

Publisert i magasinet Kote # 2, 2013

Vinklede plananalyser - til hinder for nødvendig endring

Av Aud Tennøy, PhD i by- og regionplanlegging, forskningsleder, Transportøkonomisk institutt (TØI).

Gjennom plananalyser og konsekvensutredninger skal planleggere utarbeide kunnskap om hva slags konsekvenser foreslåtte tiltak kan ha for samfunn og miljø. Analysene er en viktig del av politikernes beslutningsgrunnlag. Dersom plananalysene skal være gode grunnlag for å fatte beslutninger, må de være forståelige, etterprøvbare, basert på oppdatert kunnskap og utarbeidet etter beste faglige skjønn. Dersom analysene ikke oppfyller disse kravene, kan politikerne fatte beslutninger på feil grunnlag. I denne artikkelen diskuterer jeg hvordan fagfolk kan vinkle plananalyser og fremstille resultater fra slike analyser slik at negative konsekvenser ved prosjektet tilsløres, hvorfor de gjør det og hvordan dette kan være til hinder for nødvendige endringer i byutviklingen. Jeg tar utgangspunkt i planprosesser knyttet til kjøpesenterutbygging.

Hvorfor skjer ikke nødvendige endringer?

En rekke forhold krever endringer i byutviklingen. Blant annet krever klimatrusselen en areal- og transportutvikling som skaper mindre biltrafikk, og dermed klimagassutslipp knyttet til transport. Dette er nedfelt i en rekke viktige politiske styringsdokumenter, som kommuneplaner, fylkesplaner, transportetatens forslag til Nasjonal transportplan (NTP) (Avinor m.fl. 2012) og klimameldingen (Miljøverndepartementet (MD) 2012).

Det er relativt stor enighet i planteorien om hva slags areal- og transportutvikling som bidrar til redusert biltrafikk. Dette kan oppsummeres som at:

- ny utbygging av boliger, arbeidsplasser og handel i størst mulig grad styres mot biluavhengige lokaliseringer (tett, sentralt)
- sentrum og lokalsentre styrkes
- kollektivtilbudet bedres
- det legges bedre til rette for gangtrafikken og sykkeltrafikken
- restriktive virkemidler mot biltrafikken tas i bruk, både fysiske (veikapasitet, parkering) og økonomiske (parkeringsavgifter, veiprising, mv.)

Det offentlige har stor makt i styringen av areal- og transportutviklingen, gjennom plan- og beslutningsprosesser etter plan- og bygningsloven og gjennom finansiering av utvikling og drift av transportsystemene. Likevel fortsetter areal- og transportutviklingen i stor grad som før – på måter som bidrar til fortsatt vekst i biltrafikkmengder og klimagassutslipp. Hvorfor skjer dette? Det er et viktig spørsmål i dagens planforskning.

Kunnskap og plananalyser

Det er ulike innfallsvinkler til å besvare dette spørsmålet, hvor målsettinger, kunnskap og makt er viktige faktorer. Man kan ta utgangspunkt i institusjonelle og organisatoriske betingelser (se for eksempel Tennøy 2012a), i ulike aktørers (politikere, utbyggere, planeter) rasjonalitet (se for eksempel Flyvbjerg 1991), eller i andre innfallsvinkler. Her vil jeg begrense meg til å diskutere

problemstillinger knyttet til at fagfolk mer eller mindre bevisst vinkler plananalyser og fremstiller resultatene fra dem slik at negative konsekvenser ikke kommer klart frem, hvorfor de gjør det, og hvordan dette kan bidra til at nødvendige endringer i byutviklingen ikke skjer.

Hensikten med konsekvensutredninger og plananalyser er å avklare positive og negative konsekvenser man kan forvente at en plan eller et prosjekt vil ha for samfunn og miljø på kort og lang sikt. Det skal gjøre politikerne i stand til å vurdere hvorvidt det foreslåtte prosjektet bidrar til å oppnå ulike målsettinger, som for eksempel å styrke lokalsentre og sentrum eller å redusere biltrafikkmengder og klimagassutslipp.

Dersom plananalysene skal tjene denne funksjonen, må de oppfylle visse kriterier. Det må fremgå hvordan de er gjennomført, hvilke forutsetninger, data, mv. som er brukt slik at andre kan *etterprøve* analysene. Det må redegjøres for usikkerheter i forutsetninger og data. Videre må de være *forståelige* ved at det fremgår tydelig hva som er undersøkt, hva som er funnet og hvilke konsekvenser prosjektet vil ha. Ikke minst må de være utarbeidet etter *beste faglige skjønn* og basert på *oppdatert fagkunnskap*. Disse betingelsene er ikke alltid oppfylt i planprosesser (se f.eks. Tennøy 2004, 2009, 2010, 2012, Tennøy m.fl. 2006).

Det er vanligvis utbyggers konsulenter som utarbeider planforslag, plananalyser og konsekvensutredninger på reguleringsplannivå. Dette, sammen med kompleksiteten i situasjonene det planlegges i og de uunngåelige usikkerhetene knyttet til prediksjoner om framtiden i 20 – 30 års perspektiv, åpner for en rekke muligheter til å vinkle analysene og fremstille resultatene slik at negative konsekvenser tilsløres og forslagsstillers prosjekt fremstår i best mulig lys.

Kjøpesentre

I den videre diskusjonen vil jeg ta utgangspunkt i undersøkelser jeg har gjort knyttet til planlegging av kjøpesentre. Kjøpesenterutviklingen har stor betydning for trafikkmengder og for attraktiviteten til byene. Jo større kjøpesentrene er, og jo lenger fra sentrum de er lokalisert, jo høyere er bilandelene på reiser til og fra sentrene (Engebretsen, Hanssen og Strand 2010) og jo større er biltrafikkmengdene (i kjøretøykilometer) generert per kunde. Videre bidrar etablering og utvidelse av kjøpesentre til å svekke lokalsentre og sentrum i byene, i større grad jo større kjøpesentrene er.

En senterstruktur bestående av få og store sentre krever og skaper mer biltrafikk enn en senterstruktur bestående av mange og mindre (lokal-)sentre, fordi det bidrar til gjennomsnittlig lengre handlereiser og at færre kan velge andre transportmidler enn bil på slike reiser. En slik senterstruktur bidrar også til gjennomsnittlig dårligere tilgjengelighet til handel og service for befolkningen, og til mindre livlige og attraktive sentrum og lokalsentre som også fungerer som felles og offentlige møteplasser for byens befolkning.

Av slike grunner har det gjennom lang tid vært sterkt fokus på å begrense utbygging og utvikling av store og bilbaserte kjøpesentre, og det er vedtatt Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre (MD 2008). Likevel fortsetter utbyggingen og utvidingen av store, bilbaserte kjøpesentre i nesten alle landets byer.

Empiriske studier av hvordan fagfolk kan vinkle plananalyser

Gjennom intervjuer med planleggere i landets 13 største byer og studier av dokumenter knyttet til tre av planprosessene som ble omtalt av dem (Tennøy m.fl. 2010), samt gjennom en grundig

casestudie gjennomført som del av mitt avhandlingsarbeid (Tennøy 2012), har jeg undersøkt hvordan denne utviklingen kan fortsette.

En viktig forklaring som fremkom etter intervjuer og dokumentstudier i de 13 største byene, er at de overordnede planene ofte er formulert på måter som gjør det vanskelig å styre etter dem. Videre styrer de ikke nødvendigvis utviklingen i retninger som bidrar til redusert bilbruk på handlereiser. En annen forklaring, som flere av dem vi intervjuet trakk frem, er at forslagsstiller vinkler og presenterer plananalysene på måter som undervurderer og tilslører negative konsekvenser ved prosjektet får utbyggers prosjekt til å fremstå i best mulig lys.

I casestudien ønsket jeg å studere hvordan dette fungerer mer i detalj. Jeg studerte reguleringsplanprosessen knyttet til forslag om å bygge et kjøpesenter på 60.000 m² på Økern i Oslo, ca 4 km fra sentrum, som en del av en utbygging på til sammen ca 160.000 m² (se Oslo kommune 2010 for en oppsummering av planforslag, prosess og diskusjoner). Dette ville bli det desidert største kjøpesenteret i Oslo, og langt større enn nesten alle andre kjøpesentre i byen. Plan- og bygningsetaten (pbe) i Oslo fant at størrelsen på kjøpesenteret ikke var i tråd med kommuneplan for lokalisering av varehandel og annen service (kdp). Hovedstrategien i kdp er en kjøpesenterstruktur med mange og små sentre, som i hovedsak skal betjene bosatte og ansatte i gang- og sykkelavstand til senteret. Det skal ikke tilrettelegges for større, regionale og bilbaserte sentre.

Dette er en sterk kdp, som er lagt til grunn for styring av kjøpesenterutviklingen i Oslo i lengre tid. Dersom store kjøpesentre som trekker kunder fra større omland introduseres i dette systemet, kan det bidra til at mindre sentre i nærheten svekkes eller legges ned. Dette bidrar til å redusere tilgjengeligheten til handel og service i byen, og til å øke bilbruk og klimagassutslipp knyttet til handlereiser. Pbe konkluderte med at planforslaget også var i strid med Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesentre. De frarådet derfor politikerne å vedta forslagsstillers forslag, og fremmet et alternativt planforslag på 160.000 m² totalt, men hvor kjøpesenteret var redusert til 25.000 m². Statens vegvesen og Fylkesmannen var enige med pbe og varslet at de ville fremme innsigelse til forslagsstillers plan (hvilket de etter hvert også gjorde). I denne saken var det dermed avgjørende for utbygger å vise, gjennom konsekvensutredningene, at dette ikke vil bli et stort, regionalt og bilbasert kjøpesenter.

I det videre vil jeg, basert på disse undersøkelsene og med støtte i litteraturen, redegjøre på et generelt nivå for hvordan fagfolk kan vinkle plananalyser og fremstille resultatene slik at negative konsekvenser ved prosjektene ikke kommer klart frem. Jeg vil også belyse dette med eksempler fra egen forskning. Det gjør jeg under tvil. Det er fordi det er vanskelig å beskrive og dokumentere slike eksempler godt nok på den begrensede plassen som er til rådighet her (for grundig dokumentasjon med alle nødvendige referanser se Tennøy m.fl. 2010 og Tennøy 2012: 369-438), fordi eksemplene må tas ut av sin sammenheng og fordi belysing av enkeltcase uunngåelig kan sette de som er involvert i dårlig lys selv om det som belyses like godt kunne vært hentet fra andre case. Når jeg likevel velger å bruke identifiserbare eksempler er det for å gjøre diskusjonen mer konkret og forståelig og fordi funnene skal være etterprøvbare.

Lying with numbers

En måte å vinkle plananalysene på er å lyve med tall (*lying with numbers*), som dokumentert og beskrevet blant annet av Wachs (1989) eller *strategic misrepresentation*, som Flyvbjerg m.fl. (2002) omtaler det som. Dette dreier seg om å velge metoder, data og forutsetninger som bidrar til at de

kvantitative beregninger som gjennomføres som del av plananalysene gir resultater som får utbyggernes planforslag til fremstå mer i tråd med overordnede målsettinger og planer enn de er om man bruker beste faglige skjønn og oppdatert fagkunnskap.

I intervjuene med planleggerne de i de 13 største byene kom det frem at mange opplevde at noen forslagsstillere nærmest rutinemessig velger metoder, forutsetninger og data som bidrar til å tilsløre heller enn å avdekke negative konsekvenser ved prosjektet, og ikke ut fra beste faglige skjønn og oppdatert fagkunnskap. Analysene vinkles slik at de gir svar som samsvarer med utbyggers ønsker og konkluderer med at utbyggingen bør tillates. Planleggerne mente derfor at analysene må betraktes som utbyggers argumentasjon for å få reguleringsplanen vedtatt, og ikke som en balansert vurdering av hvilke konsekvenser en foreslått utbygging vil få.

Dette gjaldt blant annet valg av geografisk område og tidshorisont, som når utbygger fremskriver regional handelsetterspørsel i 30-årsperspektiv for å vise at det er behov for et stort kjøpesenter i byen og at senteret dermed ikke vil svekke sentrumshandelen eller lokalsentrene. Samtidig unnlater de å nevne ubalansen mellom tilbud og etterspørsel som oppstår når kjøpesenteret bygges nå, og ikke om 30 år når etterspørselen kanskje er til stede, og som kan gi store negative konsekvenser for eksisterende handel og senterstruktur. Videre er det de som gjør beregningene som definerer forventet befolkningsvekst og vekst i kjøpekraften, og de kan velge de fremskrivingene som får det foreslåtte prosjektet til å fremstå mest mulig gunstig.

I planprosessene gjennomføres det også modellberegninger av fremtidig biltrafikk og klimagassutslipp generert av det foreslåtte prosjektet. Flere av planleggerne vi intervjuet hevdet at utbygger ofte la inn udokumenterte og ofte urealistisk lave bilandeler i analysene, og dermed kom frem til lavere biltrafikk tall enn man realistisk må forvente. I caset jeg studerte, kom forslagsstiller for eksempel frem til at bilførerandelen blant kundene til senteret ville bli 41 – 45 %, basert på forutsetninger og data som var udokumenterte, usikre og/eller ikke gjeldende for denne lokaliseringen. Disse beregningene ble imidlertid fremstilt som vitenskapelige, sikre og nøytrale. Flere fagetater påpekte at så lave bilandeler ikke er realistisk, i hovedsak fordi senteret ville trekke mange kunder fra områder utenfor faktisk gang- og sykkelavstand, fordi kollektivtilgjengeligheten til flere av de viktige markedsområdene ikke vil bli gode nok til å konkurrere med bil, og fordi kollektivandelene på handelsreiser til andre steder enn sentrum generelt er lave. Forslagsstiller valgte å se bort fra innvendingene og brukte disse tallene i videre beregninger, blant annet av klimagassutslipp. Også når det gjaldt hvilke geografiske områder senteret vil hente kunder fra var det gjennomført tilsynelatende nøytrale og vitenskapelige analyser, som viser seg å være basert på udokumenterte og selvvalgte forutsetninger og data når man går dem nærmere etter i sømmene.

Jeg intervjuet flere sentrale planleggere som del av casestudien, og nesten alle brukte uttrykket at konsulentene 'vrir' kunnskap, funn og målsettinger i sine fremstillinger. I intervjuene med planleggere i de 13 største byene, fremhevet flere at forslagsstiller produserer kvantitative analyser basert på usikre, udokumenterte og ofte bevisst *for* gunstige data og forutsetninger, som de fremstiller som sikre, objektive og vitenskapelige. Det krever mye kapasitet og kompetanse å forklare dette for politikerne og å utarbeide alternative analyser, ofte mer enn planetatene har.

Causing confusion og Blackboxing

En annen strategi for å få et prosjekt vedtatt er å bevisst *skape forvirring* om hvilke konsekvenser prosjektet kan ha. Oreskes og Conway (2010) beskrev hvordan etableringen av tvil om viktige

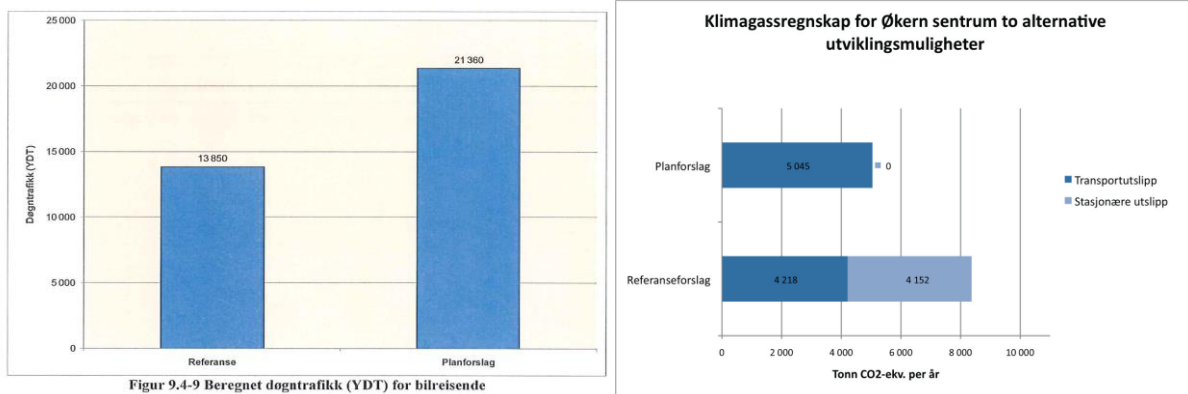
årsakssammenhenger har vært brukt som en strategi for å mislede offentligheten og å utsette nødvendige beslutninger og handlinger i flere viktige politiske felt, over hele verden og i flere tiår. De beskriver blant annet hvordan oljeindustrien på denne måten har bidratt til å spre tvil om hvorvidt menneskeskapte klimaendringer er reelle. Dette kan gi inntrykk av at 'ekspertene er uenige', og åpner for at beslutningstakerne kan velge hvilke konsekvenser de tror at det foreslåtte prosjektet vil ha. Et annet alternativ er å produsere ugjennomtrengelige plananalyser, såkalt *blackboxing*. Ved å ikke redegjøre for forutsetninger, data og modeller, eller ved å gjøre dette på måter som er vanskelige å forstå, kan forslagsstillerne satse på at ingen tar seg bryet med å forsøke å trenge gjennom analysene og etterprøve resultatene. En beslektet metode er å gjennomføre en rekke ulike analyser, for så å presentere de analyseresultatene som er til fordel for utbygger mens ugunstige analyseresultater ikke presenteres. Dette kalles ofte **cherry-picking**.

I intervjuene med planleggerne i de 13 største byene kom det frem at konsekvensutredninger knyttet til kjøpesenterutbygging ofte er vanskelige å skjønne og å etterprøve for planleggerne som skal vurdere dem, så vel som for politikerne som skal gjøre beslutninger på grunnlag av dem. Dette kan dreie seg om at årsak-virkningssammenhengene som legges til grunn ikke er beskrevet eller forklart, at data og forutsetninger ikke er beskrevet eller dokumentert, at det bringes inn for mange detaljer og at det bringes inn analyser av andre problemstillinger enn de som er beslutningsrelevante. Det blir mange tall og mindre av forståelige forklaringer av hvilke konsekvenser prosjektet vil ha for viktige målsettinger definert i overordnede planer. I flere av de analysene jeg gikk gjennom var det ikke mulig, ut fra de opplysningene som var gitt i tilgjengelige rapporter, å etterprøve analysene.

I Økerncaset påpekte pbe at flere elementer i analyser og fremstillinger av resultatene bidrar til forvirring. For eksempel er det gjort utredninger av hvilke konsekvenser det nye senteret vil ha for nærliggende lokalsentre (hovedsakelig i Groruddalen) og Oslo sentrum. Disse beregningene er ikke etterprøvbare. Konsulenten har valgt å utelate viktige deler av analysen i sin underlagsrapport, og forklarer dette med at de er vanskelige å forstå for andre (nsm Donaldson 2009). Det er beregnet markedsandeler for ulike sentre og område i 2006 og i 2020, hvor det fremkommer at for eksempel Oslo sentrums markedsandel i det definerte markedsområdet (som utgjorde 9 av 15 bydeler i Oslo) vil bli redusert fra 15 til 12 %, mens markedsandelene i 'primærområdet ellers' vil bli redusert fra 23 til 20 %. De konkluderer med at handlestedene stort sett vil opprettholde sin andel av etterspørselen. Pbe påpekte at en reduksjon av markedsandel for Oslo sentrum i influensområdet på 3 prosentpoeng fra 15 % til 12 % i realiteten betyr en 20 % reduksjon – fordi 3 prosentpoeng er 20 % av 15 prosentpoeng. For dem som ikke skiller tydelig mellom prosent og prosentpoeng, kan dette lett forstås som en reduksjon på 3 % i stedet for 20 %. Likeledes er den beregnede reduksjonen for primærområdet for øvrig 13 %. Dette er en vesentlig reduksjon som kan ha store konsekvenser for sårbare sentre, blant annet i Groruddalen. På tross av at pbe påpekte dette, gjorde forslagsstiller ingen forsøk på å oppklare eventuelle misforståelser i sin presentasjon av planforslaget. I stedet skriver de at etablering av det nye kjøpesenteret "ikke vil rokke ved dagens senterstruktur" (Space Group/ Ghilardi + Hellsten arkitekter/ Civitas AS 2010). Forslagsstiller hevder at en forventet sterk vekst i kjøpekraft i området på grunn av generell velstandsøkning og befolkningsvekst vil bidra til å opprettholde sentrenes omsetning, men unnlater å påpeke at omsetningskravet per m² kjøpesenter også vil øke. Tapte markedsandeler kan dermed ikke automatisk oppveies av økt kjøpekraft i området.

Et annet eksempel kan være diskusjonen om hvor mange som bor i en avstand på inntil 1 og inntil 2 km fra senteret. Dette er viktige faktorer i pbes vurdering av dimensjonering av kjøpesentre, og dreier seg om å beregne hvor mange som bor i gang- og sykkelavstand fra senteret. Av den grunn regner pbe *faktisk gangavstand*, ikke luftlinje. I forslagsstillers analyser legges avstand i luftlinje til grunn, noe som gir langt høyere antall mennesker 'i gang- og sykkelavstand' enn det som er tilfelle om man ser på realistisk gang- og sykkelavstand. Pbe forklarer dette, men forslagsstiller holder på sin måte å beregne på, og konkluderer med at "Hele 57 prosent av kundetrafikken oppstår innenfor den delen av primærområdet som har mindre enn 2 km avstand til Økern" (Space group m.fl. 2010). Slik dette er presentert, virker det svært forvirrende for dem som skal lese analysene og ta stilling til hvilken fremstilling de skal ha tiltro til.

Et siste eksempel kan hentes fra diskusjonene om klimagassutslipp. På tross av at det i henhold til høringsuttalelsene i saken brukes 'for snille' tall og forutsetninger, viser alle transportanalysene at forslagsstillers alternativ gir langt mer biltrafikk i området og i byen enn pbes alternativ (for totalprosjektet som i begge tilfeller er på 160.000 m²). Forslagsstiller peker på at det er klimagassutslippene som er det avgjørende kriteriet, ikke biltrafikkmengdene. De forklarer at deres utbygger vil sikre at prosjektet ikke bidrar til klimagassutslipp på grunn av stasjonært energiforbruk, mens en utbygging gjennomført av andre vil bidra til store klimagassutslipp på grunn av stasjonært energiforbruk. Når klimagassutslipp fra stasjonære og mobile kilder summeres opp, kommer forslagsstillers alternativ best ut. Her gjør forslagsstiller vinklede, svært usikre og til dels urealistiske antakelser om klimagassutslipp knyttet både til sitt eget prosjekt og til et alternativt prosjekt.



Figur 1: Beregnede biltrafikkmengder og klimagassutslipp ved de to alternativene. Faksimile fra Space group m.fl. (2010: 90 og 102).

Endre fokus

En måte å forstå hva som skjer i Økerncasen, er at forslagsstiller skifter fokuset i diskusjonen fra den strukturelle tilnærmingen i kdp (Hvordan bør handels- og senterstrukturen utvikles for at vi skal nå de gitte målsettingene?) til en prosjekttilnærming (er de negative konsekvensene av det foreslåtte senteret tålelige?). Dette også en dreining fra det komplekse og overordnede til det enkle og lokale.

Kommunedelplan for lokalisering av detaljhandel og service i Oslo hviler på kunnskap om hvordan elementene i det komplekse systemet som arealbruk, transportsystemer, reisevaner og trafikkvolumer utgjør påvirker hverandre dynamisk og iterativt. For å forstå hvordan og hvorfor man har kommet til denne kommunedelplanen (i hovedsak mange mindre i stedet for få store sentre), hvorfor dette bidrar til lav bilbruk og god tilgjengelighet, og hvorfor introduksjon av et veldig stort

senter i en slik struktur vil virke negativt inn på det kdp søker å oppnå, kreves det en viss forståelse av dette komplekse systemet. Ikke alle har slik forståelse. I plananalysene velger forslagsstiller ut deler av helheten, og gjør analyser av denne, uten å trekke inn de mer vidtrekkende og sammensatte effektene som oppstår dersom et så stort kjøpesenter etableres i den eksisterende strukturen. Dette vil for mange være langt enklere å forstå, og dermed å ha tiltro til. Ved å styre diskusjonene mot mer avgrensede effekter av det foreslåtte senteret, unngås de mer komplekse og grunnleggende diskusjonene om hvorvidt et slikt senter bidrar til at høyt prioriterte målsettinger kan nås. Dette kan man også se i andre plananalyser, blant annet knyttet til veibygging (se for eksempel Tennøy 2012, 2012a).

I forslagsstillers planforslag og konsekvensutredning er det for eksempel gjennomført analyser for å undersøke om en annen lokalisering av det samme kjøpesenteret vil føre til mer eller mindre biltrafikk og klimagassutslipp. Dette er en dreining av diskusjon fra hvordan senterstrukturen bør være for å oppnå definerte målsettinger til en diskusjon av hva som er den beste lokaliseringen av et stort kjøpesenter.

I intervjuene med planleggere i de 13 største byene kom det også frem andre varianter, som at utbygger forespeiler å bidra med *tilleggsgoder* (badeland, fotballbane) om de får tillatelse til å gjennomføre prosjektet sitt. De kan også peke på mer eller mindre reelle *trusler* om at ingen vil bygge på tomten eller at de heller vil bygge i nabokommunen. Dette kan også sees som strategier for å endre fokus i plandiskusjonene.

Dette kan fungere

I egne studier av planprosesser og plananalyser knyttet til kjøpesenterprosjekter og i intervjuer med planleggere har jeg funnet konkrete eksempler på bruk disse metodene, så vel som andre metoder, for å vinkle plananalyser og måtene resultatene presenteres på slik at negative konsekvenser ved de foreslåtte prosjektene ikke kommer tydelig frem. Jeg har derfor kommet til at dette er én viktig forklaring (blant flere, som jeg blant annet har diskutert i Tennøy 2012 og 2012a) for at vi fortsetter å bygge og utvide bilbaserte kjøpesentre.

Dette kan ofte fungere, fordi vinkling av analyser og resultater bidrar til å skape tvil og forvirring blant dem som ikke er spesielt kunnskapsrike på feltet eller kan bruke mye tid på å lese og forstå analysene, som for eksempel politikere, publikum og presse. Dersom man kombinerer bruk av 'snille tall' i analysene med blackboxing og ulike former for forvirring, dreier diskusjonene bort fra definerte målsettinger i overordnede planer og sper på med lovnader om tilleggsgoder, kan man skape et nesten ugjennomtrengelig røyketepp, slik Oreskes og Conway (2010) beskriver.

Dette tillater politikerne å vedta prosjekter 'i god tro' om de ønsker det - også dersom deres planetater forsøker å forklare dem at prosjektet bidrar til å svekke mulighetene for å nå politikernes målsettinger, som å redusere biltrafikk og klimagassutslipp og å styrke sentrum og lokalsentre. Ofte har imidlertid ikke planetatene verken kapasitet eller kompetanse til å trenge inn i analysene, forstå på hvilke måter de er vinklet og forklare dette for beslutningstakerne.

Wachs (1989:477) konkluderte i sine kritiske studier av planprosesser knyttet til transportinfrastruktur med at *"The most efficient planner is sometimes the one who can cloak advocacy in the guise of scientific or technical rationality"*.

Hvorfor fagfolk vinkler plananalyser og resultater

Hvorfor fagfolk vinkler plananalyser og måten de presenteres på kan forklares på flere måter, noen gjengis kort her. Én er at de involverte fagfolkene *ikke vet bedre* – de har ikke den nødvendige kompetansen til å gjennomføre slike analyser eller å tolke resultatene, og gjør feil. En helt annen forklaring er at de *forelsker seg* i prosjektet – de synes det er et så bra prosjekt at de er villige til å vinkle analysene slik at prosjektet fremstår best mulig for å få det gjennom. Videre kan fagfolkernes *rolleforståelse* spille inn. Noen, men langt fra alle, forstår sin rolle som å få utbyggeres prosjekt godkjent uansett om det krever bevisst vinkling av plananalysene for å skjule negative konsekvenser. Det betyr også at de *setter utbyggeres interesser foran samfunnets interesser*. De kan også gjøre dette for å sikre at de selv får *nye prosjekter* av utbygger. I en del tilfeller kan det se ut som om forslagsstiller bevisst velger å foreslå større utbygginger enn de har planer om å gjennomføre for å ha noe å gå på i *forhandlinger* om planforslaget.

Hvilke konsekvenser dette kan ha

Er vinkling av plananalyser og måten resultatene fremstilles på noe man kan og bør forvente og akseptere? Spørsmålet kan diskuteres fra ulike perspektiver og på ulike måter. Én måte er å spørre hvilke konsekvenser det kan ha dersom dette er og aksepteres som alminnelig praksis.

Planlegging defineres ofte som å bringe kunnskap inn i beslutningsprosesser (Faludi 1973, Friedmann 1987). I Forskrift om konsekvensutredning står det at "Planforslag eller søknad med konsekvensutredning for tiltak skal beskrive virkninger av tiltaket for miljø og samfunn" (MD 2009 § 9). Dersom plananalysene og måten resultatene fremstilles på vinkles slik at negative virkninger av tiltaket for miljø og samfunn ikke kommer klart frem, og dersom planetatene og andre ikke makter å avdekke dette og forklare det for politikerne, beskrives ikke tiltakets virkninger for samfunn og miljø. Da bidrar ikke planprosessene til å bringe kunnskap inn i beslutningsprosessene, og fundamentale forutsetninger som dagens plansystem bygger på undergraves. Det reiser i tilfelle spørsmål om plansystemet bør revurderes.

Dersom plananalyser vinkles for å sette et foreslått prosjekt i best mulig lys, og resultatene presenteres slik at de ikke er etterprøvbare og forståelige, kan analysene virke mot hensikten intendert i pbl. Ved at analysene pretenderer at viktige virkninger er undersøkt og funnet ubetydelige, kan de være en begrunnelse for å si ja for politikere som ønsker å tillate utbygging. Det kan også bidra til at byrden for å 'motbevise' analysene legges på politikere og andre som er skeptiske til utbyggingen, eller på planetatene som i mange tilfeller ikke har kompetanse eller kapasitet til å kritisk vurdere analysene. I så tilfelle kan det være bedre å ikke bringe inn slike analyser, men heller la politikerne vurdere konsekvensene fritt ut fra eget skjønn.

Vinkling av plananalyser og resultater slik at negative konsekvenser ikke kommer tydelig frem vil i seg selv føre til at politikerne fatter beslutninger basert på feil forståelse av tiltakets konsekvenser. De kan vedta planer som de tror bidrar til å nå målsettingene knyttet til reduserte trafikk og klimagassutslipp, styrking av sentrum og lokalsentre, mv. når resultatene i henhold til beste faglige skjønn og oppdatert fagkunnskap sannsynligvis vil være det motsatte.

Dette kan bidra til å sette planfaget i et dårlig lys. Langt verre er det likevel at det kan bidra til at de nødvendige endringene av byutviklingen ikke skjer. I stedet fortsetter vi å utvikle byene på måter som bidrar til vekst i biltrafikkmengder og klimagassutslipp, og til døende bysentrum og lokalsentre.

Referanser

- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen (2012) *Forslag til nasjonal transportplan 2014 – 2023*.
- Engebretsen, Ø, Hanssen, J.U. and Strand, A. (2010) *Handelslokalisering og transport. Kunnskap om handlereiser*. TØI rapport 1080/2010.
- Faludi, A. (1973) What is planning theory? In Faludi, A. (ed.) *A reader in planning theory*. Oxford, New York, Toronto, Sydney: Pergamon Press.
- Flyvbjerg, B. (1991) *Rationalitet og Magt*. Danmark: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S. & Buhl, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects. Error or Lie? *Journal of the American Planning Association* 68, No. 3, 279 – 295.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Miljøverndepartementet (2012) *Melding til Stortinget 21 (2011 – 2012) Norsk klimapolitikk*.
- Miljøverndepartementet (2009) *Forskrift om konsekvensutredning*.
- Miljøverndepartementet (2008) *Rikspolitisk bestemmelse om kjøpesenterutbygging*
- ncm Donaldson (2009) *Steen og Strøm Norge AS: Handelsanalyser tilknyttet reguleringsplan for utbygging av handelsdelen i Økern Senter. Hovedalternativet – 60 000 kvm handel. Revidert januar 2009*.
- Oreskes, N. og Conway, E.M. (2010) *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*. Bloomsbury.
- Oslo kommune (2010) *Økern senter. Planforslag til bystyret. Reguleringsplan med konsekvensutredning*. Plan- og bygningsetaten i Oslo.
- Space Group/ Ghilardi + Hellsten arkitekter/ Civitas AS (2010) *Forslagsstillers saksfremstilling. Økern sentrum. Reguleringsforslag til offentlig ettersyn*. For Steen & Strøm og Storebrand Eiendom. Revidert 29.01.10.
<http://web102881.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=2090116>
- Tennøy, A. (2012) *How and why planners make plans which, if implemented, cause growth in traffic volumes. Explanations related to the expert knowledge, the planners and the plan-making processes*. PhD avhandling 2012:1, Universitetet for miljø- og biovitenskap, Institutt for landskapsplanlegging.
- Tennøy, A. (2012a): Areal- og transportplanlegging – institusjonelle og organisatoriske betingelser for samordning og måloppnåelse. I *Kart og Plan* no. 4 2012, s 258 – 268.
- Tennøy, A. (2010) Why we fail to reduce urban road traffic volumes: Does it matter how planners frame the problem? *Transport Policy* 17, 216-223.
- Tennøy, A. (2009) Why we fail to reduce urban road traffic volumes: The challenge of double complexity. *Kart og Plan*, 1, 27-36.
- Tennøy, A. (2004) *Transportanalyser i planleggingen – til hinder for bærekraftig byutvikling?* Oslo: NIBR notat 2004:121.
- Tennøy, A., Loftsgarden, T., Hanssen, J.U. og Strand, A. (2010) *Erfaring med handelsanalyser i Framtidens byer*. TØI rapport 1071/2010.
- Tennøy, A., J. Kværner og K.I. Gjerstad (2006) Uncertainty in environmental impact assessment predictions – the need for better communication and more transparency. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24 (1), 45 – 56.

Wachs, M. (1989) When Planners Lie with Numbers. *Journal of the American Planning Association*, autumn 1989, 476-479.