

# Förstudie om strategisk infrastrukturplanering



En jämförelse mellan systemen i  
Danmark, Finland, Norge och Sverige

---

Rapport nr 5:2002

Utskott 21: Planering

Författare	Mattias Lundberg och Stefan Persson
Titel	Förstudie om strategisk infrastrukturplanering
Serie	NVF-rapporter
Utgivningsort	Borlänge, Sverige
Tryckning	Vägverket 2003
ISSN	0347-2485
Referat	

I denna förstudie görs en jämförelse av den strategiska infrastrukturplaneringen i Norge, Finland, Danmark och Sverige. Syftet är att tjäna som underlag för fortsatta diskussioner om planeringsprocessen för väginvesteringar i de olika länderna. I alla länderna arbetar man med strategisk infrastrukturplanering.

I rapporten ges först en kort översikt av de olika planeringssystemen. Sedan följer en analys av styrkor och svagheter i de olika systemen uppdelat på följande teman:

- problemorientering
- effektivitet
- flexibilitet
- transparens och demokratiskt inflytande

Slutligen görs i rapporten en uppsummering av tänkbara förändringar i de olika systemen.

---

NVF-rapporterna finns hos respektive lands sekretariat.  
 Beställs via e-post, telefon, telefax eller per post. Adresserna finns på näst sista sidan.

December 2002

# Förstudie om strategisk infrastrukturplanering

---

Rapport nr 5:2002

Utskott 21: Planering

## Förord

NVF:s svenska avdelningsstyrelse engagerade utskott 21 i augusti 2001 för att studera den strategiska och övergripande ekonomiska planeringen av transportsystemet. Syftet är att genom en jämförelse och analys av planeringssystemen i de nordiska länderna ge uppslag till hur de olika ländernas planeringssystem kan utvecklas och förbättras med avseende på flexibilitet, resursförbrukning i planeringen och effektivitet. På grundval av denna analys ska utskottet föreslå hur nuvarande system kan reformeras.

Det har visat sig vara en inte helt enkel uppgift att på ett överskådligt och pedagogiskt sätt ge en kortfattad beskrivning av hur planeringssystemen egentligen ser ut och fungerar. Varje land (Danmark, Finland, Norge och Sverige) har inledningsvis bidragit med en beskrivning av sitt planeringssystem och besvarat ett antal frågor om hur planeringsprocessen är upplagd. Vid ett seminarium i Bergen den 18 april 2002 med temat "Det långsiktiga perspektivet i planläggningen" diskuterades beskrivningarna. Seminariet resulterade i ett antal ämnen som det finns en gemensam uppfattning om att det är viktigt att arbeta vidare med.

För att få en bra grund för fortsatt arbete har utskottet bedömt det nödvändigt att på ett strukturerat och enhetligt sätt sammanfatta de olika ländernas beskrivningar och att göra en första analys av respektive planeringssystemets starka och svaga sidor. För att genomföra denna uppgift har konsultföretaget Transek anlåtats efter en upphandling.

Transeks arbete redovisas i föreliggande rapport. De slutsatser, värderingar av planeringssystemens svaga och starka sidor samt förslag som lämnas är konsultens egna.

Den nu föreliggande rapporten har karaktären av en förstudie i utskottets samlade arbete inom området. Tillsammans med annat material som tas fram kommer den att ligga till grund för fortsatta överväganden och diskussioner inom utskottet, inför den presentation av "Framtidens väg- och trafikplanering" som utskottet ansvarar för på kongressen i juni 2004.

Kontaktpersoner i respektive land har varit Søren Brønchenburg i Danmark, Mikko Ojajärvi och Eeva Linkama i Finland, Inger Andrea Thrane i Norge samt Arne Johansson och Henrik Swahn i Sverige.

*Arne Johansson / Henrik Swahn*

Ordförande och sekreterare i NVF- utskott 21 Planering

# Innehållsförteckning

FÖRORD	4
1 SAMMANFATTNINGAR (PÅ SVENSKA, FINSKA OCH ENGELSKA)	7
1.1 Sammanfattning .....	7
1.2 Yhteenveto .....	9
1.3 Summary .....	12
2 INLEDNING	15
Uppgift .....	15
Rapportens innehåll .....	15
Terminologi.....	16
3 ÖVERSIKT AV PLANERINGSSYSTEMEN I DE OLIKA LÄNDERNA	17
3.1 Planeringssystemen i respektive land .....	17
Norge.....	17
Finland .....	18
Danmark.....	18
Sverige .....	20
3.2 Övergripande jämförelse av planeringssystemen .....	20
Planformerna skiljer sig åt .....	20
Alla länder använder samma planeringsansats .....	21
Myndighetsrollen skiljer sig mellan länderna.....	22
4 PROBLEMIORIENTERING – MÅL	23
4.1 Grad av målstyrning.....	23
Målstyrning eftersträvas men är svår att åstadkomma.....	23
Mål inom andra politikområden påverkar infrastrukturplaneringen.....	24
Etappmål är ett sätt att öka målstyrningen .....	25
4.2 Hänsyn till mål på lång sikt .....	26
Visioner kan styra planeringen .....	26
Mål på lång sikt kan också belysas med back-casting.....	27
Scenarier kan illustrera handlingsutrymmet .....	28
Prognoser används för att belysa den framtida efterfrågan .....	29
Alternativa bedömningar av samhällsutvecklingen .....	30
4.3 Hänsyn till mål inom planperioden.....	31

5	PROBLEMORIENTERING – ÅTGÄRDER	33
5.1	Sätt att identifiera åtgärder.....	33
	Bristanalyser är ett sätt att identifiera åtgärder .....	33
	Behovsinventeringar kan göras på flera sätt .....	34
5.2	Alternativa lösningar på problem .....	35
5.3	Val mellan olika åtgärder.....	36
	Lösningar kan sökas i infrastruktur eller andra åtgärder .....	36
	Prioriteringar mellan trafikslagen görs sällan .....	37
	Prioriteringar mellan investeringar och underhåll görs sällan .....	38
6	EFFEKTIVITET	40
6.1	Effektivitet i medelsanvändningen .....	40
6.2	Resursåtgång i olika skeden.....	41
	Inriktningsplanering kräver stora resurser .....	41
	Även åtgärdsplanering kräver stora resurser.....	42
6.3	Avvägning mellan modellutveckling och planering.....	43
7	FLEXIBILITET	45
7.1	Grad av formalisering av processen.....	45
7.2	Detaljeringsgrad i planerna.....	45
7.3	Planernas hållbarhet .....	47
7.4	Beaktande av regionala skillnader .....	47
8	TRANSPARENS OCH DEMOKRATISKT INFLYTANDE	49
8.1	Transparens .....	49
8.2	Beslutsunderlagens politiska relevans .....	49
	Underlaget upplevs inte som fullt relevant .....	49
	Blandade erfarenheter från regional nivå.....	50
	En löst definierad process kan öka relevansen .....	51
8.3	Trovärdighet hos processen .....	51
8.4	Möjlighet till deltagande och påverkan .....	51
9	SLUTSATSER OCH TÄNKBARA FÖRÄNDRINGAR	53
9.1	Målstyrning.....	53
9.2	Långsiktighet .....	53
9.3	Åtgärdsval .....	54
9.4	Effektivitet .....	54
9.5	Flexibilitet.....	55
9.6	Demokratiskt inflytande .....	55

# 1 Sammanfattningar (på svenska, finska och engelska)

## 1.1 Sammanfattning

### Rapportens syfte

I denna förstudie görs en jämförelse av den strategiska infrastrukturplaneringen i Norge, Finland, Danmark och Sverige. Syftet är att tjäna som underlag för fortsatta diskussioner om planeringsprocessen för väginvesteringar i de olika länderna.

### Översikt av planeringssystemen

I alla länderna arbetar man med strategisk infrastrukturplanering. Normalt finns det också en tidig fas när riktlinjer etc. läggs fast och en senare fas när konkreta åtgärder prioriteras. Vi använder de svenska begreppen inriktningsplanering och åtgärdsplanering för att beskriva dessa två faser.

I Norge bedrivs en trafikslagsövergripande inriktningsplanering. Den mynnar ut i en tioårig nationell transportplan som revideras vart fjärde år. I planen, som beslutas av Stortinget, pekas åtgärder ut. Mer konkreta listor över vilka åtgärder som ska genomföras tas sedan fram i nationella och regionala handlingsprogram.

I Finland definierar kommunikationsministeriet långsiktiga riktlinjer i trafikpolitiken. På basis av dessa riktlinjer upprättar trafikverken sina egna långtidsplaner. Dessa planer är inte formella eller obligatoriska. På basis av dessa långtidsplaner av verken utarbetar ministeriet fyraåriga transportinfrastrukturplaner där de stora investeringarna är definierade. Trafikverken gör sina egna fyraåriga mer detaljerade planer. De fyraåriga planerna hör till det formella planeringssystemet. Riksdagen tar ställning till dessa planer endast vid beslut om finansieringen av investeringar i årsbudgeten.

I Danmark finns för närvarande inte samlat nyare långsiktiga plandokument för det statliga vägnätet. Planer på kortare sikt upprättas dock löpande. I stället för långsiktiga planer görs ofta politiska överenskommelser för några år framåt i Riksdagen. Vejdirektoratet bedriver en intern planering för att skapa en beredskap för dessa överenskommelser. En systematisk planering på projektnivån görs också.

I Sverige bedrivs en trafikslagsövergripande inriktningsplanering som samordnas av myndigheten SIK. Riksdagen beslutar sedan om inriktningen för planeringen för den närmaste tioårsperioden, däremot pekar de normalt inte ut några åtgärder. Åtgärderna beslutas i stället genom att nationella och regionala åtgärdsplaner tas fram av Vägverket och andra myndigheter. Planerna revideras vart fjärde år.

### Målstyrning och långsiktighet

Målen för planeringen är ganska likartade i länderna. Överallt arbetar man också aktivt med målstyrning – inte minst internt inom respektive vägverk. Kvantifierade etappmål används

däremot bara på vissa områden. Sådana mål är svåra att använda heltäckande men kan ge tydligare beslutsunderlag. Vi anser därför att man i planeringen bör fortsätta försöken att konkretisera målen och att hitta metoder för att följa upp dem. Det svenska arbetssättet kan vara intressant för övriga länder att studera.

Måluppfyllelsen på lång sikt kan belysas genom visioner, back-casting, scenarier, prognoser och alternativa inriktningar. I flera av länderna görs intressanta försök med sådana metoder. Vi anser att långsiktiga utblickar är nödvändiga och att olika metoder kan fungera väl som komplement till varandra. Särskilt tycker vi det vore intressant att utvärdera erfarenheterna av de norska och finska studierna med scenarier och den svenska med back-casting. Vi tror också att alternativa inriktningar är ett nödvändigt inslag i de tidiga planeringsskedena

## **Analys av åtgärder och effektivitet**

Det finns skillnader mellan länderna i hur åtgärder identifieras och vilka typer av åtgärder som prövas mot varandra. Dessa skillnader påverkar vilka lösningar som till slut kommer att ingå i planerna. Ett intressant arbetssätt är det danska arbetet med att på ett systematiskt sätt beskriva tillståndet i vägnätet och att undersöka trafikkorridorer. I Sverige arbetar man sedan en tid tillbaka med en fyrstegsprincip. Den innebär att man prövar åtgärder som kan påverka transportbehoven, att effektivisera nyttjandet av befintliga vägar samt att göra begränsade ombyggnader innan nyinvesteringar prövas.

Prioriteringar mellan trafikslagen görs sällan uttalat i planeringen. Störst ambition att göra det finns i den svenska inriktningsplaneringen, där man också ibland prövar åtgärder i infrastruktur mot andra styrmedel såsom ändrade bränslepriser. Inte heller prioriteringar mellan investeringar eller drift och underhåll görs särskilt ofta. Vi tror dock att effektiviteten i medelsanvändningen kan öka om man i underlagen i ökad grad diskuterar sådana avvägningar. Det kräver dock bättre metoder för att exempelvis bedöma vad som är lämpliga nivåer för drift och underhåll liksom att bedöma mindre åtgärder som vägverken på senare tid fått ett ökat ansvar för, t.ex. cykelbanor eller busshållplatser.

Framst den danska, men också den finska, planprocessen är effektiv i meningen att förhållandevis små resurser krävs för planeringen. I Norge och Sverige är planeringen mer resurskrävande vilket av många inblandade upplevs som ett problem. I gengäld förefaller planeringen leda till en bättre belysning av effektiviteten i medelsanvändningen. Det är naturligtvis svårt att hitta en optimal avvägning mellan en effektiv arbetsprocess och att kunna belysa effektiviteten i medelsanvändningen. Vi har inte lyckats identifiera några arbetsuppgifter som vi tycker är uppenbart ineffektiva. För att göra detta krävs det mer utförliga studier av respektive land. Vi tycker å andra sidan att mycket talar för att nyttan med formella långsiktiga planer i Danmark skulle överväga kostnaden för att ta fram dem.

## **Flexibilitet och demokratiskt inflytande**

I Norge och Sverige har planeringsprocessen utvecklats mot fastare rutiner med fyraåriga planeringscykler och olika faser som ska genomföras inför varje ny plan. I Danmark och Finland är planeringen mer flexibel eftersom denna fasta struktur för planeringsprocessen inte finns. Flexibiliteten skiljer sig också åt genom att detaljeringsgraden i planerna varierar mellan länderna. I Sverige lämnas en del av innehållet i planerna öppet genom att potter för åtgärdspaket sätts av. I de andra länderna är planerna mer detaljerade och det framgår även vilka mindre enskilda projekt som ska genomföras under planens giltighetsperiod. I samtliga



länder gäller samtidigt att den årliga budgetprocessen påverkar takten i genomförandet av de långsiktiga planerna.

Det är uppenbart att det finns fördelar med en flexibilitet i planeringen. Vi lutar ändå åt att nackdelarna oftast är större. En formaliserad process med planer där alla enskilda åtgärder pekats ut ger en möjlighet till kvalitetssäkring och transparens. Planer som är hållbara över tiden och starkt kopplade till årliga budgetbeslut ger en förutsägbarhet och trovärdighet i processen. Den svaga kopplingen i länderna mellan planer och budget är därför ett problem. Det kan också vara viktigt att hitta flexibla former för själva planeringen, exempelvis genom att i inriktningsplaneringen göra särskilda studier för vissa tematiska eller geografiska områden.

Underlagen från inriktningsplaneringen i Norge och Sverige upplevs dock inte i dag som fullt relevanta av politikerna. Därmed försvåras det demokratiska inflytandet. Vi tror att en lösning i Norge kan vara att ta fram tydligare och mer avvägda nationella mål för planeringen. I Sverige tror vi att det behövs tätare diskussioner mellan departementet och de planerande myndigheterna i inriktningsskedet, samtidigt som man uttryckligen borde behandla några större objekt. En god presentation av materialet är också viktigt för det demokratiskt inflytandet – här förefaller Norge, Danmark och Finland ha kommit längre än Sverige.

## 1.2 Yhteenveto

### Raportin tarkoitus

Tässä esiselvityksessä vertaillaan strategista infrastruktuurin suunnittelua Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. Tarkoituksena on toimia perustana myöhemmille keskusteluille tieinvestointien suunnitteluprosessista eri maissa.

### Yleiskatsaus suunnittelujärjestelmiin

Kaikissa maissa tehdään strategista infrastruktuurisuunnittelua. Tavallisesti on myös aikaisempi vaihe, jossa kiinnitetään suuntaviivat jne., ja myöhempi vaihe, jolloin konkreettiset toimet priorisoidaan. Tässä käytetään ruotsin kielen termejä ”inriktningsplanering” ja ”åtgärdsplanering” näiden kahden vaiheen kuvaamiseksi.

Norjassa tehdään kaikki liikennemuodot kattava pitkän tähtäyksen suuntaviivasuunnitelma. Se johtaa 10-vuotiseen kansalliseen liikennesuunnitelmaan, joka tarkistetaan joka neljäs vuosi. Stortingetin päättämässä suunnitelmassa osoitetaan toimenpiteet. Konkreettisemmat listat toteutettavista toimenpiteistä esitetään sitten kansallisissa ja alueellisissa toimintasuunnitelmissa.

Suomessa liikenne- ja viestintäministeriö määrittelee liikennepolitiikan pitkän tähtäyksen suuntaviivat, joiden pohjalta liikenneväylälaitokset tekevät omat pitkän tähtäyksen suunnitelmansa. Nämä suunnitelmat eivät ole määrämuotoista tai pakollisia. Näihin perustuen ministeriö laatii tie-, rata- ja vesiliikenteen liikenneinfrastruktuuria koskevat nelivuotiset toimintasuunnitelmansa, joissa isot investoinnit on nimetty. Väylälaitokset tekevät vastaavat tarkemmat suunnitelmat omalta alueeltaan. Nelivuotiset toimintasuunnitelmat kuuluvat määrämuotoiseen suunnittelujärjestelmään. Eduskunta ottaa suunnitelmiin kantaa vain päättäessään rahoituksesta vuosibudjeteissa.

Tanskassa ei tällä hetkellä laadita muodollisia pitkän tähtäyksen suunnitteludokumentteja. Eräs syy tähän on todennäköisesti se, että valtion tieverkko on suhteellisen suppea. Lyhyen tähtäyksen suunnitelmia laaditaan kuitenkin aika ajoin. Pitkän tähtäyksen suunnitelmien sijasta tehdään usein poliittisia sopimuksia muutamaksi vuodeksi eteenpäin. Tiehallinnossa (Vejdirektoratet) tehdään sisäistä suunnittelua valmiuksien luomiseksi näille sopimuksille. Järjestelmällistä suunnittelua on myös projektitasolla.

Ruotsissa eri liikennemuodot kattavaa pitkän aikavälin suunnittelua koordinoivana viranomaisena toimii SIKÄ (Statens Institut för Kommunikationsanalys). Valtiopäivät päättää lähimmän kymmenvuotiskauden suunnittelun linjauksista, mutta ei tavallisesti kuitenkaan määrittele toimenpiteitä. Toimenpiteistä päätetään sen sijaan Tielaitoksen ja muiden viranomaisten esittämien kansallisten ja alueellisten toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Suunnitelmat tarkistetaan joka neljäs vuosi.

## **Tavoiteohjaus ja pitkäjänteisyys**

Suunnittelun tavoitteet ovat kaikissa maissa melko samankaltaisia. Kaikkialla kehitetään aktiivisesti myös tavoiteohjausta (målstyrning) myös tielaitoksissa. Laajoja tavoitteita on vaikea määrittellä kvantitatiivisessa muodossa; siksi kvantifioituja välitavoitteita käytetään vain tietyillä alueilla, joilla ne voivat antaa selkeämmän pohjan päätöksenteolle. Suunnittelussa olisikin jatkettava yrityksiä tavoitteiden konkretisoimiseksi ja niiden toteutumisen seurantamenetelmien kehittämiseksi. Muiden maiden kannalta voi olla mielenkiintoista tutustua ruotsalaiseen toimintatapaan.

Tavoitteiden toteutumista pitkällä aikavälillä voidaan havainnollistaa eri keinoin, kuten visioilla, ns. back-castingilla skenaarioilla, ennusteilla tai vaihtoehtoisten suuntaviivojen kautta. Useassa maassa on meneillään kiinnostavia kokeiluja tämänkaltaisten metodien käytöstä. Mielestämme pitkän tähtäimen näköalojen hahmottaminen on tarpeellista ja siinä voidaan hyvin käyttää useita toisiaan täydentäviä menetelmiä. Erityisen mielenkiintoista olisi mielestämme vertailla tutkimustuloksia norjalaisten ja suomalaisten kokemuksista skenaarioiden käytössä ruotsalaisten käyttämään back-castingiin. Uskomme myös, että vaihtoehtoisten suuntaviivojen hahmottelu on välttämätön osa varhaista suunnitteluvaihetta.

## **Toimenpiteiden ja tehokkuuden analysointi**

Maiden välillä on eroja siinä, kuinka toimenpiteet määritellään ja minkälaisia toimenpiteitä vertaillaan keskenään. Nämä erot vaikuttavat siihen, millaisia ratkaisuja suunnitelmiin lopulta sisällytetään. Erään kiinnostavan toimintamallin tarjoaa Tanskassa tehty työ: tieverkon nykytilan systemaattinen kuvailu sekä liikennekäytävätutkimukset. Ruotsissa on jo jonkin aikaa työstetty ns. neljän vaiheen menetelmää ("fyrstegsprincip"). Siinä ennen uutta investointia selvitetään ensin toimenpiteet joilla voidaan vaikuttaa liikennetarpeeseen, tehostetaan jo olemassa olevien teiden käyttöä sekä tehdään rajallisia perusparannustoimia.

Suunnittelussa tuodaan harvoin esiin priorisointeja eri liikennemuotojen välillä. Eniten tähän on pyritty Ruotsin pitkän aikavälin linjausten suunnittelussa. Ruotsissa myös joskus arvioidaan infrastruktuuriin kohdistuvia toimenpiteitä verrattuna muiden ohjauskeinojen käyttöön tai eritasoisin polttoaineen hintoihin. Kovin usein ei myöskään priorisoida investointien ja hoidon ja ylläpidon välillä. Toimenpiteiden tehokkuutta voitaisiin parantaa, mikäli eri keinojen painotuksesta keskustellaan aiempaa enemmän. On toki huomioitava, että

arvioitaessa esimerkiksi hoidon ja ylläpidon sopivaa tasoa on oltava käytössä parempia menetelmiä kuin päätettäessä sellaisista pienemmistä toimista joiden suhteen tielaitosten vastuu on viime aikoina kasvanut, kuten esim. kevyen liikenteen väylistä tai linja-autopysäkeistä.

Varsinkin Tanskan mutta myös Suomen suunnitteluprosessi on tehokas siinä mielessä, että suunnittelu vaatii suhteellisen pienet resurssit. Norjassa ja Ruotsissa suunnittelu puolestaan kuluttaa enemmän resursseja, mutta näyttää samalla tuottavan paremman kuvan eri toimenpiteiden tehokkuudesta. On tietysti vaikeaa saavuttaa optimaalinen tasapaino sen välillä, miten tehokas on itse työprosessi ja kuinka hyvin toisaalta pystytään arvioimaan käytettävissä olevien keinojen tehokkuutta. Kuitenkin näyttää selvästi siltä, että hyöty, joka Tanskassa voitaisiin saada ottamalla käyttöön muodollinen pitkän tähtäimen suunnittelu, ylittäisi siitä aiheutuvat kustannukset.

## **Joustavuus ja demokraattiset vaikutusmahdollisuudet**

Norjassa ja Ruotsissa suunnitteluprosessi on kehittynyt kohti vakiintuneempia käytäntöjä nelivuotisine suunnittelukausineen ja eri vaiheineen, joista jokainen tulee toteuttaa aina ennen uuden suunnitelman laatimista. Tanskassa ja Suomessa suunnittelu on joustavampaa, koska suunnitteluprosessilla ei ole vastaavanlaista kiinteää rakennetta. Joustavuudessa on eroja myös sen vuoksi, että suunnitelmien detaljitaso vaihtelee maasta toiseen. Ruotsissa osa suunnitelmien sisällöstä jätetään avoimeksi varaamalla "potteja" erillisiä toimenpidepaketteja varten. Muissa maissa suunnitelmat ovat yksityiskohtaisempia, niissä jopa määritellään pienten yksittäisten projektien tarkkuudella suunnittelukaudella toteutettavat projektit. Kaikissa maissa kuitenkin myös vuosittainen talousarvioprosessi vaikuttaa siihen, missä aikataulussa pitkän tähtäimen suunnitelmia toteutetaan.

Vaikka on ilmeistä, että suunnittelun joustavuuteen liittyy omat etunsa, selvityksessä on tultu siihen tulokseen, että haitat ovat useimmiten vielä suurempia. Määrämuotoinen suunnitteluprosessi, jossa kaikki yksittäiset toimenpiteet esitetään suunnitelmissa, mahdollistaa sekä laadun varmistamisen että läpinäkyvyyden. Suunnitelmat, jotka ovat pitkällä aikavälillä kestäviä ja kytkeytyvät vahvasti vuosittaisiin budjettipäätöksiin, tuovat prosessiin ennustettavuutta ja uskottavuutta. Tämän vuoksi suunnitelmien heikko yhteys budjettiin kaikissa maissa on ongelma. Joustavien muotojen soveltaminen itse suunnitteluun voi myös olla tärkeää – suuntaviivasuunnittelun yhteydessä voitaisiin esimerkiksi suorittaa tiettyjä aihepiirejä tai maantieteellisiä alueita koskevia erillistutkimuksia.

Poliitikot eivät tällä hetkellä kuitenkaan pidä Norjan ja Ruotsin suuntaviivasuunnittelun perusteita täysin relevantteina. Tämä vaikeuttaa demokraattista vaikuttamista. Norjan osalta eräs ratkaisu voisi olla selvempien ja tarkemmin punnittujen kansallisten tavoitteiden määrittely suunnittelulle. Ruotsissa tarvittaisiin kiinteämpää vuorovaikutusta ministeriön ja suunnitteluviranomaisten välillä linjausvaiheessa, jolloin tulisi myös tarkastella perusteellisemmin muutamaa suurempaa kohdetta. Suunnitteluaineiston laadukas esittäminen on myös tärkeää demokraattisen vaikuttamisen kannalta – tässä Norja, Tanska ja Suomi näyttävät päässeen Ruotsia pidemmälle.

## 1.3 Summary

### The purpose of the report

This report compares strategic infrastructure planning procedures in Norway, Finland, Denmark and Sweden. The purpose of the report is to serve as a basis for further discussions of the planning process for road infrastructure investment in the different countries.

### Overview of strategic infrastructure planning systems

All four countries use strategic infrastructure planning. Normally, in the four countries, there is an early strategic planning phase, when general directives are decided upon, and a subsequent phase when priorities are set between concrete measures. We will use the Swedish concepts “direction planning” and “measure planning” to denote those two phases.

In Norway direction planning includes all transport modes. The planning process results in a ten year national transport plan, which is revised every fourth year. In the plan, which is decided upon by the Stortinget, measures and actions are indicated. More concrete lists of measures to implement are subsequently defined in national and regional action programmes.

In Finland the ministry of communications defines long term guide-lines of transport policy. Based on these guide-lines the public agencies for different transport sectors make their own long term plans. These plans are neither formalised nor mandatory. Based on the long term plans prepared by the agencies the ministry prepares four year transport infrastructure plans, where major investments are defined. The transport infrastructure agencies then make their own four year more detailed plans. The four year plans are part of the formal planning system. The “Riksdag” decides on these plans only within the framework of investment decisions in the yearly state budget process.

In Denmark there are for the time being no comprehensive long term planning documents. One reason for this is probably that the part of the road network which is owned and managed by the state has a relatively limited extension. Short term plans are made from time to time, though Political agreements extending a few years ahead are substituted for long term plans. The state road authority (Vejdirektoratet) carries out internal planning to prepare for such political agreements. At the project level, however, systematic planning is carried out.

In Sweden, direction planning comprising all transport modes is co-ordinated by the public agency SIK (Swedish Institute for Transport and Communications Analysis). Public agencies for road, rail, air and maritime transport provide most of the base material for the planning process. Based on the direction plan, a government bill is prepared, and the “Riksdag” then decides on directives and aims for the following 10 year planning period, but normally does not indicate or single out specific measures or projects. The mix of specific infrastructure related measures are instead defined within the framework of the 10-year national and regional “measure plans”, which are prepared by the Swedish National Road Authority (“Vägverket”) and other agencies/authorities. The plans are revised every fourth year.

## **The role of objectives and the long term perspectives**

The objectives guiding the planning processes are similar in the four countries. Steering by objectives is used actively in all countries, in particular internally within the road authorities. Quantitative aims for specific time periods, however, are only used in certain fields. Such aims are difficult to apply across all activities but such aims could help improving the decision basis. Therefore, it is our view that in the planning process efforts should continue to make objectives more precise and concrete as well as to improve methods to follow up objectives. The Swedish way of working with these issues might be of interest for the other countries to study.

Long term fulfilment of objectives can be illuminated by means of visions, back-casting, projections and forecasts as well as by means of analyses of alternative lines of action. In several of the countries interesting experiments are carried out with such methods. In our opinion, long term views and perspectives constitute a necessary part of strategic infrastructure planning and different methods could complement each other. In particular, we think it would be interesting to evaluate experience from Norwegian and Finnish scenario studies as well as the Swedish back-casting study. We also consider analysis of alternative directions a necessary element of the early planning stages.

## **Analysis of measures and efficiency**

There are differences between the countries regarding how measures are defined and which measures are balanced against each other. These differences no doubt also influence the choice of measures to include in the plans. An interesting approach is the Danish way of systematically describing the state of the road network and to investigate traffic corridors. In Sweden a four step principle has been used since some time. The principle implies trying measures which could influence transport demand, make more efficient use of existing roads, and to evaluate limited re-construction of roads before investment in new roads is considered.

Priorities between transport modes are seldom explicit in the planning processes. The most far-reaching ambitions in this respect could be found in the Swedish direction planning, where also measures relating to the infrastructure are tried against control measures such as fuel taxes. New investment on one hand and operations and maintenance on the other, are not often prioritised against each other. We think, though, that efficiency of the use of public funds could be improved by increasingly including such trade-offs. To realise this, however, better methods must become available e.g. for determining optimal or suitable standard levels of operation and maintenance. Improved methods would also be needed to successfully include in planning minor measures, for which the road authorities lately have got an increased responsibility such as cycle tracks or bus stops.

Primarily the Danish planning process but also the Finnish one are efficient in the sense that comparatively small resources are required for the process as such. In Norway and Sweden the planning processes are more resource consuming, which is considered to be a problem by many actors involved. On the other hand it seems as if the planning processes in the latter cases more clearly elucidate the efficiency of the use of public funds. Of course, it is difficult to strike an optimal balance between an efficient working process and its capability to elucidate the efficiency of the use of funds. We have, however, not been able to find any tasks which we consider obviously inefficient. To find such tasks more elaborate studies would be needed for each country. On the other hand, we think that much speaks in favour of the posi-

tion that the benefit of more formal plans in Denmark would outweigh the cost of preparing such plans.

### **Flexibility and democratic influence**

In Norway as well as in Sweden the planning processes have evolved towards more formal routines with four year planning cycles and distinct stages with specific tasks, which have to be carried out in the process of preparing each new plan. In Denmark and Finland planning is more flexible since the formal structures for the planning processes do not exist. Flexibility is also influenced by the level of detail of the plans, which differs between the countries. In Sweden parts of the contents of the plans are left open by means of setting aside certain “pots” for packages of measures of certain kinds. In the other countries plans are more detailed and specify even minor projects, which are scheduled to be implemented within the planning horizon. In all countries the yearly budget process of the state will influence the pace at which the long term plans are realised.

Obviously, there are advantages with a flexible planning process. Nevertheless we are inclined to think that the drawbacks are generally greater. A formalised process with plans where all items are singled out opens up the opportunity for quality control and transparency. Plans which are sustainable over time and strongly tied to the yearly budget decisions render predictability and credibility to the process. The weak link between plans and budget in the studied countries is therefore a problem. It could also be important to find flexible forms for carrying out the planning process as such, e.g. by performing special studies for certain thematic or geographical areas.

The output of the direction planning processes in Norway as well as in Sweden is considered by the politicians not to be entirely relevant, which will render democratic influence more difficult. We think that a solution in the case of Norway could be to produce clearer and more balanced national objectives for the planning. In Sweden we think that more frequent discussions are needed between the ministry and the planning authorities in the direction planning phase and also that some major projects should be treated explicitly. A good presentation of the planning material is also important for democratic influence to work properly. It seems as if Norway, Denmark and Finland are ahead of Sweden in this respect.

## 2 Inledning

### Uppgift

Denna förstudie om den strategiska infrastrukturplaneringen i Norge, Finland, Danmark och Sverige är skriven av Transek AB. Uppdraget kommer från Nordiska Vägtekniska Förbundets utskott 21 Planering. Utskottet har av den svenska avdelningsstyrelsen fått i uppdrag att jämföra systemen för strategisk infrastrukturplanering i de nordiska länderna och dra slutsatser om styrkor och svagheter i de olika systemen. I uppdraget till Transek lyfts det fram att det är av särskilt intresse att bedöma i vilken mån planeringssystemen tillgodoser krav på flexibilitet, transparens, effektivitet, att kunna identifiera och lösa problem samt att tillgodose kommunikation och inflytande.

Den strategiska planeringen är här definierad som en del av den ekonomiska planeringen och handlar om att utforma en långsiktig inriktning för investeringar i infrastruktur samt att ta fram långsiktiga åtgärdsplaner.

Syftet med förstudien är att tjäna som underlag för fortsatta diskussioner om planeringsprocessen för väginvesteringar i de olika länderna. I rapporten presenteras därför inte några färdiga förslag utan i stället nämns en mängd tänkbara förändringar som det kan vara intressant att arbeta vidare med. Ett viktigt tillfälle för att diskutera sådana förslag är den stora NVF konferens som kommer att äga rum i Köpenhamn år 2004 där ett tema är just Perspektiv för planläggning.

Rapporten baseras på enkätsvar från de fyra länderna samt inläsning av plandokument och utvärderingsrapporter. De skriftliga källorna har kompletterats med muntliga uppgifter från planerare i de olika länderna. Rapporten har skrivits av Mattias Lundberg och Stefan Persson.

### Rapportens innehåll

Vårt uppdrag spänner över ett mycket brett fält. Vi har därför valt att koncentrera oss på de frågeställningar som lyfts fram i uppdragsbeskrivningen. I rapporten ges först en kort översikt av de olika planeringssystemen i Norge, Finland, Danmark och Sverige. Sedan följer en analys av styrkor och svagheter i de olika systemen uppdelat på följande teman:

- problemorientering
- effektivitet
- flexibilitet
- transparens och demokratiskt inflytande

Inom varje tema analyseras ländernas planeringssystem utifrån vissa kriterier. Varje land finns inte alltid med under varje analyskriterium. I stället har vi prioriterat att lyfta fram exempel som tydligt visar styrkor och svagheter med olika upplägg. Vi anser att det ger mest relevant information inför diskussioner om kommande förändringar av planeringssystemen.

Slutligen görs i rapporten en uppsummering av tänkbara förändringar i de olika systemen. Inte heller här blir analysen heltäckande i den omfattningen att vi föreslår ett förändringsprogram för varje land. I stället lyfter vi fram olika positiva exempel som sedan kan användas vid fortsatta diskussioner om förändringar i upplägg av planeringssystemen i respektive land.

## Terminologi

Rapporten är skriven på svenska och därför används i huvudsak svenska beteckningar när jämförelser görs mellan länderna. Det betyder t.ex. att ordet Riksdag får beteckna de nationella parlamenten (dvs. Stortinget i Norge, Riksdagen i Finland och Folketinget i Danmark), att departement betecknar regeringarnas beredningsorgan (dvs. ministerierna i övriga länder) och att trafikverk betecknar de myndigheter som sköter infrastrukturen (motsvaras i Norge av etaten).

Planformer och arbetssätt skiljer sig åt mellan de fyra länderna. I alla länder arbetar man dock med strategisk infrastrukturplanering. Normalt finns det också en tidig fas när riktlinjer etc. läggs fast och en senare fas när konkreta åtgärder prioriteras. Vi har valt att i denna rapport skilja på dessa två faser eftersom frågeställningarna som behandlas i de olika skedena skiljer sig mycket åt. Vi använder de svenska begreppen inriktningsplanering och åtgärdsplanering för att beskriva dessa två faser.

I exempelrutorna har vi gjort översättningar från danska, norska eller engelska (främst material från Finland) till svenska. En viss förvanskning av innehållet kan därvid ha skett.



### 3 Översikt av planeringssystemen i de olika länderna

I detta kapitel ges en kort beskrivning av de olika ländernas planeringssystem. Syftet är att ge en översikt av hur systemen är upplagda. Beskrivningen behandlar den strategiska planeringen, dvs. arbetet med att utforma en långsiktig inriktning för investeringar i infrastruktur samt att ta fram långsiktiga åtgärdsplaner. Den årliga budgetprocessen berörs ytterst kortfattat. Beskrivningen utgår från hur planeringen normalt är tänkt att gå till. I praktiken påverkas varje planeringsomgång också mycket av hur den politiska situationen ser ut för tillfället, hur lobbygrupper agerar etc.

Efter genomgången per land följer en kort jämförelse av några övergripande skillnader och likheter mellan de olika ländernas system.

#### 3.1 Planeringssystemen i respektive land

##### Norge

Den norska långsiktiga planeringsprocessen kan delas upp i de två faserna *Nationell transportplan* och *handlingsprogram*.

*Den nationella transportplanen* är transportslagsövergripande och ska ligga till grund för politiska prioriteringar, effektivt användande av medel från trafikverkens sida, samt stärka samspelet mellan transportslagen.

Arbetet med den nationella transportplanen delas in i två steg. Det första steget är en utredningsfas där strategiska analyser genomförs för att synliggöra viktiga utmaningar i utvecklingen av transportsystemet. Det andra steget handlar om att ta fram ett förslag till en konkret plan för utbyggnad av infrastrukturen och övriga åtgärder som de fyra statliga verken har ansvar för. Statens Vegvesen leder den styrgrupp och projektgrupp som upprättas för att samordna arbetet med att ta fram den nationella transportplanen.

Efter upprättandet av den nationella transportplanen vidtar arbetet med *Handlingsprogrammen* för de olika trafikverken. Syftet med handlingsprogrammen är att ge förutsättningar för ett effektivt genomförande av åtgärder för att nå målen i den nationella transportplanen. Programmen innehåller bland annat listor över vilka åtgärder som planeras att genomföras när och till vilken kostnad.

De fyra olika trafikverken upprättar först riktlinjer för sina regionala organisationer. För vägtrafiken gäller att Statens Vegvesen ger direktiv till de olika regionala vägkontoren. Varje vägkontor utarbetar förslag till handlingsplan för sin region/fylke. Därefter behandlas förslagen till handlingsprogrammen av respektive Fylkesting. Verkens centrala enheter fastställer slutligen handlingsprogrammen för varje trafikverk.

Såväl den nationella transportplanen som handlingsplanerna har en tidshorisont på 10 år och revideras vart fjärde år. Medel för genomförandet av åtgärderna i de långsiktiga planerna tilldelas Statens Vegvesen via varje års statsbudget.

## Finland

Den finska regeringen och Kommunikationsministeriet har fattat ett antal beslut som mer eller mindre direkt styr upprättandet av långsiktiga transportplaner. Till skillnad mot Sverige och Norge finns dock ingen formell planprocess som omfattar samarbete mellan trafikverken.

Två viktiga strategidokument är Kommunikationsministeriets ”Mot ett intelligent och ut-hålligt transportsystem år 2025” och Vägverkets Riktlinjer för väghållningen 2015”. Båda är från år 2000.

Ministeriets dokument är ett transportpolitiskt beslut som styr all vidare transportplanering i Finland. Här presenteras också en vision för transportsystemet baserad på ett antal politiska beslut och planer som antagits av regeringen eller ministeriet under senare år. Regeringen har också fattat beslut rörande delområden av transportpolitik, t.ex. det finns ett principbeslut för vägtrafiksäkerhet.

Vägverkets dokument med riktlinjer för väghållningen 2015 innehåller ingen lista på vilka enskilda projekt som kommer att genomföras. Däremot innehåller det ställningstaganden till i vilka stråk de viktigaste utvecklingsobjekten finns liksom vilka generella prioriteringar som görs (exempelvis att väginvesteringarna inom stadsregionerna utökas). Det finns också regionala versioner av de landsomfattande riktlinjerna för de nio olika vägdistrikten i Finland.

Det pågår nu arbete med att ta fram regionala mer detaljerade planer för utvecklandet av huvudvägar i städer och på landsbygd.

Förutom de nationella och regionala handlingsprogrammen upprättas även så kallade transportsystemplaner. Dessa är frivilliga planer för områden som omfattar flera kommuner, oftast en pendlingsregion kring en större stad. Ett syfte med planerna är att enas om och få fram satsningar inom transportsystemet. Ett annat syfte är att koppla ihop trafik- och markanvändningsplaneringen. Tanken är att alla viktiga aktörer ska vara med i arbetet. Det är inte särskilt utpekade vilken aktör som leder arbetet i respektive grupp – det kan vara exempelvis Vägförvaltningen eller någon annan aktör. Något särskilt statligt stöd finns inte för arbetet med planerna.

Ministeriet siktar mot att utveckla planeringsprocessen så att det skapas en tydligare koppling mellan den strategiska planering som genomförs vid transportministeriet och den strategiska planering som bedrivs vid Vägverket och de övriga trafikverken. Regeringen kommer i så fall att utarbeta långsiktiga planer med fyraåriga revideringsintervall.

Slutligen pågår arbete med att ta fram transportinfrastrukturplanet för nästa regeringsperiod 2003-2007, som kommer att ta upp strategier för alla transportslag. Ministeriet är ansvarig för framtagandet, och dokumentet kommer att publiceras i början av 2003.

## Danmark

I Danmark finns för närvarande inte några nyare samlade formella långsiktiga plandokument. Det finns dock en äldre långtidsplan för alla trafikslag, från 1993, "Trafik 2005". Trafikverkens strategiska planering styrs därför för närvarande av olika policydokument från Trafikministeriet och årliga ekonomiska budgetbeslut. Ett exempel på policydokument är

”Mobilitet der skaber vaerdi”<sup>1</sup> där det bland annat ingår en vision om rörlighet och en handlingsplan – ”Hver ulykke er én for meget” – från år 2000. Diskussioner har också förts om att ta fram en ny samlad plan för infrastrukturinvesteringarna.

I samband med Folketingets budgetarbete är det vanligt med överenskommelser mellan partier om vad man vill göra de närmaste åren. Ett exempel är att det finns en överenskommelse om att sätta av medel till drift och underhåll för att upprätthålla nuvarande vägstandard under de närmaste tre till fyra åren.

Den senaste investeringsplanen är från år 2001. I planen redovisas väg- och banprojekt, främst med planerad byggstart 2001 även om också vissa projekt med senare starttidpunkter ingår. Som ett underlag till förhandlingarna om planen presenterade Vejdirektoratet och Trafikministeriet under år 2000 ”Grundlag for vejinvesteringsplan 2000-2015”<sup>2</sup>. Materialet innehöll dels beskrivningar av angelägna investeringsprojekt, dels en beskrivning av de överordnade krav på bland annat miljö och trafiksäkerhet som statsvägnätet förväntas leva upp till. I projektbeskrivningarna redovisades trafikutvecklingen på de aktuella avsnitten och i vissa fall resultatet av samhällsekonomiska kalkyler. Även årtal för tidigast möjliga byggstart och färdigställande fanns angivna för de upptagna projekten. Regeringen har nyligen (september 2002) aviserat att en ny investeringsplan på 10 års sikt kommer att presenteras i början av år 2003.

Planeringssystemet för fysisk och ekonomisk planering är inte statiskt, men man strävar i de flesta fall efter att använda följande arbetsgång:

Fas 0: Strategisk vägplanering

Fas 1: Förstudie inför projekteringstillstånd (större investeringsprojekt)

Fas 2: Miljökonsekvensbeskrivning

Fas 3: Översiktlig projektering

Sedan följer fas 4 till 9 som omfattar skeden fram till och med byggande och slutligen drift av den färdiga anläggningen.

Den fas som framför allt faller inom ramen för denna rapport är Vejdirektoratets interna strategiska vägplanering, som görs för att skapa en beredskap inför de politiska överenskommelserna. Den kan om den genomförs idealt sammanfattas i följande steg:

- *Omvärldsanalyser.* Här sammanställer och analyserar Vejdirektoratet signaler, krav och utvecklingstendenser i omvärlden. Det kan ske exempelvis genom användar- och intressentanalyser samt insamling av utländska planeringserfarenheter. Ett exempel på publikation är ”Udviklingstendenser inden for logistik og godstransport – Udfordringer for vejsektoren” (Vejdirektoratet, 2001) eller ”Trafikvækstens anatomi: Kvalitativ analyse af determinanter for persontrafikvækst” (Vejdirektoratet, 2001).
- *Koordinerat planeringsunderlag.* Detta underlagsmaterial ska beskriva dels statsvägnätets aktuella tillstånd, dels presentera bedömningar av utvecklingen och prognoser för vägnätet och vägtrafiken. Ett exempel på publikation i denna fas är ”Statsvejnettet – oversigt over tilstand og udvikling” (Vejdirektoratet, 2001) där en översikt ges över tillståndet och utvecklingen på det danska vägnätet.

---

<sup>1</sup> Trafikministeriet (2002). Mobilitet der skaber vaerdi, hämtat från Internet 2002-10-03 på <http://www.trm.dk/pub/index.html>

<sup>2</sup> Trafikministeriet (2001). Grundlag for vejinvesteringsplan 2000-2015, hämtat från Internet 2002-10-03 på <http://www.trm.dk/pub/vejinvest/ren.htm>

- *Problemscreening*. Här studeras var problemen är lokaliserade i vägtransportsystemet utifrån olika problemområden. Kriterier sätts upp inom ett antal olika problemområden, exempelvis framkomlighet, trafiksäkerhet och miljö. Vägsträckor med brister i förhållande till de definierade kriterierna pekas ut i en intern rapport.
- *Förstudier och investeringsbehov*. I detta moment genomförs noggrannare studier av problemen på vissa vägvägningsalternativ och alternativa lösningar föreslås. En metod som används i denna fas är korridorstudier. Ett exempel på publikation är "Korridorundersøgelse Odense Ø. - Kolding - Vejle" (Vejdirektoratet, 2002). Arbetssättet med korridorstudier är inspirerat av hur Highways Agency arbetar i Storbritannien. Materialet från planeringsfasen utgör ett underlag både för den kommande fysiska planeringen och för vidare arbete inom den ekonomiska planeringen.

## Sverige

Den strategiska planeringen är uppdelad i två faser i Sverige: *inriktningsplanering* och *åtgärdsplanering*.

*Inriktningsplaneringen* är den fas i planeringen där förutsättningarna för, och det grundläggande syftet med, åtgärderna i planerna läggs fast. Arbetet är transportslagsövergripande och koordineras av Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) som samarbetar med trafikverken bland annat genom styrgrupper och arbetsgrupper.

Med resultatet från inriktningsplaneringen som grund skriver regeringen en proposition där inriktningen slås fast inför nästa steg i planeringen då långsiktiga planer ska upprättas. Beslut om regeringens proposition fattas av riksdagen. Normalt fattas i detta skede inte några beslut om vilka åtgärder som ska genomföras, dock pekar riksdag och regering ibland ut några större projekt som ska rymmas i de långsiktiga planerna.

*Åtgärdsplaneringen* innebär att Vägverket, Banverket och länsstyrelser (i vissa fall regionala självstyrelseorgan) utformar planer för den närmaste tioårsperioden. Följande planer tas fram.

- Nationell plan för vägtransportsystemet, upprättas av Vägverket och godkänns av regeringen.
- Nationell banhållningsplan, upprättas av Banverket och godkänns av regeringen.
- Länsplaner för regional transportinfrastruktur, upprättas och fastställs av länsstyrelser eller regionala självstyrelseorgan

Åtgärder i vägtransportsystemet behandlas i den nationella planen för vägtransportsystemet och i länsplanerna. Planerna revideras normalt vart fjärde år. Medel för genomförandet av åtgärderna i dessa planer tilldelas Vägverket via varje års statsbudget.

## 3.2 Övergripande jämförelse av planeringssystemen

### Planformerna skiljer sig åt

Sverige och Norge har ganska likartade former för den strategiska planeringen, planerna är exempelvis tioåriga och tas fram efter ett arbete i två skeden. Den svenska inriktnings-

planeringen motsvaras av arbetet med den norska nationella transportplanen, medan den svenska åtgärdsplaneringen, som leder fram till en nationell väghållningsplan och länsplaner, motsvaras av handlingsprogrammen. En skillnad är dock att man i Norge redan i arbetet med den nationella transportplanen gör en del av det som i Sverige görs i åtgärdsplaneringen (pekar ut större åtgärder).

I Finland ansvarar ministeriet för den trafikslagsövergripande inriktningsplaneringen i form av dokumentet ”Mot ett intelligent och uthålligt transportsystem år 2025”. I samband med det har motsvarande arbete för vägsektorn gjorts genom Vägverkets riktlinjer för väghållningen. Prioriteringen av objekt görs i ministeriets fyraårsplaner – vilka alltså ungefär motsvarar de planer som tas fram i den norska och svenska åtgärdsplaneringen.

Inom ramen för den strategiska vägplaneringen i Danmark görs mycket av det arbete som i övriga länder görs i inriktnings- eller åtgärdsplaneringen – exempelvis omvärldsanalyser. Det finns däremot ingen samlad motsvarighet till de dokument som övriga länder tar fram i samband med inriktningsplaneringen. Ibland tar man fram en ekonomisk plan för prioriteringen av objekt (trafikinvesteringsplan), vilken alltså delvis motsvarar de planer som tas fram i övriga länders åtgärdsplanering.

I alla länder finns dessutom en omfattande fysisk planeringsprocess som sker efter den strategiska planeringen. Normalt har också åtgärder som ingår i den strategiska planeringen först genomgått någon form av fysisk planering.

## **Alla länder använder samma planeringsansats**

Det finns således stora likheter mellan planeringssystemen i de olika länderna – men också intressanta skillnader. Alla bygger på samma övergripande ansats för den strategiska planeringen, där planeringen ses som en process som ska leda fram till att olika, ibland motstridiga, mål ska nås på bästa möjliga sätt<sup>3</sup>.

I alla länder bygger planeringssystemet från början på de nationella långtidsplaner för främst investeringar i vägar som började tas fram på 1960-talet. I denna den första generationens system låg fokus på att välja ut vilka vägobjekt som skulle byggas först. Samhällsekonomiska kalkyler var det viktigaste verktyget för urvalet. Dessa långtidsplaner innebar en stor fördel för trafikverken eftersom de gav en mer stabil grund för investeringarna än de årliga budgetbesluten.

Systemen har sedan utvecklats. I den andra generationens planer fanns det sektorsfokuserade arbetssättet kvar, dvs. varje trafikslag planerades för sig. Planeringsansatsen förändrades dock till att bli mer målorienterad. Det innebär att man identifierade problem och ställde upp mål för att sedan söka alternativa lösningar och jämföra dem. Nya verktyg såsom multikriterieanalys började också användas. Samtidigt blev gränsdragningen mellan politiker och ministerier på ena sidan och myndigheter på andra sidan tydligare.

I det som kallas den tredje generationens planer ingår alla trafikslag i en gemensam planeringsprocess och prioritering av åtgärder görs mellan olika trafikslag och mellan olika typer av åtgärder. Exempelvis kan balansen mellan satsningar på drift och underhåll eller nyinvesteringar diskuteras eller avvägningen mellan att bygga nya vägar och att använda ekono-

---

<sup>3</sup> Texten i detta avsnitt bygger till stor del på rapporten *Strategic Transport Planning and Evaluation – the Scandinavian Experience*, TÖI 1177/2000.

miska eller administrativa styrmedel. Alternativa strategier används också för att illustrera hur det politiska handlingsutrymmet ser ut.

Gränsen mellan generationerna är inte alltid så tydlig men Norge och Sverige och Finland får nog i dag anses tillhöra den tredje generationens planeringssystem. Systemet i Danmark hör däremot snarast till den andra generationen – även om det pågår diskussioner om att utveckla systemen på ett liknande sätt som i de övriga länderna.

## **Myndighetsrollen skiljer sig mellan länderna**

Något som enligt vår mening är viktigt att känna till när de olika ländernas planering jämförs är att myndighetsrollen skiljer sig åt. Norge och Finland har förhållandevis stora departement som själva svarar för en hel del av exempelvis samordning mellan trafikslagen och modellutveckling. Detta system motsvarar också den vanligaste arbetsuppdelningen inom EU.

I Danmark och Sverige gör departementen mindre själva och istället ligger fler uppgifter på myndigheterna. I Sverige har man också inrättat en särskild samordningsmyndigheter på trafikområdet, SIKÅ. SIKÅ samordnar bland annat inriktningsplaneringen liksom utvecklingen av kalkylmetoder och prognosmodeller.

Traditionen i Sverige med förhållandevis stora och självständiga myndigheter har också lett till att mer av planeringen har delegerats ut från riksdag och regering till myndigheter än i exempelvis Norge. Ett tydligt exempel på detta är det så kallade sektorsansvaret. Ett annat exempel är att de svenska myndigheterna själva ansvarar för att välja ut vilka konkreta åtgärder som ska genomföras. Samtidigt finns i dag en motverkande trend för att öka politikerinflytandet.

### **Det svenska Vägverkets sektorsansvar.**

Vägverket har av regeringen givits ett så kallat sektorsansvar för vägtransportssystemet. Vägverket definierar detta ansvar på följande sätt:

Sektorsansvaret innebär att Vägverket har ett samlat ansvar att utveckla vägtransportssystemet på önskvärdt sätt. Det omfattar såväl statlig väghållning och myndighetsutövning som sektorsuppgiften. I sektorsuppgiften ligger att rapportera tillståndet i vägtransportsektorn till uppdragsgivarna (regering och riksdag) samt att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra aktörer (t.ex. kommuner, polis, näringsliv, frivilligorganisationer och enskilda medborgare).

*Källa: Förslag till inriktning av Vägverkets fortsatta arbete med Nationell Plan för Vägtransportssystemet 2004–2015, (2002-09-25).*

## 4 Problemorientering – mål

All planering syftar till att lösa problem. Det skiljer sig dock mellan länderna vilken typ av problem man fokuserar mest på och hur man kommer fram till lösningar på dem. Vi har valt att belysa problemorientering ur två aspekter:

- *Hur hanteras målstyrning?* Avsnitt 4.1. tar upp hur mål- och resultatstyrningen ser ut i de olika länderna. Avsnitt 4.2. handlar om hur hänsyn tas till mål på lång sikt. Avsnitt 4.3. tar slutligen upp hur handlingsutrymmet inom planperioden kan belysas.
- *Hur brett söks lösningar?* Lösningarna på de problem som identifieras i planeringen söks på olika sätt. Detta diskuteras i kapitel 5.

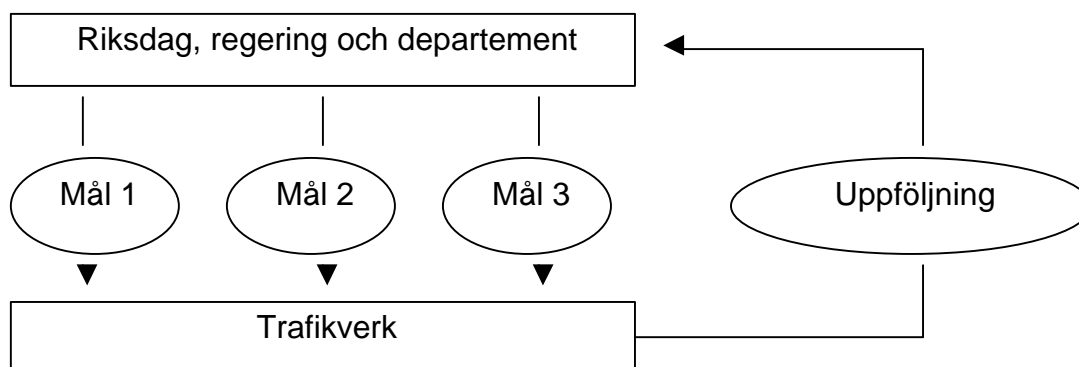
### 4.1 Grad av målstyrning

I alla de fyra länderna finns mål för transportpolitiken som är tämligen likartade. De handlar mycket om att öka framkomlighet och tillgänglighet och social hållbarhet samtidigt som sådant som trafiksäkerhet och miljö förbättras. En diskussion om målen för transportpolitiken ligger emellertid utanför ramen för denna utredning. Däremot är det intressant att se *hur* målen påverkar innehållet i planerna.

#### Målstyrning eftersträvas men är svår att åstadkomma

Mål- och resultatstyrning har under senare år blivit allt vanligare inom den offentliga sektorn – och därmed även inom transportsektorn. Styrningen kan tillämpas på många olika nivåer, exempelvis i regeringens övergripande styrning av trafikverken eller i trafikverkens interna styrning av den dagliga verksamheten. I samtliga länder har denna strävan mot ökad mål- och resultatstyrning funnits under ganska lång tid. Alla vägverk arbetar med en intern resultatstyrning, exempelvis med metoden ”balance-score card”. Målstyrningen är samtidigt ett av motiven till de nya former för strategisk planering som har prövats under senare år. Vidare pågår arbeten med att finna former för hur såväl de interna som de externa målen ska kunna följas upp regelbundet.

I denna rapport diskuterar vi främst Riksdagens och regeringens övergripande styrning av trafikverken. Ett exempel är när Riksdag eller regering ger riktlinjer för vad som ska ingå i de långsiktiga infrastrukturplanerna, se bilden.



Vår subjektiva bedömning är att denna typ av målstyrning är starkast uttalad i det svenska planeringssystemet, tätt följt av de norska och finska systemen, medan den är svagast uttalad i

det danska planeringssystemet. Den interna resultatstyrningen inom verken förefaller dock vara starkt uttalad i alla länder.

En uppenbar fördel med målstyrning är att de svåra avvägningarna om hur trafiksystemet ska utvecklas kan göras av politiska församlingar medan genomförandet av politiken kan delegeras ut på de myndigheter som har störst sakkunskap på området. Andra fördelar är att det underlättar uppföljningen av såväl den förda politiken som myndigheternas arbete. Målstyrningen kan också underlätta dialogen mellan trafikverk och regering genom att trafikverken kan ta fram underlag som visar vilka politiska beslut som kan krävas för att nå olika mål.

Erfarenheter från Norge och Sverige tyder dock på att det i praktiken ofta är svårt att få målstyrningen att fungera som det är tänkt. Ofta hävdas det till exempel att de existerande åtgärdsportföljerna är mer avgörande för vilka åtgärder som faktiskt prioriteras, än de överordnade målen för planeringen<sup>4</sup>. Särskilt vanligt är det ute i de regionala organisationerna.

Resultatet kan bli att de överordnade politiska målen lever sitt eget liv, och att den konkreta åtgärdsanvändningen i stor grad styrs av institutionella intressen i de utförande myndigheterna. En annan svårighet har att göra med att målbilden är så komplex att den inte på något enkelt sätt låter sig fångas i ett begränsat antal mål – se vidare avsnittet om etappmål nedan. Myndighetsstyrning genom mål är alltså vanskelig – både för de politiska beslutsfattarnas styrning av trafikverken, och för verksledningarnas styrning av de egna verken.

## **Mål inom andra politikområden påverkar infrastrukturplaneringen**

Mål inom andra politikområden påverkar infrastrukturplaneringen. I planeringen kan man därför behöva säkerställa att transportpolitiken är förenlig med eller blir ett medel i en mer överordnad politik. Det kan då handla om att vara ett medel i till exempel den allmänna tillväxtpolitiken, miljöpolitiken, EU-integrationen eller den regionala utjämningen. I detta avsnitt presenteras några exempel på hur de olika länderna tar hänsyn till politiska mål inom andra samhällssektorer än transportsektorn.

När det gäller *skattepolitiken* menar alla länder, i sina enkätsvar, att det finns en koppling mellan skattepolitiken och transportpolitiken. I modellberäkningar av transportefterfrågan görs antaganden om framtida skattenivåer på exempelvis bränsle. I Sverige gjordes i den senaste inriktningsplaneringen dessutom analyser av hur styrmedel såsom bränsleskatter och hastighetsbegränsningar påverkar den optimala sammansättningen av åtgärder. Inget av ländernas planer innehåller dock konkreta förslag till förändrade skattenivåer. Skattepolitiken, inklusive analyser av nya skattenivåer, är i stället en fråga för finansdepartement eller motsvarande. I Norge har det dock lämnats förslag i underlaget till den nationella transportplanen om att använda vägavgifter som ekonomiskt styrmedel i de större städerna.

Ett annat område som starkt påverkar transportsystemets utveckling är miljöpolitiken. I ländernas transportpolitiska mål ingår det miljömål men dessutom finns det normalt sektorsövergripande miljömål – se exempelruta från Finland. Det är därför en viktig uppgift för infrastrukturplaneringen att diskutera planeringen i förhållande till den övergripande miljöpolitiken.

---

<sup>4</sup> Se t.ex. Ravlum og Lauridsen 2001: *Transportplanlegging i Norge og Sverige - en sammenligning*. TØI rapport 536/2001.



### **Finland: Sektorsövergripande mål för regional utveckling**

I Finland har det nyligen antagits en ny lag om markanvändning och byggande. På grund av lagen har regeringen tagit fram följande målområden för regional utveckling:

- Regionala och lokala markanvändningsfrågor
- Kvalitet i livsmiljön
- Kultur- och naturarv, rekreation och naturresurser
- Infrastruktur och energifrågor
- Speciella frågor avseende Helsingforsregionen
- Områden eller regioner med särskilda kultur- eller naturvärden.

Delen "Infrastruktur och energifrågor" innehåller bl.a. allmänna principer för planering av transportinfrastruktur.

Jämställdhet är ett annat område som påverkas av transportpolitiken men som normalt inte behandlats uttryckligen i infrastrukturplaneringen. I Sverige och Finland finns dock ambitioner att förbättra jämställdheten genom åtgärder i bland annat infrastrukturen – se exemplet nedan om hur jämställdheten kommit in som transportpolitiskt mål.

### **Transportpolitiskt delmål om jämställdhet och social hållbarhet**

#### **Sverige**

I Sverige har det tillkommit ett nytt transportpolitiskt målområde under år 2002 – *ett jämställt transportsystem*. I regeringens proposition sägs att "kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt". Då målområdet är nytt har Vägverket ännu inte hunnit utarbeta konkreta mål och indikatorer för jämställdhet.

#### **Finland**

Nytan och den negativa påverkan från transporter ska fördelas jämnt mellan olika befolkningsgrupper. Särskild hänsyn ska tas till behoven för utsatta grupper.

Att det finns fördelar med att ta hänsyn till andra politikområden i infrastrukturplaneringen är närmast självklart eftersom åtgärder i infrastruktur är ett av många medel för att genomföra en samlad nationell politik. Sådana hänsyn tas också i praktiken alltid i planeringen även om de kan vara mer eller mindre tydligt uttryckta. Några nackdelar med att ta hänsyn till andra politikområden är svåra att se förutom att planeringsuppgiften i praktiken kan bli alltför komplex.

### **Etappmål är ett sätt att öka målstyrningen**

Ett sätt att åstadkomma en ökad grad av målstyrning är genom att formulera kvantifierade etappmål för vad som ska uppnås inom en viss tid. Sådana etappmål finns på några områden i Danmark, Finland och Sverige men saknas i Norge. De är dock inte heltäckande och inte heller alltid särskilt tydligt kvantifierade. Tydligast är målen för hur stora de negativa effekterna av transporterna får vara, t.ex. maximalt antal dödade eller maximala bullernivåer.

**Exempel. Svenska etappmål för en säker trafik.**

- Antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor bör fortlöpande minska för alla trafikantkategorier.
- Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 procent till år 2007 räknat från 1996 års nivå.
- Haverifrekvensen i den tunga kommersiella luftfarten bör åtminstone halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet haverier inom privatflyget bör halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet allvarliga olyckor inom handelssjöfarten bör halveras under perioden 1998–2007.
- Antalet allvarliga olyckor i trafiken med fiske- och fritidsfartyg bör halveras under perioden 1998–2007.
- Inga allvarliga olyckor bör inträffa inom färjetrafiken och övrig passagerarsjöfart.
- Antalet olyckor vid plankorsningar mellan järnväg och väg bör halveras till år 2007 räknat från 1996 års nivå.

*Källa: Transportpolitik för en hållbar utveckling, prop 1997/88:56.*

Ett par fördelar med etappmål som utgångspunkt för planeringen är att det blir tydligt vad beslutsfattarna vill uppnå och att det går för de planerande myndigheterna att visa vad det skulle kräva i form av pengar eller andra uppoffringar<sup>5</sup>. Målen kan alltså fungera väl som ett underlag för en dialog mellan myndigheter och politiska beslutsfattare.

Det finns dock även svårigheter i användningen av etappmål. Ett skäl är att det inte går att ange några målnivåer som en gång för alla uttrycker ett långsiktigt önskvärt tillstånd, för de mål som syftar till att fånga transporterens positiva bidrag till tillväxt och välfärd (såsom tillgänglighet och framkomlighet). Ett annat skäl är att målen är så sammansatta att det blir svårt, eller omöjligt, att fånga dem i ett begränsat antal etappmål. En erfarenhet från Sverige är också att det i praktiken har visat sig politiskt svårt att formulera om etappmål, trots att det från början uttryckligen sades att de är provisoriska.<sup>6</sup>

## 4.2 Hänsyn till mål på lång sikt

Under de senaste tio åren har frågan om hur samhället behöver förändras för att bli långsiktigt hållbart uppmärksammas mycket. Långsiktig hållbarhet ingår numera också som en del i de övergripande målen för transportpolitiken i flera av länderna. Därmed har det även uppstått ett behov av bättre metoder för att belysa infrastrukturplanernas konsekvenser på lång sikt.

### Visioner kan styra planeringen

Ett sätt att hantera mål på lång sikt är genom att ta fram visioner för den framtida utvecklingen, som planerna sedan anpassas till. I t.ex. Finland presenteras en vision för år 2025 i riktlinjerna för långtidsplaneringen i transportsektorn och på motsvarande sätt finns en vision i den senaste svenska infrastrukturpropositionen.

<sup>5</sup> Etappmål för exempelvis trafiksäkerhet kan t.ex. både kräva satsningar på ombyggda vägar (vilket ger en kostnad i pengar) och sänkta hastighetsgränser (vilket ger en uppoffring i form av minskad tillgänglighet).

<sup>6</sup> Ämnet för denna rapport tillåter inte någon djupdykning i möjligheter och svårigheter i styrning genom etappmål. Den intresserade läsaren rekommenderas rapporten *Vidareutveckling av de transportpolitiska målen*. SIKAs Rapport 2000:1.

Det finns ännu inte särskilt mycket praktisk erfarenhet av hur visioner konkret kan styra infrastrukturplaneringen. En uppenbar fördel med att formulera en vision borde dock vara att en politisk församling får ta beslut om inriktningen på lång sikt. Där kan man precisera vad som är infrastrukturplaneringens uppgift i arbetet för att nå målen för hela transportpolitiken. En annan fördel kan bli att man tydligare måste ta ställning och göra avvägningar mellan trafikslagen, vilket borde leda till en ökad grad av trafikslagsövergripande planering.

En tänkbar konsekvens av en visionsstyrd planering är att enskilda objekt pekas ut av riksdag och regering i ett tidigt skede. Åtgärdsplaneringen skulle därmed bli mer låst, men kanske kunna gå fortare att genomföra. Om dessa konsekvenser anses vara fördelar eller nackdelar beror på vem man frågar.

En svårighet i en visionsstyrd planering är att få fram ett tillräckligt bra underlag för ett sådant beslut. Det bör nämligen spegla alla de komplexa avvägningar som ligger i transportpolitiken. Om underlaget inte blir tillräckligt heltäckande finns en risk för att det inte går att förstå konsekvenserna av de politiska beslut som fattas. I så fall blir det inte heller möjligt att ifrågasätta dem. Därmed skulle inte heller någon reell demokratisk förankring kunna ske. En annan tänkbar nackdel är att det kan vara politiskt svårt för beslutsfattare att göra så tydliga avvägningar att de blir till någon konkret vägledning för den fortsatta planeringen.

### **Mål på lång sikt kan också belysas med back-casting**

Ett annat sätt att hantera mål på lång sikt är att studera några vägar för att nå ett (eller kanske flera) kvantifierade mål. I studier med så kallad backcasting börjar man med att utveckla framtidsbilder som visar hur en lösning av ett större samhällsproblem skulle kunna se ut. Tidshorisonten läggs tillräckligt långt bort för att större förändringar ska hinna ske. För transportområdet kan det röra sig om 30-50 år. På så sätt kan man frigöra sig från låsningar vid dagens trender och strukturer och lättare hitta nya alternativ. Ett sådant förhållningssätt kan vara viktigt för beslut i närtid som har långsiktiga konsekvenser, såsom investeringar i väg- och järnvägsnätet.

**Stegen i en backcastinganalys** kan beskrivas i följande punkter:

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. 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.

*Källa: Texten bygger bl.a. på KFB-rapport 2000:66, Destination framtiden – Vägar mot ett bärkraftigt transportsystem.*

I Sverige gjordes en form av backcastingstudie i den senaste inriktningsplaneringen. I en av de tre alternativa inriktningarna prövades nämligen hur några mål för trafiksäkerhet och miljö (på medellång sikt) skulle kunna nås på olika sätt, se ruta.

**Trafiksäkerhets- och miljöalternativet i den svenska strategiska analysen.**

Inriktningen skulle enligt direktiven innehålla de åtgärder som på det mest kostnadseffektiva sättet bidrog till uppfyllelsen av etappmålen för en säker trafik och god miljö. De dimensionerande parametrarna för analysen blev etappmålen för det högsta antalet dödade i vägtrafiken och för koldioxidutsläppen. Olika kombinationer av åtgärder, i såväl ny infrastruktur som andra styrmedel, för att nå respektive mål studerades. Slutligen sattes en inriktning samman som bland annat innehöll sänkta hastigheter och höjda bränslepriser.

*Källa: SAMPLAN Rapport 1999:2, Strategisk analys.*

Som en förberedelse för nästa planeringsomgång prövar det svenska SIKÄ att göra en backcasting som utgår från ett mål på lång sikt om minskade koldioxidutsläpp. Anledningen till att man valt det målet är att det råder ganska stor politisk enighet kring målet och att det kan innebära stora omställningar att nå dit. Osäkerheten om vilka åtgärder som kommer att krävas är samtidigt stor. I studien beskriver man därför olika vägar (t.ex. att fordon och bränslen utvecklas snabbt eller att de inte gör det), försöker bedöma sannolikheten för de olika vägarna och konsekvenserna för dagens beslut av dem.

Såvitt vi känner till finns det i övrigt inte ännu några erfarenheter av att använda backcasting i infrastrukturplaneringen i Norden. En tänkbar fördel är att perspektiven kan vidgas och därmed nya lösningar kanske hittas. En annan fördel är att det går att göra det tydligt vilka uppoffringar som kan krävas för att nå svåra mål och om dessa uppoffringar måste ske nu eller kan avvaktas. Kanske kan det därigenom öka förståelsen för konsekvenserna av de politiska beslut som fattas. En tänkbar nackdel är att arbetet blir resurskrävande. En annan kritik som ibland nämns är att framtiden på lång sikt är så genuint osäker att det inte är meningsfullt att redan nu göra uppoffringar för att närma sig målen.

## **Scenarier kan illustrera handlingsutrymmet**

Mål på lång sikt kan också hanteras genom scenarier. Scenariostudier används i flera av länderna som en metod för att analysera omvärldsutvecklingen och hitta utmaningar för transportsektorn. I den nu pågående inriktningsplaneringen i Norge har man till exempel arbetat med tre scenarier, se rutan.

### **Transportscenarier 2030 i Norge.**

Syftet med scenariostudierna är att visa hur olika drivkrafter och trender i samhället generellt kan påverka det som sker inom transportsektorn i olika riktningar. Genom detta visas alternativa utmaningar som transportsektorn kan komma att ställas inför inom loppet av en 30-årsperiod. Studierna ska ingå i underlaget för det konkreta arbetet med den nationella transportplanen.

Tre bilder av olika framtida samhällen år 2030 skisserades:

- *Rörlighet – fritt fram*, står för en marknad med lite offentlig styrning och regleringar. Det är ett liberalt samhälle som lägger överordnad vikt på marknadslösningar och individuella preferenser. Mobilitet har högsta prioritet för näringsliv, arbetskraft och enskilda.
- *Begränsning – full kontroll*, står för en stark offentlig styrning i samhället och i transportsektorn. Ekologiskt tänkande, miljö och säkerhet har högst prioritet. Miljömedvetenheten har ökat och klimatpolitiken skärps i hela Europa.
- *Balansgång – kontrollerad fantasi*, står för ett samhälle som har insett att det inte finns några enkla lösningar på miljöfrågorna. Det har skett en kraftigt teknologisk utveckling, kombinerat med en generell ändring av förhållningssätt och värderingar. Samhället och marknadskrafterna går hand i hand för att utnyttja miljövänlig teknik på bästa möjliga sätt.

*Källa: Transportscenarier 2030, [www.vegvesen.no/ntp/tids\\_og\\_arbeidsplan\\_trinn1](http://www.vegvesen.no/ntp/tids_og_arbeidsplan_trinn1)*

Scenariometodik är ett väl etablerat arbetssätt där det nu börjar finnas en hel del erfarenheter även från transportsektorn. Fördelarna är bland annat att det kan illustrera hur det politiska handlingsutrymmet ser ut och därmed stimulera till en diskussion som blir vidare än att bara handla om enskilda infrastrukturprojekt. Det kan också göra det tydligt vad som kan påverkas med åtgärder i infrastrukturen och vad som hellre bör lösas med andra åtgärder.

En nackdel är att det kan vara ett ganska tidskrävande arbete och att det ändå inte alltid fungerar för att få igång en bra diskussion. En svårighet är också att presentera scenarierna så att de blir jämförbara och neutralt beskrivna.

### **Prognoser används för att belysa den framtida efterfrågan**

Slutligen används prognoser i alla länder för att beskriva den framtida efterfrågan på transporter, och därmed om olika mål på lång sikt väntas nås. Detta är det traditionella sättet att bedriva infrastrukturplanering. Först skapar man sig en bild av den framtida efterfrågan på transporter och därefter testas olika lösningar på olika problem. Däremot finns det skillnader mellan länderna i hur avancerade själva prognosmodellerna är och hur stor tyngd prognoserna ges i planeringen.

De allra flesta planerare och politiker är nog överens om att prognosmetodiken är användbar och ger viktig information till beslutsunderlagen. Det finns dock en ganska utbredd kritik mot att prognoserna ges för stor tyngd i planeringen. En anledning är att prognosansatser anses i sig kunna konservera dagens värderingar och beteenden. Ett exempel är att om man utgår från att efterfrågan på biltransporter kommer att öka och därför bygger nya vägar så kommer det i sig betyda att efterfrågan på nya vägar ökar. En annan nackdel är att prognoserna blir alltmer osäkra ju längre framåt i tiden man tittar. Ytterligare en nackdel – som bland annat har uppmärksammats i Sverige – är att prognosarbetet riskerar att bli så resurskrävande att det tar bort uppmärksamheten från andra planeringsfrågor.

De ovanstående farhågorna är också ett skäl till intresset för att komplettera underlagen med visioner och studier med back-casting eller scenarier.

## Alternativa bedömningar av samhällsutvecklingen

Den ekonomiska utvecklingen i samhället har stark påverkan på hur stor efterfrågan för resande och godstransporter kommer att bli i framtiden. I samtliga fyra länder görs sammanställningar av olika externa instansers bedömning av den ekonomiska utvecklingen. Det skiljer dock på om man dessutom tar fram alternativa prognoser för efterfrågan på transporter baserade på alternativa sådana bedömningar.

I Finland gjordes ett omfattande arbete med alternativa scenarier vid utarbetandet av transportministeriets strategiska plan – se rutan. Även i Sverige användes två alternativa ekonomiska scenarier för känslighetsanalyser i den senaste inriktningsplaneringen. Dock bedömdes det som orealistiskt resursmässigt att genomföra fullständiga analyser av inriktningar eller åtgärder av fler än ett scenario för den ekonomiska utvecklingen.

### Finland: Scenariostudier

Arbetet med att ta fram scenarier i arbetet med transportministeriets strategiska plan (Towards Intelligent and Sustainable Transport 2025) baserades på mer än den strikt ekonomiska utvecklingen. Politisk, social, teknologisk och ekologisk utveckling var olika komponenter. Som arbetsmetoder för att få fram underlag nyttjades expertintervjuer, seminarier med intressegrupper, seminarier med olika teman och litteraturstudier.

Resultatet av arbetet blev åtta stycken scenarier som beskriver ekonomisk utveckling (A och B), strukturförändringar (C och D), värderingsförändringar (E) samt ett kollapsscenario (E-).

A:	Business as usual
A+:	Slight improvement in performance
B:	Market-driven optimism
B-:	Uncontrollable material growth
C:	Decentralising information society
D:	Centralised qualitative growth
E:	Ecological way of life
E-:	Collapse of society

I slutskedet av scenariobyggandet bedömdes möjligheterna att uppnå särskilda transportpolitiska mål i de olika scenarierna. Dessutom utreddes i stora drag vilka typer av åtgärder som kunde genomföras i de olika scenarierna och hur stora investeringar som skulle krävas för att kunna uppnå de mål som specificerats i varje scenario. Slutligen valde transportministeriet scenariot "Centralised qualitative growth" som utgångspunkt för sin nationella strategi.

*Källa: Towards Intelligent and Sustainable Transport 2025, Transportministeriet.*

En fördel med att ta fram olika scenarier för den ekonomiska utvecklingen är att beslutsfattarna får en uppfattning om hur transportefterfrågan kan variera beroende på den ekonomiska utvecklingen. Transportefterfrågan ligger sedan till grund för bedömningen av möjligheten att nå olika transportpolitiska mål och hur den optimala sammansättningen av åtgärder i infrastrukturen ser ut. I ett scenario med hög transportefterfrågan kan det till exempel krävas större utbyggnad av vägnätet än i ett med låg efterfrågan.

Nackdelen är främst att det är mycket resurskrävande att göra detaljerade effektberäkningar på ett antal olika scenarier. Men också att materialet riskerar att bli oöverskådligt.

### 4.3 Hänsyn till mål inom planperioden

Ett traditionellt sätt som används i alla länder för att belysa infrastrukturplanernas konsekvenser på kortare sikt är att beskriva planförslagets samlade effekter på olika mål. Det kan t.ex. gälla beräkningar av minskat antal döda eller minskade restider. Konsekvensbeskrivningarna kan också relateras till etappmål (se ovan). Att konsekvenserna mot olika mål ska beskrivas är närmast självklart och behandlas inte vidare här, hur beskrivningarna kan göras transparenta behandlas dock i kap 9.

Innan man kommer fram till de färdiga planförslagen kan man också illustrera handlingsutrymmet inom planperioden genom att arbeta med alternativa inriktningar eller strategier. Det görs – på lite olika sätt – i de flesta länderna. I Norge togs t.ex. fyra alternativa inriktningar fram i arbetet med den nationella transportplanen för 2002–2011. De var framkomlighet, distriktsutveckling, säkerhet och miljö – se ruta. Trafikverken lade också fram ett förslag till samlad strategi.

#### **Alternativa inriktningar i Norges förslag till nationell transportplan.**

**Framkomlighet.** Här läggs det vikt på framkomlighet för alla trafikantgrupper. I förhållande till referensstrategin prioriteras lokaltågsträckningar, bättre kapacitet och service på de trafikstarka flygplatserna, färjedrift, farleder, kollektivtrafikåtgärder på väg samt stadsbanor och bättre förhållanden för gående och cyklister.

**Distriktsutveckling.** Huvudmålet är att bidra till robusta bostads- och arbetsmarknadsregioner i hela landet. För transportsektorn innebär detta ökad vikt på transportstandard, minskade restider och lägre transportkostnader för distrikten. Fiskehamnar, färjedrift och näringslivstransporter på väg är några prioriterade områden.

**Säkerhet.** Syftet är att visa hur transportpolitiken kan utformas för att öka säkerheten i transportsektorn. Inriktningen prioriterar åtgärder som ger markant reduktion av de allvarigaste olyckorna. Inriktningen fokuserar mest på vägtrafik, eftersom de flesta dödsfall i transportsektorn beror på olyckor på väg.

**Miljö.** Här satsas det på mer miljövänlig transport, speciellt i de största städerna för att minska lokala miljöproblem som beror på trafiken och transportnätet. Det innebär att det satsas mer på investeringar i lokaltågs- och intercitysträckningar, kollektivtrafikåtgärder i de största städerna, sammanhängande nät för gående och cyklister i tätorter, bullerskydd och andra miljöförbättringar längs vägar och järnvägar.

*Källa: [www.vegvesen.no/ntp/index\\_gronn](http://www.vegvesen.no/ntp/index_gronn)*

I Sverige arbetade trafikverken och SIKa på motsvarande sätt i inriktningsplaneringen för 2002–2011 med tre alternativa inriktningar. De var samhällsekonomisk effektivitet, trafiksäkerhet och miljö samt regional utveckling. Till skillnad från i Norge så innehöll de olika förutsättningar för bensinpris och hastighetsgränser. Det fanns också skillnader mellan hur mycket som totalt satsades på väg respektive järnväg i de olika inriktningarna. Myndigheterna lämnade däremot inte något förslag till sammanvägd inriktning.

Även i åtgärdsplaneringen är det vanligt att arbeta med alternativa sammansättningar av åtgärder när man söker sig fram till prioriteringarna i planerna.

Syftet med att arbeta med inriktningar i tidiga skeden är att få ett bra underlag för beslut om övergripande riktlinjer för infrastrukturplanerna. En fördel är att man kan visa hur väl olika sätt att satsa i infrastrukturen bidrar till uppfyllelse av en samlad transportpolitik. Det är också en bra metod för att visa hur mycket (eller, kanske oftare, lite) trafiken kan påverkas av förändringar av just infrastrukturen. På motsvarande sätt kan det i åtgärdsplaneringen vara en bra metod för att se hur väl olika sammansättningar av åtgärder bidrar till olika mål. Utifrån detta kan man sedan komma fram till väl balanserade urval av åtgärder.

Erfarenheterna från Norge och Sverige tyder dock på att det inte alltid i praktiken är så lätt att ta till sig ett underlag med alternativa inriktningar. I en utvärdering från Norge påpekar t.ex. flera av riksdagsledamöterna att det var krävande och svårt att sätta sig in i hur inriktningarna skulle förstås. Inriktningarna upplevdes inte heller som politiskt relevanta. Liknande erfarenheter finns från Sverige där politikerna hade svårt att jämföra de inriktningar där förutsättningarna skiljde sig åt.<sup>7</sup> En annan kritik mot inriktningarna som planerare på trafikverken i både Sverige och Norge ger uttryck för är att de är för lite inriktade på att lösa konkreta transportproblem.

---

<sup>7</sup> Se t.ex. rapporten *Framtida inriktningsplanering – dokumentation av seminarium*. SIKA 2002.



## 5 Problemorientering – åtgärder

Den andra aspekten vi lägger på problemorientering handlar om på vilket sätt lösningar söks på olika problem, dvs. hur åtgärder identifieras och vilken typ av åtgärder som prövas mot varandra. I avsnitt 5.1. beskriver hur brister och åtgärder identifieras. Avsnitt 5.2. behandlar ett förhållningssätt för att pröva alternativa lösningar mot varandra. Slutligen tar avsnitt 5.3. upp om fler lösningar än infrastrukturinvesteringar diskuteras samt i vilken utsträckning och i vilket skede olika typer av vägåtgärder prövas mot varandra.

### 5.1 Sätt att identifiera åtgärder

Genom att målen för transportplaneringen är fastlagda finns alltså en bild av vilka problem som behöver lösas. Nästa steg i planeringen är då normalt att man identifierar tänkbara åtgärder för att lösa dessa problem. Sättet att identifiera åtgärder betyder mycket för vilka lösningar som till slut kommer att ingå i planerna.

#### Bristanalyser är ett sätt att identifiera åtgärder

Att genomföra bristanalyser utifrån olika kriterier är ett sedan länge använt sätt för att få fram en bild över vad som behöver förbättras i transportsystemet. Den viktigaste utgångspunkten är de övergripande målen som definierats inom transportsektorn. Gemensamma målområden för länderna är exempelvis framkomlighet/tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö<sup>8</sup>.

Inom inriktningsplaneringen genomförs bristanalysen på en övergripande nivå och i exempelvis Sverige analyseras hur man med hjälp av infrastrukturåtgärder i kombination med olika styrmedel kan åtgärda olika brister sett i förhållande till de uppsatta målen. Detta behandlades i kapitel 3. I den följande texten ligger därför fokus på bristanalyser inom åtgärdsplaneringen.

Inför en bristanalys är det nödvändigt att formulera kriterier inom de olika transportpolitiska målområdena. Dessa kriterier kan ligga på skilda nivåer. Ett grovt sätt är att arbeta efter kriterier om vilken vägstandard som krävs vid olika trafikbelastning. Bristerna utgörs sedan av de sträckor som inte uppfyller målstandarderna.

Ett annat sätt är att uttrycka vägnätets tillstånd med utgångspunkt från trafikanterna, exempelvis genom att beskriva den hastighet en bilist kan hålla på en viss väg med hänsyn taget till en mängd olika faktorer som trängsel, sikt, ytstandard etc. Tillståndet för användarna av transportsystemet kallas i det svenska systemet för användningstillstånd.

#### **Danmark: Problemscreening inom transportplaneringen**

I den danska planeringsprocessen ingår ett särskilt skede som benämns problemscreening. Vid problemscreeningen görs en relativt grov genomgång av hela vägnätet. Vägsträckor med brister i förhållande till definierade kriterier pekas ut i en intern rapport.

Ett exempel på bristanalys inom trafiksäkerhetsområdet från Sverige var då Vägverket år 2000 tog fram en rapport som pekade ut de 100 farligaste sträckorna på det svenska vägnätet. Studien baserades på det faktiska antalet dödade på olika vägsträckor under en specificerad tidsperiod.

<sup>8</sup> Målen kan ha andra namn, men innebörden är i stort sett dessa punkter.

Det finns ett antal fördelar med att inventera brister på vägnätet på ett systematiskt sätt. Exempelvis undviker man att vissa brister glöms bort och missas i planeringen. Det ger också trafikverken en möjlighet att ompröva åtgärder genom att brist.

Vid valet av metod för bristanalyser är det en fördel med att relatera en brist mot ett önskat användningstillstånd i stället för mot en önskad vägstandard. Då låser man sig nämligen inte till att genomföra en viss lösning för att åtgärda bristen. Om exempelvis antalet olyckor är högt inom vägtransportssystemet kan det tillståndet förändras genom fysiska åtgärder av väghållaren, men det finns också andra möjliga åtgärder som inte nödvändigtvis behöver vidtas av väghållaren.

## **Behovsinventeringar kan göras på flera sätt**

Ett annat sätt att utgå ifrån vid identifiering av åtgärder är att genomföra behovsinventeringar – dvs. hämta in önskemål och krav från olika aktörer. Det finns olika sätt att göra dessa inventeringar på.

Ett sätt att genomföra behovsinventeringar är att använda de officiella arbetsgrupper som redan existerar och består av representanter från flera olika aktörer. I Finland upprättas till exempel frivilliga transportsystemplaner (se avsnitt 3.1) där kommuner, Vägförvaltningen m.fl. är delaktiga. Inom ramen för samarbetet i dessa planeringsgrupper kan Vägförvaltningen samla upp önskemål från flera viktiga aktörer. I Norge görs ett försök med ett ökat samspel mellan staten och kommunerna/städerna som innebär att ansvar för markanvändnings- och transportplanering förs över till städerna parallellt med arbetet med Nationell transportplan 2006–2015. Liksom för den finska organisationen med transportsystemplaner finns här en god möjlighet för de statliga myndigheterna att fånga upp önskemål om förbättringar.

Trafikverken tar också emot brev, e-post, telefonsamtal etc. med förslag till förbättringar av vägtransportssystemet från en mängd olika aktörer. Förslagsställarna kan exempelvis vara privatpersoner, företag, intresseföreningar etc. I Sverige har Vägverket byggt upp ett databas-system som de sju regionkontoren använder för att sammanställa inkomna önskemål om förbättringar. Vid såväl strategisk planering som vid budgetarbete är databasen en källa för att sammanställa brister i vägnätet och utgör därför ett viktigt planeringsunderlag.

Fördelen med att göra behovsinventeringar via arbetsgrupper är att åtgärdsförslagen kan diskuteras och analyseras, vilket gör att man kan söka sig fram till lämpligt definierade åtgärder. En nackdel är att endast de som ingår i grupperna kommer till tals, vilket gör att man kan gå miste om goda idéer.

Nackdelen med ha en process för behovsinventeringen som är baserad helt på inkommande önskemål är att materialet riskerar att bli oöverskådligt och att resurser kan komma att läggas på orealistiska åtgärder.

## 5.2 Alternativa lösningar på problem

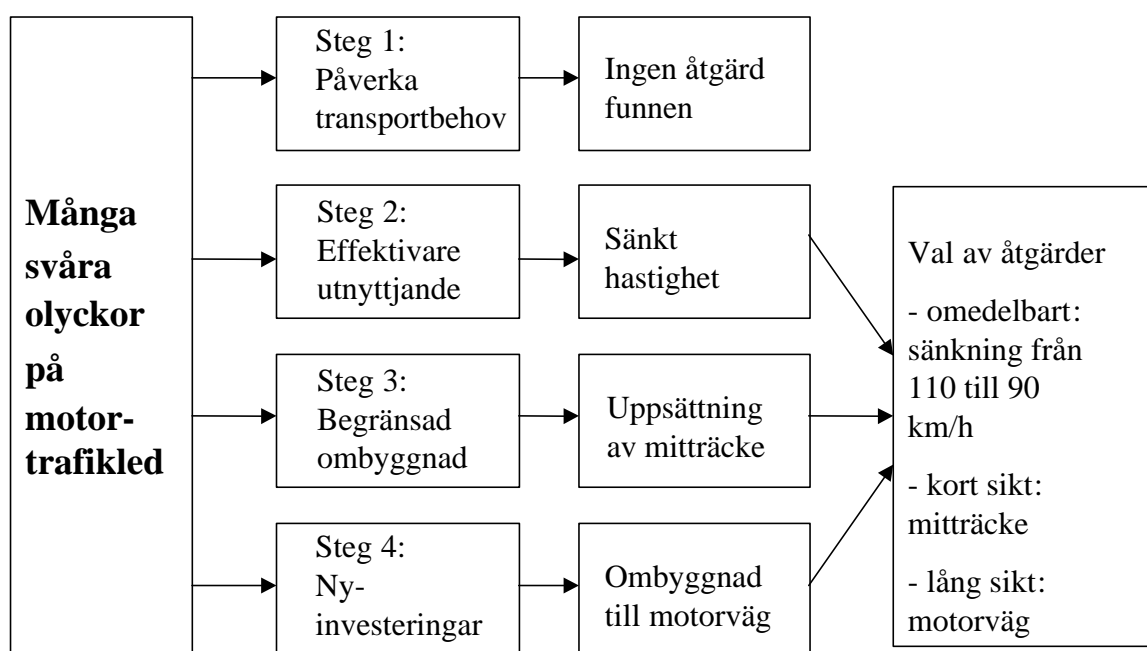
Då problemen i transportsystemet är identifierade vidtar arbetet med att söka de bästa lösningarna. Det traditionella ingenjörsmässiga sättet att göra detta är att välja en vägstandard som motsvarar trafikbelastningen på avsnittet och sedan projektera och bygga ut. Nya angreppssätt prövas dock. I Sverige arbetar Vägverket sedan några år tillbaka med den så kallade fyrstegsprincipen. Även i Danmark har principen börjat användas.

Fyrstegsprincipen ses som ett allmänt förhållningssätt vid åtgärdsanalyser för vägtransport-systemet och inte som en modell som ska tillämpas i något specifikt planeringsskede. Den lanserades ursprungligen för att hushålla med investeringsmedel, men har utvecklats till en allmän planeringsprincip för hushållning av resurser och minskning av vägtransportsystemets negativa effekter. De fyra stegen innebär att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät och fordon.
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder

### Sverige: Fyrstegsprincipen

Figuren nedan är ett exempel på hur en brist i vägnätet kan analyseras med hjälp av fyrstegsprincipen. Vi antar här att vi har ett problem med en motortrafikled där det inträffar många svåra olyckor.



Exemplet visar filosofin bakom principen. Det gick i detta fall inte att finna någon åtgärd för att påverka transportbehovet. Kvar blir då steg 2-4. I exemplet uppnås den största effektiviteten om olika åtgärder vidtas på olika lång sikt. Omedelbart sänks hastigheten på den aktuella vägsträckan från 110 till 90 km/h. På kort sikt sätts ett mitträcke upp för att undvika svåra mötesolyckor. På lång sikt blir det aktuellt att bygga om vägen till motorväg.

Olika typer av åtgärder ger olika stor effekt för en given kostnad. De första stegen innebär ofta relativt låga investeringskostnader men har också en begränsad potential. Investeringskostnaden ökar oftast sedan successivt i de följande stegen, men trots att kostnaden blir högre kan åtgärderna vara effektiva för att få de effekter som eftersträvas på längre sikt.

Fördelen med fyrstegsprincipen är alltså att den ger en utgångspunkt för att välja åtgärder av olika karaktär i de skeden som de har störst potential. På kort sikt kanske det inte finns ekonomiska resurser att genomföra en nyinvestering, och i väntan på detta görs exempelvis begränsade utbyggnadsåtgärder. En nackdel som ibland lyfts fram av planerare är att principen känns teoretisk och svår att applicera på verkliga planeringssituationer.

### **5.3 Val mellan olika åtgärder**

I all planering prövar man olika lösningar på problem. Exempel på problem som hanteras i infrastrukturplaneringen är att många dör i trafiken eller att restiderna är för långa. Det finns dock intressanta skillnader mellan länderna på i vilken utsträckning och i vilket skede olika typer av åtgärder prövas mot varandra.

#### **Lösningar kan sökas i infrastruktur eller andra åtgärder**

De strategiska infrastrukturplanerna är en del i genomförandet av den samlade transportpolitiken i respektive land. Åtgärder inom infrastrukturen är ett medel bland andra som kan användas för att nå de transportpolitiska målen. Andra styrmedel är t.ex. ekonomiska styrmedel, regleringar, information, forskning och utveckling samt förhandlingar och överenskommelser. Olika sådana styrmedel behöver kombineras för att de transportpolitiska målen ska kunna nås.

Den strategiska infrastrukturplaneringen är ett tillfälle då sådana kombinationer kan sökas. I Sverige gjordes det i den senaste inriktningsplaneringen inom ramen för några studier av så kallade strategiska områden. I exempelvis analysen av koldioxidmålet studerades olika kombinationer av åtgärder för att minska utsläppen såsom höjd skatt, krav på minskade utsläpp från nya bilar eller ett paket av information och andra åtgärder. I det pågående arbetet med den norska nationella transportplanen har motsvarande typ av strategiska utredningar gjorts. Exempelvis har man i en analys av ökad trafiksäkerhet på väg diskuterat åtgärder i infrastruktur, påverkan på trafikanter samt bättre fordon.

I åtgärdsplanerna är det i samtliga länder så att trafikverken bara kan välja mellan styrmedel de själva förfogar över, dvs. främst olika typer av infrastrukturåtgärder. I exempelvis Sverige kan dock Vägverket – inom ramen för sitt sektorsansvar – välja mellan satsningar på att bygga om infrastruktur och på att påverka beteenden.

En fördel med att i inriktningsplaneringen kunna pröva kombinationer av olika styrmedel är att riksdagen får ett underlag för att ge riktlinjer om vad som bör lösas med hjälp av åtgärder i infrastrukturen och vad som bättre kan hanteras på annat sätt. Det bör öka sannolikheten för att samhällets resurser används så effektivt som möjligt. Om inriktningsplaneringen görs regelbundet får man också en möjlighet att regelbundet ompröva infrastrukturens roll som transportpolitiskt styrmedel. Eftersom förutsättningarna ändras varierar det nämligen över tiden vilka styrmedel som är lämpliga att använda. Exempel på förändringar är efterfrågan och utbudet av transporter, den politiska acceptansen av olika styrmedel, den tekniska utveck-

lingen samt människors beteende. Om trafikverken i åtgärdsplaneringen kan väga åtgärder i infrastruktur mot andra åtgärder man själv rör över bör på motsvarande sätt en fördel kunna vara att verkets resurser används så effektivt som möjligt.

En nackdel kan vara att arbetsmängden ökar. Möjligen kan också intresset komma att förskjutas från det som infrastrukturplaneringen måste hantera till åtgärder som inte är särskilt aktuella för tillfället. Om det exempelvis inte finns något politiskt intresse för att införa vägavgifter är det kanske ingen större mening med att grunda omfattande analyser på att sådana införs.

## **Prioriteringar mellan trafikslagen görs sällan**

En annan fråga som bör vara intressant för regering och riksdag att få belyst är om genomförandet av transportpolitiken blir gemensamt över trafikgrenarna. Målen för transportpolitiken – och alltså även för infrastrukturens utveckling – ser normalt likadana ut för alla trafikgrenar. Det betyder att det bör vara viktigt att se om de resurser man satsar gör lika stor nytta i alla trafikslag.

I Danmark innehåller trafikinvesteringsplanen åtgärder i både vägar och järnvägar. I Norge har den nationella transportplanen arbetats fram gemensamt av alla trafikverk och planen innehåller åtgärder inom alla trafikslag<sup>9</sup>. I arbetet med planen gjordes dock ingen fördelning av ramar mellan trafikslagen. Orsaken var att man ansåg sig sakna goda metoder och verktyg för att kunna värdera insatser i de olika trafikslagen mot varandra. I det nu pågående arbetet med transportplanen för 2006–2015 är dock tanken att avvägningar ska göras mellan sektorerna. Regeringen säger i sina direktiv att fördelningen av ramar mellan trafikverken kommer att vara ett resultat av det planarbete som genomförs av verken.

I Finland har det från mitten av 90-talet gjorts långsiktiga planer av där åtgärder mellan trafikslagen prioriteras mot varandra. I Sverige tas ett underlag för att fördela ramar mellan trafikslagen fram i inriktningsplaneringen. Även om alla trafikverk deltar i planeringen är det dock bara mellan väg och järnväg som någon prioritering görs<sup>10</sup>. I det senaste underlaget var fördelningen mellan väg och järnväg olika i de tre inriktningar som presenterades.

Erfarenheterna av de försök som har gjorts med att ta fram underlag som underlättar avvägningen mellan åtgärder i olika trafikslag är inte så positiva. I Norge konstaterade man tidigt att det inte var möjligt. Orsaken angavs som sagt vara brister i verktygen men även processens upplägg (där trafikverken tillsammans skulle ta fram underlaget) bidrog sannolikt. I Sverige kunde av olika skäl, främst en försenad modellutveckling, inte ramfördelningarna mellan inriktningarna grundas på samhällsekonomiska kalkyler för alla åtgärder. Dessutom är många skeptiska till om kalkylerna är av tillräcklig kvalitet för att en jämförelse mellan olika trafikslag ska vara möjlig.

---

<sup>9</sup> Luftfartsverkets åtgärder finansieras dock inte av anslagsmedlen.

<sup>10</sup> Orsaken är att varken Luftfartsverkets eller Sjöfartsverkets åtgärder (normalt) finansieras av anslagsmedel.

Fördelen med att ta fram ett underlag som kan ge ledning för prioritering mellan åtgärder i olika trafikslag är självklart att det ökar möjligheten att avgöra om samhällets medel används på bästa möjliga sättet. Några exempel på frågor som det är bra om underlagen kan besvara är:

- Bär all trafik sina samhällsekonomiska marginalkostnader? Om inte kommer det att leda till övrefterfrågan på viss trafik och därmed en risk för alltför stora satsningar i detta trafikslag.
- Är trafiksäkerhetsmålen lika ambitiösa i alla trafikgrenar? Om t.ex. målen för järnväg är ambitiösare än målen för väg finns en risk att alltför lite satsas på säkrare vägar.
- Är koldioxidmålet för transportsektorn lika ambitiöst som för andra samhällssektorer? Om t.ex. transportsektorns mål är mer ambitiöst finns en risk att trafiken åläggs alltför stora restriktioner.

Att det är viktigt att i underlaget försöka svara på frågor av ovannämnda slag beror också på att regering och riksdag bör kunna visa för medborgarna att man agerar konsistent, eller åtminstone är medveten om när man inte gör det och kan ange skälen för detta.

Det är svårt att i teorin se några nackdelar med att sådana underlag tas fram. Däremot är det ett mödosamt arbete (som våra verktyg kanske inte ens klarar att belysa) som också riskerar att leda till motsättningar mellan de parter som deltar i planeringen, och som kanske inte alltid efterfrågas av beslutsfattarna. Därför kan det i praktiken ändå finnas skäl att avstå från ett sådant arbete.

## **Prioriteringar mellan investeringar och underhåll görs sällan**

Planeringssystemen byggdes upp i en tid när stora utbyggnader av vägnäten behövdes. Metoderna – exempelvis de samhällsekonomiska kalkylerna – är därför väl anpassade för att prioritera mellan olika investeringsprojekt. I dag fokuseras det mer på att förvalta och förbättra det system som finns. Därmed har också behovet av metoder för att i planeringen hantera andra typer av åtgärder ökat.

Det finns skillnader mellan länderna i om, och hur, alternativ till väginvesteringar söks. Det finns även skillnader i hur brett lösningar söks inom vägsektorn. I vissa länder är det enbart nya vägobjekt som ställs mot varandra, medan de i andra även prövas mot behov av drift och underhåll eller sektorsåtgärder (exempelvis beteendepåverkan eller forskning).

I Norge, Finland och Sverige diskuteras de totala ramarna till olika typer av åtgärder i inriktningsplaneringen. Åtgärdsplanerna i Finland och Sverige innehåller också redovisningar av hur mycket som satsas på investeringar respektive drift och underhåll. En erfarenhet från Sverige är dock att det är svårt att ta fram bra underlag för avvägningar mellan sådant som investeringar, drift och underhåll samt sektorsåtgärder. Skälet är att det i stor utsträckning saknas metoder för samhällsekonomiska kalkyler av annat än investeringar. För vissa effekter saknas även fastlagda värderingar, exempelvis betalningsviljan för höjd åkkomfort. På drift- och underhållsområdet finns inte heller någon större tradition av att göra samhällsekonomiska bedömningar, utan normalt grundas bedömningarna av åtgärdsbehov på erfarenhetsbaserade tumregler.

Att det kan finnas fördelar med att ta fram underlag för sådana avvägningar är dock närmast självklart då det handlar om stora belopp som fördelas. I Sverige har det också från vissa håll framförts kritik mot att man i inriktningsplaneringen använder mycket sofistikerade metoder för att fördela medel mellan olika typer av investeringar medan det knappt finns något underlag för att avgöra behovet av satsningar på drift och underhåll.

En nackdel med att pröva ovanstående avvägningar i planeringen kan vara att uppgiften är så genuint svår att det är en övermäktig uppgift att (inom överskådlig tid) få fram underlag som blir bättre än rent erfarenhetsmässiga uppskattningar av behovet av drift och underhåll. En annan svårighet är att frågan om val av standard för drift och underhåll är så känslig politiskt att man kan vara ovillig att föra en explicit diskussion om den.

## 6 Effektivitet

Arbetet med strategisk planering syftar till att mynna ut i planer där offentliga medel används på ett effektivt sätt. Detta uppdrag rymmer ingen möjlighet att göra sådana utvärderingar men i avsnitt 6.1. berör vi ändå frågan om vilka metoder som finns för att säkerställa en effektivitet i medelsanvändningen. I avsnitt 6.2. ägnar vi oss åt resursåtgången i själva planeringsarbetet, medan avsnitt 6.3. behandlar vilken avvägning som görs mellan att satsa på modellutveckling och planering.

### 6.1 Effektivitet i medelsanvändningen

En mycket viktig fråga för planeringen är att visa hur effektivt de medel som satsas på infrastrukturen används. Planeringsunderlagen ska användas till att besluta om åtgärder för totalt sett mycket stora belopp. Inom exempelvis den senaste svenska inriktningsplaneringen uppgick planeringsramen till i storleksordningen 200 miljarder kronor. Då det handlar om beslut om så pass stora belopp är det självklart viktigt att utgå från beslutsunderlag av hög kvalitet.

Detta uppdrag rymmer ingen möjlighet att utvärdera hur effektivt medlen används. Särskilda sådana utvärderingar har dock gjorts i de olika länderna vid olika tillfällen. Där har det exempelvis konstaterats brister i de samhällsekonomiska kalkylerna.

Ett sätt för regering och riksdag att säkerställa en effektiv medelsanvändning är att ställa krav på att effektiviteten blir belyst genom samhällsekonomiska bedömningar<sup>11</sup>. Sådana bedömningar görs också i alla länderna – åtminstone i samband med beslut om enskilda projekt. Även i den strategiska planeringen använder de flesta länderna samhällsekonomiska metoder. Generellt sett har man inom vägsektorn kommit längst i användningen av sådana metoder, medan Sverige förefaller vara det land som gått längst i ambitionerna att göra enhetliga bedömningar för olika trafikslag. I Norge och Sverige satsas också betydligt större resurser än i Danmark på utveckling av de samhällsekonomiska metoderna.<sup>12</sup>

Det finns alltså skillnader i på vilket sätt de samhällsekonomiska bedömningarna görs. För att göra en bedömning krävs bedömningar av framtida efterfrågan på transporter, kunskap om sambanden mellan åtgärder och deras effekter samt monetära värderingar av effekterna. Sverige är ett exempel på ett land där ett omfattande arbete läggs ned på att få enhetlighet och hög kvalitet i de samhällsekonomiska bedömningarna. Man har således nyligen utvecklat för trafikverken gemensamma prognosmodeller kallade Sampers och Samgods. Det sker också ett mer eller mindre kontinuerligt arbete med gemensamma riktlinjer för kalkylerna genom den så kallade ASEK-gruppen som nyligen avslutade sin tredje översyn. För åtgärder inom vägsektorn har Vägverket också nyligen sett över effektsambanden i projektet Effektsamband 2000.

En kompletterande metod för att belysa åtgärders effekter är så kallade multikriterieanalyser. Inget av de fyra länderna använder regelmässigt och systematiskt sådana metoder men i exempelvis Danmark finns det ett relativt stort intresse från politikernas sida att komplettera nuvarande kalkylmetoder med någon typ av multikriterieanalys.

---

<sup>11</sup> Det som kan säkerställas är egentligen att underlagen *visar* hur effektiv medelsanvändningen är. Politiska beslutsfattare kan sedan välja att använda medlen så effektivt som möjligt eller att låta andra hänsyn (t.ex. fördelningspolitik) väga tyngre. Genom krav på underlagen går det dock att visa vilka avvägningar som gjorts.

<sup>12</sup> Texten i detta stycke bygger på det danska Trafikministeriets rapport *Brug av samfundsøkonomiske metoder i udvalgte land*, 2002.



Fördelarna med att visa hur effektiv medelsanvändningen är antagligen tämligen uppenbara. Utan kunskap om detta går det inte att avgöra om samhällets medel används på ett bra sätt eller inte och inte heller att ställa politiker till svars för de beslut de fattar. Den kritik som finns handlar i stället om huruvida de metoder som används i dag verkligen förmår ge en rättvisande bild av alla de effekter som uppstår vid exempelvis en vägåtgärd. En annan kritikpunkt är att fördelningsfrågor inte speglas av de samhällsekonomiska bedömningarna och att de därför riskerar att falla bort ur diskussionen. Slutligen finns det de som anser att de resurser som krävs för att göra väl genomförda bedömningar inte motsvarar nyttan av dem.

## 6.2 Resursåtgång i olika skeden

De olika länderna har olika ambitionsnivåer när det gäller att ta fram underlagsmaterial, genomföra analyser m.m. Vissa hävdar att det läggs för lite tid på att ta fram planeringsunderlag. Ibland sägs det motsatta, nämligen att processen är alldeles för tidskrävande och att den stora resursåtgången inte motsvarar nyttan av det presenterade planeringsunderlaget. Det ingår inte i detta uppdrag att göra en kvantitativ analys av hur mycket resurser som läggs ned inom ramen för planeringsprocessen. Resonemangen om resursåtgång baseras därför endast på grova bedömningar.

### Inriktningsplanering kräver stora resurser

Syftet med den inriktningsplanering som bedrivs i Norge och Sverige är att få fram underlag för att fördela ekonomiska ramar. Inom inriktningsplaneringen tar trafikverken därför tidigt i planeringsprocessen fram ett stort underlagsmaterial i form av dels tillståndsbeskrivningar, dels analyser av vilka konsekvenser olika paket av åtgärder skulle få. Även alternativa inriktningar tas fram för att visa alternativa sammansättningar av åtgärder som riksdag och regering sedan kan ta ställning till.

Det är svårt att göra en bedömning av den personella resursåtgången för en inriktningsplanering. En grov skattning i Sverige kan göras genom att utgå från hur många personer som ingick i de olika arbetsgrupperna i arbetet med den senaste strategiska analysen<sup>13</sup>. Totalt rörde det sig om ca 170 personer från olika organisationer. Om vi antar att varje person använde i snitt 3 månader på sitt arbete i arbetsgruppen uppgår den totala resursåtgången till i storleksordningen 40 personår. Detta är dock lågt räknat: bland annat tillkommer ett betydande arbete med exempelvis objektbeskrivningar och samhällsekonomiska kalkyler som genomförs av Vägverkets och Banverkets regionala organisation<sup>14</sup>.

Vi kan alltså konstatera att inriktningsplaneringen kräver stora resurser. Däremot kan vi inte uttala oss om det är värt besväret eller inte. Med tanke på de stora belopp som fördelas på grundval av planeringen är det dock inte förvånande att samhället är berett att satsa stora

---

<sup>13</sup> SAMPLAN (1999), *Strategisk analys, slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002-2011*. SAMPLAN rapport 1999:2.

<sup>14</sup> Delar av arbetet med att ta fram projektunderlag ingår dock i den ordinarie fysiska planeringsprocessen. Exempelvis genomförs samhällsekonomiska kalkyler för investeringsåtgärder i skedena för vägutredning och arbetsplan. I dessa fall innebär inriktningsplaneringen ingen extra resursåtgång. Det är dock även vanligt att exempelvis samhällsekonomiska kalkyler för investeringsåtgärder genomförs för första gången i inriktningsplaneringen.

resurser på att ta fram underlagen. Åsikterna om huruvida resursförbrukningen är rimlig varierar bland de som deltar i planeringen – se rutan.

#### **Sverige: Utvärdering av åsikter om effektiviteten i arbetsprocessen**

I Sverige genomförde Vägverket en utvärdering av hela planeringsprocessen (inriktningsplanering och åtgärdsplanering) som föregick Nationell plan för vägtransportsystemet 1998-2007. Resultatet av utvärderingen baserades på djupintervjuer med främst externa aktörer (30 av totalt 45 intervjupersoner representerade andra aktörer än Vägverket). Intervjupersonerna besvarade även en enkät.

En fråga i enkäten var: Har processen varit tids- och resurseffektiv? På en skala från 1 till 7, där det högsta värdet innebär att intervjupersonen instämmer helt, blev medelvärdet 3,7. De tillfrågade personerna instämde således inte till fullo, men var heller inte helt negativa till effektiviteten i processen.

När det gäller genomförande av samhällsekonomiska beräkningar gick åsikterna isär om hur stora resurser som bör läggas ned i olika skeden. Vissa aktörer ansåg att det är viktigt att genomföra samhällsekonomiska beräkningar på objektnivå i inriktningsplaneringen, medan andra ansåg att man räknade "alldeles för tidigt och för mycket i inriktningsplaneringen".

*Källa: Vägverket, Publikation 1998:79.*

En fördel med arbetssättet i Norge och Sverige är att underlaget för att fördela investeringsramarna till olika väg- och järnvägsåtgärder blir väl genomarbetat. Materialet som tas fram kan också användas som underlag i många andra sammanhang. Nackdelen är givetvis att arbetet tar stora resurser i anspråk. Att genomföra exempelvis samhällsekonomiska kalkyler för samtliga enskilda projekt och aktuella åtgärds paket - och detta dessutom för alternativa inriktningar - är en resurskrävande aktivitet.

I Danmark är de tidiga skedena av planeringsprocessen inte lika resurskrävande som i övriga länder. Där finns till exempel ingen utarbetad process som syftar till att få fram en ramfördelning mellan olika transportslag och åtgärdstyper. Däremot tar trafikverken och departementet vid behov fram underlag som motsvarar delar av den norska och svenska inriktningsplaneringen.

En fördel med de danska och finska processerna är att de är mindre resurskrävande. Nackdelen är att man inte får tillgång till ett lika fullödigt underlag för att bestämma dels den totala planeringsramen för transportsektorn, dels en fördelning av ramen mellan olika transportslag och åtgärdstyper. Det kan också bli svårare att göra avvägningar mellan infrastruktur och andra styrmedel.

### **Även åtgärdsplanering kräver stora resurser**

Åtgärdsplanering, dvs. framtagande av konkreta åtgärder till ett långsiktigt plandokument, genomförs i någon form i samtliga länder. I Finland görs prioriteringen av åtgärder i de fyra-åriga handlingsplanerna. I Danmark består den av urvalet av åtgärder till trafikinvesteringsplanen. I Norge väljs vissa åtgärder ut redan till den nationella transportplanen medan en mer detaljerad prioritering görs i de 10-åriga handlingsplanerna. I Sverige prioriteras åtgärderna i de 10-åriga nationella och regionala planerna. Det är svårt att skatta resursåtgången för denna planering. Vår bedömning är dock att åtgärdsplaneringen i exempelvis Sverige kräver minst lika stora resurser som inriktningsplaneringen.

Huruvida nyttan av de dokument som tas fram motsvarar de resurser som åtgår kan vi inte heller här ha någon uppfattning om. Det är dock i åtgärdsplaneringen som det faktiska urvalet

av åtgärder sker varför det även här bör vara ett starkt samhällsintresse att underlagen håller hög kvalitet.

Något som har stor påverkan på resursåtgången är hur analysen av enskilda åtgärder görs. Mycket av detta underlag tas fram mer eller mindre löpande, bland annat i den fysiska planeringen. I den strategiska ekonomiska planeringen behövs dock kalkyler och andra analyser samlat för alla de åtgärder som prövas i planeringen. De analyser som genomförs inom åtgärdsplaneringen i Sverige och Norge baseras på analyserna från inriktningsplaneringen i mer eller mindre grad.

En fördel med att göra utförliga analyser på projektnivå redan i inriktningsplaneringen är att dessa analyser sedan kan återanvändas i åtgärdsplaneringen. Ofta är dock situationen sådan att vissa förutsättningar förändras under processens gång. Detta innebär att projektanalyser måste arbetas om. I de fall som förutsättningarna för analyserna förändras betydligt är det alltså en resursmässig nackdel att genomföra detaljerade analyser i ett tidigt skede av processen.

En annan fördel med att lägga resurser på att genomföra utförliga analyser i ett tidigt skede är att det är möjligt att göra en tidig förankring av olika projekt på en relativt detaljerad nivå. Om aktörer i en region blir informerade om aktuella projekt och dess effekter i ett tidigt skede blir det lättare att sätta samman en förankrad plan inom ramen för åtgärdsplaneringen. Nackdelen är i gengäld en risk för att diskussionen i skedet för inriktningsplaneringen kommer att handla mer om enskilda åtgärder och mindre om avvägningen mellan olika typer av åtgärder.

### **6.3 Avvägning mellan modellutveckling och planering**

Det finns krav från olika aktörer på att de analyser som genomförs i planeringsprocessen ska vara tillförlitliga och möjliga att granska. Det innebär dels att de modeller som används för bl.a. trafikprognoser och samhällsekonomiska beräkningar bör baseras på den senaste forskningen, dels att antaganden och kalkylvärden etc. måste dokumenteras. En konsekvens av det förstnämnda är att modellerna måste utvecklas kontinuerligt, vilket ofta innebär stora kostnader.

I Norge anser trafikverken att man ligger på en hög nivå när det gäller utveckling av transportmodeller, och att det är viktigt att hålla denna höga nivå. Samtidigt konstaterar man att det finns för stora brister i statistikunderlaget för att situationen ska vara helt tillfredsställande. Enligt vår mening speglar detta situationen i alla länder som lägger relativt stora resurser på modellutveckling – det är svårt att finna en balans mellan rimlig resursåtgång och kvalitet i modellerna.

Även Sverige ligger som nämnts på en hög nivå vad gäller modellutveckling. Därmed kräver den också stora resurser – se rutan.

### **Sverige: Kostnaden för att utveckla Effektsamband 2000 och Sampers**

I Sverige har Vägverket nyligen tagit fram publikationsserien Effektsamband 2000. I publikationsserien dokumenteras de effektsamband som ska användas inom vägtransportsektorn. Effektsamband 2000 utgör därmed en hjälp för planerare och andra som behöver beskriva effekter av olika åtgärder i vägtransportsystemet.

Kostnaden för att sammanställa Effektsamband 2000 uppgick till ca 20 miljoner kronor.

Trafikprognossystemet Sampers har utvecklats på uppdrag av SIKa och trafikverken. Systemet är mycket kvalificerat och bygger på efterfrågeberäkningar med s.k. logit-modeller. Sampers används bland annat inom inriktningsplaneringen för att bedöma trafikutvecklingen på olika delar av transportnätet för resor på väg och järnväg samt med flyg.

Den rena upphandlingskostnaden för att utveckla Sampers-systemet uppgick till ca 15 miljoner kronor. Därtill kommer arbetstid m.m. för såväl utveckling som implementering på berörda myndigheter.

En erfarenhet från Sverige är att det innebär en risk om modeller som ska användas i exempelvis inriktningsplaneringen utvecklas parallellt med planeringsprocessen. I Sverige har utvecklingsarbetet med prognosystemen Sampers och Samgods pågått parallellt med inriktningsplaneringen. Eftersom utvecklingsarbetet drogs med förseningar satsades avsevärda resurser på att skynda på slutförandet. Detta medförde, enligt en bedömning från SIKa, en grundläggande osäkerhet omkring processen och dess tidsplan<sup>15</sup>.

Det går naturligtvis inte att ge något generellt svar på hur stora resurser som är rimliga att satsa på metod- och modellutveckling. Däremot är det självklart angeläget att bedöma hur viktigt olika aktörer i samhället tycker att det är med avancerade modellsystem. Utvecklingskostnaderna kan nämligen bli relativt höga.

---

<sup>15</sup> SAMPLAN (2001) "Remissversion": inriktningsplaneringen, beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser, rapporten ännu ej publicerad.

## 7 Flexibilitet

Med flexibilitet menar vi här förmågan att anpassa planernas innehåll till förändrade förutsättningar inom transportsektorn och i övriga samhället. Graden av flexibilitet kan studeras i två olika faser i planeringen:

- *Vid processen att upprätta planer.* En aspekt på flexibilitet är här hur formaliserad planprocessen är. En annan är hur ofta planerna revideras och därmed hur ofta de kan anpassas till utvecklingen i samhället i stort. Ytterligare en aspekt gäller hur regionala skillnader mellan exempelvis storstadsområden och glesbygd kan hanteras.
- *Under planernas giltighetstid.* Graden av flexibilitet under planernas giltighetstid bestäms dels av hur mycket som finns specificerat i detalj i planerna, dels av hur låsta planerna är efter att de har antagits och vilka möjligheter som finns att förändra innehållet i planerna om nya förutsättningar kommer upp.

### 7.1 Grad av formalisering av processen

I Norge och Sverige har planeringsprocessen utvecklats mot fastare rutiner med fyraåriga planeringscykler och olika faser som ska genomföras inför varje ny plan. I Danmark och Finland finns inte denna fasta struktur för planeringsprocessen. I Finland har dock kommunikationsministeriet satt upp som ett mål för fortsatt utveckling att processen ska upprepas i regelbundna cykler.

En fördel med att skapa ett fast ramverk för planeringsprocessen, som i Norge och Sverige, är att det går lättare att kvalitetssäkra att viktiga moment ingår i planeringen. Det gäller exempelvis att säkerställa att vissa typer av analyser ingår, att det finns möjlighet att syna planeringsunderlagen (transparens) och att olika aktörer i samhället får komma till tals i processen (demokratiskt inflytande).

En nackdel med en formaliserad planeringsprocess är att det blir svårare att förändra den transportpolitiska inriktningen med kort varsel. Planerna ligger fast under fyraårsperioder och det är svårt att göra några genomgripande förändringar av den påbörjade inriktningen.

Fördelen med att ha ett system utan planeringscykler och utan fasta ramar är att det ges utrymme för politiskt beslutsfattande inte bara vid givna tidpunkter och inom givna ämnesområden. Om politikerna finner det lämpligt kan de när som helst påbörja arbetet med en ny strategi eller besluta om exempelvis byggstart för en viktigt åtgärd.

### 7.2 Detaljeringsgrad i planerna

Detaljeringsgraden för de långsiktiga planerna varierar mellan olika länder. I vissa fall är planerna övergripande och inriktningen av investeringarna beskrivs i form av klumpsummor. I andra fall är planerna mer detaljerade och det framgår vilka enskilda projekt som ska genomföras under planens giltighetsperiod.

I den Norska nationella transportplanen för 2002–2011 finns angivet hur mycket medel som kommer att satsas på olika transportkorridorer under hela perioden 2002–2011. Detaljeringsgraden ökar i handlingsprogrammen där varje enskilt investeringsobjekt anges med en total kostnad fördelad på olika år.

Sverige är ett exempel på ett planeringssystem där en del av innehållet i planerna lämnas öppet. De större projekten finns inlagda i planerna, och det är angivet vilka år de ska genomföras. Årtalen speglar dock främst en prioritering av projekten eftersom de årliga budgetramarna sällan uppgår till en nivå som gör att allt kan genomföras i planerna. Det är tydligt i det svenska systemet att prioriteringen i planerna ska gälla, inga omkastningar i prioriteringen ska alltså ske utan beslut av den institution som från början fastställde planerna (Regeringen för nationell plan för vägtransportssystemet och respektive län för de regionala planerna).

Förutom de större projekten finns i planerna även åtgärds paket där enskilda åtgärder inte pekats ut. Det är upp till de ansvariga myndigheterna (inom vägsektorn: Vägverket och länsstyrelserna) att årligen prioritera vilka åtgärder som är viktigast att genomföra. Exempel på åtgärder som ingår i åtgärds paket är drift- och underhållsåtgärder och mindre trafiksäkerhetsåtgärder.

Fördelen med ett system med åtgärds paket i planerna är att det finns en flexibilitet inom det årliga budgetarbetet för att ta hänsyn till hur vägnätet ser ut just för tillfället samt att vara lyhörd för önskemål och krav som kommer från organisationer eller privatpersoner.

Nackdelen är i gengäld att det blir mer otydligt vad de politiska besluten egentligen kommer att innebära, och att möjligheten till insyn minskar. I förlängningen kan det också göra det svårare att utkräva ansvar för den förda politiken.

Hur mycket som specificeras i planerna har varierat över tiden. Exempelrutan nedan om Sverige visar på en förändring mot att fler projekt preciseras i planerna. Särskilt tydligt är detta om man jämför de regionala planerna.

#### **Sverige: Förändringar i grad av specificering mellan två planeringsomgångar**

I de svenska regionala väghållningsplanerna 1994–2003 fanns de större investeringsprojekten angivna men uppgifter om utbyggnadsår saknades. För exempelvis drift-, underhåll och rekonstruktionsåtgärder fanns endast klumpsummor. Vägverkets regioner hade visserligen bakomliggande prioriteringslistor på en mer detaljerad nivå, men dessa prioriteringar var inte offentliga och antogs inte i samband med fastställelsen av planerna.

I länsplanerna för regional transportinfrastruktur 1998–2007 finns i många fall detaljerade listor på relativt små projekt som skulle genomföras under planperioden. Dessa projektlister lades fast i och med att planen fastställdes. Detta innebär att Vägverket som genomförande myndighet inte hade samma möjlighet att ta hänsyn till nya förutsättningar i den årliga budgetprocessen. Ett exempel på förändrade förutsättningar skulle kunna vara att man under planperioden får fram mer underlagsmaterial och kommer fram till att det skulle vara kostnadseffektivt att föra över pengar från ett län till ett annat.

Erfarenheterna från Sverige visar att det finns för- och nackdelar såväl med detaljerat fastlagda planer som sådana är mer löst specificerade. Det finns således inget enkelt svar på frågan om vad som är mest ändamålsenligt. En fördel med löst specificerade planer är att planerna blir flexibla genom att trafikverken kan anpassa dem till nya behov som uppstår etc. Nackdelen är i gengäld att det kan bli svårt att förstå vad som egentligen beslutas när planerna antas och att det därmed kan bli svårt att utvärdera och utkräva ansvar för de beslut som fattats.

I samtliga länder gäller också att de årliga ramarna i de långsiktiga planerna förändras i den årliga budgetprocessen. Det innebär att om det inte finns tillräckligt med medel för att genomföra det som finns angivet i de långsiktiga planerna dras ramen ned till en nivå som statsbudgeten tillåter. En uppenbar fördel med detta är att statsmakternas flexibilitet ökar då man

har möjlighet att löpande väga behoven av infrastrukturinvesteringar mot satsningar inom andra politikområden. En nackdel är att om beloppet i planen är större än det verkliga utfallet uppkommer frustration och förtroendet för planeringssystemet tenderar att sjunka.

### 7.3 Planernas hållbarhet

Graden av flexibilitet under planernas giltighetstid bestäms också av hur låsta planerna är efter att de har antagits och vilka möjligheter som finns att förändra innehållet i planerna om nya förutsättningar kommer upp. I samtliga länder påverkas takten i genomförandet av planerna av de medel som tilldelas i de årliga budgetbesluten. I Norge försöker man hantera detta problem genom att i planarbetet ha en beredskap för sådana förändringar. I Sverige uppges däremot att planernas hållbarhet varit dålig. En viktig orsak är just att tilldelningen av medel enligt planeringsförutsättningarna inte har infriats på grund av ett ansträngt statsfinansiellt läge. Dessutom har stora och strategiskt viktiga frågor hanterats i särskild ordning utanför planeringssystemet.

En annan aspekt på planernas hållbarhet är hur lång tid de omfattar och hur ofta de revideras. Planeringshorisonten är i de flesta länder ca tio år och planerna revideras ungefär vart fjärde år. I Sverige blev dock planeringen den senaste gången försenad, varför revideringsintervallet varit längre. I Sverige uppges också många av de som deltar i planeringen att det är alltför ofta som det omfattande arbetet måste göras. I övriga länder har vi inte fått några signaler om att detta upplevs som ett lika stort problem.

Den fördel som finns med planer som ändras ofta, genom ordinarie revideringar eller förändringar i gällande planer, är förstås att det skapar en flexibilitet. Det blir möjligt att anpassa åtgärdsvalet efter de finansiella eller politiska förutsättningar som för tillfället gäller. Nackdelen är att statens agerande inte blir förutsägbart och att mycket arbete med exempelvis förankring måste göras om. Förutom att det är arbetsamt riskerar det att leda till att många aktörer arbetar med andra parallella sätt för finansiering och påverkan (dvs. med lobbying). Det kan därmed också skada legitimiteten och trovärdigheten i planeringen.

### 7.4 Beaktande av regionala skillnader

Finland, Norge och Sverige är länder som har stora regionala skillnader mellan landsdelarna, från glesbygd till stora städer. Danmark har en något mer homogen struktur med relativt hög befolkningstäthet i nästan hela landet.

I länder med stora skillnader i regionala förutsättningar kan det vara viktigt att ha en flexibel process för att i planen kunna beakta vilka förutsättningar som finns i respektive region. Det följande är exempel på hur transportplaneringen kan belysa problem och lösningar i storstäder och på landsbygd.

I Finland har det gjorts så kallade transportsystemplaner för hela regioner och för större stadsområden. Planerna innehåller en koppling mellan transportsystem och markanvändning. I några fall har avsiktsförklaringar undertecknats av alla finansiärer för åtgärder de närmaste åren. Regionala transportsystemplaner finns i dagsläget för 2/3 av landet. I stadsområden finns ca 20 planer.

I det pågående arbetet med nationell transportplan i Norge bjuds de större städerna (Storbyområdena) in att delta på ett nytt sätt i den strategiska planeringen, se exempelrutan nedan.

#### **Norge: Försök med ändrad ansvarsfördelning för transportsektorn i stadsområden**

Ett försök med att överföra ansvar för markanvändnings- och transportplanering till städerna pågår parallellt med arbetet med Nationell transportplan 2006-2015. Vissa större städer har bjudits in att delta i processen. Speciellt inbjudna var Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim, Kristiansand och Tromsø. Men andra intresserade var också välkomna att anmäla sitt intresse.

Formen för det nya ansvaret ska utgå från någon av tre olika modeller som Samferdseldepartementet har utformat. En intressant modell vad gäller samarbete mellan stat och lokal nivå kallas *Avtalealternativet*. Modellen bygger på att beslutsfattarna på den lokala nivån formellt sett förpliktigar sig att genomföra vissa åtgärder för att staten ska medverka bl.a. till finansiering av vissa investeringsprogram. Exempelvis kan de lokala myndigheterna förbinda sig att genomföra åtgärder som beräknas reducera kapacitets-, miljö- och trafiksäkerhetsproblem.

Försöket påverkar även arbetet med den nationella transportplanen. Städerna medverkar här aktivt i transportplanens utredningsfas. Bakgrunden till denna medverkan är att det inte räcker att använda styrmedel från staten för att uppnå full effekt av statliga investeringar i städerna. För att kunna bedöma transportefterfrågan och fördelningen mellan färdmedel måste de statliga åtgärderna sättas i sitt sammanhang. Lokala faktorer som bör beaktas är exempelvis kollektivtrafikens struktur och taxor, eventuella vägavgifter samt vilken parkeringspolicy som tillämpas. Därför ska städerna bidra med följande material i transportplanearbetet:

- Tillståndsbedömning
- Skiss till en samordnad markanvändnings- och transportstrategi. Strategin kan bland annat innehålla:
  - presentation av större projekt inom staden
  - åtgärder som kan bidra till att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft
  - åtgärder som gör det mer attraktivt att cykla i städerna

Varje enskild stad som deltar i försöket med förändrad ansvarsfördelning kommer att göra en lokal utvärdering. De lokala utvärderingarna kommer sedan att ligga till grund för en samordnad utvärdering av försöket (som görs av Samferdseldepartementet).

I Sverige gjordes inom ramen för den senaste inriktningsplaneringen en särskild studie av storstadens transporter. Anledningen var att man hade konstaterat att storstädernas problem och åtgärdsbehov skiljer sig så mycket från övriga landet att de kräver en särskild belysning. Tyngdpunkten låg bl.a. på problemen med trängsel och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas i form av infrastrukturbyggnad, kollektivtrafikförbättringar och ekonomiska styrmedel (vägavgifter). Ett annat uttryck för att man ansåg det viktigt att belysa regionala skillnader var att länen gavs en ökad roll i inriktningsplaneringen. Ännu tydligare är detta i Norge där fylkeskommunerna i förra planeringsomgången ansvarade för att ta fram ett inledande dokument om utmaningar för infrastrukturplaneringen.

Det finns således en medvetenhet om att transportproblemen ser mycket olika ut i olika regioner och att den nationella planeringen behöver ha flexibla former för att ta hänsyn till detta.

Fördelen med ett sådant förhållningssätt är att riktlinjerna kan anpassas till de förhållanden som råder i olika delar av landet. Någon tydlig nackdel är svår att se, möjligen kan processen bli mer svåröverblickbar och därmed kan det bli svårare att förstå hur den samlade infrastrukturpolitiken ser ut.



## 8 Transparens och demokratiskt inflytande

Med transparens menar vi här möjligheten att granska det planeringsunderlag som tas fram. Transparens behandlas i avsnitt 8.1 och är en förutsättning för ett demokratiskt inflytande i processen. Här tar vi fasta på några olika aspekter av demokratiskt inflytande. Avsnitt 8.2 handlar om den politiska relevansen i beslutsunderlaget. Avsnitt 8.3 tar upp trovärdigheten hos planeringsprocessen vad gäller planeringsramar i tidiga skeden jämfört med de medel som slutligen ställs till trafikverkens förfogande. Avsnitt 8.4 tar till sist upp i vilken grad processen möjliggör ett brett deltagande och ger möjlighet för olika aktörer att påverka planerna.

### 8.1 Transparens

Ett sätt att säkerställa en transparens i planeringen är att ställa krav på de planeringsmetoder som används, exempelvis de samhällsekonomiska kalkylerna. Ett annat sätt är att genomföra granskningar av kvaliteten på de underlag som tas fram. Sådana granskningar i olika skeden är väsentliga dels som ett underlag till kvalitetsförbättringar av underlaget, dels för att ge olika aktörer möjlighet att granska på vilka grunder beslut om infrastruktur fattats. I rutan nedan ges ett exempel på en sådan granskning. Ett tredje sätt att säkerställa transparens är att ha formaliserade processer som ger möjlighet till deltagande och påverkan, exempelvis genom remisser.

#### **Sverige: Granskning av kvaliteten på underlagen**

Underlaget till de långsiktiga planerna 1998-2007 från trafikverken och trafikhuvudmännen granskades 1997 av Riksrevisionsverket (på regeringens uppdrag). Riksrevisionsverket granskade remissionerna av de tioåriga planerna och i stort sett allt underlagsmaterial som var direkt kopplat till dessa planer.

Vad gäller Vägverkets underlag konstaterade Riksrevisionsverket att det i allmänhet är lättbegripligt. Beräkningsmodellen är systematisk, transparent och underlättar därmed granskning av enskilda objekt.

Tillämpningen av korrigeringar utöver basberäkningarna är däremot inte lika konsekventa och tydliga. Osäkerheter vad gäller åtgärder, kostnader och effekter framgick enligt Riksrevisionsverket aldrig av underlagen. Det fanns inte heller några känslighetsanalyser som visade hur alternativa utfall av olika variabler påverkade slutresultatet i underlaget.

*Källa: SIKAs rapport 1999:1*

Tiden för detta uppdrag har inte medgivit någon djupare analys av hur transparenta beslutsunderlag bör se ut. Vårt allmänna intryck är dock att planeringssystemen i de nordiska länderna är tämligen transparenta – något som också underlättas av den tradition som finns att låta de flesta handlingar vara offentliga. Frågor om transparens berörs också i andra delar av denna rapport. Framst gäller det avsnitt 6.1 om effektivitet i medelsanvändning och avsnitt 8.4 om deltagandet i planeringen.

### 8.2 Beslutsunderlagens politiska relevans

#### **Underlaget upplevs inte som fullt relevant**

Ett grundläggande krav på beslutsunderlag är att de upplevs som relevanta av beslutsfattarna. Det vill säga att underlagen svarar på de frågor man vill ha belysta och att svaren går att

förstå. Det är dock en komplex fråga att bedöma hur relevanta underlagen är. Följande krav kan formuleras på beslutsunderlaget i inriktningsskedet<sup>16</sup>:

- Politikerna ska först och främst ges möjlighet att förhålla sig till de överordnade målen för transportsektorn. De kan också ta ställning till de viktigaste åtgärderna, men helst bara på övergripande nivå (strategisk styrning eller målstyrning).
- För att uppnå effektivitet i transportsystemet som helhet måste beslutsunderlagen möjliggöra en planering och effektvärdering tvärssektoriellt.
- Politikerna måste få realistiska handlingsalternativ presenterade för sig för att sedan kunna välja huvudstrategi för att uppnå målen.

Några erfarenheter enligt utvärderingar av den norska och svenska inriktningsplaneringen är dels att sambandet mellan mål och olika åtgärder är oklart, dels att den transportslagsövergripande delen av planeringsprocessen inte är tillräckligt konkret<sup>17</sup>. En annan erfarenhet från Sverige av vad som försvårar den politiska förståelsen är att det endast redovisas hur stor volym av olika åtgärder som ingår i olika inriktningar, däremot anges inte vilka åtgärderna är. Därmed blir diskussionen lätt abstrakt. I Sverige motiveras detta med att man vill undvika en diskussion om konkreta projekt i inriktningsskedet.

Planeringsprocesserna i Norge och Sverige uppfyller alltså inte de ovanstående kraven fullt ut. En nackdel med ett underlag som inte upplevs som fullt relevant är att planeringen lever ett eget liv och att beslut om stora projekt tas utanför den ordinarie planeringsprocessen. Sådana erfarenheter finns från Sverige. Risken är också stor att det leder till en planeringströtthet hos tjänstemän om man inte upplever att de underlag man tar fram tas på riktigt allvar. En annan risk med processerna i Sverige och Norge är att underlaget i form av alternativa inriktningar kan bli för krävande att sätta sig in i och därmed inte uppfattas som politiskt relevant.

### **Blandade erfarenheter från regional nivå**

Ytterligare en erfarenhet från Norge är att i den senaste norska processen var den största delen av ramarna uppboundna när det blev dags för den regionala delen av planeringsprocessen. De nationella prioriteringarna på väg och järnvägsnäten tog en stor del av budgeten. Ravlum poängterar att en viktig del av planeringsprocessen är den konkreta åtgärdsplaneringen på regional nivå, dvs. den del av processen som leder fram till de regionala handlingsprogrammen i Norge. En nackdel med upplägget i Norge var således att den politiska relevansen i planeringen var begränsad på regional nivå.

I Sverige har länen fått ett ökat ansvar inom planeringsprocessen vid de senaste inriktnings- och åtgärdsplaneringarna. I den senaste inriktningsplaneringen ansvarade respektive län för att ta fram ett inriktningsalternativ som ansågs vara det bästa för regional utveckling.

En fördel med ett sådant arbetssätt är att politikerna på regional nivå redan tidigt i processen får ta ställning till investeringsbehov och de avvägningar som måste göras mellan olika åtgärder. En nackdel är att diskussionerna direkt riskerar att handla om val mellan konkreta utbyggnadsobjekt och att det därmed blir svårt att föra en diskussion om de mer övergripande målen för regionens infrastrukturplanering.

---

<sup>16</sup> Kraven baseras på ett resonemang av Ravlum, återgivet i: SIKÅ (2002), *Framtida inriktningsplanering*, Dokumentation av seminarium 6 juni 2002.

<sup>17</sup> Bl.a. TÖI rapport 536/2001, *Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning*.

Även inom den regionala åtgärdsplaneringen har ansvarsfördelningen förändrats i Sverige. Fram till planerna för 1994–2003 ansvarade trafikverken för att upprätta planer för regional transportinfrastruktur. Efter detta har dock ansvaret förts över till länen. En fördel med detta är att det blir enklare att göra politiska avvägningar eftersom det sitter lokala och regionala politiker i respektive länsstyrelses styrelse. En nackdel kan vara att det blir en suboptimering av åtgärdernas fördelning inom respektive län eftersom politiska hänsyn till rättvisa mellan olika delar av regionen ofta överordnas en samlat effektiv åtgärdssammansättning.

## En löst definierad process kan öka relevansen

En erfarenhet från Finland är att det finns ett värde av att ha en löst definierad planeringsprocess utan standardiserade cykler i form av inriktningsplanering och åtgärdsplanering. Fördelen med ett sådant system är att det kan ge mer utrymme för de politiska beslutsfattarna. Den politiska majoritet som råder är inte uppbounden att gå igenom tids- och resurskrävande faser för att kunna presentera nya förslag till inriktningar eller konkreta åtgärder. Det beslutsunderlag som tas fram kan därmed anpassas till att bli mer politiskt relevant. Nackdelen med en löst definierad process är att politiskt kortsiktigt tänkande kan dominera för mycket i processen – kortsiktiga opinionsfrämjande åtgärder kan gå före långsiktigt viktiga.

## 8.3 Trovärdighet hos processen

Inriktningsplaneringen i Sverige och Norge är till för att regering och riksdag ska kunna styra utvecklingen av infrastrukturen. För att ett bra underlag ska kunna tas fram krävs dock att de som arbetar med det känner att uppgiften är meningsfull.

En stor nackdel i samtliga länders processer är därför bristen på överensstämmelse mellan de ramar som läggs fast i ett tidigt skede i processen och de medel som senare faktiskt ställs till trafikverkens förfogande – se vidare avsnitt 7.3. Med dagens stora skillnad upplevs den långsiktiga planeringen av många som meningslös eftersom den verkliga medelstildelningen är så mycket lägre. Det gör också att merparten av de åtgärder som har analyserats inför föregående planer finns kvar när en ny planeringsomgång ska påbörjas. Då känns det inte alltid så meningsfullt att inventera helt nya åtgärder och att ”börja om från början”. Detta kan leda till en planeringströtthet hos de inblandade aktörerna.

## 8.4 Möjlighet till deltagande och påverkan

I samtliga länder ges möjlighet till ett brett deltagande inom den *fysiska* planeringen. I exempelvis Danmark genomförs offentliga möten för att dels informera om genomförda analyser av olika sträckningsalternativ och alternativa utformningar av planerade väginvesteringar dels samla upp synpunkter. Dessa möten ger möjligheter för exempelvis allmänhet, intresseföreningar och aktörer inom olika samhällssektorer att i viss mån delta i den fysiska planeringsprocessen. I alla länder regleras det också i Väglagen eller motsvarande hur information till olika parter, framför allt markägare, ska genomföras under vissa steg i planeringen. Utredningar i olika stadier och miljökonsekvensbeskrivningar sänds ut på remiss till olika intressenter.

Inom den *ekonomiska* planeringen är de uttalade kraven från lagstiftningen inte lika konkret definierade som inom den fysiska. Men åtgärder vidtas för att främja ett brett deltagande. Det tydligaste exemplet på att en mängd olika aktörer bjuds in att ha åsikter om planeringsunderlaget är då inriktningsförslag och planförslag sänds ut på remiss.

Fördelen med ett remissförfarande är att en mängd olika aktörer kan nås. Nackdelen med remisser är att det rör sig om redan utarbetade förslag som sänds ut. De inbjudna remissinstanserna får ofta en begränsad möjlighet att påverka innehållet i det slutliga plandokumentet eftersom samråd redan har skett i en smalare krets i samband med framtagandet av dokumentet. I exempelrutan nedan finns exempel på kritik som framkommit inom den svenska planeringsprocessen.

**Sverige: Utvärdering av åsikter om delaktighet och påverkan i planeringsprocessen**

I Sverige genomförde Vägverket en utvärdering av hela planeringsprocessen (inriktningsplanering och åtgärdsplanering) som föregick Nationell plan för vägtransportsystemet 1998–2007. Resultatet av utvärderingen baserades på djupintervjuer med främst externa aktörer (30 av totalt 45 intervjupersoner representerade andra aktörer än vägverket). Intervjupersonerna besvarade även en enkät.

En fråga i enkäten var: Har processen möjliggjort delaktighet och påverkan? På en skala från 1 till 7, där det högsta värdet innebär att intervjupersonen instämmer helt, blev medelvärdet 4,1. De tillfrågade personerna ansåg därmed att det fanns viss möjlighet till påverkan, men var inte fullt nöjda med möjligheterna.

Vid djupintervjuerna kom det fram kritiska synpunkter från vissa aktörer angående deras roll i processen. "Vi bjöds aldrig riktigt in. Vill vara med tidigare nästa gång." var en kommentar, en annan var att "Utrymme skapades för starka egna utspel och lobbying".

*Källa: Vägverket, Publikation 1998:79.*

I Finland upprättas frivilliga så kallade transportsystemplaner (se även avsnitt 3.1) Dessa är planer för områden som omfattar flera kommuner, oftast en pendlingsregion kring en större stad. Ett syfte med planerna är att enas om och få fram satsningar inom transportsystemet. En stor fördel med detta arbetssätt är att lokala, regionala och nationella aktörer får ett mötesforum där olika aktörer kan informera om sitt pågående arbete och även samla in synpunkter och material från de övriga aktörerna i arbetsgruppen. Vägförvaltningen får därmed tillgång till ett lokalt nätverk av aktörer som har intresse i transportfrågor.

På liknande sätt kan det norska försöket med förändrat ansvar för vissa städer leda till utökad medverkan i den statliga planeringen för lokala aktörer (se exempelruta i avsnitt 7.4 för beskrivning av försöket). De städer som ingår i försöket får troligtvis en bättre insyn i planeringsprocessen än de städer som står utanför och har därför större möjligheter att påverka processen.

## 9 Slutsatser och tänkbara förändringar

I detta avslutande kapitel summerar vi några erfarenheter från vårt arbete. Vi pekar också på några förändringar i de olika systemen som vi tror kan vara intressanta att diskutera vidare. Vi vill understryka att tiden för uppdraget i kombination med det breda fältet det spänner över inte har medgivit någon djupare analys eller förankring av dessa idéer. De ska alltså inte ses som några färdiga förslag utan främst som områden som det kan vara intressant att arbeta vidare med inför kongressen år 2004.

### 9.1 Målstyrning

Vi kan konstatera att alla länderna arbetar aktivt med målstyrning – inte minst internt inom respektive vägverk. Det är också intressant att konstatera att planeringssystemens utformning verkar hänga nära samman med hur verksamhetsstyrningen ser ut i respektive land. Den tydligaste ambitionen till uttalad styrning mot övergripande samhällsmål tycker vi verkar finnas i Sverige, vilket sannolikt också är en förklaring till att det är här man verkar ha störst ambition att pröva olika typer av lösningar i planeringen.

Erfarenheter från både Sverige och Norge är dock att det i praktiken är svårt att få den övergripande målstyrningen att fungera som det är tänkt. Det skulle kunna leda till slutsatsen att målstyrning inte fungerar för något så komplicerat och i praktiken decentraliserat som transportsystemet (vilket styrs av varje individs val). Med en alltför sammansatt målbild kan det nämligen bli en övermäktig uppgift för planeringssystemet att hantera alla målkonflikter som finns. Vår slutsats är dock att mål alltid kommer att styra infrastrukturpolitiken – oavsett om de är öppet uttryckta eller inte – och att man därför måste försöka hantera dem i planeringen. Däremot är det viktigt att de är rimligt konsekvensbelysta och avvägda mot varandra. Vår rekommendation är alltså att man i planeringen borde fortsätta försöken att konkretisera målen och att hitta metoder för att följa upp dem. Det svenska arbetssättet bör då vara intressant för övriga länder att studera.

I verksamhetsstyrningen av vägverken är det däremot kanske aldrig möjligt att tillämpa en renodlad målstyrning. Man kan därför här behöva skilja på målstyrning och målorientering. Målstyrning förutsätter att ett tydligt ansvar anges. Det är möjligt att ange för delar av verkens verksamhet där man själv råder över medlen och resultatet är uppföljningsbart (t.ex. snöröjning). Däremot är det svårt för verksamheter där verken bara råvar över vissa av medlen (exempelvis för trafiksäkerhetsmålet). Kanske är därför begreppet målorientering mer lämpligt. Målorientering skulle då innebära att målen används för att förmedla värderingar och skapa en grund för avvägningar. Vi saknar dock i övrigt underlag för att bedöma hur denna interna styrning fungerar i dag och hur den skulle kunna utvecklas.

### 9.2 Långsiktighet

I flera av länderna finns försök att belysa utvecklingen på lång sikt som vi tycker är intressanta. Några exempel är de finska och norska arbetena med scenarier och det nyligen påbörjade svenska arbetet med back-casting. De norska och svenska arbetena med alternativa inriktningar känns också intressanta – även om erfarenheterna inte är enbart positiva. Samtidigt är det intressant att konstatera att så många olika metoder prövats.

Vår slutsats är att långsiktiga utblickar är nödvändiga och att olika metoder kan fungera som komplement till varandra. Än så länge finns dock inte tillräckligt mycket erfarenheter för att

det ska gå att avgöra vilka som fungerar bäst för en diskussion med politiker och allmänhet om de val som måste göras i planeringen. Därför blir vår rekommendation att arbeta vidare med att prova olika metoder. Särskilt tycker vi det vore intressant att utvärdera erfarenheterna av de norska och finska studierna med scenarier och den svenska med back-casting.

Vi tror också att alternativa inriktningar är ett nödvändigt inslag i de tidiga planeringsskedena, bland annat för att ge ett underlag för avvägningar mellan satsningar i olika trafikslag. Utmaningen är att välja inriktningar som kan fungera i en politisk diskussion. Vi har inte något självklart svar på hur det kan göras, det är dock viktigt att försöka hålla i sär vad som är effekter av åtgärder i infrastrukturen och av andra styrmedel.

### 9.3 Åtgärdsval

Även när det gäller sättet att pröva olika lösningar tycker vi att det gjorts många intressanta arbeten. Kanske framför allt det danska arbetet att på ett systematiskt sätt beskriva tillståndet i vägnätet och att undersöka trafikkorridorer. Det svenska tänkesättet som ligger bakom fyrstegsprincipen är också intressant även om det känns som att det ibland kan vara svårt att tillämpa i praktiken. Slutligen känns det mycket intressant att följa de försök som görs i bland annat Finland och Sverige med att väga behov av drift och underhåll (eller sektorsåtgärder) mot investeringar.

Samtidigt som nya arbetssätt alltså prövas är det uppenbart att det finns ett stort behov kvar av att utveckla metoderna. Vi vill särskilt peka på två saker. För det första behovet av bättre metoder för att bedöma sådana mindre åtgärder som vägverken på senare tid fått ett ökat ansvar för, t.ex. cykelbanor eller busshållplatser, på ett lika bra sätt som traditionella väginvesteringar. För det andra metoder för att bedöma vad som är lämpliga nivåer för drift och underhåll.

### 9.4 Effektivitet

Vad gäller effektiviteten i planprocessen är det intressant att konstatera att främst den danska, men kanske också den finska, processen är effektiv i meningen att mindre resurser krävs för planeringen. I Norge och Sverige förefaller i gengäld den mer resurskrävande planeringen leda till en bättre belysning av effektiviteten i medelsanvändningen. Det är också intressant att konstatera att det land (Sverige) som satsar mest på utveckling av sådant som kalkylmetoder och prognosmodeller har upplevt stor frustration över att utvecklingen inkräktat på tiden för planering.

Den självklara slutsatsen av detta är att det är svårt att hitta en optimal avvägning mellan en effektiv arbetsprocess och att kunna belysa effektiviteten i medelsanvändningen. Vi har inte lyckats identifiera några arbetsuppgifter i något land som vi tycker är uppenbart ineffektiva. För att göra detta krävs det mer utförliga studier av respektive land. Ambitionsnivån i planeringen måste också bero mycket på hur det politiska intresset av goda beslutsunderlag ser ut i varje land. Det saknar vi dock möjlighet att bedöma.

Däremot tycker vi att mycket talar för att nyttan med formella långsiktiga planer i Danmark skulle överväga kostnaden för att ta fram dem. Utan långsiktiga planer bör det finnas en risk att kortsiktiga politiska intressen går före en långsiktigt väl avvägd politik. En annan iakttagelse är att nyckeln till en ökad effektivitet i den svenska planeringen måste vara att kunna öka den politiska relevansen av de underlag som tas fram. Om inte det material som tas fram

kommer till ordentlig användning finns det naturligtvis ingen större anledning att lägga stora resurser på det.

## 9.5 Flexibilitet

Det finns olika aspekter på flexibel planering som vi tycker är intressanta i samtliga länder. I den danska planeringen har man på grund av avsaknaden av en långsiktig planeringsprocess på ett intressant sätt byggt upp en beredskap inför de ibland ganska hastiga politiska besluten. I Finland ger avsaknaden av fasta planformer en möjlighet att sätta igång långsiktig planering när politiskt intresse finns. I Norge och Sverige är själva planprocessen ganska hårt reglerad men inte alltid innehållit i planeringen. I Norge görs till exempel intressanta försök med nya planeringsformer för de större städerna. I Sverige skapas en flexibilitet för trafikverken att anpassa det exakta valet av åtgärder genom att potter sätts av för vissa ändamål.

Även om dessa exempel visar att det finns fördelar med en flexibilitet i planeringen så lutar vi åt att nackdelarna oftast är större. En formaliserad process med planer där alla enskilda åtgärder pekats ut ger således en möjlighet till kvalitetssäkring och transparens. På motsvarande sätt ger planer som är hållbara över tiden och starkt kopplade till årliga budgetbeslut en förutsägbarhet och trovärdighet i processen. Vi kan också konstatera att Finland, och kanske även Danmark, verkar gå mot en mer formaliserad planeringsprocess. Vår slutsats är att det inte är någon självklart god idé för Norge och Sverige att göra själva planprocessen mer flexibel. Däremot anser vi att man bör fortsätta försöken att hitta flexibla former för att kunna hantera vissa frågor djupare. Det är viktigt bland annat eftersom de regionala skillnaderna – med snabbt växande storstadsområden och avfolkningshotade glesbygdsområden – blivit allt svårare att hantera i planeringen. Att i inriktningsplaneringen göra särskilda studier för vissa tematiska eller geografiska områden förefaller därför vara en god idé.

## 9.6 Demokratiskt inflytande

Formerna för det demokratiskt inflytandet är starkt kopplade till flexibiliteten i planeringen. I Norge och Sverige möjliggör således de formaliserade processerna en insyn och ett inflytande för många parter. Samtidigt är det intressant att konstatera att man i Finland ser ett värde i en löst definierad process. Självklart finns det också goda möjligheter till insyn även i den finska och danska planeringen. Vår slutsats är ändå att det har ett värde i sig med en reglerad process som upprepas med viss regelbundenhet, bland annat eftersom den då blir lättare att förklara för aktörer utanför själva planeringsarbetet.

Vi kan också konstatera att underlagen från inriktningsplaneringen i Norge och Sverige inte upplevs som fullt relevant av politikerna. Därmed försvåras det demokratiska inflytandet. Vi tror att en lösning i Norge kan vara att ta fram tydligare och mer avvägda nationella mål för planeringen. I Sverige tror vi att det behövs tätare diskussioner mellan departementet och de planerande myndigheterna i inriktningsskedet. Vi tror också att man i den svenska inriktningsplaneringen uttryckligen borde behandla några större objekt. Slutligen tror vi att det är viktigt att presentationen av materialet görs mer lättillgänglig. Något där man i Sverige borde ha mycket att lära av de övriga länderna.

## Rapportöversikt

### Från innevarande och sista kongressperiod

Nr/år:	Titel
1/1996	Vasking av skilt , kantstolper og vegmerking. Utvalg 63 - Vegmaskiner
2/1996	Oppgjørsformer for maskinleie. Utvalg 63 - Vegmaskiner
3/1996	Fremgangsmåte for Produktutvikling/FoU – Maskin Utvalg 63 – Vegmaskiner
4/1996	Utprøving av salttyper forbruk i vintervedlikeholdet. Utvalg 63 - Vegmaskiner
5/1996	Levetidskostnader - LCCLevetidsgevinster - LCP Med beregningsmodeller. Utvalg 63 - Vegmaskiner
6/1996	Godstransport i større städer. Seminarrapport. Ad hoc - Transport i større städer
7/1996	Drift og vedlikehold av tunneler. Utvalg 61 - Bruer og tunnelkonstruksjoner
8/1996	Tillståndsmätning drift och underhåll. Utskott 41 - Drift och underhåll av vägar och gator
9/1996	Godstransportsystemet i Norden. Uppbyggnad, funksjon og konkurransesituasjon. Utskott 21 - Planlægning av vägar og gator
10/1996	Cykeltrafik i større städer Seminarrapport. Utskott Ad hoc - Transport i større städer
11/1996	Från väg till gata. Utskott 22 - Projektering av vägar og gator
12/1996	Handlingsplaner for trafik og miljø i større byer. Seminarrapport. Udvalg Ad hoc - Transport i større byer
13/1996	Scenarier og strategier for internasjonal godstrafikk. Utvalg 21 - Planlegging av veger og gater
14/1996	Vegsektoren som motor for sysselsettings- og næringsutvikling. Utvalg 13 - Administrasjon og arbeidsorganisasjon
15/1996	Tilstandsstyrt drift og vedlikehold av veger. Sammenligning mellom nordiske land basert på avviklede seminarer 1991-1994. Utvalg 41 - Drift og vedlikehold av veger og gater
16/1996	Drift- og underhållsentrepener for vägar och gator. Seminarrapport. Utskott 13 - Administration och arbetsorganisation Utskott 41 - Drift och underhåll av vägar och gator
17/1996	Rekonstruktion af gader efter opgravning. Udvalg 34 - Vejes konstruktioner
18/1996	Konsekvenser av bristande vägunderhåll. Seminariereport. Utskott 33 - Asfaltbelägningar
1/1997	Vägtransporttelematik. Nordisk terminologi. Utskott 53 - Transportinformatik
1/1998	Seminariereport. Broseminar i Korsør august 97. Utskott 32 – Broer og tunneler
2/1998	Upphandling av funksjonella egenskaper inom belägningssområdet - Underlag for kommunala beställare. Utskott 33 - Asfaltbelägningar
3/1998	Tynne belegninger Utskott 33 - Asfaltbelegninger
4/1998	Nordisk asfaltforskning åren 1995-1997. Utskott 33 - Asfaltbelägningar
5/1998	Seminarium: Tunna belägningar - kommunernas räddning? Utskott 33 – Asfaltbelägningar
1/1999	Strategisk miljøkonsekvensbedømming i transportsektorn. Rapport fra arbeidsgruppe Utskott 51 - Miljö
2/1999	Forspændingssystemer i broer i Norden. Utvalg 32 – Bro- og tunnelkonstruksjoner
3/1999	Telependling Utvalg 11 – Informasjonsteknologi
	Bakom lyckta dörrar. Seminariereport september 1999 Utskott 23 - Transport i større städer
	The Tallinn Environment Seminar 10.9.1999 Seminar report Utskott 51- Miljö
4/1999	Utstyr for drift og vedlikehold av gang- /sykkelveger. Utprøving av bæremaskin og utstyr. Utvalg 42 – Vegarbeidsmaskiner



5/1999	Utstyr for rensk under stålrekkverk Utvalg 42 – Vegarbeidsmaskiner	11/2000	Sikkerhetskonsept 2000 Utvalg 32 – Bro- og tunnelkonstruksjoner
6/1999	Seminarierapport. ”Går bättre miljø att köpa?” Miljökrav vid upphandlingar – hot eller muligheter. Utskott 51 – Miljö (OBS!! Blev fel år, skulle vara 1998)	12/2000	Veginformasjonsystemer i Norden – Status ved slutten av 1990-årene Utvalg 11 – Informasjonsteknologi
1/2000	Seminarierapport. ”Kompetensforsörjningen inom väg- og anleggningsområdet” Utskott 33 – Asfaltbelagningar	13/2000	Ytbehandlingar i Norden. Hur uppnå ett säkrare resultat med ytbehandlingar i de Nordiska länderna. Utskott 33 – Asfaltbelagningar
2/2000	Asfaltens gröna bok Utskott 33 – Asfaltbelagningar	1/2001	Nordisk asfaltforskning åren 1998-2000 Sammanställning av de FoU-projekt som presenterats vid förbundsutskottsmötena i Akureyri 1998, Middelfart 1999 och Malmö 2000 Utskott 33 – Asfaltbelagningar
3/2000	Bæredygtig mobilitet Udvalg 21 – Planlægning	1/2002	Seminarierapport, 15 juni 2000 Vägar och tunga transporter – Växelverkan mellan väg och fordon Utskott 34 – Vägkonstruktion Utskott 54 – Fordon
4/2000	Upphandlingssystem som främjar utveckling – hur får vi det? Utskott 31 – Vägbyggnad	2/2002	Periodisk kjøretøykontroll i Norden Udvalg 54 – Kjøretøyer
5/2000	Anleggningsmaskinbranschen i Norden (Med Sverige som utgångspunkt) Utskott 42 – Vägmaskiner	3/2002	Seminarierapport ”Summer maintenance” – Nordic Road Association and Baltic Road Association, Joint Seminar April 15-16, 2002 in Linköping, Sweden Utskott 41 – Drift och underhåll av vägar och gator
6/2000	Tunga fordons mått och vikt – Regelverken i Norden och i EU Utskott 54 – Fordons utformning och egenskaper	4/2002	Den svenska vägtransportsektorns FoU-behov och tillgång till FoU-utförare med tillhörande utbildningsutbud Svenska avdelningsstyrelsen
7/2000	Veghøvelens utnyttelse og økonomi – Planleggingsmodell for disponering av veghøvel Utvalg 42 – Vegarbeidsmaskiner	5/2002	Förstudie om strategisk infrastrukturplanering - En jämförelse mellan systemen i Danmark, Finland, Norge och Sverige Utskott 21 – Planering
8/2000	Nollvisionens muligheter Utskott 52 – Trafiksäkerhet		
9/2000	Sammenhæng mellem transportmidler, nye kollektive transportmidler. Rapport fra seminar i København, april 1999 Udvalg 23 – Transport i større byer		
10/2000	Transportinformatik i Norden – Statusrapport 1999 Utskott 53 – Transportinformatik		

NVF  
c/o Vejdirektoratet  
Niels Juels Gade 13  
Postboks 1569  
DK-1020 KÖPENHAMN K  
**Danmark**  
Tfn +45 33 93 33 38  
Fax +45 33 32 98 30  
E-mail: nvf@vd.dk

NVF  
c/o Vägverket  
Postbox 33  
FI-00521 HELSINGFORS  
**Finland**  
Tfn +358 204 44 2575  
Fax +358 204 44 2571  
E-mail: par-hakan.appel@tiehallinto.fi

NVF  
c/o Landsverkfrøðingurin  
Postbox 78  
FO-110 TORSHAVN  
**Färöarna**  
Tfn +298 11 333  
Fax +298 14 986  
E-mail: lv@lv.fo

NVF  
c/o Vegagerðin  
Borgartúni 7  
IS-105 REYKJAVIK  
**Island**  
Tfn +354 563 1400  
Fax +354 562 2332  
E-mail: rj@vegag.is

NVF  
c/o Vegdirektoratet/Biblioteket  
Postboks 8142 Dep.  
NO-0033 OSLO  
**Norge**  
Tfn +47 22 07 36 21  
Fax +47 22 07 34 92  
E-mail: biblvd@vegvesen.no

NVF  
c/o Vägverket, Butiken  
SE-781 87 BORLÄNGE  
**Sverige**  
Tfn +46 243 755 00  
Fax +46 243 755 50  
E-mail: vagverket.butiken@vv.se

---

Alla rapporter kan erhållas från resp lands sekretariat. Beställ via e-post, telefon, fax, per post eller via NVF:s hemsida **www.nvfnorden.org**