet til veisektoren. Den konkluderte med at politikerne ikke opplevde de alternative strategiene som en del av beslutningsgrunnlaget og at planen ikke ga et tilstrekkelig godt grunnlag for beslutninger ut fra en mål/middel tankegang.

## Referanser

Larsen, O og Rekdal, J, 2000

*Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen. Strategiske analyser og beslutningsunderlaget for tiltak.* TØT-notat 1154/2000, Transportøkonomisk institutt, Oslo

Lauridsen, H og Ravlum, I A, 2000

*Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen.* TØI rapport 469/2000. Transportøkonomisk institutt, Oslo

Stenstadvold M og Lerstang T, 1999

*Nasjonal transportplan 2002 - 2011. Evaluering av prosessen med fylkenes utfordringsdokument.* TØI notat 1138/1999. Transportøkonomisk institutt, Oslo

Ravlum, I A og Stenstadvold M, 1997

*Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 - 2007. TØI rapport 374/1997. Transportøkonomisk institutt, Oslo*