

**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, trafikkikkerhet 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, trafikkikkerhet 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 CO<sub>2</sub>-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 selvstyreområder.

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 länenes og regionenes 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 utfordringsdokumenter. 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).