

## Sammendrag:

# «Jeg bruker mitt eget skjønn ...»

## Bakgrunn

Trafikkberegninger utgjør i dag en viktig og ressurskrevende aktivitet i den fysiske planleggingen i større byområder i Norge. En betydelig planleggingsinnsats for bytransport ble igangsatt av sentrale myndigheter i 1989 gjennom transportplanarbeidet for de ti største byområdene (TP10). Staten satset betydelige midler på veiledning og støtte til lokal planlegging. Ansvarsforhold og samlede ressurser til investerings- og driftstiltak var i hovedsak forutsatt uendret. Planleggingen, som skulle omfatte relevante kommuner, fylkeskommuner, statlige og private aktører i byområdene, var forutsatt å vurdere tiltak på lang sikt og i et strategisk perspektiv. Løsninger for ulik grad av forskyvning av individuell persontrafikk til kollektive transportformer var en sentral problemstilling. Nasjonale miljømål fremsto som en viktig begrunnelse for dette. Samtidig var TP10-arbeidets framdrift også tilpasset mer kortsiktige behov for prosjektavklaringer til NVVP 1994-97.

Planleggingsarbeidet i TP10 var i retningslinjene fra Samferdselsdepartementet forutsatt å benytte trafikkmodeller som verktøy for å beregne virkninger, spesielt for trafikkfordeling mellom reisemidler, av alternative løsninger og tiltak. Dette er senere fulgt opp av byene som har brukt betydelige ressurser på etablering og bruk av beregningsverktøy i planleggingen. Dette utgjør bakgrunnen for TØI's studie av hvilken rolle trafikkmodeller kan spille som verktøy i langsiktig, miljørettet planlegging og særlig i forhold til politikeres beslutningsadferd og andre viktige aktørgrupper i kommunal planlegging. Studiens teoretiske fokus er rettet mot beregningers innvirkning på planlegging, med særlig vekt på relevansen for transportplanlegging i norske byområder. For å styrke koblingen til de aktuelle erfaringene fra TP10-arbeidet har vi valgt å fokusere på erfaringer fra transportplanarbeidet i Tromsø. Dette arbeidet startet i begynnelsen av 1990 og fikk sin avslutning gjennom kommunestyrets sluttbehandling i 1995.

## Teori om beregningers rolle i planlegging

Planleggingens formål er å styre samfunnsutviklingen blant annet gjennom å definere handlingsrom og redusere usikkerhet. I planlegging vil egenskaper ved mål og virkemidler være med å bestemme hvilke former for usikkerhet, og hva slags planleggingssituasjon som råder i utgangspunktet. Avhengig av om det er bred enighet om målene og aktuelle virkemidler eller ikke, står en overfor ulike utfordringer i valg av planleggingsform. En planprosess preget av enighet om mål og aktuelle virkemidler, kan gjennomføres som en tilnærmet rasjonell planleggingsprosess med planleggeren i en klart definert rolle. Innslaget av analyse, f.eks. trafikkberegninger, kan være stort og klart tilpasset planleggerens analyserende rolle. Som regel vil planleggingssituasjonen være preget av usikkerhet og liten enighet om valg av mål og virkemidler. I slike situasjoner vil planleggeren måtte finne andre roller og prosesser, tilpasset grad av uenighet og usikkerhet. Plan-

---

Rapporten kan bestilles fra:

Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo

Telefon: 22 57 38 00 Telefax: 22 57 02 90

legging kan f eks rettes mot analyse av nåsituasjon, skrittvis prøving og feiling eller varianter av forhandlinger med ulike parter. I slike situasjoner vil trafikk-beregninger og ekspertenes rolle måtte tilpasses konkrete situasjoner og ulike vurderinger blant aktørene. En utfordring vil uansett være ikke å legge til grunn antakelsen om gitte mål eller en gitt virkemiddelbruk på et tidlig tidspunkt i planleggingen, utelukkende med sikte på rask etablering av beregningsverktøy og gjennomføring av beregninger.

Det vil være viktig å skille mellom ulike grupper av aktører og deres ulike roller i planlegging. Aktørens ulike bakgrunn og roller, f eks som modellektspert, planlegger eller politiker, vil påvirke deres syn på planlegging og beslutningsadferd. Omfattende bruk av trafikkberegninger kan innebære at bestemte grupper, f eks politikere og interesseorganisasjoner kan ha problemer med å komme i inngrep med planarbeidet.

I beslutningssituasjoner må forskjellige hensyn veies opp mot hverandre. Den enkelte politiker eller interessegruppe må da på et eget grunnlag ta stilling til aktuelle veivalg. Politiske beslutninger innebærer ofte vurderinger hvor en må forholde seg til motstridende interesser, mål og størrelser som bare delvis kan fanges opp i formelle, faglige beregninger og beslutningsverktøy. Beslutninger må ofte baseres på beslutningstakernes oppfatning av hva som, alt i alt, er den beste løsningen. Det er da vanlig å henvise til at en bruker sitt skjønn, f eks sitt politiske skjønn, i slike situasjoner. Rapportens tittel: «Jeg bruker mitt eget skjønn ...» er nettopp et utsagn fra en sentral politiker som skulle ta stilling til Samordna transportplan i Tromsø. Skjønn er nært knyttet til egenskaper ved det individet som utøver skjønn, i dette tilfelle i sin rolle som politiker. Utøvelse av skjønn kan for den enkelte kobles til individets læring, kunnskap, erfaring og intuisjon. Innen et kollektiv, f eks et politisk parti eller en interesseorganisasjon, vil det likeledes utvikles normer som kan være grunnlag for kollektiv utøvelse av skjønn.

### **Trafikkberegninger i Tromsø**

Transportplanarbeidet i Tromsø ble utført gjennom et forprosjekt, et hovedprosjekt fremlagt i 1993 og en hørings- og behandlingsfase fra 1993 til tidlig i 1995. Arbeidet var organisert i en prosjektgruppe, en administrativ styringsgruppe og en politisk sammensatt referansegruppe.

Selve hovedrapporten fra arbeidet fremstår som et faglig produkt, uten sterk innflytelse fra politikere eller interessegrupper. Trafikkberegninger ved hjelp av modeller var et viktig verktøy i arbeidet med å utvikle langsiktige scenarier for arealbruk og transport i Tromsø. Planens anbefalinger om redusert bilbruk, lokale avgiftsordninger og mer konsentrerte utbyggingsformer sentralt i byen, møtte til dels sterk kritikk fra ulike hold i kommunen.

En analyse av debatten i kommunen viser at politikere og interessegrupper blant annet tar opp forhold som har en klar kobling til beregninger og modellbruk, men *uten* å henvise til slike beregninger. Politikerne knytter sin rolle til avveiningen mellom forskjellige hensyn, hvor trafikkberegninger er en av flere. Trafikkberegninger har ikke noen større legitimitet enn andre enkeltinnspill f eks fra interessegrupper. Politikerne er først og fremst opptatt av konkrete tiltak og problemstillinger nære i tid.

Administrasjonen og etatene er opptatt av hvordan trafikkberegninger fungerer politisk. De mener at modeller lett blir for kompliserte, og at det er viktig at politikerne kjenner seg igjen i modellberegningene. De peker også på farene ved ekspertvelde og kompleksitet. Planleggerne setter pris på den faglige trygghet beregninger kan gi, men ser samtidig problemet med å kommunisere med politikerne. Blant planleggerne finner vi også et skille mellom dem som er fortrolige med beregningsverktøy og andre utdanningskategorier, som f.eks arkitekter. Interessegrupper har et mer uensartet syn på bruk av beregninger. Her er interessene viktige for holdningene til beregninger.

### **Trafikkberegninger - et verktøy for å nå lokale miljømål?**

Transportplanarbeidet i de ti største byene (TP10) avdekket at planleggere, politikere og andre aktører på mange måter var i en læresituasjon. Planarbeidet introduserte nye mål, nye planleggingsgrep (f.eks scenarier) og bruk av nye analyse- og beregningsverktøy. Erfaringene fra Tromsø viser at det er svært krevende samtidig å orientere planleggingen mot nye mål, introdusere nye planleggingsgrep og gjøre bruk av omfattende analyse- og modellverktøy. En mer deltakende planleggingsprosess overfor politikere og ulike interessegrupper synes nødvendig. Bruk av trafikkberegninger i flere trinn, som støtte for dialog mellom planleggere og andre aktører, står fram som et aktuelt alternativ til den faktiske prosessen i Tromsø.

Studien avdekker et udiskutabelt behov for bedre kommunikasjon mellom aktørene i politisk styrte planleggingsprosesser slik som i TP10. Dette behovet blir forsterket når trafikkberegninger utgjør en viktig del av det faglige utredningsarbeidet. Grunnlaget for dialog kan styrkes gjennom ulike tiltak:

- Valg av forutsetninger for beregninger bør diskuteres nøye med de ulike aktørene i planleggingen.
- Det bør gis relativt enkle og pedagogiske innføringer i hvordan beregninger gjennomføres, f.eks for sammenhenger mellom utvalgte variable.
- Usikkerhet bør diskuteres eksplisitt. Hva betyr endring i enkelte forutsetninger for resultatet?
- Trafikkberegninger bør også knyttes til nåtidige, kjente problemer, for å demonstrere behandlingen av disse problemstillingene som grunnlag for å benytte beregninger for alternative framtidssituasjoner .
- Valg av forutsetninger for beregninger i framtidssituasjoner må ses også som normative og politisk betingede spørsmål. Utvelgelse vil derfor kreve en særskilt prosess i forhold til ulike aktører.
- Kunnskapsbehov er formålsbestemt. Hvis planleggingen er rettet mot handling er det viktig å tilpasse planlegging til politikere og ulike aktørers begrensede tid og ressurser. Modellberegningene, f.eks i Tromsø, ga ny innsikt i komplekse sammenhenger. Kunnskapen ble allikevel i liten grad brukt i debatten og beslutningsprosessen. Formålet med planleggingen må i større grad styre kunnskapsproduksjonen og formidlingen av ny innsikt.