

**Sammendrag:**

# **Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen**

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 innretting av infrastrukturen for 2002 – 2011. Arbeidet har munnet ut i en egen sluttrapport: ”Strategisk analys. Sluttrapportering av regeringsoppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002 – 2011, SAMPLAN Rapport 1999:2 og danner underlag for den svenske regjeringens proposisjon til riksdagen.

Transportøkonomisk institutt (TØI) har på oppdrag av SIKA evaluert de fire trafikkverkene og SIKAs arbeid med den nasjonale strategiske analysen. Denne evalueringen er en av tre evalueringer av beslutningsunderlaget til SIKA og de fire transportverkene. De to øvrige devalueringene rapporteres i eget TØI-notat.

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

Länsstyrelserne og regionale selvstyrelsesorgan fikk i oppdrag å vurdere hvilke tiltak som har størst betydning for regional utvikling og tilvekst i lokalt og regionalt næringsliv. Dette skal i sin tur utgjøre grunnlaget for det alternativet som kalles Regional utvikling.

## **Problemstillinger**

Vi har fokusert 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 fram?
- 3) I hvilken grad er det tatt hensyn til forskjeller mellom de tre innretningene når tiltakene hentes fram og når tiltakspakkene syes sammen, og hvordan er kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet ivaretatt?

## Metode og tilnæringsmåte

For å belyse problemstillingene, har vi gjennomført intervjuer med sentrale deltakere i planleggingsprosessen og med regionale representanter fra Dalarna og Skåne, i alt 22. Vi beskriver hvordan aktørene selv oppfatter prosessen. Et og samme hendelsesforløp kan oppfattes og tolkes forskjellig av ulike aktører. Vi er ikke opptatt av å finne ut hva som er ”rett eller galt”, men å beskrive et mønster i aktørenes framstilling og ut fra det søke å forklare hva som kan ha bidratt til at prosessen utviklet seg slik den gjorde.

## Konklusjoner

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

Vi har valgt å vurdere om prosessen har vært preget av en helhetlig tilnærming ut fra fire perspektiver:

- i: At samtlige transportverk deltar i den strategiske analysen.
- ii: At det gjøres vurderinger på tvers av transportformene.
- iii: At det foretas reelle prioriteringer på tvers av transportformene.
- iv: 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 trafikkverkene deltatt i planleggingen. Prosessen beskrives ikke som helhetlig og tverrsektoriell av dem som har deltatt i det sentrale 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 det enkelte verk, og ikke i Verksgruppen som kollegium. SIKA oppfattes av samtlige som den ”egentlig ansvarlige”. Verkene 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 vært klart plassert hos länsstyrelsen eller regionen. De øvrige aktørene har sett på seg selv som bidragsyttere og har lagt vinn på å ha et så godt samarbeidsforhold som mulig med den besluttende myndigheten. Alle aktørene ønsker å understreke sitt eierforhold til produktet og prosessen. Det er i første rekke Vägverket og Banverket som har deltatt i arbeidet. Sjøfartsverket og Luftfartsverket har i liten grad bidratt aktivt, men sjø- og lufttransportens betydning har likevel vært viktig for planleggerne.

### *Vurderinger på tvers*

I prinsippet skulle beregningene av samfunnsøkonomisk nytte og de øvrige resultatene fra modellene for beregning av effekter (SAMKALK) gjøre det mulig å vurdere effektene av tiltak innen forskjellige sektorer i forhold til hverandre. Transportmodellene ble 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 länenene vi har sett på, har i stor grad selv definert hvordan regional vekst 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. Når modellene sviktet, valgte man heller å forhandle seg fram til en rammefordeling som ligger tett opp til den som gjelder i dag. Det ble altså ikke gjort en reell prioritering mellom tiltak i veg- og jernbanesektoren.

De romslige økonomiske rammene i de to länenene vi har sett på, har ikke gjort det nødvendig med noen streng prioritering.

#### *Transportsystemet i helhet*

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 trafikksikkerhet og storstaden og dens transporter. Også det strategiske området for havnestruktur og sjøfart favner bredere enn selve innretningsarbeidet.

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

Man kan sette opp tre kriterier for at analysene av de strategiske områdene skal fungere som forutsatt:

- i: At analysene skal gjennomføres i fellesskap av grupper med deltakere fra mer enn en etat.
- ii: Konklusjonene må til en viss grad være omforente for at resultatene skal legges til grunn.
- iii: Konklusjonene skal ha innvirkning på utformingen av innretningene.

Vi har spurt informantene om hvilke strategiske områder som har spilt en viktig rolle for arbeidet med innretningene. Ikke alle de 12 områdene trekkes fram 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 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 kulldioksidpolitikken, 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 trafikksikkerhets- 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 på tvers av verkene og at konklusjonene til tross for enkelte innvendinger, aksepteres og brukes direkte i arbeidet med innretningene.

I forbindelse med analysen av trafikksikkerhetstiltak 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 trafikksikkerhets- og miljøinnretningen og for trafikksikkerhetstiltakene i både den samfunnsøkonomiske innretningen og i innretningen for trafikksikkerhet 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 SIKA 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.

Det strategiske området for en positiv regional utvikling er en sammenstilling av de regionale forslagene til tiltak som utgjør den regionale innretningen.

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

Ambisjonen 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:

- i: Legge ulike planleggingsforutsetninger (eks avgifter) til grunn slik at effektene av tiltakene påvirkes, for eksempel gjennom lavere trafikkvekst.

- ii: Lete etter de tiltakene som mest effektivt bidrar til å oppfylle målene i de ulike innretningene.
- iii: 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*

Verkene 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 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.

Oppsummert tyder materialet på at verkene og länene henter fram 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.

### **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:

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

#### *Retningslinjer og oppdrag*

Retningslinjene for infrastrukturplanleggingen 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*

Trafikkverkene og SIKA har hatt omfattende diskusjoner om hvordan de 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 smittet 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 trafiksikkerhet. Denne uenigheten var en viktig grunn til at både Banverket og Vägverket i særuttalelser til sluttrapporten tar avstand fra oppbyggingen av innretningen for trafiksikkerhet og miljø. Vägverket opplever også at man i liten grad spurte om hvilke problemer tiltakene skal løse, bare om løsningene er lønnsomme. Uenigheten om tolkningen av målene fulgte prosessen helt fram til det siste og var antakelig lite gunstig for prosessen og det generelle samarbeidsklimaet. Særlig Banverket opplevde at deres meninger og interesser i liten grad ble ivaretatt.

Prosesen i Skåne og Dalarna framstilles som harmonisk, uten store motsetninger. Måten länet / regionen har definert målet for innretningen på, kan ha bidratt til en felles problemforståelse og målfortolkning. Flere påpeker 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".

#### *Kunnskapsgrunnlaget og fortolkning av det*

Parallelt med analyser av strategiske områder var det, 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. Til sammen skulle transportmodellene og resultatet fra de strategiske områdene danne et viktig kunnskapsgrunnlag ved oppbyggingen av de alternative innretningene.

Flere understreker at modellarbeidet tok oppmerksomhet bort fra andre oppgaver og tilnæringsmåter som kunne ha vært interessante for Verksgruppen og SAMPLAN<sup>1</sup>. Det må også være et paradoks at så mye tid og ressurser blir brukt til effekt- og lønnsomhetsberegning av investeringsprosjekter som utgjør en begrenset andel av de totale økonomiske rammene, mens beslutningsgrunnlaget for eksempel for drift og vedlikehold, som utgjør langt den største andelen av planrammene, stort sett blir ansett som lite faglig overbevisende.

Allerede i sin høringsuttalelse til tilstandsrapporten er Banverket kritiske til at det er mulig å arbeide fram 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 har lagt ned et betydelig arbeid med modellene, opplever modellarbeidet som svært krevende og at det er belastende at ansvaret for at arbeidet ikke førte fram, til dels blir 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. Flere av de tolv strategiske områdene var ikke ferdige før like før rapporten skulle ferdigstilles. Modellene lå ikke på bordet 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 prosessen som trekkes fram som problematisk. Det kan imidlertid se ut som at Verksgruppen 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 vegen, men løst ved at en av partene ”ga etter”. Dette har antakelig bidratt til at verkene i mindre grad enn SIKA har følt et eierforhold til prosessen og produktet.

Så å si alle definerer prosessen og resultatet som hovedsakelig å tilhøre SIKA. Det er SIKA som har drevet fram prosessen, som har skrevet rapporten og som har fungert som en slags ”overdommer” ved uenighet.

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

- Luftfartsverket og Sjøfartsverket velger en *passiv tilskuerrolle* i arbeidet med de alternative innretningene. De har ut fra de fleste kriterier sittet på *sidelinja*. Deres ambisjon har vært at luftfartens og sjøfartens betydning for det totale transportsystemet kom klart fram og behandles på en anstendig måte. Ellers oppfatter disse to verkene andre beslutningsarenaer – og særlig den regionale tiltaksplanleggingen – som mye viktigere for seg enn den strategiske analysen. De stiller spørsmål ved om kostnadene ved deres deltakelse står i forhold til nytten.

---

<sup>1</sup> Verksgruppen var styringsgruppe for den strategiske analysen og var satt sammen av representanter fra samtlige verk og fra SIKA. SAMPLAN var satt ned av Verksgruppen for å koordinere arbeidet.

- Banverket velger en *tilbaketrekningsstrategi*. Den interne forankringen holdes på et minimum og toppledelsen unnlater å involvere seg. Det er de som rammes hardest av modellproblemene, og de får ikke fram det underlagsmaterialet de blir bedt om. De tar sjelden initiativ – slik andre oppfatter det. Selv mener de at de ikke får gjennomslag for sitt syn på måten å legge opp arbeidet på og for en alternativ oppbygging av innretningene. De ”gir opp” og kommer i en slags *forsvarsposisjon*.
- Vägverket deltar i prosessen med en slags ”byråkratisk korrekt” tilnærming. De leverer mer underlagsmateriale, har færre konflikter med SIKA sammenlignet med Banverket, og forankrer prosessen både internt og i forhold til toppledelsen. Vägverket har også hatt visse problemer med enkelte sider ved oppbyggingen av innretningen – særlig trafikksikkerhets- 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 prioriteringer og policy. Denne rollen må nødvendigvis føre til en viss institusjonell motsetning mellom SIKA og verkene.

#### *Kjennetegn ved aktørene*

Vi kan bare antyde noen forklaringer på at SIKA og verkene har innrettet seg på den måten de har gjort. Noen av disse forklaringene er også trukket fram av informantene:

- Ulike rammebetingelser: Sjöfartsverket 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 og kompetanse med denne typen planlegging, sammenlignet med Vägverket. Banverkets planleggingsstab er i stor grad skiftet ut siden forrige planleggingsrunde, mens Vägverket har hatt stabilitet.
- 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 opplever sine politiske omgivelser som kritiske til verket. 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 synes å være mer politisk ”trygge”. De har hatt økende budsjetttrammer over en periode og har kanskje ikke det samme behovet for å bruke innretningsplanleggingen som en anledning til å fremme sine interesser.