

## Sammendrag

# Systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare plananalyser

TØI rapport 1594/2017

Forfattere: Aud Tennøy, Kjersti Visnes Øksenholt and Oddrun Helen Hagen

Oslo 2017 82 sider

*I denne rapporten diskuterer vi hvordan plananalyser kan bli mer systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare, som er en viktig forutsetning for at planer som lages kan gi en areal- og transportutvikling som bidrar til at definerte mål kan nås. Vi gjennomgår og diskuterer noen sentrale temaer knyttet til planfaglige analyser, og definerer kriterier vi mener plananalyser bør tilfredsstille for å være systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare. Basert på dette beskriver vi en fremgangsmåte som vi har kalt 'systematisk planfaglig resonnering'. Vi undersøker om norske plananalyser er i tråd med kriteriene, og finner at forbedringspotensialet er størst når det gjelder å beskrive og følge en systematisk fremgangsmåte, å redegjøre for sentrale årsak-virkningssammenhenger som legges til grunn for planarbeidet, å gi referanser til dokumentert kunnskap, å definere nullalternativ og å forklare hvorfor ett alternativ anbefales foran andre.*

## Bakgrunn

Både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå finner vi målsettinger om at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange (nullvekstmålet), at klimagassutslippene skal reduseres og at byene skal utvikles til å bli mer attraktive og levende. Det kan hevdes at dagens areal- og transportutvikling i mange tilfeller ikke bidrar til måloppnåelse. Transportøkonomisk institutt (TØI) har, sammen med en rekke samarbeidspartnere, gjennomført prosjektet *Kunnskap og kompetanse for klimavennlig og attraktiv byutvikling*, forkortet til KLIMATT. I prosjektet har vi utarbeidet *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer* (Tennøy mfl. 2017). Her har vi oppsummert og diskutert forskningsbasert kunnskap om hva slags areal- og transportutvikling som kan bidra til at byene både blir mer klimavennlige og mer attraktive. Målet har vært at kunnskapsgrunnlaget skal bli et nyttig, relevant og refererbart verktøy som planleggere og andre kan bruke i sitt arbeid med å planlegge og styre utviklingen i retninger som gir mer klimavennlige og attraktive byer.

Systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare plananalyser er en viktig forutsetning for at planer som lages skal kunne gi en areal- og transportutvikling som bidrar til at definerte målsettinger kan nås. Planene og analysene skal gi et beslutningsgrunnlag som gjør det mulig for beslutningstakere å vurdere i hvilken grad ulike alternativer bidrar til oppnåelse av ulike mål, og gi dem et godt grunnlag for å ta beslutninger om hvilket alternativ som skal velges ut fra hvilke mål de vektlegger sterkest og hvilke negative konsekvenser de vil unngå. Også andre, og da særlig høringsinstanser og berørte parter, må kunne gjøre slike vurderinger. Som del av KLIMATT-prosjektet har vi utarbeidet denne rapporten, som skal bidra med innspill om hvordan norske plananalyser kan bli mer systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare, og hvordan kunnskapsgrunnlaget utarbeidet i KLIMATT-prosjektet kan være nyttig i slike analyser.

## Hensikt og fremgangsmåte

Spørsmålet vi søker å besvare er: *Hvordan kan plananalyser i norsk planpraksis bli mer systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare?* I rapporten gjennomgår og diskuterer vi først noen sentrale temaer knyttet til planfaglige analyser, basert på eksisterende litteratur og egne tidligere studier, og vi beskriver hvilke krav vi mener plananalyser bør tilfredsstillende for å være systematiske, kunnskapsbaserte, etterprøvbare og forståelige. De planfaglige analysene kan ikke sees klart adskilt fra de andre oppgavene som inngår i å lage en plan. Vi har derfor inkludert de viktigste stegene i plan- og analysearbeidet i beskrivelsen av en metode for å gjøre planfaglige analyser. Med dette som utgangspunkt beskriver vi en fremgangsmåte for gjennomføring av plananalyser som vi har kalt 'systematisk planfaglig resonnering'. Videre oppsummerer vi funn fra undersøkelser (10 intervjuer med planleggere, samt dokumentstudier av ni planer, hvorav tre relativt grundig) vi har gjort av dagens praksis. Vi har undersøkt om plananalysene er systematiske, kunnskapsbaserte, etterprøvbare og forståelige i hht. våre definisjoner, hva avvikene består i og hvilke konsekvenser de kan ha. Ut fra dette peker vi på endringer som kan bidra til at planer og plananalyser blir mer systematiske, kunnskapsbaserte, etterprøvbare og forståelige. Det er selve analysearbeidet som har vært i fokus i rapporten. Vi har lagt vekt på det planfaglige analytiske arbeidet, og ikke på hvordan prosesser opp mot politikere og andre bør gjennomføres.

## Krav til plananalyser

Byer er komplekse systemer, og det er mye usikkerhet knyttet til analyser av dem. Det er derfor viktig at plananalyser er systematiske, kunnskapsbaserte, etterprøvbare, forståelige og hederlige, og at det redegjøres for usikkerhet, slik at de kan diskuteres kritisk av fagfolk, politikere og andre. Under oppsummerer vi hva vi legger i at plananalyser er systematiske, kunnskapsbaserte, etterprøvbare og forståelige. Disse er til dels overlappende.

**Systematiske:** Dersom plananalysene skal være gode beslutningsgrunnlag, er det viktig at de gjennomføres etter en klar og definert systematikk. Mål, alternativer og kriterier må defineres tydelig. Analysemetodene og kunnskapen som legges til grunn for og brukes i analysene må beskrives, og analysene må gjennomføres etter beste faglige skjønn. Det man finner i analysene, og hva det betyr med tanke på måloppnåelse for ulike mål må komme tydelig frem. Fremgangsmåten for sammenstilling og rangering av de ulike alternativene med tanke på total måloppnåelse må være systematisk og tydelig. Det må være tydelig forklart hvordan anbefalinger og foreslåtte eller valgte løsninger er forankret i analysene.

**Kunnskapsbaserte:** Dersom planene og analysene skal være *kunnskapsbaserte*, må de bygge på forskningsbasert og annen dokumentert kunnskap om sentrale årsak-virkningssammenhenger som legges til grunn i planarbeidet, og gi referanser til disse. Dette dreier seg i stor grad om hvordan vi forstår at fysiske endringer i byen påvirker atferden til menneskene, som igjen påvirker egenskaper ved byen, som påvirker atferden til menneskene, og så videre. Vi skiller kunnskap om årsak-virkningssammenhenger fra data om dagens situasjon og enkle framskrivninger.

**Etterprøvbare:** I etterprøvbare planer og plananalyser fremgår det tydelig hvilke sentrale årsak-virkningssammenhenger som legges til grunn for forståelsen av systemet som analyseres, hvordan analysene er gjennomført, inkludert hvilke metoder, data og forutsetninger som er brukt. Det må også angis referanser for dette, så langt som mulig. I prinsippet skal beskrivelsen være så god at andre kan gjennomføre de samme analysene basert på informasjonen som gis, men i realiteten kan dette noen ganger være vanskelig.

**Forståelige:** Med forståelige mener vi at det fremgår tydelig hva som er undersøkt, hvordan det er undersøkt, hva man har funnet og hva dette betyr for det man undersøker.

Usikkerhet må tydeliggjøres, og plananalysene må være hederlige ved at de ikke er manipulerte for å få noen alternativer til å fremstå bedre eller dårligere enn de er.

## Systematisk planfaglig resonnering

Vi har beskrevet en fremgangsmåte for å gjøre plananalyser, som vi har kalt 'systematisk planfaglig resonnering'. Vi beskriver dette i åtte steg:

- 1) Beskrive dagens situasjon og definere viktige utfordringer
- 2) Definere viktige mål og delmål
- 3) Beskrive og dokumentere viktige årsak-virkningssammenhenger som legges til grunn for analysene
- 4) Utvikle eller definere alternativer
- 5) Bestemme hvilke kriterier alternativene skal analyseres opp mot
- 6) Analysere effekter og konsekvenser av hvert alternativ for hvert mål, rangere alternativene for hvert mål
- 7) Sammenstille alternativene, rangere dem og angi viktige betingelser
- 8) Presentere planen for politiske beslutningstakere og andre

Stegene gjennomføres ikke nødvendigvis i denne rekkefølgen, og man går vanligvis litt frem og tilbake mellom stegene. Plananalyser som skal kunne betegnes som kunnskapsbaserte og etterprøvbare må normalt inkludere alle disse stegene, og stegene bør beskrives klart adskilte i fremstillingen av planen, strategien eller lignende. Alle stegene bør være basert på dokumentert kunnskap, og være etterprøvbare og forståelige.

## Dagens praksis

I undersøkelsene av planpraksis, har vi vurdert om planene og plananalysene vi har lest og som planleggerne har fortalt om inkluderer alle de åtte stegene vi har beskrevet, om de er systematiske og på hvilke måter. Vi fant at dette varierer mye. Vi har sett noen få plananalyser som ligner det vi har beskrevet som systematisk planfaglig resonnering, ved at de inkluderer alle de åtte stegene, at stegene er klart adskilt og at det fremkommer tydelig hva som er gjort og hvordan. Vi har også funnet planer og plananalyser som avviker vesentlig fra det vi har beskrevet som systematiske plananalyser, ved at viktige steg mangler eller ikke er redegjort for, eller ved at fremstillingen gjør det vanskelig å vurdere om plananalysene er gjennomført på systematiske måter.

Vi ser at *dagens situasjon* og hvilke *utfordringer* planen skal bidra til å løse ofte beskrives godt, det samme gjelder *målene* planen skal bidra til å nå. Hvorvidt sentrale *årsak-virkningssammenhenger* er beskrevet og dokumentert varierer mye. I noen planer beskrives ikke dette, og man går rett fra beskrivelse av dagens situasjon til å foreslå tiltak. I andre planer beskrives årsak-virkningssammenhenger uten henvisninger til hvor kunnskapen er hentet fra. Vi finner også noen planer der det redegjøres godt for årsak-virkningssammenhenger og gis referanser til litteratur der dette dokumenteres. Også når det gjelder *alternativer* er det variasjoner. I flere av planene er det utviklet kun ett hovedalternativ, uten nullalternativ. I andre planer er det definert flere alternativ, og det varierer om nullalternativ inngår. Det varierer også om man definerer *kriterier som alternativene skal analyseres opp mot*, men det ser ut til at flere ikke har en tydelig bevissthet rundt dette. Praksis for å *analysere om alternativene bidrar til måloppnåelse* varierer også. I noen tilfeller er det vanskelig å forstå om slike analyser er gjennomført i det hele tatt, i andre tilfeller forstår man at noe er gjort men ikke hva, mens det i andre tilfeller fremkommer

tydelig hva som er analysert, hvordan og hva man har kommet frem til mtp. om alternativene bidrar til måloppnåelse. Effekter og konsekvenser vurderes ved hjelp av ulike metoder, både kvantitative og kvalitative, men dette er ikke tydelig beskrevet i alle planene og plananalysene. Det varierer om man *sammenstiller og rangerer alternativer*, og hvor klart det er beskrevet hvorfor ett alternativ anbefales. I noen av planarbeidene blir man enige om ett alternativ underveis, mens man i andre planer gjør tydelige sammenstillinger og rangeringer av vurderte alternativ som resulterer i en godt fundert anbefaling. Når *planen og analysene presenteres for politikere og andre*, forteller flere at de diskuterer hvordan planer og analyser skal presenteres på forståelige måter. Flere mener at plandokumentene ikke kan være for teoretiske eller ha mange referanser dersom de skal oppleves som forståelig av beslutningstakerne. Vi fant også at det er stor variasjon i hvor kunnskapsbaserte, etterprøvbare og forståelige planene er.

Basert på undersøkelsene av dagens praksis kan vi grovt skille mellom to typer plananalyser. I den mer analytiske fremgangsmåten defineres mål, kriterier og flere alternativer, det gjøres analyser forankret i og dokumentert med forskningsbasert eller annen dokumentert kunnskap, og det gjøres mer eller mindre tydelige rangeringer av alternativene for enkeltmål og total måloppnåelse. I den mer prosessorienterte fremgangsmåten diskuteres mål, alternativer, effekter og konsekvenser underveis i prosessen, uten at det gjennomføres klart definerte analyser, og man ender opp med et omforent alternativ (planforslag).

## Forbedringspotensial

Kort oppsummert har vi funnet følgende forbedringspotensial, som kan bidra til at plananalysene blir mer systematiske, kunnskapsbaserte og etterprøvbare:

- Plananalysene bør i større grad følge en klar og beskrevet systematikk, og normalt inkludere alle stegene definert i fremgangsmåten 'systematisk planfaglig resonnering'
- Årsak-virkningssammenhenger som legges til grunn for forståelser og analyser bør i større grad forklares, og det bør gis referanser til hvor de er dokumentert
- Det bør alltid defineres et nullalternativ
- Det bør fremgå hvordan alternativene er analysert opp mot de ulike målene og hvordan de er rangert for hvert mål, der det kun er ett alternativ må dette sammenlignes og rangeres mot nullalternativet
- Det bør fremgå hvordan man har gått frem for å rangere total måloppnåelse for de ulike alternativene, og hvorfor man anbefaler det alternativet man gjør

## Videre forskning

Vår ganske overfladiske undersøkelse av planpraksis viste stor grad av variasjon, og peker på behov for videre forskning, blant annet:

- Grundigere og mer omfattende undersøkelser og beskrivelser av dagens praksis å la det vi har gjort her
- Undersøkelser av forskjeller mellom prosessorienterte og analytiske fremgangsmåter for å utarbeide planer og plananalyser med tanke på politisk forankring, gjennomføring og måloppnåelsespotensial
- Undersøke om det faktisk er slik at politikere foretrekker uforklarte og udokumenterte analyser og planer fremfor analyser og planer som er godt forklart og dokumentert