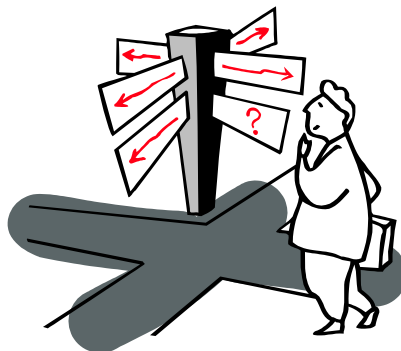


BILAGA 2

TILL SIKA RAPPORT 2002:22
INRIKNINGSPLANERINGEN

DOKUMENTATION
FRÅN SEMINARIUM

Framtida inriktningsplanering



Dokumentation av seminarium 6 juni 2002

Dokumentkontroll

DOKUMENTDATUM: 2002-07-18

PROJEKTINFORMATION

Projekt / projektledare Mattias Lundberg, Transek

Beställare / kontakt: Anders Wärmark, SIKÅ

Slutdatum:

DOKUMENTINFORMATION

Dokumenttitel: Framtida inriktningsplanering – dokumentation av seminarium

Dokumentstatus: Offentlig

Arkiv: Document2

FÖRFATTARE

Huvudförfattare: Mattias Lundberg

REFERAT

Förord

I denna rapport dokumenteras ett seminarium om den framtida inriktningsplaneringen som hölls i Stockholm i juni 2002. Seminariet arrangerades och finansierades av Banverket, Luftfartsverket, SIKÄ, Sjöfartsverket och Vägverket. Lena Ericsson från Banverket var ordförande för diskussionerna. Rapporten har på arrangörernas uppdrag ställts samman av Mattias Lundberg från Transek.

På seminariet var en huvudpunkt att några inbjudna opponenter gav sin syn på hur inriktningsplaneringen kan förändras. Dessa opponenter var Gunnar Falkemark från Göteborgs Universitet, Inger-Anne Ravlum från TÖI i Norge, Astrid Värnild från Länsstyrelsen i Västmanland samt Jonas Åkerman från forskningsgruppen för miljöstrategiska studier. De har skrivit varsin pm som ingår i denna rapport.

Seminariet inleddes med att Staffan Widlert från SIKÄ berättade om bland annat vilka brister som olika aktörer sett med dagens inriktningsplanering. Därefter redovisade Ulf Lundin från Näringsdepartementet några personliga funderingar kring användbarheten av underlaget från den senaste planeringsomgången för departementets arbete. Ett referat av Staffans och Ulfs inlägg återfinns också i denna rapport. Ulla-Stina Ingemarsson från Banverket gick sedan igenom den rapport med alternativa upplägg av inriktningsplaneringen som tagits fram av en arbetsgrupp under den så kallade Verksgruppen. Detta inlägg dokumenteras dock inte här utan den intresserade läsaren hänvisas till rapporten (SIKÄ, sept 2001).

Slutligen ges ett referat av den livliga diskussion som förekom under dagen. Diskussionen lär fortsätta också framöver i olika sammanhang, t.ex. inför SIKÄ:s redovisning till regeringen vid årsskiftet om hur inriktningsplaneringen kan bedrivas i nästa planeringsomgång. Förhoppningsvis kan denna dokumentation utgöra ett underlag för dessa fortsatta diskussioner. Personligen tycker jag att inte minst de inbjudna opponenternas funderingar kring den politiska användbarheten därvid känns inspirerande – om än utmanande.

Mattias Lundberg, Transek

Innehållsförteckning

<u>1</u>	<u>INLEDNING – STAFFAN WIDLERT</u>	4
<u>2</u>	<u>HUR ANVÄNDES UNDERLAGET I INFRAPROPEN? – ULF LUNDIN</u>	5
<u>3</u>	<u>BACKCASTING I INRIKTNINGSPLANERINGEN – JONAS ÅKERMAN</u>	7
	<u>3.1 Inledning</u>	7
	<u>3.2 Hållbar utveckling sätter gränser</u>	8
	<u>3.3 Backcasting, prognoser och scenarier</u>	9
	<u>3.4 Backcastingstudier på transportområdet</u>	11
	<u>3.5 Transporter har sällan ett värde i sig</u>	11
	<u>3.6 Förslag till ändringar av inriktningsplaneringen</u>	13
	<u>3.7 Referenser</u>	15
	<u>Frågor till Jonas</u>	16
<u>4</u>	<u>SYNPUNKTER PÅ UTVECKLINGEN AV INRIKTNINGS- PLANERINGEN – ASTRID VÄRNILD</u>	17
	<u>Föredraget</u>	17
	<u>Frågor till Astrid</u>	21
<u>5</u>	<u>HUR KAN INRIKTNINGSPLANERINGEN FÖRBÄTTRAS? – INGER- ANNE RAVLUM</u>	22
	<u>5.1 Innledning</u>	22
	<u>5.2 Premisser og mål for planleggingen</u>	23
	<u>5.3 Den politiske prosessen</u>	24
	<u>5.4 Et plangrunnlag tilpasset den politiske prosessen?</u>	30
	<u>Referanser</u>	34
	<u>Frågor till Inger-Anne</u>	34
<u>6</u>	<u>INRIKTNINGSPLANERING OCH POLITISK ANVÄNDBARHET – GUNNAR FALKEMARK</u>	35
	<u>6.1 Inledning</u>	35
	<u>6.2 Två typer av rationalitet</u>	35
	<u>6.3 Bättre beslutsunderlag?</u>	38
	<u>6.4 Samhällsekonomiska kalkyler - en skenbar värderingsfrihet</u>	40
	<u>6.5 Ett mer relevant beslutsunderlag</u>	41
	<u>6.6 Fler visioner - en bra idé?</u>	42
	<u>6.7 Ett otillfredsställande slut</u>	43
	<u>Frågor till Gunnar</u>	43
<u>7</u>	<u>DISKUSSION OM TÄNKBARA FÖRÄNDRINGAR</u>	45
	<u>7.1 Allmän diskussion</u>	45
	<u>7.2 Kommentarer från SIKA och trafikverken</u>	47
	<u>7.3 Uppsummering</u>	50
	<u>BILAGA DELTAGARFÖRTECKNING</u>	51

1 Inledning – Staffan Widlert

Staffan gav en introduktion till dagens seminarium. Han sade att upplägget av inriktningsplaneringen alltid varit en aktuell fråga för SIKA men att den just nu är extra aktuell. Vi har nu gått igenom två varv med den gemensamma planeringen. Den har fått ett allt bredare anslag med en höjd ambitionsnivå och det finns många synpunkter på upplägget. Det är också tydligt att genomslaget (i propositioner, riksdagsbeslut och faktiskt genomförd politik) växlar – första gången var det mycket stort och denna gång mycket litet. Inget av dessa utfall känns riktigt bra. Dessutom har diskussioner om det framtida upplägget förts i verksgruppen under ganska lång tid och SIKA har under året ett regeringsuppdrag om att föreslå former för nästa planeringsomgång.

Staffan sade att syftet med inriktningsplaneringen inte är kristallklart uttryckt i någon proposition. SIKA har dock tolkat det som att det gäller att ta fram ett underlag som gör det möjligt för regering och Riksdag att ge riktlinjer för myndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden. Riktlinjerna innebär samtidigt att den aktuella transportpolitiken konkretiseras vad avser infrastrukturåtgärder.

Det finns många synpunkter på hur väl detta uppnås. Staffan redogjorde för en del av den kritik som förts fram, både avseende beslutsunderlaget och processen. Brister i beslutsunderlaget är bl.a.:

- Saknade effekter (t.ex. intrång)
- Brister i kalkylvärden och effektsamband
- Tveksamhet till om prognoser är ett rimligt angreppssätt
- Dålig analys av hållbar utveckling och för kort tidsperspektiv
- Svag koppling till åtgärdsplaneringen
- Avsaknad av analys av storstadsinvesteringar
- Tveksamhet till om det trafikslagsövergripande synsättet är tillräcklig bra
- Bristande möjlighet till demokratiskt inflytande

Brister i processen rör bl.a.:

- Legitimiteten och trovärdigheten
- Samarbetsklimatet
- Att modellutvecklingen skett parallellt med arbetet
- Tidsplanen
- Arbetssättet i de strategiska områdena

2 Hur användes underlaget i infraproppen? – Ulf Lundin

Ulf redogjorde för sina funderingar kring underlagets användbarhet när infraproppen skrevs. Han sade att departementet har tänkt göra en egen utvärdering men att den inte är klar och underströk därför att föredraget inte är avstämt på departementet.

Ulf pekade på att det transportpolitiska beslutet från 1998 är grunden för inriktningsplaneringen. Där sägs att:

- Planeringssystemet skall utformas så att det medger en samordning av och avvägning mellan olika typer av åtgärder inom transportsektorn
- Planeringen inleds med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds.
- Det ska göras en Lägesanalys och en Strategisk analys.

Ulf sade att den strategiska analysen var det dokument som remitterades och att det därmed utgjorde grunden för förhandlingarna och diskussionerna om proppen. Det saknades dock investeringsnivåer i nivå med vad som blev aktuellt i förhandlingarna mellan S, V och Mp. Dessutom var inriktningarna inte helt jämförbara. Detta gav problem för arbetet. Andra problem med underlaget var att det inte är möjligt att se i alternativen hur långt man kan nå inom olika delområden (t.ex. TS, drift och underhåll, storstad). Materialet svarade inte heller på frågan hur en planeringsram på ytterligare 75–100 mdr skulle användas. Underlaget gav alltså ingen ledning för sammanvägningen av alternativ. Departementet krävde därför in kompletteringar från trafikverken och länen. Planeringsramen som blev aktuell var i praktiken så stor att alla inriktningar rymdes och dessutom ytterligare järnvägsåtgärder.

Ulf redogjorde sedan för sina erfarenheter av den politiska processen.

- Politikerna har bristande kunskap om planeringsprocessen.
- Det finns en utbredd uppfattning att processen leder fram till fel prioriteringar, dvs. det finns en misstro mot den. Men, å andra sidan uppvaktar man för att åtgärderna i gällande planer ska genomföras, vilket tyder på att man ändå anser att processen ger rätt åtgärder.
- Politikerna har starka önskemål om detaljstyrning. De brukar dock ändra uppfattning när de jobbat med processen ett tag.
- Det är ett omfattande regionalt tryck på politikerna (och när politikerna känner att trycket blir ohanterligt inser man att processen är ganska bra).
- Infrastrukturfrågor har starkt politiskt signalvärde (trafikslagen). Alla samarbetspartier vill därför kunna visa att man har haft stor påverkan på beslutet.
- Politiker har värderingar (!). Det blir svårt att hantera i ”idealistisk planeringsprocess” som byggs upp metodiskt eftersom det då saknas utrymme för politikerna att gå in och ändra i inriktningarna.

Avslutningsvis gav Ulf sin syn på hur det framtida planeringsunderlaget borde se ut.

- Materialet bör bli enklare och tydligare (mindre text och mer av koncentrerade tabeller).
- Inriktningarna bör vara jämförbara (dvs. variera inte sådant som bensinpriser).
- Fokusera på bra basprognoser.
- Effekter på transportpolitiska mål bör redovisas för varje trafikslag, av respektive trafikverk (trots att planeringen då blir mindre trafikslagsövergripande).
- Det vore bra att arbeta med alternativa ekonomiska ramar.
- Underlaget ska alltså ge förutsättningar för att sammanvägningen ska kunna ske hos regeringen och inte hos myndigheterna.

Ulf fick några frågor.

Tycker du man borde titta längre fram (Lars Wogel)?

- Ja, vi lade därför in en vision för 2030. Det vore bra med prognoser på lång sikt men däremot är det lagom att planen omfattar ca 10 år.

En poäng med inriktningarna var att visa att t.ex. bensinpriser har betydelse för vilken infrastruktur som behövs. Hur kan ett rättvisande underlag tas fram utan att visa dessa komplikationer (Roger Pyddoke)?

- Alla tre inriktningarna borde ha med en sådan känslighetsanalys. Det blir alltså ett slags korstabell.

Hur ofta tycker du att planeringen borde ske och blir det en återgång till att följa mandatperioderna (Lena Ericsson)?

- Det är omöjligt att säga, jag tror att processen kommer att starta när det känns att ett behov finns.

Spelade analyserna i de strategiska områdena någon roll för er och borde även detta material förenklas (Henrik Swahn)?

- Det var ett mycket bra material, som också borde förenklas. Men strategiska analysen har varit grunden för remissbehandlingen.

3 Backcasting i inriktningsplaneringen – Jonas Åkerman

3.1 Inledning

Uppdraget

Uppdraget har omfattat att ge förslag till förbättringar av hur inriktningsplaneringen bedrivs. Särskilt fokus ska läggas på behandlingen av långsiktig hållbarhet.

Frågor som SIKÄ önskar få belysta är t ex:

- Bör planeringen utgå från en vision eller bör utblickar på längre sikt mer användas för att konsekvensbeskriva inriktningar etc?
- Om en vision görs - vilket underlag behövs för den och hur kan en vision förankras demokratiskt?
- Om det mer handlar om att konsekvensbeskriva inriktningar - vad är då lämpligast ? Scenarier, backcasting eller annat? Hur borde studierna mer konkret läggas upp?

Transportinfrastrukturens långsiktiga påverkan

Infrastruktur i form av vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser har stark påverkan på andra samhällssektorer genom sin strukturerande inverkan. Investeringar i form av transportinfrastruktur kan i praktiken ofta betraktas som irreversibla. Detta gäller i synnerhet vägar beroende på den bebyggelse och de verksamheter som lokaliseras vid den nya väglänken och gör den oundgänglig. Dagens investeringar - eller val av andra åtgärder - påverkar således såväl den totala efterfrågan på transporter som de olika transportslagens andelar långt in i framtiden.

Framtiden är högst osäker och kommer att medföra överraskningar. Detta gäller inte minst hur de ekologiska systemen och klimatsystemet kommer att reagera på mänsklig påverkan t ex genom utsläpp av växthusgaser (se nästa avsnitt). Det finns därför goda skäl att välja åtgärder som inte begränsar det framtida handlingsutrymmet mer än nödvändigt.¹ Den långsiktiga och tvärssektoriella

¹ Vägverkets fyrstegsmodell utgör ett exempel på en strategi som bidrar till att bibehålla framtida handlingsutrymme. Nyinvesteringar ska enligt denna användas i sista hand.

påverkan av eventuell ny infrastruktur gör också att alternativa lösningar behöver sökas utifrån ett motsvarande brett och långsiktigt perspektiv.

3.2 Hållbar utveckling sätter gränser

Den ursprungliga definitionen av hållbar utveckling formulerades av Brundtland-kommissionen som; ”*en utveckling som tillfredställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov*”. Människan och de av människan skapade systemen är beroende av naturen. Naturen levererar en rad ekologiska tjänster: upprätthåller atmosfärens (luftens) sammansättning, utjämnar klimatet, producerar jord, pollinerar grödor, upprätthåller en biologisk mångfald etc. Dessa tjänster är inte praktiskt möjliga att substituera på konstgjord väg. Insikten om dessa tjänster leder bl a till uppfattningen att det ekonomiska systemet är ett undersystem till naturen och att naturen sätter upp gränser för skalan på den fysiska omsättningen av energi och material i det ekonomiska systemet.²

Det finns flera hot mot en hållbar utveckling. Några exempel är nedbrytning av ozonskiktet, försurning, övergödning, spridning av gifter och exploatering av grönytor. Ett av de allvarligare hoten utgörs av mänskligt orsakade klimatförändringar. De klimatförändringar som en förstärkt växthuseffekt medför kan globalt sett innebära betydande negativa konsekvenser i form av torka, översvämningar och stormar. Vad som kan vara än allvarligare är riskerna för dramatiska och irreversibla förändringar. Följande citat är hämtat från den vetenskapliga tidskriften Nature (Scheffer et al (2001)):

“For example, simulation studies indicate that gradual climate warming may cause an increase in freshwater inflow into the North Atlantic that prevents the formation of dense deep water, which is needed to power the “global conveyor belt” oceanic current that transports warm water to eastern North America and western Europe. Such a change causes the climate in these regions to be dramatically colder. Reconstruction of palaeoclimate shows that similar large shifts have happened in the past and can be very swift indeed, occurring in less than a decade.”

Innebörden av detta är att ett globalt sett varmare klimat skulle kunna åstadkomma en vändning av Golfströmmen vilket skulle göra klimatet i västra och norra Europa dramatiskt kallare. Denna typ av förändringar sker ofta inte gradvis.

² Se t ex Folke et al (1994).

Tröskeeffekter är vanliga. Detta innebär att dramatiska skiften som en vändning av Golfströmmen kan ske snabbt och utan förvarning.

Sannolikheten för att Golfströmmen ska vända är okänd. På grund av de potentiellt katastrofala konsekvenserna finns det dock skäl att ta denna risk på allvar även om sannolikheten skulle vara liten.³ Denna riskbild är speciellt relevant vad gäller eventuella investeringar i vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser på grund av dessas långa livslängd.

3.3 Backcasting, prognoser och scenarier

Jag kommer i detta avsnitt att kort behandla tre typer av framtidsstudier:

- Prognosansatser
- Scenarieansatser
- Backcasting m fl

Prognosansatser försöker i allmänhet säga något vilken som är den mest *sannolika* utvecklingen givet vissa antaganden. Denna typ av ansats lämpar sig endast för ett relativt kort tidsperspektiv.

Ett scenario är en beskrivning av en *möjlig* händelseutveckling på ett område. Framställningen är ofta berättande och kan täcka ett brett spektrum av aspekter. Vanligtvis beskrivs såväl händelsekedjor som drivkrafter och motiv hos olika aktörer. Ett scenario talar inte om hur det kommer att bli utan hur det *kan* bli. Ofta används flera scenarier som beskriver olika, tänkbara utvecklingar. Ett externt scenario är ett scenario som beskriver utvecklingen av sådant som den tänkte användaren av scenariot inte kan påverka. Det kan t ex beskriva en möjlig omvärldsutveckling för ett företag.⁴

Backcasting är en speciell typ av scenariestudie. Backcastingansatsen utvecklades under 70-talet för att undersöka hur *önskvärda eller särskilt intressanta* framtider på något område eller för någon verksamhet skulle kunna se ut och realiseras. Backcasting användes från början huvudsakligen för att göra större samhällstudier på energiområdet. En av de första som skrev om metoden under namnet backcasting är den kanadensiske forskaren John Robinson (Robinson 1982 och 1990). En mer teoretisk diskussion förs i (Dreborg, 1996) och (Höjer & Mattsson, 2000).

³ För en diskussion av beslutsstrategier vid risk se t ex Hansson & Johannesson (1997).

⁴ Dreborg (2001).

Istället för att utgå från dagens trender och göra marginella justeringar av dessa (som i prognosansatser), så börjar man i *backcasting* med att utveckla framtidsbilder som visar hur en lösning av ett större samhällsproblem skulle kunna se ut. Tidshorizonten läggs tillräckligt långt bort för att större förändringar ska hinna ske. För transportområdet kan det röra sig om 30-50 år. På så sätt frigör man sig från låsningar vid dagens trender och strukturer och kan lättare hitta nya alternativ. Detta är i själva verket en av de främsta fördelarna med backcasting då metoden syftar till att vidga perspektivet och därmed hitta nya helhetslösningar. Inte minst viktigt är att ge ett underlag för beslut i närtid som kan ha långsiktiga konsekvenser. Typexempel är överväganden om investeringar i väg- och järnvägsnätet.

Stegen i en backcastinganalys kan beskrivas i följande punkter:⁵

1. Identifiering av problemet och val av kriterier och mål. I detta steg analyseras problemområdet och ett problemfokus väljs. Systemgränser analyseras, och kriterier och mål fastställs.

2. Rådande trender analyseras. Avsikten är att finna om en utveckling enligt nu rådande mönster kan leda till att målen uppfylls. Om inte, identifieras de avgörande svårigheterna/hindren.

3. Utarbetandet av framtidsbilder. En eller flera alternativa framtidsbilder utformas som uppnår de kriterier/mål som uppställdes i steg 1. Resultaten presenteras så att de kan diskuteras av olika aktörer – en sorts relevanstest. Resultatet utgör sedan underlag för steg 4.

4. Analys av vägar till framtidsbilderna. Här analyseras hur framtidsbilderna skulle kunna förverkligas.⁶ Behovet av trendbrott lyfts fram liksom hur dessa kan stimuleras. Då framtiden alltid medför överraskningar är det viktigt att identifiera robusta åtgärds paket som inte riskerar att utgöra återvändsgränder.

Man kan också tänka sig en kombination av backcasting och externa scenarier. Detta har prövats bl a i POSSUM-projektet (Banister et al, 2000). Där utnyttjades tre externa scenarier som skilde sig åt vad gäller samarbetsklimat på olika

⁵ Beskrivningen bygger på (Höjer and Mattsson 2000) och (Åkerman et al. 2000). (Robinson 1982) lägger större vikt vid det som är steg 4 här, och utvecklar denna punkt i ett antal processteg.

⁶ I flera framställningar av backcasting beskrivs detta som att räkna baklänges från framtidsbilden för att bestämma hur långt på vägen man måste ha kommit vid olika tidpunkter för att kunna nå målet (Robinson 1982; Robinson 1990). Tyngdpunkten ligger då på ledtider för införande och spridning av ny teknik och andra lösningar. Detta verkar förutsätta en mer eller mindre förutsägbar och styrbar utvecklingsprocess och kritik har också riktats mot backcasting på detta område. Backcastingstudier brukar dock inte resultera i en rigid plan och vare sig Robinson eller andra ledande företrädare förordar ett plantänkande.

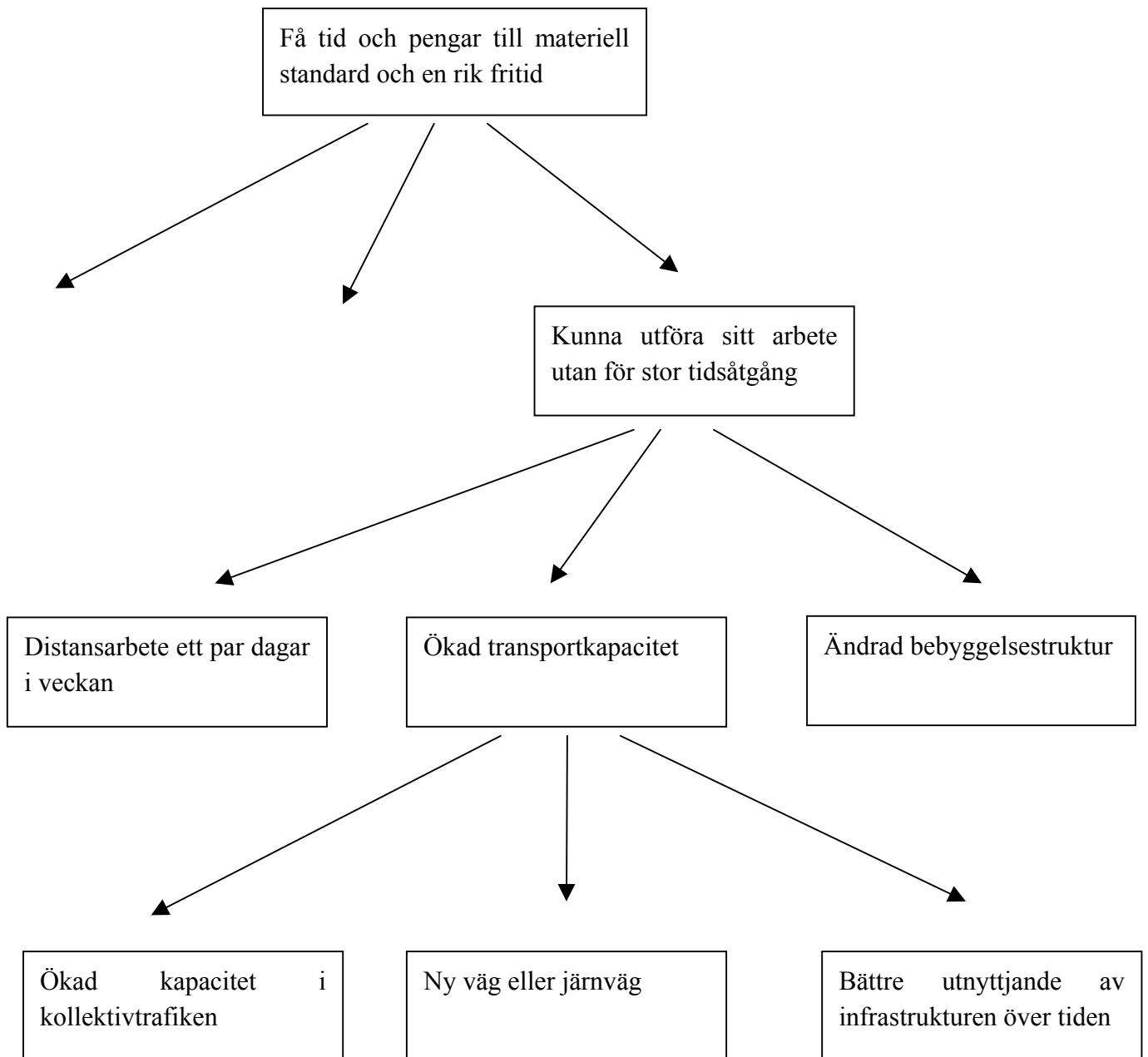
beslutsnivåer (globalt, EU, nationellt och lokalt). För vart och ett av dessa scenarier gjordes sedan en framtidsbild som uppfyllde de uppsatta målen. Eftersom studiens tidshorisont var år 2020 så var målnivåerna dock inte genuint hållbara utan att betrakta som delmål.

3.4 Backcastingstudier på transportområdet

Exempel på transportstudier som använt backcasting är OECD-EST (OECD, 1998) det holländska COOL-projektet (Wageningen University, 2001), EU-projektet POSSUM (Banister et al, 2000) samt de framtidsstudier som gjorts för Sveriges transportsystem vid *fms* (Steen et al, 1997 & Åkerman et al, 2000). Både OECD-EST och COOL-projektet analyserar minskningar av CO₂-utsläppen med 80%, vilket skulle kunna vara en hållbar nivå. OECD-EST består av flera parallella nationellt inriktade projekt medan COOL - på en relativt övergripande nivå - behandlar Europas transport system. I den svenska transportframtidsstudien som hade tidshorisonten år 2040 analyserades två målnivåer för utsläpp av koldioxid, en minskning med 80% samt en minskning med 100%.

3.5 Transporter har sällan ett värde i sig

Transporter är en härledd nytthet, dvs de har (oftast) inget värde i sig. Detta innebär att de är ett medel att nå andra värden. En konsekvens av detta är att det kan finnas andra sätt att uppnå de mer grundläggande värden som transporter idag bidrar till att uppnå (se figur 1). Samspelet mellan transportsystemet och samhällets andra aktiviteter är mycket komplex. På kort sikt är många faktorer svåra att förändra och det ser ut som att endast marginella förändringar är möjliga. För att finna helt nya lösningar behöver många parametrar ändras parallellt. Det gäller lite hårddraget att ”få upp alla bollar i luften samtidigt” i syfte att åstadkomma bättre helhetslösningar. Sammantaget betyder detta att det är nödvändigt att både vidga perspektivet bortom transportsektorn (till andra samhällssektorer) och att anlägga ett förhållandevis långt tidsperspektiv. Detta kan leda till en hög komplexitet, men är nödvändigt med tanke på att infrastrukturen har lång livslängd, ofta irreversibla effekter och verkar strukturerande på övriga aktiviteter i samhället. Backcasting är ett angreppssätt som är lämpat för denna typ av situationer. Väl utarbetade framtidsbilder kan visa på konsistenta lösningar. Framtidsbilderna kan också utgöra ett underlag för en samhällsdiskussion i syfte att stärka den demokratiska förankringen.



Figur 1: Genom att fråga sig vad syftet med exempelvis en nya väg eller järnväg är, kan man hitta alternativa lösningar. Ju fler steg man tar uppåt i figuren (mot det som är värdefullt i sig) desto fler möjligheter öppnar sig. Om man söker helhetslösningar är det angeläget att vidga perspektivet på detta vis.

3.6 Förslag till ändringar av inriktningsplaneringen

Det långa perspektivet

På grund av den långa livslängden hos transportsektorns infrastruktur och dess strukturerande effekt på andra samhällssektorer, är det angeläget att vidga perspektivet vad gäller alternativ till nyinvesteringar. Perspektivet i inriktningsplaneringen - och hela transportpolitiken - behöver matcha dessa långsiktiga och tvärssektoriella effekter. Det finns annars en stor risk att man låser fast sig i resurskrävande strukturer som inte är flexibla nog att klara framtida överraskningar t ex på klimatområdet. Backcasting syftar till att hitta nya trendbrytande lösningar på större samhällsproblem och utgör därför ett lämpligt angreppssätt i detta fall.

För att säkerställa att flera olika lösningar prövas bör flera organisationer ges i uppdrag att genomföra backcastingstudier. Dessa studier bör innefatta utarbetande av framtidsbilder som uppfyller målen och en analys av vägar som leder i riktning mot framtidsbilderna.⁷ Framtidsbilderna bör bl a innehålla kvantifieringar av transportvolymerna för olika transportslag.

Det bör i riktlinjerna poängteras att förslag på åtgärder i möjligaste mån bör väljas så att överraskningar i utvecklingen kan hanteras, dvs robusta åtgärds paket som kan leda till olika framtidsbilder bör sökas. Målnivåerna för t ex koldioxid bör vara genuint ekologiskt hållbara (ej delmål) vilket innebär att tidsperspektivet blir minst 30 år.

Vad gäller behandlingen av de sex trafikpolitiska målen finns två alternativ. Antingen utgår man från hållbarhetsmålet (miljömålet) och analyserar i efterhand hur långt man kommer vad gäller de andra målen. Eller så säger man att framtidsbilderna ska uppfylla alla sex delmålen. Detta kan teoriskt vara att föredra, men kan i praktiken bli ohanterligt. Det är också så att ekologisk hållbarhet är en nödvändig grund för att nå de andra målen.

Delvis överensstämmer strukturen på mitt förslag med visionsalternativet i ”Verksrapporten”⁸. Det finns dock några viktiga skillnader. Jag anser att det är angeläget med en mångfald av alternativa lösningar. Därför bör inte utarbetandet av framtidsbilder och analys av vägar dit ligga på enbart en part (i visionsalternativet nämns SIKA), utan flera organisationer bör anlitas för detta. Det är också sannolikt fruktbart för en samhällsdiskussion - och därmed också för

⁷ Eventuellt kan externa omvärldsscenarioer ligga till grund för framtidsbilderna.

⁸ SAMPLAN (2001).

den demokratiska förankringen - om det finns flera alternativ (framtidbilder) att förhålla sig till. Därför bör en bred remiss av dessa alternativa lösningar äga rum innan riksdagen utformar sin framtidbild (vision). Även riksdagens förslag bör remissas. Detta medför en relativt lång process, men den kan å andra sidan göras med relativt långa tidsintervall, förslagsvis 5-10 år eller när riksdagen finner det påkallat.

Den kortsiktiga planeringen måste hänga ihop med de långsiktiga målen

Etappmål är viktiga men måste ses i sitt sammanhang. Det måste fortlöpande ske en analys av om de olika inriktningarna har potential att nå ända fram till de hållbara målnivåerna. Annars finns en risk för att man hamnar i en återvändsgränd. Med hjälp av enbart bättre teknik och högre lastfaktorer kanske man når etappmålen. Förbättringarna på dessa områden blir dock allt mindre när man närmar sig de fysikaliska gränserna. Om man då har anpassat sig till en transportintensiv samhällsstruktur (t ex i form av utglesade städer) kan det vara svårt att nå slutmålen.

Som nämnts är ett vidgat systemperspektiv mycket viktigt. Detta innebär att möjligheter inom hela transport- och kommunikationssektorn behöver analyseras. Dessutom måste hänsyn tas till andra relevanta samhällssektorer.

När erfarenheterna av backcastingstudierna ska transformeras till den 10-åriga inriktningsplanen och sedan till konkreta åtgärder bör följande frågor ligga i fokus:

- Kan de föreslagna åtgärderna ingå i ett scenario som leder till de genuint hållbara slutmålen?
- Medför åtgärderna i sig irreversibla effekter t ex i form av intrång i natur- och kulturmiljöer?
- Innebär åtgärderna risk att samhället låses fast i ett resurskrävande transportsystem?
- Finns det mer flexibla och robusta alternativ om man vidgar perspektivet?
- Är det risk att stora investeringar blir värdelösa t ex om det blir nödvändigt med skärpta utsläppsmål i ett senare skede?

Slutsatser angående uppdragets frågeställning

Min slutsats är att planeringen bör utgå från en vision eller framtidbild som i sin tur är syntetiserad utifrån en mångfald av alternativa framtidbilder. Att enbart använda en långsiktig utblick till att konsekvensbeskriva traditionella alternativ är inte tillräckligt för att bredda perspektivet och hitta långsiktiga lösningar.

Backcasting är ett lämpligt angreppssätt för att utarbeta framtidsbilder och hitta robusta åtgärds paket. Det är svårt att generalisera vilket underlag som behövs för dessa studier. Om olika organisationer får i uppdrag att genomföra backcastingstudier kan det vara lämpligt att istället precisera vilka dimensioner som ska beskrivas i framtidsbilden.

Att åstadkomma en demokratiskt förankring är en utmaning. Välutformade framtidsbilder som visar på alternativa helhetslösningar kan dock utgöra ett intresseväckande underlag för en fördjupad samhällsdiskussion. En mångfald av framtidsbilder som visar på substantiella valmöjligheter är sannolikt mer gynnsamt för att många ska engagera sig i debatten än om man enbart ställs inför förslag om marginella förändringar av dagens trender.

3.7 Referenser

- Banister, D, Stead, D, Steen, P, Dreborg, K H, Åkerman, J, Nijkamp, P & Schleicher-Tappeser, R (2000), *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, E and FN Spon, London.
- Dreborg, Karl H (1996), Essence of Backcasting, *Futures* 28:813-828.
- Dreborg, K H (2001), *Tre förhållningssätt till framtiden: Backcasting i ett vidare perspektiv*, Technology, Society, Environment, nr 4 2001 .
- Folke, Carl et al (1994), Investing in natural capital - why, what and how? i Jansson, Ann-Mari et al (Red) *Investing in natural capital*, Island Press, Washington.
- Hansson, S. O. & Johannesson, M. (1997), *Decision-theoretical approaches to climate change*, In Ferman, G., (ed), International politics of climate change, key issues and critical actors, Scandinavian University Press, oslo pp. 153-178.
- Höjer, Mattias & Mattsson, Lars-Göran (2000), *Determinism and backcasting in future studies*, *Futures* 32:613-634.
- OECD (1998), *Environmentally Sustainable Transport - Report on Phase II of the OECD EST Project*.
- Robinson, John (1982), *Energy backcasting: a proposed method of policy analysis*, Energy Policy.
- Robinson, John (1990), *Futures under glass: a recipe for people who hate to predict*, Future.
- SAMPLAN (2001), *Inriktningsplaneringen - Beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser*, "Remissversion" september 2001.
- SIKA (2001), *Hur inriktningsplaneringen kan utvecklas - Kommentar från SIKA till Verksgruppens rapportutkast*, PM november 2001.
- Scheffer, M., Carpenter, S., Foley, J. A., Folke, C. & Walker, B. (2001), *Catastrophic shifts in ecosystems*, Nature, Vol 413, 11 October 2001.
- Steen, Peter, Dreborg, Karl-Henrik, Henriksson, Greger, Hunhammar, Sven, Höjer, Mattias, Rignér, Johan & Åkerman, Jonas (1997), *Färder i framtiden – Transporter i ett bärkraftigt samhälle*, KFB-Rapport 1997:7, Stockholm.

Wageningen University (2001), *Climate OptiOns for the Long term - Towards Strategic Visions*, COOL Europe, Workshop 4.

Åkerman, Jonas, Dreborg, Karl-Henrik, Henriksson, Greger, Hunhammar, Sven, Höjer, Mattias, Jonsson, Daniel, Moberg, Åsa & Steen, Peter (2000), *Destination framtiden - Vägar mot ett bärkraftigt transportsystem*, KFB-rapport 2000:66.

Frågor till Jonas

Vilka långsiktigt hållbara mål har ni jobbat med (Roger Pyddoke)?

- Främst mål för koldioxid, men vi har också kollat att rimliga mål för annat nås.

Hur kan man hantera komplexiteten i målbilden (Per Lindroth)?

- För de olika miljömålen finns många synergieffekter som gör att många andra miljömål nås om koldioxidmål nås. Andra transportpolitiska mål bör kunna konkretiseras bättre än i dag på lång sikt.

Har ni hanterat problemet att det bästa sättet att nå det globala koldioxidmålet kanske inte är att göra åtgärder i Sverige (Leif Jonsson)?

- Instämmer i att det finns mer kostnadseffektiva åtgärder på kort sikt utomlands, nya vägar finns dock kvar även när slutmålen ska nås.

Det är inte infrastrukturen som alstrar koldioxid, utan trafiken (Leif).

- Ja, men det är politiskt svårt att acceptera att inte använda redan byggda vägar.

På Vägverket funderar vi på att kombinera scenariometodik och backcasting, fungerar det (Per Lindroth)?

- Ja, det tror jag. Det innebär att jobba med externa scenarior och backcasting för vad som ska åstadkommas i den egna sektorn. Tyngdpunkten beror på vad aktören kan påverka. I inriktningsplaneringen kan Riksdagen påverka mycket och då bör tyngdpunkten ligga på backcasting.

Hur kan stora paradigmskiftet hanteras med backcastingsteknik – jämför datautvecklingen de senaste 50 åren (Andreas Fernholm)?

- Det är alltid svårt, men backcasting har ändå större möjligheter än andra metoder att hantera detta. En poäng att alla idéer är tillåtna i början eftersom det främjar att nya lösningar kommer fram. Senare får man sortera bort.

4 Synpunkter på utvecklingen av inriktningsplaneringen – Astrid Värnild

Föredraget

Jag kommer från en regional verklighet – från mötet med lokala politiker, kommunala tjänstemän och trafikverkens regionala medarbetare. Intresset för kommunikationsfrågor är stort bland alla. Man diskuterar gärna, argumenterar för angelägna projekt och lyssnar till föredragningar. På lokal och regional nivå är det få politiker – om någon - som själva tar del av SIKAs material utan det komplexa materialet tolkas av tjänstemän. Detta är nog också verkligheten på nationell nivå möjligen med undantag för trafikutskottets ledamöter.

Det är svårt att föra in nytt tänkande i planeringsprocessen. – Påsen med gamla åtgärdsförslag bevakas noga. Den fysiska planeringen tar allt längre tid och blir allt mer komplicerad. I många fall handlar det om tioåriga perspektiv. Detta förhållande är särskilt tydligt för de stora nationella objekten såväl på väg- som järnvägssidan samtidigt som dessa åtgärder svarar för merparten av planpengarna. Kan vi under dessa förhållanden fortsätta med planprocesser och tidshorisonter som handlar om max 15 års framförhållning? Samtidigt kan vän av ordning hävda att vad visste vi om IT-utvecklingens styrka när PC:n introducerades vid 80-talets början. Det är svårt att ”gissa framtiden” men vi måste ändå försöka. Tidshorizonten behöver förlängas. Ett genomarbetat och väl förankrat scenarioarbete med 30 års sikt var annan gång! Mellangångerna bör inriktningsplaneringen mer handla om korrigering av inriktning och hur gällande planer och transportpolitik stämmer överens med den målbild som slagits fast. Det jag även vill trycka på är behovet av helhetssyn både över trafikverksgränser och över departementsgränser. Ett exempel på motsatsen är när Näringsdepartementet tillsätter Stockholmsberedningen för att skynda på utbyggnaden i Stockholm medan Miljödepartementet begär översyn av miljöbalken med utgångspunkt att göra domstolsprocesser av den fysiska planeringen, vilket kommer att förlänga den fysiska planeringen ytterligare.

För att kunna förändra planeringsprocessen på ett mer genomgripande sätt tror jag att systemet måste urskilja en ”hotbild” som varnar för att arbetet med infrastrukturplaneringen är på väg åt alldeles fel håll eller att nybyggd infrastruktur inte alls har den betydelse för transportpolitiken som samhället bedömer att den har idag. Vad kan en sådan vision eller hot i så fall handla om? **Miljöfrågan med CO2 –frågan** är ett sådant tema. Andra tema som kan vara nästan lika betydelsefulla är vår snabba integration i **Europa och Östeuropa**. Hur kopplar vi på bästa sätt ihop vår svenska

verklighet med den omvärld som snabbt närmar sig. Det behövs kanske bl.a. en tydligare förskjutning mellan trafikslagen än vad som sker för närvarande?

Ett annat område som borde genomlysas – kanske även med hjälp av s.k. back-casting är **vägen till det tydliga trafiksäkerhetsmålet**. Helt enkelt gör vi rätt saker. Målet är så tydligt och så nära i tiden att vi riskerar att göra fel saker, som kanske inte går att motivera i ett längre tidsperspektiv. Trots stora ansträngningar från Vägverkets sida minskar inte dödstaten. Det krävs en genomgripande analys beträffande vilken mix av trafikövervakning, fordonsförbättring, vägutbyggnad m.m. som är den mest effektiva vägen att uppnå trafiksäkerhetsmålen.

För närvarande arbetar vägverkets tjänstemän med s.k. nätanalyser ute i kommunerna. I Västmanland är 10 av 11 kommuner avklarade. Det handlar i allt väsentligt att arbeta igenom kommunernas tätorter för att hitta trafikfällor och genom ombyggnad av övergångsställen, nybyggnation av rondeller m.m. skapa en trafiksäker miljö. I sig ett vällovligt syfte, men för Kungsörs kommun med 8000 invånare handlar det om åtgärder för 36 mkr varav hälften av kostnaden kan erhållas i statsbidrag. Skall denna höga ambitionsnivå hållas i hela länet måste merparten av länsmedlen läggas på trafiksäkerhetsåtgärder i tätorter samtidigt som endast cirka 20 % av dödsfallen inträffar där. Sedan 1998 har en lång rad av trafikljus släckts och ersatts med cirka 1000 rondeller till en kostnad av 3 – 4 miljarder kronor. Effekterna av denna åtgärd borde studeras närmare. Den 4-stegsprincip som finns inskriven i regeringens direktiv är långt ifrån den ombyggnadsnit som rekommenderas i tätorterna.

Om mycket är låst i de nationella planerna är situationen på regional nivå öppnare. Den fysiska planeringen har inte samma genomslagskraft och till viss del handlar det om mindre åtgärder vars enskilda och sammantagna effekter ur ett nationellt perspektiv är betydligt svårare att beräkna. Samtidigt är det en begränsad del av investeringsmedlen. I denna omgång cirka 18 %.

Driftmedlen uppmärksammas ganska lite i planeringen, men anslaget för drift och underhåll av vägar uppgår till 90 miljarder kronor under planeringsperioden 2004 -2015. Vägverket skall förankra åtgärder på näringslivets viktiga vägnät med näringsliv och länsstyrelse. Samtidigt är det allt fler människor som slår sig ner på den storstadsnära landsbygden och för vilka tillgången till allmän väg är betydelsefull. I utredningen om allmän och enskild väg har frågan belysts ytterligare och för närvarande är det mycket oklart vilken omvandling som kommer att ske på detta område. En annan regional fråga med nära anknytning till lågtrafikerade vägnätet är ”inlandsfrågan”. På 35 – 40 % av Sveriges yta bor 190 000 människor (Se bifogad bild). Vägverkets regioner Norr och Mitt har för perioden 2004 – 2015 uppdraget att planera användningen av 51 miljarder kronor varav merparten är drift och underhållsmedel. Vägverkets uppgift är att på bästa sätt hantera även inlandets verklighet. Det kan dock inte vara en vägteknisk fråga hur inlandets vägnät och övriga infrastruktur bör utvecklas. Likaväl som storstadsfrågorna

bör genomlysas bör SIKÄ belysa Inlandets kommunikationsstruktur och transportbehov på ett allsidigt sätt.

Det finns också en viktig uppgift att belysa i dessa sammanhang: nämligen vad som går att åstadkomma med fysiska åtgärder och vad som bör ske inom trafikverkens sektorsroller eller kanske någon helt annan stans i det politiska systemet. Att uppfylla miljömål med hjälp av fysiska åtgärder i infrastrukturen är inte givet det effektivaste sättet att snabbt uppnå miljömål. med hjälp av transportpolitiken.

Vad styr idag? Transportpolitikens koppling till näringspolitik och regionalpolitik har blivit allt tydligare de senaste åren. Det är inte enbart en fråga om en departemental samordning utan ett uttryck för en politisk vilja att använda transportpolitiken för att utveckla och stärka näringsliv och regioner i olika delar av landet. Flera infrastrukturobjekt har fått startskott sedan kriser uppstått i näringslivet. Några av de senaste exemplen på detta är motorvägen mellan Arboga och Örebro liksom ny väg mellan Karlskoga och Örebro. Forcering sker också beträffande Förbifart Katrineholm. Storstadspolitiken är ett annat exempel på detta. Genom bl.a. Stockholmsberedningens arbete har avtal nyligen tecknats angående ”Norra Länken” där staten svarar för 4,7 miljarder kronor av totalkostnaden. Det jag vill peka på är att det finns en stark politisk vilja att även mellan planeringsomgångarna gå in och påverka genomförandeordningen av olika objekt.

Frågan är också varifrån initiativ till åtgärder kommer. Är det trafikverken som utifrån bristanalyser gentemot de transportpolitiska målen redovisar behov av utbyggnad eller kommer initiativen från andra håll. Till viss del är det trafikverken som agerar men framförallt på järnvägssidan handlar det ofta om lokala/regionala initiativ som drivs ibland i många år innan de kommer in i tabellverken. Exempel på detta är Mälardalsbanorna, Bottniabanan och Citytunneln. Ofta är det mycket kostsamma objekt som efter det att beslut har tagits om genomförande arbetas in i planerna. Även på vägsidan påverkas ofta ordningsföljden av lokala och regionala aktörer. Vår bygd behöver få igång vårt objekt just nu..... Jag tror att alla vi som jobbar med dessa frågor måste inse att vi jobbar i en politisk verklighet där den politiska viljan finns att använda infrastrukturåtgärder för att förstärka även andra politikområden. Ju mer genomarbetat underlag som finns att tillgå desto större är kanske ändå sannolikheten att ”rätt” åtgärder genomförs vid dessa tillfällen. Svårast och olyckligast är det kanske med beslut om åtgärder, där åtgärden utreds först i efterhand.

Inom ramen för planarbetet sorterar trafikverken in åtgärder i prioriteringsordning bl.a. utifrån beräknad samhällsnytta (NNK). Kostnader för objekt bedöms helt olika beroende på var i den fysiska planeringsprocessen åtgärden befinner sig. Generellt är det också så att kostnaderna tenderar att stiga ju längre arbetet med objektet pågår. Ett bra beräkningsunderlag med betydande inslag av miljöhänsyn ger lätt en låg nettonuvärdeskvot. För att få en mer rättvisande bild – om den finns – borde även

precisionen i kostnadsberäkningen vägas in. Detta borde SIKA titta på. En annan faktor som i allra högsta grad påverkar hur mycket som går att genomföra är konkurrens-situationen inom bygg- och anläggningssektorn. Möjligen ligger denna fråga vid sidan om SIKAs allfartsväg, men det är en viktig fråga. 1997 – 2001 steg konsumentprisindex med 3,7% medan vägkostnadsindex steg med 15%. När det gäller elektronik på järnvägssidan finns knytningar till vissa signalsystem som sannolikt betyder en hel del för kostnadsnivån.

SIKA påverkar medelstilledningen för olika ändamål genom målpreciseringar, utvecklingsbilder och med bedömningar av hur verkligheten påverkas av olika infrastruktursatsningar eller transportpolitiska åtgärder. SIKA har också en viktig roll att redovisa och analysera vad som faktiskt sker inom transportområdet så att det finns en fast grund att arbeta vidare från. SIKA gör redan idag ett mycket kvalificerat arbete, men bra kan bli bättre. Jag skall nu försöka sammanfatta mina förslag och koppla samman dem med SIKAs egna förslag i promemorian Hur inriktningsplaneringen kan utvecklas.

Innehållet i planeringen

- Scenarier eller backcasting bör genomföras av CO2- frågan, Sverige i Europa och Östeuropa samt ”vägen till det tydliga trafiksäkerhetsmålet”
- Kunskapsunderlag med fakta och utvecklingstendenser behövs bl.a. på följande områden:
Inlandets infrastrukturfrågor och transportfrågor
Det allmänna vägnätets betydelse för den storstadnära landsbygden
Arbetspendlingens utveckling? Koppling till järnvägssatsningar.
- Belysa betydelsen av ny infrastruktur ställt i relation till åtgärder inom sektorrollen m.m.
- I osäkerhetsbedömningarna bör behandlas konsekvenser av kostnadsbedömningar vid olika steg i den fysiska planeringsprocessen samt hur kostnadsutvecklingen i byggbranschen påverkar ramnivåer.

Processen

Infrastrukturplaneringen behöver få längre tidshorisont generellt. Möjligen kan scenarier genomarbetas var annan gång och planeringsomgångarna där emellan mer handla om kursjustering. Frågan bör studeras vidare.

Viktigt med helhetssyn över trafikverksgränser och över departementsgränser

Presentation

Målet är att göra presentationsmaterialet så lättillgängligt att betydligt fler politiker tar till sig materialet utan tolkning via tjänstemän.

Frågor till Astrid

Hur upplever du den politiska efterfrågan på materialet och dess presentation (Lena Ericsson)?

- Materialet är viktigt för deras beslutsfattande, även om de inte frågar efter det. Jag tror de tar till sig det om de får det presenterat för sig.

Norrlands inland är bara en liten del av ansvarsområdet för Vägverket norr och mitt, man borde ta fram siffror på hur mycket de satsar i inlandet. Här finns bl.a. den viktiga skogsnäringen (Kerstin Lindlad).

- Jag instämmer och jag har ingen egen synpunkt, problemet är att kunskapen om problemet är för liten. Frågan borde hanteras. Det är t.ex. inte säkert att man alltid ska utgå från att konservera befintlig struktur, man kanske borde kanalisera till vissa utbyggda vägar.

SIKA har börjat studerat statistik om pendling och har ambition att följa framöver, ett problem är att statistiken innehåller brister. Banverket har använt statistiken tidigare, det kan vara ett lämpligt strategiskt område (kommentarer från Staffan Widlert och Ulla-Stina Ingemarsson).

5 Hur kan inriktningsplaneringen förbättras? – Inger-Anne Ravlum

5.1 Innledning

SIKA (Statens Institut för KommunikationsAnalys) arbeider med å forbedre den svenske strategiske innretningsplanleggingen for transportsektoren. Representanter for transportetatene i Sverige, fra vegmyndighetene i de øvrige nordiske landene og forskere er invitert til å bidra. Dette arbeidsdokumentet er et innspill til et seminar som arrangeres i denne forbindelsen.

Dette arbeidsdokumentet drøfter innretningsplanleggingens politiske relevans med utgangspunkt i erfaringer fra det norske Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998-2007 og Nasjonal transportplan 2002-2011. Dokumentet bygger også på erfaringer fra arbeidet med den strategiske analysen som de svenske verkene og SIKA utarbeidet til regjeringen før den transportpolitiske propositionen ble lagt fram for Riksdagen, og det tilsvarende arbeidet som de norske etatene gjorde som grunnlag for departementenes arbeid med stortingsmeldingen. (Se egen liste over referanser.)

Arbeidsdokumentet tar utgangspunkt i noen premisser for samfunnsplanlegging og målene for den svenske transportplanleggingen. Deretter gis det en kortfattet framstilling av hvordan det norske Stortinget brukte Nasjonal transportplan som beslutningsgrunnlag. Tilslutt blir det trukket fram noen mulige endringer av den strategiske innretningsplanleggingen som kan bidra til at planprosessen og innholdet i planene kan bli mer tilpasset en politisk prosess.

Vi har ikke studier av Riksdagens bruk av beslutningsgrunnlaget. Det er sikkert mange ulikheter mellom hvordan den svenske Riksdagen og det norske Stortinget arbeider. Det er likevel grunn til å anta at en del synspunkter som de norske stortingsrepresentantene har på hvordan beslutningsgrunnlaget fungerer, kan være av generell interesse også for svenske planleggere.

Det er en del forskjeller på de norske innretningene og de som ble bygd opp av verkene og SIKA i Sverige. Endring av bensinpris eller andre transportpolitiske virkemidler er stort sett behandlet utenfor de norske alternative innretningene, som hovedsakelig inneholder infrastrukturiltak. Den norske stortingsmeldingen har også en mer grundig framstilling av hvilke større prosjekter og tiltak i infrastrukturen som skal realiseres i perioden. Likevel er det klare likheter i planleggingsformen, og den svenske innretningsplanleggingen har vært et forbilde for den norske.

5.2 Premisser og mål for planleggingen

Samfunnsplanlegging innebærer å beskrive hvordan man kan bevege samfunnsutviklingen i en ønsket retning. Dermed er samfunnsplanlegging grunnleggende sett en *politisk* aktivitet. I våre samfunn er det demokratisk valgte forsamlinger som setter *mål* for samfunnsutviklingen. Politikk dreier seg ikke utelukkende om å sette mål for samfunnsutviklingen. Også valg av virkemidler innebærer politiske avveininger.

Når planprosess, beslutningsgrunnlag og plandokument skal reformeres, bør et av de helt sentrale premissene være hva det demokratisk valgte beslutningssystemet trenger for å fatte sine beslutninger.

Beslutningstakerne bør ta *informerte valg*. For at de politiske målene skal bli virkelighet, må beslutningsfatterne ha kunnskap om årsak og virkning, om virkemidlenes effektivitet og hvordan ulike virkemidler påvirker hverandre. En grunnleggende forutsetning bør uansett være at politikerne *vet hva de gjør*. Kunnskap om nåtilstanden og om virkemidlenes effekter er da grunnleggende.

Samspillet mellom fag og politikk er dermed avgjørende. I arbeidet med å designe plan- og beslutningsprosesser er spørsmålet om kompetansefordeling – hvem har ansvaret for hvilke avgjørelser – et av de viktigste. Hva skal politikerne involveres i, og hva skal overlates til myndighetsorganene? Hvordan sikre effektive politiske styringssignaler til for eksempel transportetatene?

Målet for den svenske transportpolitikken er et samfunnsøkonomisk effektivt og langsiktig bærekraftig transporttilbud for innbyggerne og næringslivet. I tillegg er det definert en rekke delmål og etappemål. Målet for transportplanleggingen er å gi retningslinjer for myndighetsorganenes arbeid med å utvikle infrastrukturen i perioden (se SIKÅ: PM november 2001)

I forlengelsen av dette blir utfordringen for transportplanleggingen:

- Å gjøre det mulig for politikerne å gi klare og entydige styringssignaler (retningslinjer) til administrative organer.
- Å gjøre det mulig for politikerne å velge de virkemidlene som mest effektivt bidrar til at deres politiske målsettinger nås. I motsatt fall, bidra til at målsettingene avpasses til de virkemidlene det er politisk oppslutning om å ta i bruk.

5.3 Den politiske prosessen

Den planformen man har valgt for transportsektoren i både Sverige og Norge, er strategisk og tverrsektoriell innretningsplanlegging. Det er flere grunner for at denne planformen er valgt:

- Politikerne skal først og fremst forholde seg til de overordnede målene for sektoren. De skal ta stilling til de viktigste virkemidlene, men helst bare på overordnet nivå (strategisk styring eller målstyring).
- Planleggingen og de politiske valgene skal fremme effektivitet i transportsystemet som helhet. For å oppnå dette må planleggingen og effektvurderingene skje på tvers av transportsektorene (tverrsektorielt).
- Politikerne skal få seg forelagt de realistiske handlingsalternativene og velge hovedstrategi for at målene skal nås (alternative innretninger med virkningsberegninger).

I både Sverige og Norge har nasjonalforsamlingene gitt sin tilslutning til denne måten å presentere de transportpolitiske handlingsvalgene på. Begge regjeringene har i to omganger presentert et plandokument bygd opp etter disse prinsippene for nasjonalforsamlingene, selv om kun den siste transportplanen i Norge omfattet alle de fire transportformene.

Det er ikke en selvfølge at erfaringene fra Norge er overførbare til Sverige. Det er også noen klare forskjeller mellom den svenske og den norske politiske beslutningsprosessen. I den svenske propositionen finner man igjen svært lite fra verkenes og SIKAs arbeid med den strategiske analysen (se SIKAs PM november 2002). Departementene i Norge la etatenes innspill til grunn for arbeidet med stortingsmeldingen, og meldingen gjengir i grove trekk det beslutningsgrunnlaget etatene utarbeidet. Behandlingen i Stortinget derimot, var lite preget av innretningsplanleggingen som sådan.

I det følgende blir noen av de viktigste funnene fra analysen av Stortingets behandling av NTP gjengitt (Ravlum og Stenstadvold 2001). Datagrunnlaget er intervjuer med medlemmer av Stortingets samferdselskomite.

Alternative innretninger og virkningsberegninger lite relevante

Flere av stortingsrepresentantene framhever at det var krevende å sette seg inn i hvordan innretningene skulle forstås. Politikerne klarte ikke å forholde seg til informasjonen presentert gjennom referansestrategi, nullalternativ, alternative innretninger og en anbefalt strategi.

Innretningene oppleves ikke som politisk relevante. De oppfattes som ”teknikk og ikke politikk”. Dermed er heller ikke representantene villige til å investere tid og krefter på å sette seg inn i dem. De konsentrerer seg om det som oppfattes som beslutningsrelevant.

Dette er også i tråd med det medlemmene av den forrige samferdselskomiteen ga uttrykk for etter at de hadde behandlet den forrige Norsk veg- og vegtrafikkplan, som bygde på den samme metodikken. Den gangen ble innretningene særlig kritisert for å ikke vise hvilke større prosjekter som ble realisert med den ene eller den andre innretningen. Denne gangen gjenga Nasjonal transportplan hvilke større prosjekter som var knyttet til den ene eller den andre innretningen. Likevel blir ikke innretningene oppfattet som illustrasjoner på det politiske handlingsrommet, eller hvordan transportpolitikken kan innrettes for å realisere ulike mål.

Modeller er ikke virkelighet – vi kjenner virkeligheten

Et ytterligere argument som trekkes fram av representantene, er en generell skepsis til det de kaller ”modellene”. De oppfatter det slik at virkningsberegningene ikke gjengir hele virkeligheten. Dermed velger de mer eller mindre tilfeldig om de vil legge vekt på dem eller ikke. Det kan synes som at virkningsberegningene blir tillagt vekt om resultatene støtter opp om de synspunktene representantene har fra før. Hvis beregningene peker i motsatt lei, blir *manglene* ved modellene lagt vekt på. Noen representanter er konsekvent skeptiske til virkningsberegninger og nytte-kostnadsanalyser: ”Uansett regnestykker, så må vi politikere være villige til å bruke vårt eget skjønn – vi må bruke vår dømmekraft”, uttrykker en representant. Representantene legger vekt på at de kjenner virkeligheten rundt om i landet. Det er denne virkeligheten de forholder seg til. Innretninger og virkningsberegninger kan ikke endre på denne virkelighetsforståelsen.

Representantene legger likevel noe vekt på de beregnete virkningene av den strategien regjeringen anbefalte. De ber også om at etatene skal arbeide videre med å utvikle sammenlignbare virkningsberegninger på tvers av transportformene. Det kan derfor synes som at de ønsker virkningsberegninger – men ikke av alternative innretninger! De forholder seg til regjeringens forslag – det er det som er beslutningspolitisk relevant. Representanten er interessert i hvordan virkningen vil være av å utbedre konkrete strekninger. De er opptatt av at prosjektene skal være lønnsomme og ha positive effekt i forhold til utfordringene på de aktuelle strekningene eller området. De ønsker trygghet for at beslutningene er tuftet på et solid faglig grunnlag, men aggregerte virkningsberegninger i innretninger er vanskelig å få tak på og å bruke i konkret politisk arbeid.

Avmakt?

Den anbefalte strategien fra den norske regjeringen ble stående uendret etter behandlingen i Stortinget. Isteden har alle partiene – inkludert regjeringspartiet – plussset på den økonomiske rammen for å få plass til sine prioriteringer. Noen legger vekt på distriktsutvikling, noen på storbyutvikling, noen på næringslivets transportbehov etc. Men partiene så seg ikke i stand til å gå inn i forslagene til regjeringen og endre disse. En representant kaller det avmakt:

Beslutningsgrunnlaget var så komplisert og uoversiktlig at partiene ikke hadde mot eller evne til å endre anbefalingen. Det enkleste er å legge inn mer penger til sine hjertesaker.

Målstyring: Abdikasjon eller back-clash?

Den rasjonelle beslutningsmodellen og mål- og resultatstyring bygger på at beslutningstakerne forholder seg til noenlunde klare og konsistente mål, og at de så velger de virkemidlene som mest effektivt bidrar til at målene nås.

Politiske prosesser dreier seg likevel ikke utelukkende om å velge det handlingsalternativet som mest effektivt realiserer det på forhånd oppsatte målet. De politiske målene blir definert og redefinert i den frie politiske diskursen og i den offentlige dialogen. Her må politikere kunne begrunne sine valg og forsvare sine handlinger.

Politikk går ut på å avveie motstridende mål og finne løsninger som er akseptable i bred forstand, mer enn å finne de *faglig riktige* løsningene. Gjennom flere års partipolitiske prosesser og meningsdanning er det skapt et politisk ståsted. Det er dette ståstedet som avgjør hva som teller, hva som skal legges vekt på, hva som er legitime interesser og målsettinger.

Bruken av kunnskap og det ”politisk korrekte”

Både i politikk og byråkrati har beslutningstakere en tendens til å søke den informasjonen som bygger opp under det de allerede vet eller mener. Nye hendelser og ny kunnskap fortolkes slik at de blir konsistente i forhold til tidligere tro. I og med at gammel tro er sterk og ny erfaring gjerne tvetydig, er denne effekten sterk. (March 1994:181).

Kunnskapssøkingen er heller ikke alltid like målrettet: Enkelte av representantene er sterkt kritiske til virkningsberegningene, men ber likevel om mer. Flere gir uttrykk for at de ”vet hvordan virkeligheten” ser ut. Beregninger og ”teoretiske konstruksjoner” kan ikke rokke ved dette. Når de søker informasjon, henvender de seg gjerne til de miljøene

de kjenner og som deler deres grunnoppfatninger – enten det er eget partiapparat, miljøbevegelsen, næringslivets organisasjoner eller partimedlemmer som sitter i fagetatene.

Samtidig har det teknisk-økonomiske rasjonalitetsideal også en sterk stilling blant politiske aktører (March og Olsen 1976, Kleven 1993b). Dette styringsidealet framstår som mer effektivt og mer rasjonelt og blir på sett og vis en institusjonalisert myte som tilsier at dette er den ”riktige” måten å gjøre det på.

Studiene av Stortingets behandling av Norsk veg- og vegtrafikkplan og av Nasjonal transportplan, viser at stortingspolitikkerne i svært liten grad brukte det faglige beslutningsgrunnlaget slik tjenestemenn, fagfolk og forskere hadde ment at de skulle. Det enorme informasjonstilfanget som stortingsmeldingen la fram, ble bare til en viss grad brukt direkte i beslutningsprosessen.

Vage mål uten styringskraft?

De overordnede målene i transportpolitikken er vage, generelle og ukontroversielle. Mål som er så generelle at alle er enige, er ikke effektive styringssignaler. På den andre siden, er det ikke alltid politisk ønskelig å konkretisere målene. ”Kampen for politisk armslag og manøvreringsmuligheter gjør det helt nødvendig å ha upresise og vage mål som ikke lar seg etterprøve” (Kleven 1993b).

Arne Næss (1976) skriver om ”system-pyramider med tomt midtparti”. ”...avledningene av konkrete avgjørelser fra toppnormene er usolide. Veien fra høyere prinsipper om demokrati, frihet, rettferdighet, velferd til konkrete tiltak for å realisere disse verdier er ikke klargjort tilstrekkelig (s 87).”

I den norske Nasjonal er det på toppen av pyramiden formulert generelle, vage og ukontroversielle mål. I motsetning til i den svenske innretningsplanleggingen er ikke målene brutt ned på delmål og etappemål. Derimot er det satt opp en rekke måleparametere som transportutviklingen skal måles mot, for eksempel antall kilometer gang- og sykkelveg, netto samfunnsøkonomisk nytte, antallet skadde og drepte, sparte transportkostnader for distriktene, sparte transportkostnader for næringslivet, ulike mål for luftforurensing og utslipp av CO₂.

Midt i mellom generelle mål og spesifikke virkningsberegninger finnes ingenting: Midtpartiet er ikke eksplisitt formulert – det er tomt. I sum blir hele pyramiden tømt for politisk innhold: Målene mobiliserer ikke. Virkningsberegningene er kun en beregning av sannsynlig utfall og er av en slik art at de politiske myndighetene ikke *kan* ta stilling til dem.

Karin Brunsson (2000) argumenterer at ”övergripande mål lätt blir abstrakta, okontroversiella och politisk ointressanta. Det är först när det blir tal om åtgärder – t.ex. hur mycket pengar som skal satsas på en verksamhet och vad pengarna mera exakt ska användas til – som frågorna kan bli politisk interessanta.”

Ingen av stortingsrepresentantene framholder vage og generelle målformuleringer som noe problem. Tvert i mot er enkelte opptatt av at det er svært vanskelig å være mer eksplisitt i målformuleringene, for eksempel i diskusjonen om å kvantifisere målet om færrest mulig drepte og skadde. Men representantene er svært opptatt av ”midtpartiet”. De er opptatt av de mer spesifikke målsettingene og av bruken av virkemidler. De ønsker å øke kollektivandelen, få mer gods over på kjøel, redusere veksten i vegtrafikken. De spør hvilke virkemidler som skal til for å nå slike mål. Det er dette ”tomme midtpartiet” flere av representantene trekker fram som de viktige og overordnede spørsmålene. De ønsker i høyeste grad å være ”mål- middelrasjonelle” i den forstand at de er spørrende til hvilke virkemidler som er de mest effektive. De leter etter tiltak som kan bidra til at målene deres kan nås. Det er ikke snakk om å kaste fag på båten og kun bruke dømmekraften. Men det beslutningsgrunnlaget de har i dag, gir dem ikke noe adekvat svar på hva som skal til for at målsettingene deres skal nås.

De norske måleparametrene kan minne om de svenske etappemålene. Forskjellen er av virkningsberegningene ikke er uttrykk for et resultat*mål*, men som et *anslag* for hva som mest sannsynlig vil bli resultatet om man gjennomfører den foreslåtte politikken. De gir derfor ikke uttrykk for resultat*styring*: Er resultatet bra, for dårlig eller til og med i overkant av det man burde forlange? For den politiske beslutningstakeren, tviler jeg på at forskjellen mellom de norske måleparametrene og de svenske etappemålene er særlig store. Det må være uhyre vanskelig å drive politisk styring ved hjelp av slike parametere. At de kan være effektive som instrument i etatsstyringen, er en annen sak.

Brunsson (2000) viser til at man i Sverige har gått bort fra målstyring og over til resultatstyring. Etatene skal og rapportere og kontrolleres på oppnådd resultat. Dette skulle gjøre det mulig med aktiv politisk styring, delegering, langsiktighet og tydelige ansvarsforhold. Økt effektivitet i hele forvaltningen skulle bli resultatet. Brunsson mener det er det motsatte som har skjedd. Resultatrapporteringen opptar kapasitet i det politiske systemet og bidrar til at den politiske styringen blir enda mer detaljorientert enn tidligere. ”Problemet är snarare att regjeringen inte rimligen *kan* ta ställning till all den information man tar emot. Informationen är alltför omfattande och alltför detaljerad.” Det blir mindre tid og kapasitet til å sette seg overordnede og langsiktige politiske mål.

Rasjonelle beslutninger eller politikken slår tilbake?

Beslutninger kan vise seg å være feil, i den forstand at et virkemiddel ikke ga den effekten man trodde på det tidspunktet det ble satt i verk. Hovedpoenget er at man skal

ha kunnskap om nåsituasjonen, sette seg et mål, sørge for *best mulig* kunnskap om alle virkemidler og den effekten de har. På dette grunnlaget skal man velge det som mest effektivt bidrar til at målene nås. Beslutningene skal være *preferansebaserte* og *konsekvensorienterte*.

Men stortingsrepresentantene er sterkt i tvil om de virkemidlene de setter inn, bidrar til at målene deres nås. Om beslutningstakerne i *beslutningsøyeblikket* er i tvil både om hvilke preferanser som ligger til grunn, og om tiltakene har ønskede konsekvenser, er man et godt stykke unna det rasjonelle idealet.

Kritikk av den underliggende beslutningsteoretiske tilnærmingen i NTP er ikke at man forutsetter rasjonelle politiske aktører. Politikktutforming *bør* bygge på kunnskap om nåtilstanden, og politikere bør ha et reflektert og realistisk forhold til hvilke effekter politikken har. Hovedproblemet er at beslutningsgrunnlaget *ikke* legger til rette for dette. Dermed produseres det beslutningsprosesser som ligger langt unna det idealet beslutningsgrunnlaget *selv* er fundert på.

Den ”faglige” løsningen på dette problemet synes å være flere beregninger og bedre modeller. Den ”politiske” løsningen synes heller å være:

- 1) Enten å definere seg ut av problemet: De hevder at det ”er ikke slik vi tenker” og ”modellene og beregningene viser uansett ikke hele virkeligheten”. Politiske valg frakobles det faglige beslutningsgrunnlaget. Denne løsningen reduserer muligheten for at valget av virkemidler basere seg på faktisk kunnskap om hvilke virkemidler som mest effektivt kan bidra til en bærekraftig utvikling.
- 2) Eller å abdisere: Representantene vil overlate enda mer av beslutningene til fagfolkene (etatene). Tanken er at politikere skal fordele ressursene etter hva som viser seg å være mest samfunnsøkonomisk lønnsomt og overlate resten til etatene.

Den første løsningen innebærer at det politiske systemet ikke benytter det faglige beslutningsgrunnlaget. Den andre løsningen vil stille store krav til styringssystemet og beslutningsgrunnlaget om ikke den politiske prosessen skal bli en ren sandpåstrøing. Det politiske systemet må fungere meget effektivt og bestå av politikere som fullt ut mestrer det faglige grunnlaget. I motsatt fall vil genuint politiske spørsmål i økende grad blir overlatt til ikke demokratisk valgte fagfolk.

En mulig utvikling kan være at politiske systemet til tider akseptere at mange avgjørelser overlates til etatene og til rene ”faglige” vurderinger. Det er imidlertid lite sannsynlig at regjering og nasjonalforsamling vil abdisere totalt. Både i Norge og Sverige har vi eksempler på store og viktige investeringer som blir tatt ”utenom tur” og underlagt andre vurderingskriterier enn resten av investeringsporteføljen. Dette kan ses på som en

kalkulert kostnad ved systemet, og at det er bedre at noen få tiltak og prosjekter avgjøres på denne måten enn at hele transportpolitikken blir gjenstand for flyktige politiske innfall. Å bygge opp et plansystem med dette for øye, er imidlertid noe tvilsomt rent normativt og demokratisk.

Planlegging bare for papiret?

En sannsynlig effekt av en slik utvikling er at den nasjonale transportplanleggingen og innretningsplanleggingen som styringsinstrument mister sin legitimitet og tyngde. Flere av planleggerne i Sverige – både sentralt i verkene og i länene – gir uttrykk for en planleggingstrøtthet (se Ravlum og Lauridsen 2001). Også de oppfatter innretningsplanleggingen som en teoretisk eksersis – det er ikke her de *virkelige* avgjørelsene tas. Dessuten stemmer faktiske bevilgninger aldri overens med den planlagte budsjettrammen. Dette bidrar til å svekke innretningsplanleggingens betydning. På det norske Stortinget er det flere representanter som sier at Nasjonal transportplan tross alt ikke er det viktigste. Det er i de årlige budsjettene at de viktige avgjørelsene tas (avgiftsnivå, total bevilgning, fordeling på kapitler og poster).

Flere av dem vi snakket med som hadde arbeidet med den svenske innretningsplanleggingen i regionene, ga uttrykk for at målene for de ulike innretningene ikke spilte noen rolle for hvilke tiltak de skulle hente fram. Uansett om det dreide seg om et trafikksikkerhetsalternativ, et samfunnsøkonomisk alternativ eller om den regionale innretningen skulle fremme vekst eller såkalt regional balanse, var det de samme tiltakene de ville prioritere. Planleggerne forholder seg til de prosjektene som var prioritert ved forrige rullering. De ser hva som er realisert siden forrige gang, og følger prioriteringslista – uavhengig av nye nasjonale politiske prioriteringer. Innretningsplanleggingen har altså liten styringskraft også for de regionale planleggerne.

5.4 Et plangrunnlag tilpasset den politiske prosessen?

Da regjeringen fremmet sin proposition til Riksdagen ved forrige planrullering, ble materialet fra innretningsplanleggingen lagt til grunn. Denne gangen ble grunnlaget fra verkene og SKA i liten grad brukt. Det kan selvsagt være ulike grunner for dette.

I og med at innretningsplanleggingen fra verkene og SIKa ikke ble benyttet i særlig grad, er det heller tvilsomt om innretningsplanleggingen: ”... *syftar till att riksdagen och regeringen ska kunna ge riktlinjer för myndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden.*” (SIKA PM november 2001, side 8).

Hva er så konsekvensen av denne pessimistiske framstillingen av innretningsplanleggingens politiske relevans? Det er ingen løsning å gi opp den faglige ambisjonen om et gjennomarbeidet og mest mulig ”faglig riktig” beslutningsgrunnlag. Men problemet er ikke utelukkende pedagogisk. Å lære politikerne hvordan de skal bruke beslutningsgrunnlaget, vil ikke løse de grunnleggende styringspolitiske problemene.

Beslutningsgrunnlaget må tilpasses ”den politiske virkeligheten”. Man må ta hensyn til hvordan den politiske prosessen arter seg, og ikke utelukkende støtte seg på hvordan den *bør* arte seg. Først og fremst er det behov for å fylle det tomme midtpartiet med politisk meningsinnhold. Og politikerne må konfronteres med manglende sammenheng mellom de målene de formulerer og de virkemidlene de er villige til å bruke.

Jeg tror det er særlig to aspekter som kan bidra til at plangrunnlaget kan oppleves som mer politisk relevant: 1) En klarere framstilling av sambandet mellom mål og virkemidler, og 2) En mer konkret tilnærming til den transportslagsovergripende planleggingen. Dette siste aspektet vil få konsekvenser for planprosessen og særlig arbeidsdelingen mellom nasjonalt og regionalt nivå.

Mål og virkemidler

For at politikere skal kunne fatte sine beslutninger på informert grunnlag, må de ha kunnskap om forholdet mellom mål og virkemidler. Avvik mellom mål og antatt resultat må enten føre til at virkemiddelbruken styrkes eller til at målet reduseres. En av hovedoppgavene til planleggingen og til det politiske beslutningsgrunnlaget bør være å avdekke avvik mellom mål og virkemiddelbruk og å konfrontere politikerne med det. Inntrykket i dag er at det politiske miljøet lever i beste velgående med manglende samsvar mellom de målene de har og de virkemidlene de setter inn. Beslutningsgrunnlaget bør:

- 1) Vise sammenhengen mellom de generelle politiske og transportpolitiske virkemidlene og de transportpolitiske målsettingene. Dette dreier seg for eksempel om prinsipper for prissetting, trafikkovervåking, hastighetsbegrensinger eller andre virkemidler som ikke er knyttet direkte til infrastrukturen. Effektene av disse virkemidlene bør skilles fra effektene av tiltak i infrastrukturen.
- 2) Vise effektene av ulike tiltak i infrastrukturen. Beslutningstakerne bør klart konfronteres med hvor liten effekt konkrete tiltak i infrastrukturen har på de overordnede målsettingene i transportpolitikken på kort og mellomlang sikt. På den andre siden bør man illustrere hvilken betydning tiltak i infrastrukturen – for eksempel økt framkommelighet på veg opp mot kapasitetsøkningen for gods på jernbane – kan ha for *framtidige* valg. Effekten av infrastrukturtiltak bør drøftes

både i forhold til de overordnede transportpolitiske målene og mer avgrensede delmål.

- 3) Illustrere hvordan ulike sammensetninger av tiltak kan bidra til å øke eller redusere måloppnåelsen. Dette kan for eksempel skje ved å drøfte hvordan ulike totale økonomiske rammer, hvordan ulike fordelinger mellom sektorer og tiltakskategorier kan tenkes å påvirke måloppnåelsen. Dette trenger ikke – og bør antakelig ikke – skje ved hjelp av alternative innretninger.
- 4) Større og viktige infrastrukturtiltak, særlig på stamvegnettet og jernbanenettet bør presenteres og virkningsberegnes.

Transportslagsovergripende

En helhetlig og transportslagsovergripende politikk består av minst to elementer som bør behandles hver for seg:

- 1) Felles planforutsetninger, mål og prinsipper for alle transportformene. Beslutninger om dette er klart politisk og av nasjonal karakter og bør legges til grunn for beskriving av effektene under punktene 1) til 4) over.
- 2) Utbyttbarheten mellom ulike transportslag og infrastrukturtiltak. Man bør illustrere og drøfte konkrete samordningsgevinster og tiltak i enkelte transportgrener, som kan bidra til større effektivitet i andre transportgrener samt tiltak i ulike transportslag som tilgodeser om lag samme transportbehov. For å få fram samordningsgevinster må man ned på et konkret tiltaksnivå, ofte helt ned på enkeltkorridorer, storbyområder eller knutepunkt. Slike drøftinger er vanskelig å håndtere i en nasjonal tverrsektoriell og strategisk planlegging.

Prosess

I Norge mente de nasjonale planleggerne at de konkrete samordningsgevinstene måtte hentes ut regionalt og at dette skulle skje gjennom arbeidet med handlingsprogrammene (åtgärdsplaneringen). Men da planprosessen kom dit, var det meste av handlingsrommet bundet opp. De nasjonale prioriteringene på stamvegnettet eller jernbanenettet tok en stor del av budsjettet. I tillegg var det satt av spesifikke midler til trafikksikkerhetstiltak etc. Pengene var dessuten fordelt på sektorer og mye var allerede bundet opp i planlagte eller igangsatte prosjekter. Nettopp tiltak som skulle fremme intermodale transporter, realisere

samordningsgevinster eller på annet vis fremme effektiviteten på tvers av transportformene, ble skjøvet til side.

Mer av planleggingen bør skje på regionalt nivå. Det bør settes av penger som er uavhengig av transportgrenene. Dette trekker i sin tur i retning av at andre enn transportetatene bør ha en større innflytelse over transportplanleggingen på regionalt nivå – for eksempel länsstyrelsen eller folkevalgte organ regionalt.

En kombinert planleggingsmodell

En mulig løsning som legger vekt på langsiktige mål, som samtidig setter søkelyset på virkemiddelbruken og legger vekt på det transportslagsovergripende perspektivet, kan være at beslutningsgrunnlaget:

- 1) Presenterer de langsiktige målene og hvilke virkemidler som må til for å nå dit. Dette kan skje gjennom såkalt back-casting. Man bør legge vekt på å illustrere mulige veier fram til ett sammensatt og sammenveid mål, ikke hvordan ulike og dels motstridende mål kan realiseres hver for seg. I forlengelsen av dettes fastsettes planforutsetninger og premisser for hele transportpolitikken, samt bruken av generelle virkemidler (som for eksempel avgiftspolitikken).
- 2) Presenterer vurderinger av ulike virkemidler og transportpolitiske tiltak, gjerne gjennom en videreutvikling av analysene av de strategiske områdene, med vekt på de integrerte tiltaksanalysene. Dette arbeidet kan også brukes som underlag for back-casting.
- 3) Presenterer store eller strategisk viktige tiltak i infrastrukturen, for eksempel hvilke større investeringstiltak på stamvegnettet eller jernbanenettet som skal realiseres i perioden. Virkningene av disse tiltakene beregnes eller beskrives på en konkret måte.
- 4) Overlater mer av de reelle prioriteringene og planleggingen av konkrete infrastrukturtiltak til regionene, eventuelt etter klare retningslinjer fra regjeringen.

Referanser

Brunsson, K. 2000

Det går inte att styra med resultat, i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 103 nr 3, Stockholm
Jernbaneverket, Kystverket, Luftfartsverket og Statens vegvesen 1999

Forslag til nasjonal transportplan 2002-2011

Oslo, Sekretariatet for Nasjonal transportplan 2002-2011

Kleven, T.1993a

”Sørensens konklusjoner” *Et essay om forskning og målstyring*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 1993:1.

Kleven, T.1993b

”Det ruller og det går”, i *Tidskrift for samfunnsforskning* 1993, årgang 34, 31-51.

Lauridsen H og Ravlum I-A 2000:

Evaluering av prosessen i den svenske innrettingsplanleggingen, Oslo, Transportøkonomisk institutt.

TØI rapport 469/2000

March, J G og Olsen, J. P. 1976

Ambiguity and Choice in Organizations, Oslo, Universitetsforlaget

March, J. G. 1994

A Primer in Decision Making, New York. The Free Press,

Næringsdepartementet 2001:

Regeringens proposition 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktig hållbart transportsystem

Næss, A. 1976:

”*Økologi, samfunn og livsstil*”, 5. utgave, Oslo, Universitetsforlaget

Ravlum I.-A. 2000

Helhetlig, tverrsektorielt og åpent? Transportetatenes samarbeid om Nasjonal transportplan 2002-2011. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 488/2000

Ravlum I.-A. og Lauridsen H 2001:

Transportplanlegging i Sverige og Norge – en sammenligning. Oslo, Transportøkonomisk institutt.

TØI rapport 536/2001

Ravlum I.-A. og Stenstadvold M. 1997

Fra vegstubber til strategi og helhet? Stortingets behandling av Norsk veg- og vegrafikkplan 1998-2007. Oslo, Transportøkonomisk institutt.

TØI rapport 374/1997

Ravlum I.-A. og Stenstadvold M. 2001:

Overordnet og helhetlig politisk styring? Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011, Oslo, Transportøkonomisk institutt.

TØI rapport 543/2001

Samferdselsdepartementet 1997:

St meld 37 (1996-97) Norsk veg- og trafikkplan 1998-2007

Samferdselsdepartementet 2000:

St meld 46 (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011

Samferdselskomiteen 1999

Innstilling S. Nr 119 (2000-2001) Innstilling fra samferdselskomiteen om Nasjonal transportplan 2002 – 2011.

SIKA 2001:

Hur inriktingsplaneringen kan utveclas. Kommentar frå SIKA till Verksgruppens rapportutkast, PM november 2001, Stockholm, SIKA

Frågor till Inger-Anne

Har man i Norge velat ha något kompletterande material (Ulla-Stina Ingemarsson)?

- Nej. Det är dock en mer konkret plan i Norge, där stora projekt är med i Stortingbehandlingen.

6 Inriktningsplanering och politisk användbarhet – Gunnar Falkemark

6.1 Inledning

Det råder allmän enighet att ett bra beslutsunderlag är en viktig förutsättning vid politiskt beslutsfattande. Många myndigheter och expertorgan av olika slag är sysselsatta med uppgiften att förfina metoder för att möjliggöra att beslutsunderlagets kvalitet ytterligare förbättras. En tanke bakom detta utvecklingsarbete är att dylika förbättringar kommer att användas när statsmakterna fattar politiska beslut.

Jag skall i denna uppsats peka på vissa komplikationer som uppstår när höga krav på rationellt beslutsfattande möter den politiska verkligheten. Som en inledning till den efterföljande diskussionen vill jag rikta uppmärksamheten på flertydigheten hos själva rationalitetsbegreppet.

6.2 Två typer av rationalitet

Det är, vill jag hävda, viktigt att skilja mellan två typer av rationalitet - teknisk och politisk rationalitet. Den tekniska rationaliteten består i att - givet ett visst mål - finna det bästa medlet att nå detta mål. Man kan säga att själva kärnan i den tekniska rationaliteten är effektivitet.

Den politiska rationaliteten rymmer en komponent som är teknisk rationalitet. Härutöver finns en komponent som skiljer denna form av rationalitet från den tekniska. Jag syftar på en målsättning som är ständigt aktuell för politiker, nämligen hänsynstagande till väljarreaktioner. Låt oss något förenklat säga att politiker (i en demokrati) har en s a s stående målsättning, nämligen att alltid sträva efter röstmaximering.⁹ Vi kan alltså säga att för politiker finns alltid två målsättningar. Det ena är hur ett visst problem skall lösas. Det andra är hur man skall hålla väljarna på ”gott humör”. Till skillnad från experter och ämbetsmän kan politiker aldrig bortse från en frågas politiska konsekvenser.

Experter och ämbetsmän av olika slag har alltför ofta en benägenhet att glömma att det som är det utmärkande för politiker är att de måste möta väljarnas dom. Detta

⁹ Modern statsvetenskaplig forskning har visat att det finns omständigheter då partier inte har som mål att maximera antalet röster. Vi kan emellertid säga att ”allt annat lika” så är partier inriktade på röstmaximering.

regelbundet återkommande ansvarsutkrävande är något som de förstnämnda grupperna är förskonade från.

Låt mig illustrera skillnaden mellan de två rationaliteterna genom ett enkelt exempel. Hur skall man komma till rätta med de allt allvarigare trängselproblemen i storstäder som exempelvis Stockholm? Bland trafikekonomer råder stor enighet om att någon form av trängselavgifter - ”road-pricing” - måste införas. Att bara bygga nya motorleder löser inte problemet.¹⁰ Det här redovisade synsättet är ett illustrativt exempel på teknisk rationalitet.

För politiker ställer sig saken annorlunda. För dem är också trängselproblemet besvärande. Däremot är trafikekonomernas föreslagna trängselavgifter inte någon särskilt bra idé. Denna reaktion beror emellertid inte på att de inte tror att dessa avgifter (åtminstone partiellt) skulle lösa problemet. Svårigheten för politikerna är att nya avgifter för bilisterna är föga populära. Det politiska priset för att tvinga på bilisterna - som också är väljare - en ovälkommen ekonomisk börda bedöms helt enkelt som stort.

Många experter verkar så uppslukade av den tekniska rationalitetens tjuvning att de tycks oförmögna att sätta sig in i politikernas faktiska situation. Kanske är det lätt att glömma bort politiska komplikationer när man själv slipper leva under det ständiga trycket från opinionsmätningar och nästföljande val.

Oförmågan att förstå sig på politikens realiteter leder inte sällan till att experter av olika schatteringar vill upphöja den tekniska rationaliteten på den politiska rationalitetens bekostnad. Bakom denna strävan är det inte svårt att se en önskan om ökad politisk makt för egen del. Att experter och intellektuella skulle sakna maktambitioner är en vanlig myt. Det klassiska tema som har sina rötter hos filosofen Platon för nära två tusen femhundra år sedan - ”All makt åt experterna” - har en sällsam förmåga att ständigt återkomma. I mer eller mindre tydlig kamouflering. Platon var en uttalad antidemokrat. Enligt hans synsätt är det endast sakkunskap som kan ge den politiska makten legitimitet.

En ovanligt tydlig exponent för den platonska expertfilosofin i Sverige är den välrenommerade nationalekonomen Lars Calmfors. I en artikel i Dagens Nyheter för ett par år sedan (DN-debatt, 1999-11-14) argumenterar han för att experternas roll i politiken måste förstärkas. Calmfors har svårt att dölja sitt förakt för politikernas bristande sakkunskap och deras ovilja att lyssna på experter.

”En observation som de flesta experter som haft kontakt med politiskt beslutsfattande gjort är den ibland totala bristen på överensstämmelse mellan den diskussion som förs på expertnivå och den diskussion som tycks ligga till grund för de politiska besluten.”

¹⁰ Se, exempelvis, Jan Owen Jansson: ”Trafikpolitik för Stockholm”, i Birgitta Swedenborg (red.) Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta? (SNS Förlag, 2001).

Calmfors åberopar bland annat arbetsmarknadspolitiken som ett belysande exempel. Här förefaller, anser han, ”all analys av sambandet mellan mål och medel vara irrelevant för den förda politiken”. Att Calmfors vill beröva politikerna politisk makt är uppenbart. Han vill, som han uttrycker det, minska riskerna för ”kortsiktig opportunistisk och stärka betydelsen av långsiktiga sakövertväganden i det politiska beslutsfattandet”.

Vilka vägar vill då Calmfors beträda för att öka inslaget av teknisk rationalitet och minska inslaget av politisk rationalitet inom politikens domäner? Den ena vägen är att överföra makt från det politiska systemet till självständiga expertorgan. På samma sätt som penningpolitiken delegerats till en oberoende riksbank önskar Calmfors att även på andra områden - som exempelvis arbetsmarknadspolitik och försvarspolitik - införa en motsvarande ordning. Den andra vägen att öka betydelsen av teknisk kompetens är att ”systematiskt konfrontera politikerna med expertkunskaper”. Detta kan exempelvis ske vid offentliga utfrågningar där politiker tvingas motivera sina bedömningar inför experter. Poängen med sådana arrangemang är att förmå politiker att ”i hög grad diskutera på experternas villkor”. Härigenom tror Calmfors att också politiskt ansvarsutkrävande underlättas.

Calmfors argumentering hör hemma inom den klassiska antidemokratiska retoriken. Calmfors vill uppenbart minska folkvalda politikers makt och öka makten hos experter av det slag som han själv tillhör. Han talar om att öka möjligheterna för politiskt ansvarsutkrävande. Däremot har Calmfors inget att säga om hur experterna skall kunna ställas till ansvar för de råd de ger och de beslut de fattar.

Av distinktionen mellan teknisk och politisk rationalitet skulle man kunna förledas att tro att politiker själva är angelägna att lägga vikt vid den senare typen av rationalitet. Så är emellertid knappast fallet. De verkar istället synnerligen angelägna att framhålla betydelsen av teknisk rationalitet. Att så är fallet framgår på ett nästan övertydligt sätt av den senaste trafikpropositionen från hösten 2001. I detta intressanta aktstycke vurmar regeringen för den tekniska rationalitetens avgörande betydelse.

Regeringen återkommer ständigt i propositionen av betydelsen av samhällsekonomiska kalkyler. För trafikekonomer är det just denna typ av beslutsunderlag som utgör kärnan i den tekniska rationaliteten.¹¹ Regeringen framhåller vilka kriterier som skall användas för prioritering av åtgärder för att utveckla och modernisera transportsystemet 2004-2015:

”Vägledande för prioritering av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

¹¹ För den läsare som vill övertyga sig om sanningen hos detta påstående är den tidigare åberopade skriften Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta? (red. Birgitta Swedenborg) en lämplig introduktion.

För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas.

Kriterierna för prioritering skall gälla för alla projekt oavsett finansieringsform.”¹²

6.3 Bättre beslutsunderlag?

Det finns - åtminstone på den retoriska nivån - en allmän enighet om att beslutsunderlaget vid politiskt beslutsfattande bör förbättras. Är detta då möjligt? Svaret på denna fråga bör relateras till den tidigare gjorda distinktionen mellan teknisk och politisk rationalitet. Vad den tekniska rationaliteten anbelangar är det rent teoretiskt sett möjligt att förbättra kvaliteten hos det underlag som figurerar när viktiga beslut fattas. Samtidigt måste man, menar jag, vara medveten om att mycket redan gjorts på detta område. Det framstår för mig som en viktigare uppgift att på ett systematiskt sätt samla det vetande som redan finns än att ta fram ytterligare material.

Skandinaviska trafikforskare och myndighetsorgan har redan framställt en lång rad förslag på hur beslutsunderlaget vid politiskt beslutsunderlag kan förbättras. Låt mig här bara peka på några exempel. Ett förtämligt exempel finner den av det danska Transportrådet framställda skriften Fehmarn Belt: Issues of Accountability.¹³ Bland studier av svenska trafikforskare kan nämnas Ingemar Ahlstrands Från särintresse till allmänintresse (SNS Förlag, 1995) där särskilt vikten av att göra noggranna samhällsekonomiska kalkyler framhålls. Samma huvudtema finner vi i den tidigare åberopade SNS-skriften Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta? I den av mig genomförda studien Svensk trafikplanering - verklighet och ideal framläggs en lång rad förslag hur man både kan öka den tekniska rationaliteten och samtidigt öka demokratin.¹⁴

Inom det offentliga systemet har ett stort antal rapporter och skrifter presenterats i syfte att öka den tekniska rationaliteten. Ett exempel är den statliga kommitté som studerade vad som gick snett vid tunnelbygget vid Hallandsåsen. Kommittén lade fram en stor mängd förslag för att i fortsättningen hindra att slarv i beslutsprocess (och genomförandefas) upprepas.¹⁵ Mig veterligt har mycket få av alla dessa rekommendationer lett någon vart.

¹² Regeringens proposition 2001/2002:20, sid. 122.

¹³ Report no 95-03. En av de drivande krafterna bakom denna rapport är professor Bent Flyvbjerg.

¹⁴ KFB:s skriftserie om alternativ och idéer inom transportpolitiken, nr 2 1999.

¹⁵ ”Miljö i grund och botten - erfarenheter från Hallandsåsen”, SOU 1998:137.

Utöver statliga utredningar finns åtskilliga förslag om en bättre beslutsordning att läsa i rapporter från organ som Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket med flera.

Problemet med alla (goda) förslag att öka den tekniska rationaliteten i beslutsfattande är att de i tämligen blygsam omfattning omsätts i praktisk handling. Den tekniska rationaliteten hamnar lätt på kollisionkurs med den politiska rationaliteten. Spänningsförhållandet mellan dessa två typer av rationalitet kan med fördel studeras i den senaste trafikpropositionen.

Som vi redan kunnat konstatera sjunger regeringen den tekniska rationalitetens lov. Den politiska beslutsprocessen skall när det är fråga om att prioritera olika projekt låta sig vägledas av samhällsekonomiska kalkyler.

Ett mycket frapperande drag i trafikpropositionen är dock att när det ”kommer till kritan” är regeringen oförmögen att leva upp till sina stolta proklamationer. Regeringsförslaget är nämligen fullt av förslag att genomföra stora projekt som har det gemensamt att de alla är samhällsekonomiskt olönsamma. I propositionen finner vi nämligen förslag som fullföljandet av tunnelbygget under Hallandsåsen, Citytunneln i Malmö och Botniabanan längs Norrlandskusten. Den beräknade totalkostnaden för dessa projekt uppgår till minst 25 miljarder kronor.

Trafikekonomerna i SNS-boken Skattemiljarder i trafikpolitiken - till vilken nytta? hävdar att samtliga ovannämnda projekt är synnerligen olönsamma ur samhällsekonomisk synpunkt. De drar därför slutsatsen att ”propositionen innebär ett samhällsekonomiskt resursslöseri av enorma mått” (sid. 11).

Regeringens motiveringar för de stora satsningarna är synnerligen knapphändiga. Något försök görs inte att påstå att de ”egentligen” är samhällsekonomiskt lönsamma. Uppenbarligen har andra motiv än samhällsnytta (beräknad på gängse sätt) varit utslagsgivande för regeringens ställningstagande. Det är inte någon alldeles enkel uppgift att räkna ut vilka dessa motiv är.

Jag tänker här ta mig friheten att gissa vilka motiv som ligger bakom regeringens (olönsamma) satsningar.¹⁶ Vad gäller tunneln genom Hallandsåsen är det, tror jag, i mångt och mycket en fråga om nationell prestige. Skulle projektet lämnas oavslutat vore det pinsamt för Sverige som högteknologisk nation. Här kan man se en parallell till ett annat storskaligt projekt inom infrastrukturens domäner, nämligen byggandet av Göta kanal under första delen av 1800-talet. Detta projekt hemsöktes också av ständiga förseningar och stora kostnadsfördyringar. Som ett argument för att likväl fortsätta det ifrågasatta projektet väddade bland andra Erik Gustav Geijer till ”nationaläran”.

¹⁶ Jag gör här inget försök att stödja mina gissningar på dokument eller intervjuer.

Byggandet av Botniabanan har däremot inget med nationell prestige att skaffa. Här tror jag att man kan finna att fördelningspolitiska skäl är avgörande. Efter stora satsningar i Syd- och Mellansverige är det helt enkelt nu Norrlands "tur". Invånarna i en del av vårt land får inte, menar politikerna, uppleva sig kraftigt förfördelade jämfört med andra landsdelar. Trafikekonomerna inom SNS anser sig kunna ana att politiker försöker "köpa röster" (sid.12) med hjälp av infrastrukturen. Detta synsätt förefaller mig botten i en anseelig dos politisk naivitet. Enligt den politiska rationalitetens logik är det föga förvånande att regeringspartier använder medel ur statsbudgeten för att vinna politiskt stöd i olika delar av landet.

Vad slutligen gäller City-tunneln anser jag att detta projekt i själva verket är en del av det mycket större Örsundsbroprojektet. Malmö som säckstation är oförenligt med den teknologiska vision som den skandinaviska länken längs den svenska västkusten utgör. En snabbtågsjärnväg måste obehindrat kunna passera Malmö på vägen till Danmark (och kontinenten) och inte tvingas till en klumpig omväg runt Malmö. Att det också finns regionalpolitiska poäng att hämta ger ytterligare stöd för tunneln under Malmö.

De motiv jag utpekat ovan är av ett slag som man normalt inte finner åberopade i den politiska beslutsprocessen. Härvidlag lägger den tekniska rationalitet som politikerna själva verbalt omhuldar hinder i vägen. Samtidigt måste det sägas att motiv av den typ jag nämnt inte på något sätt är vanhedrande. Annorlunda hade det varit om det visat sig att politiker styrts av motiv som gällt personlig vinning. Så är, som jag ser det, dock inte fallet i här diskuterade fall.

Vad visar framställningen om motiven bakom City-tunneln, Botniabanan och tunneln genom Hallandsåsen? Det visar på den spänning som finns mellan den tekniska och politiska rationaliteten. Den visar också det problematiska med att förorda att den tekniska rationaliteten måste få ett större utrymme inom det politiska beslutsfattandet. Man måste med andra ord ifrågasätta den politiska användbarheten och nyttan av "bättre beslutsunderlag".

6.4 Samhällsekonomiska kalkyler - en skenbar värderingsfrihet

Det är nog en vanlig tanke bland trafikekonomer att ett större bruk av samhällsekonomiska kalkyler ökar det sakliga innehållet i politiken. Dessa kalkyler har en obestridlig fördel. De möjliggör att olika projekt kan jämföras med varandra. Samtidigt finns det skäl att betona att samhällsekonomiska analyser på intet sätt är fria från värderingar. Det är bara skenbart som så är fallet. Bakom kvantitativa mått som nuvärdeskvot döljer sig emellertid olika underförstådda värderingar. Och dessa värderingar är på intet sätt självklart rimliga eller okontroversiella.

Det är främst värderingar av två typer som figurerar inom den cost-benefit analys (CB-analys) som utgör själva kärnan i den samhällsekonomiska analysen. Den första är av mer fundamental karaktär. CB-analysen vilar på en klassisk värdeteori, nämligen utilitarismen. Denna värdeteori är mest känd under slagordet ”Största möjliga lycka åt största möjliga antal”. Enligt teorin skall man prioritera de åtgärder och handlingar som ger störst överskott av lycka jämfört med tillgängliga alternativ.

Ett allvarligt problem med utilitarismen gäller fördelningsaspekten och rättvisan. Det kan nämligen vara moraliskt tillåtet att plåga ett litet antal människor svårt om denna handling ger ett mycket större antal människor starka lyckoupplevelser än andra alternativ. Inom utilitarismens ram finns nämligen ingen idé om okränkbara rättigheter eller liknande.

Exemplet ovan kan tyckas något märkligt, men har tydliga paralleller på trafikområdet. I en samhällsekonomisk kalkyl kan det till exempel visa sig att det är lönsamt att låta ett visst antal människor dö i trafiken om ett mycket större antal människor kommer fortare fram. I en CD-kalkyl kan tidsvinster ha ett så stort sammanlagt värde att de uppväger värdet av ett visst antal människors död.

En annan värdeaspekt inom CB-analysen gäller principer för att fastställa vilka numeriska värden som skall åsättas olika faktorer som ingår i kalkylen (som människovärde, tidsvinster, buller etc). Den grundläggande principen här handlar om betalningsvilja. De frågor man ställer är av typen ”Vad är folk beredda att betala för minskat buller?” osv. Det är således i egenskaper av konsumenter som människors preferenser fastställs. Ett viktigt perspektiv försvinner härmed ur blickfånget. Människor i egenskap av medborgare lämnas ur räkningen. Att konsumentperspektivet prioriteras på medborgarperspektivets bekostnad är naturligtvis inte neutralt ur värdehänseende.

6.5 Ett mer relevant beslutsunderlag

Politiker inom trafiksektorn tycks intuitivt känna på sig att en mekanisk tillämpning av samhällsekonomiska kalkyler i alltför hög grad begränsar deras handlingsutrymme. Med hjälp av sådana kalkyler kan man nämligen framställa en lista där en mängd projekt rangordnas efter sin lönsamhet. Skulle politikerna bara bestämma att bygga ut projekt efter denna lista hade de avhållit sig all politisk makt.

Finns det någon typ av beslutsunderlag som för politiker vore högrelevant? Ja, det tror jag. Det handlar då inte om den mer gängse typen av underlag.

Det som skulle intressera politiker av alla politiska och ideologiska kulörer är två typer av studier. Den första gäller de fördelningspolitiska konsekvenserna av olika förslag. Den andra avser de tänkbara politiska reaktionerna på dessa hos olika väljargrupper.

Vad avser konsekvenser av olika förslag är det exempelvis intressant att veta hur fördelningen av nackdelar och fördelar gestaltar sig. Är de koncentrerade eller mer utspridda? Med ledning av uppgifter av detta slag kan man sedan studera det tänkbara politiska reaktionsmönstret.

Det är symptomatiskt att de trafikforskare som föreslagit att trängselavgifter införs i storstäder som Stockholm endast ägnat de fördelningspolitiska konsekvenserna en tämligen förströdd uppmärksamhet. Detta är en direkt följd av att den tekniska rationaliteten för dem är det centrala. Som trafikforskare är man expert på att lösa och analysera trafikala problem. Däremot har man icke mycket skolning i hur det går till att vinna väljargrupper för olika projekt.

6.6 Fler visioner - en bra idé?

Man efterlyser ibland ett större mått av visioner inom politiken. Vore detta en bra idé inom transportpolitiken? Jag ställer mig tveksam här.

Min skepticism bygger på den hittillsvarande erfarenheten av visioner på transportområdet. Här kan man inom det senaste decenniet förteckna flera rejäla misslyckanden. En av dessa är den så kallade nollvisionen.¹⁷

Nollvisionen offentliggjordes i en proposition under 1997. Regeringen uppställde här det långsiktiga målet att ingen skulle dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Som delmål angavs att år 2000 skulle högst 400 dödas i trafiken (Prop. 1996/1997:137)

Det är menar jag uppenbart att huvudmålet om noll antal döda i trafiken är helt orealistiskt. Det finns skäl att tro att det snarare är skadligt än nyttigt att uppställa mål som inte går att nå. Regeringen har haft otur med sitt delmål. Jämfört med 1997 har antalet döda inte minskat utan istället markant ökat. Regeringen har inför denna dystra utveckling inte övergett nollvisionen utan bara ändrat år för när dödstaten skall sjunka drastiskt. Nu är det år 2007 då antalet döda skall ha halverats jämfört med ett decennium tidigare (Prop. 2001/2002:20, sid. 30).

¹⁷ En annan av dessa är den ”nya kurs” inom trafikpolitiken som tillkännagavs av den statliga Kommunikationskommittén i ett par digra betänkanden (slutbetänkandet i SOU 1997:35). Det omtalade ”miljöanpassande transportsystemet” lyser fortfarande med sin frånvaro. Jag återkommer i ett annat sammanhang till en grundlig analys av detta policymisslyckande.

Som jag ser det är nollvisionen en politisk proklamation utan egentlig viljeinriktning. Så har man från ansvarigt politiskt håll inte gjort något allvarligt försök att via hastighetsövervakning och skärpta straff minska hastigheterna på vägarna. Det är allmänt känt bland trafikforskare att om gällande hastighetsbegränsningar följdes så skulle dödstaten i trafiken reduceras drastiskt.¹⁸

Att verbalt omhulda visioner utan någon stark bakomliggande politisk vilja tenderar att motverka sitt syfte. Enligt min uppfattning har trafiksäkerhetsarbetet knappast underlättats av en vision där utvecklingen inte visar några tecken att gå åt "rätt håll". Kort sagt: Endast allvarligt menade visioner kan rekommenderas.

6.7 Ett otillfredsställande slut

Jag brukar sträva efter att mina skrifter får en litet klatschig avslutning. Denna gång är jag dock ej i stånd att avsluta min framställning med några uppiggande trumpetstötter.

Tidigare har jag i olika sammanhang gjort mig till tolk för ökad rationalitet i det politiska beslutsfattandet. Detta kan man exempelvis konstatera genom att läsa min 1999 utgivna skrift Svensk trafikplanering - verklighet och ideal. Genom att försumma att skilja mellan teknisk och politisk rationalitet framstod det här som en enkel sak att plädera för ett större mått av rationalitet inom politikens domäner. Nu känner jag mig plötsligt mer osäker. Att uppmana till mer teknisk rationalitet verkar inte längre alldeles självklart. Ett sådant förslag innebär ju i praktiken mindre utrymme för den politiska rationaliteten. Minskad politisk rationalitet medför minskat handlingsutrymme för politiker. Att i en demokrati argumentera för mindre makt åt politiker - och mer åt experter - känns inte alldeles naturligt .

Som läsaren kan konstatera befinner jag mig för tillfället i ett tillstånd av viss teoretisk förvirring. Förhoppningsvis skall detta inte visa sig vara ett permanent tillstånd.

Frågor till Gunnar

Även frånvaron av en vision innebär väl att man binder upp framtida beslut (Ulla-Stina Ingemarsson)?

- Ja

¹⁸ Den uppmärksamme läsaren märker nog här att jag inte är helt okänslig för den tekniska rationalitetens sirensång.

När man ändå fattar beslut med långsiktiga konsekvenser, måste man då inte titta på dessa konsekvenser och det redan innan besluten (Jonas Åkerman)?

- Ja, det är viktigt med institutioner som utvärderar konsekvenser av stora beslut.

Förstår tjänstemännen och politikerna varandras världar tillräckligt väl (Roger Pyddoke, fråga till både Gunnar och Inger-Anne)?

- Ja, hyggligt väl. Beslutsunderlag är viktigt – allt bör upp på bordet. Politiker får sedan fatta vilka beslut de vill. En stor öppenhet inskränker nog inte den politiska rationaliteten alltför mycket (Gunnar).

- En erfarenhet är att politikerna vill ha teknisk rationalitet, dvs. information om konsekvenserna av sina handlingar. Men de har dessutom andra krav på sig vilket gör att de väljer annorlunda. Det är det inget problem med – problemet är om de döljer skälen för sina beslut. Slutsatsen är att vi som jobbar med beslutsunderlag måste vara mer följsamma till vad som är den politiska verkligheten (Inger-Anne).

Finns det inte systemfel inbyggda i sättet att finansiera investeringar, det kan vara rationellt för en region att lobba för en investering även om man inte tycker det är den bästa åtgärden (Staffan Widlert)?

- Ja, men det kan ändras. T.ex. genom att ställa krav på att den som föreslår en åtgärd måste se till att en MKB och en samhällsekonomisk kalkyl görs, och att göra det straffbart att göra alltför dåliga kalkyler. Det är jätteviktigt med utvärderingar och riktiga incitament.

Den politiska rationaliteten påverkas nog av hur politikernas kommunikation filtreras i media, tror du att det är ett skäl till att inte tala sanning (Jonas Åkerman)?

- Vet ej.

Som tjänstemän är vi tvungna att sträva efter teknisk rationalitet men politikerna vill inte ha resultatet, vad har vi som tjänstemän för handlingsfrihet – vi kan ju inte ta fram underlag som är alltför enkla (Lars Wogel)?

- Jag instämmer, men vi tjänstemän strävar också efter att öka makten för den tekniska rationaliteten.

När vi frågade Stortingspolitikerna vad som är viktigaste bristen i underlaget svarade de att det är att inte finns gemensamma effektberäkningar mellan trafikslagen, men ändå hade de inte tittat på sådana beräkningar. De är fångade i ett dilemma. De motiverar att de handlar i strid med vad modellerna säger med att modellerna inte visar hela sanningen. Samtidigt tvingas de då begära att modellerna ska bli bättre (kommentar från Inger-Anne Ravlum).

7 Diskussion om tänkbara förändringar

7.1 Allmän diskussion

Jämställdhet

Tina Linnakivi tog upp målet om ett jämställt transportsystem och frågade hur SIKA tänker få med mer kvinnor i processen.

- Jag har inget svar i dag. Jag håller med om att det är ett problem att sektorn är mansdominerad men tror inte att krav på en viss andel kvinnor i olika planeringsfaser är någon bra lösning. Frågan är mer komplicerad än så och SIKA har just nu ett uppdrag om att ge förslag på etappmål för jämställdhet (Staffan Widlert).
- På Banverket är könsfördelningen jämnare nu, vid nyrekryteringar (Lena Ericsson).
- Sjöfarten är en mycket manligt dominerad sektor men det börjar sakta bli bättre. Eftersom det handlar om samhällsstrukturer tar det dock lång tid (Lars Vieweg).
- I alla rapporter borde vi visa könsfördelningen bland de som arbetat med ett projekt, det är ett sätt att visa om något händer (Ulla-Stina Ingemarsson).

Ett alternativt upplägg 1

Hjalmar Strömberg sade att man internt på Vägverket diskuterat hur planeringen kan utvecklas. Inriktningsplaneringen skulle ske vart 8-10 år eller då regeringen finner det påkallat. Den borde vara mer problemorienterad och innehålla viktiga projekt och tydliga alternativ. En regelrätt åtgärdsplanering görs som en följd av inriktningsplaneringen. En revision av åtgärdsplaneringen görs vid behov, troligen vart 4-5 år. Vid revisionen görs smärre jämkningar och anpassningar till förändrade förutsättningar.

Hjalmar underströk också att vi inte är offer för den politiska processen, utan att vår roll är att tala om vad effekten av olika beslut blir. Vi måste fortsätta bli bättre på den tekniska rationaliteten men dessutom borde vi ha beskrivningar av hur nytta och uppgifter fördelas på olika grupper. Att utveckla sådana metoder är därför viktigt, jämställdhetsmålet är ett exempel på att det efterfrågas av politiker.

Ett alternativt upplägg 2

Peter Fredriksson beskrev ett förslag till ett alternativt planeringsupplägg. Bakgrunden är att det i åtgärdsplaneringen i dag läggs det ner mycket arbete som delvis har inslag av inriktningsplanering, men ändå känns det som att de viktigaste besluten redan är fattade. Det fungerar inte heller riktigt att använda åtgärdsanalyser från tidigare åtgärdsplan i inriktningsplaneringen. Slutligen måste fördelningseffekter belysas bättre.

Har därför följande förslag. Koppla en vision – och hanteringen av långsiktig hållbarhet – till det transportpolitiska beslutet. Detta behöver inte göras så ofta som vart fjärde år. I stället görs små justeringar varje år av långtidsplanerna. Uppföljningen av verksamheten skulle då bli viktigare. För stora projekt behövs också en längre tidshorisont än tio år. I dag hänger besluten om alternativa lösningar i den fysiska planeringen dåligt ihop med den långsiktiga planeringen. Det skulle bli bättre vid en årlig justering av planerna. För sektorsåtgärder räcker det med en kortare planeringshorisont än tio år.

Ett alternativt upplägg 3

Henrik Swahn redogjorde för sina personliga erfarenheter av planeringen. 1991 funderade man mycket på hur planeringen kunde bli mer trafikslagsövergripande, detta ledde till att man nu har gemensamma förutsättningar och normsystem för hur man ska räkna etc. Analyser har sedan visat att de trafikslagsövergripande effekterna inte är så viktiga, de stora effekterna får man i stället genom åtgärder inom respektive trafikslag.

Slutsatsen är att man borde säkerställa att gemensamma principer används för kalkyler etc och sedan lägga större tyngd på ordentliga analyser inom respektive trafikslag. Inriktningsplaneringen skulle alltså bli mer trafikslagsorienterad – det gemensamma arbetet bör fokusera på genuint intermodala frågor (t.ex. bytespunkter) där det finns starka sammanhang mellan systemen.

- Jag håller med om mycket av detta. Sambanden mellan trafikslagen finns men är ganska små och den gemensamma processen är mödosam. Därför vore det nog bra med ett system där mer görs inom respektive myndighet (Staffan Widlert). Staffan påpekade också att vi måste bli bättre på att hantera fördelningseffekter och att man lagt ut uppdrag om att förbättra modellerna för detta.

- Jag håller också med, men för storstadsfrågor är ett trafikslagsövergripande perspektiv mycket viktigt. Det är för stadstrafiken som de stora analytiska problemen finns, man borde därför satsa mer på att utveckla metoder för detta (Jan-Owen Jansson).

Ett alternativt upplägg 4

Lars Hallsten gav ett förslag till en förenklad planeringsprocess. Skälet är att processen är i dag så komplex att politikerna inte förstår vad vi gör. Vi behöver därför dela upp analyserna och tala om olika saker var för sig. Exempelvis persontrafik resp. godstrafik samt transportpolitiska mål resp. infrastruktur. Delmålen bör göras mer konkreta och därmed uppföljningsbara. Intermodalitet bör främst planeras av varje trafikverk för sig. Stora projekt bör beslutas nationellt och i övrigt så mycket som möjligt regionalt. Men, för att undvika ”kravmaskiner” krävs då medfinansiering. Decentraliseringen kan inte heller gå lika långt inom järnvägssektorn som vägsektorn.

En övrig kommentar

Lars Wogel ansåg att Inger-Anne Ravlum sade mycket klokt som vi kan ta till oss. Inriktningsplaneringen är viktig men min bild av i dag är att verktygen är så komplicerade så att de hamnar i centrum av SIKA:s och trafikverkens diskussion. Vi måste hitta en modell där fokus flyttas till det som politikerna verkligen vill ha svar på. Pedagogiska frågor är viktiga. Det gäller att verktygen bara blir hjälpmedel och inte självändamål.

7.2 Kommentarer från SIKA och trafikverken

SIKA

Staffan Widlert sade att SIKA lutar åt att förbättra den process vi har i dag men med inslag av de andra upplägg som nämnts. Följande punkter nämndes:

- Det är nödvändigt med mer långsiktiga utblickar, där backcasting ingår.
- Ta med översiktliga analyser av riktigt stora projekt.
- Beskriv effekterna separat för vissa åtgärdstyper.
- Storstadsprojekten måste behandlas.
- Ramfördelningen bör ske på annat sätt. Slopa ambitionen att räkna ut ”rätt” fördelning. Beskriv i stället mer av effekterna vid olika ramnivåer för olika typer av åtgärder. Mycket av detta görs på resp. trafikverk.
- Hantera osäkerheter på ett bättre sätt.
- Förändra processen genom att ersätta lägesanalysen med ett löpande arbete, skapa tydligare faser i den strategiska analysen samt lägga in ett skede för departementets beredning av materialet.
- Gör mer lättillgängliga presentationer av materialet.

Sjöfartsverket

Henrik Swahn sade att Sjöfartsverket anser att det är viktigt att förenkla processen och göra underlagen begripligare. Lägesanalysen bör ersättas av den årliga måluppföljningen. Arbetet i de strategiska områdena bör förbättras och ges en kontinuitet, arbetet skapar bra förståelse mellan verk och andra intressenter. Utnyttja även utredningar såsom godstransportdelegationen i de strategiska områdena. Slutligen bör finansiering av sjöfartsinvesteringar diskuteras i inriktningsplaneringen, ibland bör de kunna anslagsfinansieras.

Luffartsverket

Anders Torbrand höll med Sjöfartsverket i mycket. Förenkling och tydlighet är nyckelord. Såg dock en risk i att vi tappar bort det trafikslagsövergripande perspektivet.

Vägverket

Hjalmar Strömberg höll också med om mycket av det Henrik sagt. Vad gäller det trafikslagsövergripande trodde han inte att åtgärder inom att system kan ersätta åtgärder inom ett annat, men eftersom nästan alla transporter är intermodala måste vi diskutera hur vi kan få ett samlat bra system.

Hjalmar redogjorde för kritik som finns mot planeringsprocessen:

- Planeringen anses tungrodd och i vissa fall meningslös eftersom anslagen historiskt har varit så mycket lägre än planeringsramarna. Planering blir en terapeutisk verksamhet istället för produktion.
- Tidsperspektivet har kritiserats både för att det är för långt och för kort. För kort därför att trafiksystemet inte förändras så mycket på 10–15 år. För långt därför att det är vilseledande att peka ut och projektera mellanstora och mindre projekt som ligger längre bort än 5–6 år. Även om vägsystemet är stabilt händer det mycket inom vägutformning och vägåtgärder på en 5-årsperiod.
- Från politiskt (riksdagsmän) håll riktas kritik därför att man inte uppfattar att planeringen inte innefattar olika handlingsvägar. *Vägverket gör ändå som dom vill vad vi än bestämmer. Alla alternativ är lika.*
- Politikerna misstror också Vägverkets (och Banverkets) förmåga att vaska fram strategiska och/eller viktiga projekt. Därför pekar man i direktiven ut projekt som i praktiken täcker hela den nationella planens första 6 år.
- Politikerna tycker också att planeringen är för teknisk och illa svarar mot det underlag som behövs för politiska beslut.

Hjalmar sade att Vägverket därför lutar åt en mer förenklad och kundanpassad planeringsprocess. Nedan redovisas detta förslag mer utförligt än vad Hjalmar gjorde under seminariet.

En fullständig planeringsomgång inklusive inriktningsplanering genomförs vart 8–10 år då regeringen finner det påkallat, stegen 1-13 nedan. Däremellan sker enklare revideringar när gällande väg-, ban- och länsplaner behöver aktualiseras, steg 8-13 nedan. Om regeringen skall lägga en trafikpolitisk proposition kan den antingen komma under punkt 6 eller ligga mellan punkt 4 och 5. Med dessa utgångspunkter skulle processen kunna läggas upp på följande sätt.

Fullständig planeringsomgång inkl. inriktningsplanering

1. *Framtagande av tillståndsbild:* ”Så här ser det ut i transportsystemet idag”. Referensramen är de transportpolitiska målen och andra betydelsefulla faktorer. Den baseras på årsrapporter, måluppföljning, strategier och program m fl underlagsdokument från trafikverken, länen och andra intressenter.

2. *Utarbetande av alternativa scenarier*: Kvalitativa och kvantitativa trendanalyser för att fånga in hur dagens tillstånd utvecklas på 10 och 25-30 års sikt. Scenarierna är samhällsorienterade och självklart också trafikslagsövergripande. Analyserna sker utifrån regeringens direktiv eller utifrån trafikverkens egna bedömningar
3. *Formulering av visionsförslag*: Utgår från scenariernas resultat i syfte att peka ut önskvärda tillstånd/mål på 10 och 25-30 års sikt. 1 eller 2 kan diskuteras. Snabbare process och konsensuskrav talar för en vision men kan innebära färre medverkande för att få en hanterlig process. *Remiss av visionsförslaget/-en*:
4. *Fördjupning till inriktning 10 år*: Trafikverken (och ett samordnande institut?) konkretiserar den sammansättning av åtgärder som krävs för att nå visionen/målen på 10 år och som samtidigt bär i riktning mot visionen/målen på 25-30 års sikt. Arbetet ska karakteriseras av trafikslagsövergripande synsätt vad gäller samordningen av åtgärdsval på strategisk nivå/systemnivå. Konkretionen kan vara högre på åtgärder som är kostnadskrävande och/eller kräver lång framförhållning, t ex större investeringar och myndighetsåtgärder. Flera inriktningar kan redovisas för att belysa olika strategier för att nå målen/visionen. Exempelvis kan val av åtgärder liksom prioriteringar över tiden skilja sig åt. Långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet ska som idag vara vägledande.
5. *Remiss av inriktningsförslagen och vision*. Synpunkter bearbetas av regeringen och ligger till grund för en proposition.
6. *Riksdagen fattar beslut om inriktning*. Anger vilka prioriteringar som ska ligga till grund för trafikverk och andra myndigheter (exempelvis regelförändringar med bäring på transporter) för den kommande 10-årsperioden. Innehåller planeringsramar.

Åtgärdsplanering i samband med inriktningsplanering

7. *Regeringen fattar beslut om direktiv för åtgärdsplaneringen*: I direktivet konkretiserar regeringen uppdragen till trafikverk, län och myndigheter.
8. *Uppdatering och fördjupning av tillståndsbilden* i steg 1 om nödvändigt. Görs av trafikverken.
9. *Omprövning av åtgärder i befintliga planer* mot bakgrund av regeringens direktiv.
10. *Remiss av förslag till banhållningsplan, väghållningsplan och länsplaner*.
11. *Slutliga förslag tas fram* av resp planeringsansvarig myndighet och lämnas till regeringen för fastställelse.
12. Fastställelse av planerna av regeringen/länen.

Förenklad revidering vid behov, troligen vart 4-5 år

13. Som steg 8-13 för att *hantera ändrade förutsättningar*, t ex förskjutningar, smärre justeringar i målbilden o dyl. Steg 9-12 sker på *halva tiden jämfört med idag*. Arbetet torde främst handla om att hantera smärre tyngdpunktsförskjutningar i åtgärdsarsenalen, hänsynstaganden till viktiga beslut som fattats samt justering av tidpunkter för investeringar.

Avslutande kommentar

Denna variant torde ha förutsättningar att dels tillgodose behoven av att hantera långsiktig hållbarhet genom den utpräglad långsiktiga och samhällsorienterade ansatsen, dels parera risken för att processen upplevs som ”mycket väsen för lite ull” eftersom den skulle vara ”behovsstyrd”. Genom att de låsta tidsintervallen tas bort skapar den också drivkrafter för en fortsatt utveckling i riktning mot en mer ”rullande” planering som bl a innebär minskat behov av planeringsomgångar.

Banverket

Lena Ericsson beskrev i några punkter vad hon ansåg viktigt.

- Materialet från inriktningsplaneringen borde användas mera vilket gör att ett mer användbart material behövs.
- Långsiktiga – men konkreta – bilder behövs, t.ex. av interregional trafik, regional trafik, godstrafik.
- Beskriv kopplingen mellan transportsystemet och samhällsbyggandet bättre, bl.a. är fördelningseffekter viktiga.
- Internationella frågor och europaperspektivet är viktigt.
- Öka begripligheten och pedagogiken. Gör materialet mer konkret.
- Bli bättre på att systematisera det som inte tas om hand i modellerna.
- Ha en rimligare ambition i förhållande till tidsplanen, bl.a. genom ett mer kontinuerligt arbetssätt.
- Hamna inte för tidigt i diskussioner om ramfördelning.

7.3 Uppsummering

Staffan Widlert inledde med en reflexion. Vi har nu funderat på vad som kan göras bättre, det ger en bild som låter mer problematisk än den nog egentligen är. Inriktningsplaneringen är ganska bra och jag tror att underlaget även denna gång faktiskt påverkade besluten en hel del.

Staffan sade också att arbetet fortsätter. En dokumentation av seminariet kommer. I höst ska SIKÄ sedan lämna in ett material till regeringen om sin syn.

Avslutningsvis konstaterade Staffan att han ansåg att seminariet varit bättre än förväntat. Det har varit en mycket intressant dag som ger utmärkt input för att kunna komma vidare.

Bilaga deltagarförteckning

Anders	Wärmark	SIKA	Stockholm
Andreas	Fernholm	Vägverket	Borlänge
Arne	Johansson	Vägverket	Borlänge
Bengt	Andersson	Vägverket region mälardalen	Eskilstuna
Benny	Nilsson	Vägverket region skåne	Kristianstad
Birger	Sandström	Boverket	Karlskrona
Bosse	Andersson	Riksstrafiken	Sundsvall
Carina	Jönhill	Länsstyrelsen i södermanlands län	Nyköping
Carsten	Sachse	Vägverket region skåne	Kristianstad
Christer	Jarnlo	Länsstyrelsen i Skåne	Skåne
Erland	Wallroth	Vägverket	Borlänge
Gunnar	Karlsson	NTF	
Gunnar	Tunkrans	Vägverket	Borlänge
Göran	Thunberg	Länsstyrelsen i Linköping	Linköping
Göran	Friberg	SIKA	Stockholm
Henrik	Larsen	Vejdirektoratet	Danmark
Henrik	Swahn	Sjöfartsverket	Norrköping
Hjalmar	Strömberg	Vägverket	Borlänge
Håkan	Johansson	Svenska kommunförbundet	Stockholm
Håkan	Persson	Banverket	Borlänge
Inger Andrea	Thrane	Statens vegvesen vegdirektoratet	Norge
Inger-Anne	Ravlum	TOI	Oslo
Ingrid	Winblad	Västra Götalandsregionen	Göteborg
Jan	Owen Jansson	Linköpings universitet	Linköping
Jerker	Moodysson	Länsstyrelsen Blekinge län	Karlskrona
Kerstin	Lindblad	Glesbygdsverket	Östersund
Lars	Wogel	Länsstyrelsen i sörmland	Nyköping
Lars	Vieweg	Sjöfartsverket	Norrköping
Lars	Bergman	Vägverket	Borlänge
Lars	Hallsten	Svenskt näringsliv	Stockholm
Lars	Bjerkner	Länsstyrelsen i Halland	Halmstad
Lena	Rydahl	Riksantikvarieämbetet	Stockholm
Lena	Ericsson	Banverket	Borlänge
Maria	Boman	Vägverket region Stockholm	Stockholm
Maria	Zahsriadis	Vägverket region mitt	Härnösand
Mats	Mattsson	Cykelfrämjandet	Stockholm
Mattias	Lundberg	Transek	Solna
Niklas	Lundin	Näringsdepartementet	Stockholm
Per	Lindroth	Vägverket	Borlänge
Per-Ove	Hesselborn	SIKA	Stockholm

Fel! Okänt växelargument.

Peter	Fredriksson	Vägverket region sydöst	Jönköping
Rikard	Nilsson	Banverket	Borlänge
Roger	Pyddoke	SIKA	Stockholm
Rolf	Johansson	Vägverket	Borlänge
Staffan	Thonfors	Skogsindustrierna	Stockholm
Staffan	Widlert	SIKA	Stockholm
Stefan	Waltersson	Länsstyrelsen i Jönköping	Jönköping
Stig	Johansson	Länsstyrelsen i Örebro	Örebro
Sven	Hunhammar	Naturvårdsverket	Stockholm
Sylvia	Yngström-Wänn	SIKA	Stockholm
Tina	Linnakivi	Länsstyrelsen Gävleborg	Gävle
Torsten	Martinsson	Vägverket	Borlänge
Åsa	Vagland	SIKA	Stockholm
Örjan	Asplund	Vägverket region mitt	Härnösand