



LUNDS
UNIVERSITET

John Hultén
Statsvetenskapliga institutionen
Lunds universitet
john.hulten@svet.lu.se

Utkast, 2011-02-28

Investeringsplanering – teknokrati, realpolitik och en del andra synsätt däremellan

Sammanfattning

PM:et syftar till att analysera hur planeringssystemet för investeringar i väg- och järnvägsinfrastruktur utvecklats under de senaste 50-60 åren utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv och med fokus på de verktyg som lyfts fram för att styra processen. Analysen utgår från att olika synsätt kan urskiljas på vad aktörerna anser att investeringsprocessen kan och bör vara. Dessa synsätt delas in i fyra idealtyper; den teknokratiska, den kommunikativa, den ekonomistiska och den realpolitiska. Idealtyperna har haft olika genomslag under olika perioder. Utvecklingen har kännetecknats av att nya idéer har lagts till processen utan att gamla för den sakens skull samtidigt har plockats bort. Med tiden har processen kommit att bli allt mer komplex då olika värderingar ska tillgodoses samtidigt. Planeringsprocessens dras med problem då tilltron urholkats till de teknokratiska metoder som traditionellt legitimerat processen.

Inledning

Verktyg för investeringsplanering

Den särskilda beslutsprocess i vilken investeringar i vägar och järnvägar bedöms och prioriteras brukar gå under benämningen långsiktig planering eller långsiktig investeringsplanering. Med långsiktighet har traditionellt ansetts tidsperioder på 10-15 år att jämföra med den ettåriga budgetprocessen eller myndigheternas 3-åriga verksamhetsplanering. Det andra ordet i långsiktig planering, d.v.s. planeringsbegreppet, indikerar att processen bygger på ett antagande om möjligheten att kunna förutse konsekvenserna av de åtgärder som föreslås (Campell och Fainstein 2003).

Syftet i detta papper är att belysa investeringsplaneringen som beslutsprocess genom att fokusera på de verktyg som använts för att styra processens genomförande. Dessa verktyg har ofta ett av följande tre syften: att påverka vilka aktörer som får vara med i processen; att påverka hur aktörerna förhåller sig till de objekt som planeras; att påverka hur aktörerna förhåller sig till andra aktörer i planeringsprocessen. Den som vill påverka investeringsplaneringen, utan att för den sakens skull själva ta över ansvaret för planeringens genomförande, kan bygga upp nya organisationer för att delta i processen, yrka på att vissa analysmetoder tillämpas i arbetet, eller ställa krav dialoger mellan olika aktörer, för att ta några exempel.

Verktygen som används i investeringsplaneringen har tillkommit vid olika tidpunkter och är laddade med värden som påverkar processen. Denna påverkan behöver inte nödvändigtvis vara den som var avsedd då metoderna lanserades.

Investeringsplaneringens idealtyper

Investeringsplanering av väg- och järnvägsinfrastruktur är en omfattande verksamhet som involverar åtskilliga organisationer och individer. Bland dessa aktörer finns olika *förståelse* av investeringsplaneringen som beslutsprocess och olika sätt att se på hur man *vill* att processen ska fungera och tror att processen *kan* fungera (jmf Lundquist 1992). Utifrån olika kombinationer av förstå, vill och kan, lyfter jag i detta PM fram fyra huvudsakliga *synsätt* som präglar det sätt på vilket investeringsplaneringen har utvecklats under de senaste 50-60 åren och som alltjämt är närvarande i det sätt på vilket investeringsplaneringen uppfattas i vår tid. Jag väljer att presentera dessa som fyra idealtyper. Idealtyper syftar till att renodla egenskaper i respektive synsätt. De ska inte ses som empiriska beskrivningar av verkligheten utan som analytiska hjälpmedel som tydliggör kontraster och möjliggör jämförelser (Teorell och Svensson 2007).

De fyra idealtyperna är; 1) den teknokratiska, 2) den kommunikativa, 3) den ekonomistiska och 4) den realpolitiska.

Det i planeringssammanhang mest traditionella synsättet är det *teknokratiska*. Idealtypen bottenar i utgångspunkter som präglade framväxten av moderna byråkratiska organisationer i början av 1900-talet. Investeringsplaneringen bör enligt denna idealtyp präglas av en tydlig uppdelning mellan å ena sidan politiker, som fattar beslut om vad som ska göras, och å andra sidan administrationen eller förvaltningen, som ansvarar för själva genomförandet. Den hierarkiska styrkedjan är en viktig utgångspunkt i denna tankefigur. Administrationen består av professionella tjänstemän som antas agera opartiskt, objektivt och utan andra intressen än de som beslutats politiskt (Peters 2001). Planeringen vilar på vetenskaplig grund och det finns en stark tilltro till att man med objektiva vetenskapliga metoder kan definiera såväl problemen, som komma fram till vilka lösningar som behövs för att lösa dem.

Det teknokratiska synsättet har inom planeringslitteraturen utmanats av postmoderna influenser. Dessa utgör grunden för den *kommunikativa* idealtypen som i likhet med den teknokratiska utgår från att planeringen i grunden är en rationell och analytisk verksamhet som bedrivs med ett allmänintresse för ögonen. Den stora skillnaden ligger i synen på vetenskapen och möjligheten att med vetenskapliga metoder kunna komma fram till en objektiv sanning. Enligt det kommunikativa synsättet är vetenskapliga resultat alltid subjektiva och kontextuella. En central uppgift för rationell planering bör därför handla om att genom kommunikation och dialog mellan relevanta aktörer skapa konsensus kring såväl problembilder som vilka åtgärder som behöver vidtas. Om det inte går att skapa konsensus bör målet istället vara att klargöra och bidra till ömsesidig förståelse av olika aktörers inställning (Fischer 2007). Eftersom planeringen alltid är subjektiv präglas den oundvikligen av värderingar och även professionella planerare och analytiker måste betraktas som politiska aktörer (ibid). Uppdelningen mellan politiker och tjänstemän är därför inte lika tydlig som i det teknokratiska synsättet.

Den *ekonomistiska* idealtypen präglas av de idéer som kommit att förknippas med New Public Management och som förespråkar att ekonomiska normer och värderingar ska genomsyra offentlig verksamhet. Den privata sektorns strukturer, procedurer och arbetssätt fungerar som förebild. Offentliga aktörer bör inte ha inneboende motsägelsefulla mål. Aktörerna som är inblandade i investeringsplaneringen antas sträva efter att maximera den egna nyttan och den egna budgeten snarare än att värna ett diffust allmänintresse (jmf Niskanen 1971). Genom att ändra den organisatoriska strukturen och skapa incitament kan planeringsprocessen påverkas. I likhet med den teknokratiska utgår den ekonomistiska idealtypen från en tydlig uppdelning mellan politik och administration. Politiken bör bedrivas på ”armslängds” avstånd från administrationen som bör få omfattande manöverutrymme att själva forma sitt agerande utifrån marknadsorienterade begrepp som kundnytta och brukarinflytande (se t.ex. Christensen och Laegreid 2000). Det politiskt inflytande bör ske genom formulering av mål. Uppföljning och utvärdering av målen, men även mer renodlad kontroll, är viktiga inslag i den ekonomistiska idealtypen.

Den *realpolitiska* idealtypen utgår från att investeringsplaneringen i första hand är och bör vara en politisk beslutsprocess. Planeringsunderlag och

konsensuspräglade dialoger kan öka kunskapen om en osäker framtid, men spelar en underordnad roll. Till syvende och sist handlar investeringsplaneringen om politiska bedömningar, visioner och om vem som har makten att driva igenom sina prioriteringar. Den viktigaste komponenten i makt är olika slags resurser. Makten ligger inte i att ha resurserna, utan i användandet av dem (Habeeb 1988). Även en till synes svagare aktör kan genom klok användning av resurser utöva inflytande. Utifrån den realpolitiska idealtypen bör investeringsplaneringen skapa förutsättningar och strukturer för förhandlingar mellan berörda aktörer.

Figur 1. Idealtyper

	Avpolitisering	Politisering
Allmänintresse	Teknokratisk	Kommunikativ
Egenintresse	Ekonomistisk	Realpolitisk

De fyra idealtyperna kan, som framgår av figuren ovan, jämföras med varandra utifrån två dimensioner. Den horisontella mäter i vilken utsträckning investeringsplaneringen ses som en politisk process. I de teknokratiska och ekonomistiska idealtyperna görs en tydlig åtskillnad mellan politik och administration. Tjänstemännen betraktas som opolitiska aktörer som agerar utifrån politiska mål. I de kommunikativa och realpolitiska idealtyperna görs ingen sådan tydlig åtskillnad. Investeringsplanering är enligt dessa idealtyper en på alla nivåer genuint politisk process som handlar om värderingar.

Den vertikala dimensionen utgår från att synsättet präglas av olika antaganden om vad som motiverar aktörerna i planeringsprocessen. De teknokratiska och kommunikativa idealtyperna har här en gemensam grund i att de som princip antar att aktörerna vill och kan agera utifrån hänsyn till ett allmänintresse. De ekonomistiska och realpolitiska idealtyperna däremot utgår från att aktörerna alltid agerar utifrån ett egenintresse, även om detta kan kamoufleras i en språkdräkt som antyder något annat.

Lager på lager

Det kan ibland verka lockande att beskriva förändring som en pendelrörelse. Trender som varit framträdande under en period försvinner med tiden för att likt en pendel komma tillbaka igen vid ett senare tillfälle. Metaforen ger dock ingen rättvisande bild av vad som ofta inträffar i samband med förändringar inom förvaltningen. Trender som dominerat vid en tidpunkt tenderar nämligen att finnas kvar även då en ny tar över. På så sätt går det att spåra en utveckling där olika värden dominerat under olika perioder och som staplas på varandra i olika lager (Pierre och Sundström 2009).

I detta PM försöker jag visa att investeringsplaneringen under de senaste 50-60 åren förändrats i takt med att övergripande förvaltningspolitiska trender kommit och gått.¹ Verktøygen som användes i planeringens barndom är fortfarande aktuella, men har kompletterats med nya som tillkommit i en annan tidsanda och utifrån helt andra utgångspunkter. Investeringsplaneringen kan beskrivas i fyra sådana lager som vart och ett på olika sätt påverkats av de idealtyper som presenterats ovan. Det första lagret etablerades under 1950- och 60-talen och bär tydliga teknokratiska tecken. Under 70- och tidigt 80-tal spelade den teknokratiskt orienterade planeringen fortsatt stark roll, samtidigt som delvis nya perspektiv kunde skönjas präglade av den kommunikativa idealtypen. Senare delen av 80-talet och framför allt hela 1990-talet innebar på många sätt en nyorientering i förvaltningen av offentlig sektor. En ny politisk kultur formades som avvek från den tidigare rationalistiska och instrumentella. Detta innebar inte att de tidigare lagren försvann. Snarare utgjorde de grunden för utvecklingen som nu kompletterades med tydliga inslag av såväl de ekonomistiska som realpolitiska idealtyperna.

Metod och avgränsning

Detta PM bygger i huvudsak på en genomgång av riksdagstryck i form av propositioner, utredningar och utskottsbetänkanden. Materialet i sig avspeglar inte nödvändigtvis hur investeringsplaneringen verkligen gått till, utan snarare hur den har uppfattats och beskrivits gå till av politiker och tjänstemän och hur dessa har velat utveckla den. Det som studeras är således investeringsplaneringens *diskurs* snarare än dess praktik. Det är sättet på vilket investeringsplaneringen problematiserats och de instrument som föreslagits för att komma till rätta med dessa problem som står i fokus.

Investeringsplanering sker i någon form inom alla trafikslag. Här intresserar jag mig dock enbart för den typ av investeringsplanering som genomförts som en av riksdag och regering särskild process – det som normalt brukar benämnas långsiktig planeringen eller långsiktig investeringsplanering. Ursprungligen genomfördes denna planering endast för väg. Sedan slutet av 80-talet, och i samband med Banverkets tillkomst, har motsvarande planering skett för järnvägen. I den senaste planeringsomgången har även sjöfartens och luftfartens investeringar i viss mån inkluderats. Planeringsprocessen behandlar såväl nyinvesteringar som drift och underhåll. Detta PM har dock en slagsida åt nyinvesteringarna då det är dessa som oftast varit föremål för diskussion.

¹ Denna förändring är inte unik för Sverige. Banister (2002) beskriver t.ex. på liknande sätt hur transportplaneringen i Storbritannien förändrats.

Ett teknokratiskt ursprung

Bilen sätter agendan

Investeringsplaneringens ursprung kan spåras till 50-talet och en tid som kännetecknades av den starka staten som i bred konsensus lanserade stora reformprogram för att modernisera och göra samhället bättre. Staten uppfattades som en problemlösare (Parsons 1995). Den starka statens politiska kultur baserades på en tilltro till att den moderna vetenskapen kunde både förklara och åtgärda orsakerna till viktiga samhällsproblem och till den representativa demokratins möjlighet att legitimera beslut om i vilken omfattning samhällsproblemen skulle åtgärdas (Rothstein och Vahne Westerhäll 2005).

Massbilismens stora genombrott efter andra världskriget kom på många sätt att prägla samhällbygget. Sverige var i början av 50-talet det biltätaste landet i Europa (Kåge 2007) och på bara tio år, mellan 1955 och 1965, trefaldigades antalet registrerade personbilar i Sverige (ibid). Med bilismens tillväxt följde krav på utbyggnad och modernisering av vägnätet. Mot denna bakgrund pläderade Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen för behovet av en mer översiktlig och långsiktig vägplanering som skulle säkerställa att de investeringar som kom till utförande grundades på teknisk fakta avseende trafikens storlek och art (SOU 1958:1). Svenska vägföreningen lämnade 1953 ett förslag på hur en sådan planläggning skulle utformas och året efter beslöt regeringen att ett sådant arbete skulle initieras.

För planeringens genomförande tillsatte Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen en särskild delegation med eget utredningskontor. Några egentliga direktiv för utredningen fanns inte och delegationen kunde därför i stort sett själva lägga upp riktlinjerna för arbetet. Den målsättning man företog sig var bl.a. att peka ut ett nät av stam- eller riksvägar som skulle utgöra stommen i det framtida vägnätet (SOU 1958:1)². Delegationens arbete presenterades 1957 och innehöll en investeringsplan för tioårsperioden 1958-1967. Av betänkandet framgår att planeringen genomfördes utifrån det teknokratiskt präglade synsätt som var typiskt för tiden och som kommer till konkret uttryck i det sätt på vilket planeringen genomfördes. Planen var en utpräglad tjänstemannaprodukt som underbyggdes av en objektiv och teknisk argumentation grundad i en positivistisk vetenskapssyn typisk för den teknokratiska idealtypen.

Predict-and-provide

² Två förhållningssätt diskuterades. Den mer radikala varianten var att binda samman de större städerna utifrån fågelvägsprincipen. Utredningen landade dock i att den mer inkrementellt orienterade pärlbandsprincipen var att föredra. Den innebar ett riksvägnät som band samman så många industri- och bebyggelsecentra som möjligt mellan de större städerna.

Planeringen som beslutsprocess kännetecknades under 50- och 60-talen av det maxim som brukar kallas ”predict-and-provide” (Banister 2002). Infrastrukturen, och även städerna, skulle byggas ut och anpassas efter bilen. Planeringen syftade till att förutspå var trafiktillväxten skulle ske för att med det som grund besluta om prioriterade investeringar. Planeringsprocessen - från problemformulering, förutsägelser om framtiden, bedömning av lösningar och genomförandet av dessa - sågs som en rent teknisk övning (ibid).

Prognostisering av den framtida trafikutvecklingen utgjorde ett helt centralt inlag i den analys som presenterades i 1958 års vägplan. Trafikprognoserna räknades fram genom antaganden om bilinnehavets utveckling under de kommande åren. Med detta som grund gjordes extrapolering av trafikefterfrågan utifrån den historiska utvecklingen (SOU 1958:1). På hemställan av den utredning som förberedde 1963 års trafikpolitiska beslut, den s.k. 1953 års trafikutredning, togs en liknande prognos fram för järnvägen (ibid).

Prognosmetoderna utvecklades under de kommande åren då förenklade extrapolationer byttes ut mot mer avancerade modeller. I 1963 års trafikpolitiska proposition betonades prognosernas betydelse:

”I vad gäller de långsiktiga investeringarna i fasta trafikanläggningar är det en nödvändig förutsättning för upprättandet av en samhällsekonomiskt godtagbar plan, att en i möjligaste mån korrekt uppskattning kan göras av den framtida trafikefterfrågans omfattning och struktur. Härvid fordras kännedom om de samlade trafikbehoven. För att denna uppgift ska kunna lösas måste prognoser upprättas över efterfrågan vid de befodringsavgifter, som motsvarar fullt uttagande av kostnadsansvaret, samt kostnadsjämförelser mellan därvid för trafikanten ifrågakommande alternativa transportsätt” (Prop. 1963:191)

Propositionen är en milstolpe i svensk trafikpolitik och innebar en nyorientering i synen på statens styrning av transportsektorn. Regleringarna på transportmarknaden skulle successivt avvecklas och ersättas med ekonomiska styrmedel som skulle säkerställa att trafikslagen konkurrerade med varandra på lika villkor och med priser som avspeglade de samhällsekonomiska kostnaderna (Sannerstedt 1979). Kostnadsansvaret fick en central roll. I och med propositionen fördes också ett tydligt samhällsekonomiskt styrperspektiv in i trafikpolitiken. När det gäller investeringar i fasta anläggningar, t.ex. väg och järnvägsinfrastruktur, saknades dock metoder för att omsätta tankesättet till konkreta prioriteringar. Grunden för den samhällsekonomiska bedömningen blev därför i högsta grad spekulativ:

”Vissa delar av planerna bör prioriteras framför andra. Det synes vid en schematisk bedömning härvid berättigat att utgå från att näringsfrämjande trafikinvesteringar i regel har hög samhällsekonomisk angelägenhetsgrad” (Prop. 1963:91)

Under de efterföljande åren utvecklades samhällsekonomiska metoder som var allt annat än schematiska.

Den samhällsekonomiska kalkylen gör entré

Den samhällsekonomiska kalkylens ursprung brukar härledas till USA och 1936 års "Flood control act". Modellen vidareutvecklades under 1950- och 60-talen och spelade stor roll för programbudgeteringen som var på modet under främst 60-talet (Parsons 1995). I slutet av 60-talet blev den samhällsekonomiska kalkylen på allvar ett centralt verktyg i svensk infrastrukturplanering i och med betänkandet Vägplan 70 (SOU 1969:56). Betänkandet innehöll en långsiktig investeringsplan för perioden 1970-1979 prioriterad utifrån huvudsakligen samhällsekonomisk kalkylmetodik:

"Utredningen har satt som sitt främsta mål att söka utveckla en planeringsmetodik där samhällsekonomiska kalkyler används såväl vid val av vägbyggnads- och vägunderhållsstandard för olika vägar som vid inbördes angelägenhetsgradering av vägbyggnadsprojekt och andra vägförbättrande åtgärder" (SOU 1969:56)

"Utredningen anser at den samhällsekonomiska lönsamheten i princip bör vara avgörande för utformningen av och rangordningen mellan olika väg- och gatubyggnadsprojekt" (ibid).

I utredning gavs en mycket positiv syn på möjligheterna att med samhällsekonomisk kalkyl kunna åstadkomma en rationell planeringsprocess. Det var ett utpräglat teknokratiskt synsätt som låg till grund när den samhällsekonomiska kalkylen introducerades i investeringsplaneringen. Utredningen var medveten om kalkylens brister i form av osäkra antaganden och förordade ett utvecklingsarbete på flera punkter (SOU 1969:56).

Värderingar lyfts fram

Ska vi asfaltera Sverige?

Den idealtyp som präglade investeringsplaneringens tillkomst var utan tvekan den teknokratiska. Under 70-talet förändrades dock förutsättningarna för investeringsplaneringen genom att infrastrukturens och transporternas negativa inverkan på miljö, hälsa och social rättvisa kom i förgrunden för samhällsdebatten. Inom samhällsplaneringen flyttade kommunerna fram sina positioner. Kommunsammanslagningarna under tidigare årtionden innebar att den kommunala förvaltningen utvidgades och bemannades med ny och mer specialiserad kompetens. Den starkt centraliserade planeringen fick kritik från kommunala företrädare som inte längre accepterade att passivt titta på när de statliga myndigheterna drog upp riktlinjerna för utvecklingen. Medan Vägverket tidigare planerade vägar åt tacksamma kommuner hade dessa nu egna planerare som gjorde anspråk på att vara med och bestämma (Pettersson 1988).

I mitten av 70-talet utökades samhällsplaneringen på många områden. Bland annat inleddes arbete med fysisk riksplanering, regional utvecklingsplanering och

utvidgad kommunal planering genom att en ny plan- och bygglag (PBL) antogs som tydligt markerade kommunernas centrala roll.

Samtidigt skedde en intellektuell förskjutning som innebar att den positivistiska vetenskapssyn som präglade de teknokratiska metoderna ifrågasattes. Inom planeringsteorin växte ett postmodernt synsätt fram som betonade subjektivitet och kontextens betydelse. Idéerna bildar grund för den idealtyp som betonar dialog och samverkan som viktiga verktyg för en rationellt investeringsplanering. Utifrån det kommunikativa synsättet är planeringen en fråga om värderingar och därför genuint politisk.

I den uppmärksammade boken ”Ska vi asfaltera Sverige” från 1971 framfördes skarp kritik mot den metodik som präglade 50- och 60-talens infrastrukturplanering. I boken konstaterade författarna att debatten om 60-talens stora planeringsutredningar mest hade handlat om rekommendationer och väldigt lite om hur utredningarna kommit fram till sina slutsatser. Metodiken ansågs nästan uteslutande vara en fråga för fackmän och den dominerande uppfattningen var att metodiken var värdemässigt neutral i den meningen att resultatet inte påverkades. I boken drev författarna tesen att så inte var fallet utan att valet av metodik i många fall var mer styrande än utredningens direktiv (Anell m.fl. 1971). De teknokratiska metoderna sågs inte som neutrala och samhällsekonomiska kalkylen som var paradgren i Vägplan 70 kritiserades av författarna (ibid). Istället lyfte de fram samverkan och samplanering som ledande principer för en ny planeringsmetodik (ibid).

Även i riksdag och regering vacklade stödet för den vägplanering som växt fram under 50- och 60-talen. Kommunikationsministern uttalade sig i början av 70-talet skeptiskt till de höga förväntningar på trafiktillväxten som presenterades i Vägplan 70 och ansåg att den samhällsekonomiska kalkylen visserligen kunde vara ett viktigt verktyg för planeringen men att den hade flera brister och var i stort behov av vidareutveckling. Bland annat ansåg ministern det vara orimligt att tidsvinster skulle få ett så stort genomslag för kalkylresultaten. Riksdagens trafikutskott instämde i kritiken (TU 1972:1). Samma år tillsattes Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen som fick till huvudsaklig uppgift att se över det förslag som lämnats i Vägplan 70 och föreslå riktlinjer för den fortsatta investeringsplaneringen. Värderingsfrågor fick betydligt större utrymme i 1970-talets transportpolitiska diskussion än vad som tidigare varit fallet, något som framkom tydligt i kommitténs betänkande:

”Allmänt gäller dock, vilket inte några aldrig så förfinade mätmetoder kan ersätta, att värderingsfrågorna alltid måste få den avgörande betydelsen för planeringsresultatet. Värderingen av olika effekters betydelse för planeringsresultatet och i sista hand samhällsutvecklingen kan sålunda förväntas skilja sig mellan olika individer och blir ytterst en fråga om politisk uppfattning” (SOU 1975:85)

Utvecklingen under 70-talet innebar inte att det grundläggande teknokratiska förhållningssättet försvann, men att det utmanades av influenser från den kommunikativa idealtypen som bidrog till tillkomsten av nya instrument och anpassningar av befintliga.

Kvalitativa metoder kompletterar

Att transportpolitiken skulle vila på samhällsekonomisk grund var som vi sett en viktig princip i 1963 års transportpolitiska proposition. Denna hållning accentuerades i de propositioner och betänkanden som presenterades under 70-talet. Samtidigt ifrågasattes den samhällsekonomiska kalkylen så som den använts i Vägplan 70. Kalkylmetodik avfärdades inte som instrument men en bredare analytisk ansats förespråkades som även vägde in kvalitativa aspekter som regionalpolitik och miljö (Prop 1977/78:10). Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen menade att det inte fanns någon klar gräns mellan kvalitativa och kvantitativa metoder. Båda metoderna behövdes för att kunna angripa planeringsproblemen utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv (SOU 1975:85). Exempel på effekter som bäst belystes med kvalitativ metod ansågs vara t.ex. regionalpolitik, sysselsättning, miljö och markanvändning (ibid).

Ett samhällsekonomiskt perspektiv i bedömningen av investeringar efterfrågades nu även i ökad utsträckning för järnvägen. För vissa sågs det samhällsekonomiska perspektivet som en möjlighet att stoppa den nedläggning av olönsamma banor som SJ företog utifrån företagsekonomiska grunder (Riksdagen protokoll 1976/77:42). Eftersom SJ var ett affärsdrivande verk som drevs utifrån företagsekonomiska principer las ansvaret för att göra samhällsekonomiska bedömningar av större järnvägsprojekt direkt på kommunikationsdepartementet (Prop 1978/79:99).

En skrift från Statskontoret vittnar om att det redan på 70-talet fanns en insikt om att ett ökat fokus på värderingar i viss utsträckning underminerade den teknokratiska idealtypen och öppnade upp för en mer förhandlingsinriktad planering:

”Den slutliga inplaceringen av vägobjekt i planen påverkas förutom av denna samhällsekonomiska bedömning av de än mer svårkvanifierbara bedömningar och värderingar som ligger bakom de önskemål som andra intressenter än vägverket – främst kommuner – ger uttryck för. Vi kan alltså säga att prioriteringarna avgörs i ett växelspel mellan kalkyler och förhandlingar” (Statskontoret 1977).

Trots att perioden präglades av en stark tilltro till rationella tankefigurer fanns således inslag av den realpolitiska idealtypen i investeringsplaneringen.

Från behov till perspektiv

Den behovsstyrda planering (jmf predict-and-provide) som tidigare dominerat utsattes under tidigt 70-tal för kritik. Istället efterfrågades en planering som bejakade värderingar och där olika utvecklingslinjer avseende samhällsutvecklingen beaktades. Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen utarbetade därför ett förslag till perspektivplanering:

”Med hänsyn till den nuvarande behovsinventeringens centrala roll har vi funnit skäl att föreslå en utvidgning av denna till att omfatta olika framtida inriktningar av väghållningen baserade på bl.a. skilda antaganden om

medelstilledning, efterfrågan och samhällsvärderingar. I stället för enbart en inventering erhålls då perspektivplaner som beskriver olika framtida förhållanden och inriktningar” (SOU 1975:85)

Perspektivplanerna skulle tas fram av Vägverket och ha en tidshorisont på 15 år. Kommitténs förslag innebar inte någon radikal omläggning av planeringsprocessen. Det grundläggande syftet var fortfarande att jämföra standarden på det befintliga vägnätet med standarden enligt uppställda mål (ibid). I grunden utgick kommittén från att målstandarderna kunde fastställas med stöd av kvantitativa metoder (ibid). Förslaget innebar dock en större öppning för osäkerheter och tydliggörande av värderingar i planeringen vilket betonade planering som en i grunden politisk process. Resonemanget antydde ett försök att anpassa den teknokratiska planeringen till det framväxande kommunikativa synsättet.

Förslaget föll i god jord hos regeringen som ansåg att en perspektivplanering kunde göra det möjligt att föra en mer aktiv diskussion om väghållningens mål och medel och öppna upp för en bättre koordinering mellan nationell, regional och lokal planering (Prop. 1977/78:10). Förutsättningarna för koordinering inom ramen för perspektivplaneringen ansågs ha förbättrats till följd av att samhällsplaneringen byggts ut med regional utvecklingsplanering, regional trafikplanering och fysisk riksplanering (Prop. 1977/78:10). Samordning mellan dessa planeringssystem ansågs synnerligen viktigt (ibid).

Decentraliserad planering, centraliserad samordning

Den planeringsmodell som etablerades under 50- och 60-talen var kraftigt centraliserad. Mycket lite utrymme fanns för påverkan från lokala aktörer. Länsstyrelserna försökte i viss mån tillvarata dessa intressen men i praktiken dominerades planeringen av de centrala statliga myndigheterna.

Inom ramen för perspektivplaneringen var tanken att kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att medverka skulle öka. Flera aktörer var dock kritiska till förslaget som inte levde upp till de långtgående krav på decentralisering som hade starkt fäste i samhällsdebatten under andra halvan av 70-talet. Mest kritiska var landstings- och kommunsektorn som menade att förslaget innebar att vägverket skulle bibehålla sitt dominerande inflytande över vägplaneringen. Detta kunde enligt kommunförbundets remissvar inte accepteras från kommunalt håll (Prop. 1977/78:10).

I 1979 års trafikpolitiska proposition betonades vikten av ett decentraliserat planeringssystem. För att uppnå en mer ändamålsenlig investeringsplanering framhövs behovet av samverkan mellan samhällets olika aktörer som var inblandade i transportplaneringen samt mellan transportplaneringen och annan samhällsplanering (Prop. 1978/79:99). För att komma till rätta med detta problem föreslog regeringen att den regionala planeringen skulle byggas ut och fördjupas. De försök med regional vägtrafikplanering som hade genomförts på försök 1972-1974 lyftes fram som framgångsrika och borde enligt regeringen utvecklas vidare.

”Den fullständiga regionala trafikplaneringen bör mynna ut i en samlad bedömning av behoven och ett på denna bedömning grundat förslag till åtgärder på trafikområdet i resp. län även utanför vägsektorn. Förslaget, som bör innehålla en prioriteringsordning, bör avse åtgärder under åtminstone närmaste femårsperiod och helst närmaste tioårsperiod” (Prop. 1978/79:99)

Den regionala planeringen ansågs skapa förutsättningar för bättre avvägningar även på central nivå. Propositionen la grunden till ett ökat regionalt inflytande över investeringsplaneringen.

Det blev snart tydligt att den utvidgade regionala planeringen också förutsatte en ökad styrning och samordning centralt. En intern utredningen på kommunikationsdepartementet undersökte möjligheterna att omvandla kommittén för den långsiktiga vägplaneringen till ett permanent planeringsråd. Enligt utredningen är det

”[...] angeläget att regeringen har tillgång till ett centralt organ som har kunskap och överblick inom trafiksektorn och som kan biträda regeringen i det omfattande arbete som följer med den angivna planeringsverksamheten” (DS 1976:3).

Den nya organisationen skulle ansvara för att utarbeta förslag till planeringsdirektiv, ta fram planeringsunderlag, sammanställa regionala planer samt utvärdera planeringsverksamheten (ibid). Flertalet remissinstanser såg positivt på förslaget. SJ och Vägverket däremot gjorde tummen ned. De menade att kommunikationsdepartementet själva borde ansvara för samordningen. Genom att placera en myndighet mellan trafikverken och kommunikationsdepartementet ansåg Vägverket att de inte längre kunde upprätthålla sitt nuvarande ansvar för planering och genomförande (ibid). Transportrådet inrättades trots Vägverkets kritik 1977

Den starka staten abdikerar

Infrastruktur, tillväxt och planeringsskepticism

De teknokratiska och kommunikativa synsätten satte prägel på planeringsprocessen fram till ungefär mitten av 80-talet. Under de följande decennierna kom dock andra synsätt att göra avtryck, inte minst det ekonomistiska.

Välfärdsstatens ekonomiska problem och tillväxtfrågor var under denna tid högt på den politiska agendan. Infrastrukturinvesteringar framhölls som tillväxtskapande genom att stärka det svenska näringslivets position på en allt mer internationellt konkurrensutsatt marknad. Näringslivet bidrog till att etablera denna diskurs. I rapporten ”Missing links” från 1984 argumenterade Round Table of Industrialist - ett nätverk av europeiska industriföretag som leddes av Volvochefen PG Gyllenhammar - för att omfattande investeringar i infrastrukturen

behövdes om den europeiska industrins konkurrenskraft skulle kunna bibehållas.³ Samtidigt var statens finanser under stark press och frågan om hur de för tillväxten så nödvändiga investeringarna skulle finansieras seglade upp som en central frågeställning.

Men det var inte bara ekonomiska utmaningar som präglade synen på infrastruktur och planering under 80- och 90-talen. Förändringens vindar blåste även över synen på statens roll och den statliga styrningen. Begreppet New Public Management (NPM) har i efterhand kommit att karakterisera det nya synsätt som etablerades och som inspirerade stora organisatoriska förändringar i den offentliga sektorn. Inom transportsektorn delades SJ upp i en myndighetsdel och en bolagsdel, entreprenader enligt beställar-utförarmodellen infördes på bred front, Arlandabanan genomfördes som PPP-projekt, mål- och resultatstyrning infördes som huvudprincip för myndighetsstyrning. Förändringarna bottnade i en ideologi som överensstämde med den ekonomistiska idealtypen.

De förändringar som skedde har även beskrivits på en mer övergripande samhällsideologisk nivå i termer av att en ny politisk kultur växte fram i Sverige, en kultur som innebar att tilltron till samhällets styrbarhet ifrågasattes (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005):

”Framför allt tycktes tilltron till möjligheten att genom centralt utformade strukturreformer och planering förändra samhället eller åtgärda viktiga samhällsproblem kraftigt ha försvagats. Självförtroendet hos de centrala politiska aktörerna hade ändrats [...] särskilt när det gällde möjligheten att med de styrmedel som stod den svenska staten till buds hantera olika samhällsproblem” (Rothstein och Vahlne Westerhäll 2005).

Utvecklingen innebar att den starka staten, såsom den definierades fram till 70-talet, på många sätt abdikerade. Den tilltro som tidigare funnits till att staten genom rationell planering kunde lösa samhällets problem urholkades alltmer. Tron på att utifrån rationella, vetenskapliga metoder komma fram till en objektiv plan ansågs inte längre möjlig. Det blev uppenbart att det inom planeringen fanns olika synsätt som pekade i olika riktning och planeringen uppfattades mer och mer som en kamp mellan olika intressen. Mer och mer kom planeringsprocessen att handla om hur olika särintressen skulle hanteras. Planeringens renodlat analytiska och teknokratiska roll kompletterades med tydliga inslag av förhandling och försök att genom organisatoriska förändringar skapa en incitamentsstruktur som skulle få aktörerna att agera på önskat sätt och i enlighet med politiska mål.

Ett flertal utredningar och propositioner brottades under 90-talet med frågan om investeringsplaneringens utveckling. Bristen på politiskt inflytande över planeringen uppmärksammades särskilt. Frågan var på många sätt logisk. Den stora maktkoncentration som det teknokratiska planeringssystemet placerade i myndigheternas händer sågs som ett problem utifrån den ekonomistiska idealtypen.

³ I rapporten betonades vikten av tre satsningar; EuroRoute – en tunnel mellan Frankrike och England;; Scanlink – utveckling av väg- och järnvägen mellan Skandinavien och norra Tyskland (inkl Öresundsförbindelsen); samt ett förslag till europeiskt nät av höghastighetståg.

Kamp om kalkylerna

I 1988 års trafikpolitiska proposition underströks det sedan länge omhuldade samhällsekonomiska perspektivet ytterligare genom att även järnvägen organiserades om utifrån samhällsekonomiska grunder (Prop. 1987/88:50). Hur det samhällsekonomiska synsättet skulle operationaliseras i den konkreta investeringsplaneringen var dock långt ifrån givet. Två falanger kunde urskiljas. För den ena falangen var det samhällsekonomiska perspektivet synonymt med användandet av den samhällsekonomiska kalkylen. För den andra var det samhällsekonomiska perspektivet ett betydligt bredare begrepp som lika mycket var en politisk bedömning som en teknisk, matematisk.

Ett replikskifte i tidskriften Ekonomisk debatt 1989-1990 illustrerar väl de olika ståndpunkterna. Trafikekonomer hävdade kritiskt att den samhällsekonomiska kalkylen inte fick genomslag i de slutliga prioriteringarna under planperioden för väginvesteringarna 1988-1997. Ekonomerna menade att cost-benefit-analysen även borde ligga till grund för att avgöra den totala summa pengar som borde avsättas för investeringar och drift och underhåll (Jansson och Nilsson 1989). Synsättet var utpräglat teknokratiskt. Dåvarande generaldirektören på Vägverket gick i svaromål. Han vände sig mot att det samhällsekonomiska synsättet kunde reduceras till den samhällsekonomiska kalkylen och menade att man i investeringsplaneringen inte kan bortse från fördelningsaspekter som kalkylerna inte förmådde att hantera (Örtendahl 1989). Den s.k. IF-utredningen uttryckte sig i kritiska ordalag om de teknokratiska tolkningen av kalkylernas roll i planeringen:

”Både vägverket och banverket söker göra ambitiösa samhällsekonomiska kalkyler. Dessa kalkyler vilar på kostnadsantaganden som ibland är ofrånkomligt mycket subjektiva och som därför ger kalkylen ett vilseledande intryck av objektivitet” (SOU 1990:86).

Den samhällsekonomiska kalkylens roll i planeringen kom att bli en diskussionsfråga under hela 90-talet. Behovet av att vidareutveckla kalkylmetodiken har varit ett återkommande tema i transportpolitiska propositioner (se t.ex. Prop. 1990/91:87, Prop. 1996/97:53). Grundtanken med samhällsekonomiska kalkyler som instrument i investeringsplaneringen har däremot inte ifrågasatts, trots att kritiken kvarstått även efter att sådant utvecklingsarbete skett. Diskussionen om den samhällsekonomiska kalkylens roll illustrerar den friktion som finns mellan olika synsätt i planeringen. Nedanstående citat från en av Vägverket beställd rapport utgör ett bra exempel:

”Det är ett stående inslag i den politiska beslutsprocessen att den framräknade prioriteringen bara i begränsad omfattning beaktas av politiska beslutsfattare. Med en hänvisning till olika argument – tillväxt, regional omfördelning, miljöaspekter och annat – eller utan några argument alls prioriterar man andra projekt än dem som har räknats fram med den inom verket etablerade metoden” (Jansson och Molander 2006)

Författarna anser att politiker som driver projekt vid sidan av den framräknade prioriteringsordningen bör avkrävas motivering för sådana avsteg från ordningen

(Jansson och Molander 2006). Citatet utgör ett exempel på resonemang som ligger långt ifrån särskilt det teknokratiska synsättet.

Det politiska inflytandet

Planeringsprocessens utformning fick åtskillig uppmärksamhet i slutet av 80- och början av 90-talet. Bl.a. riksdagens revisorer och Transportrådet genomförde granskningar av planeringsprocessen och konstaterade att det politiska inflytandet över processen behövde stärkas. Det politiska inflytande blev en central fråga som inte minst kom att drivas hårt av Trafikutskottet:

”Utskottet anser i likhet med riksdagens revisorer att riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen bör stärkas utan att någon detaljstyrning får ske. Det får inte överlåtas till de enskilda verken att själva fatta de övergripande besluten” (TU 1991/92:22).

Formuleringarna indikerar en förändring i synsättet på relationen mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna. Förvaltningen som tidigare betraktats som politikens förlängda arm beskrevs nu som en aktör med egna intressen som inte nödvändigtvis överensstämde med de politiska beslutsfattarnas. Trafikutskottet efterlyste en sätt att kontrollera planeringsprocessen utan att för den sakens skull hamna i en situation med långtgående detaljstyrning.

I den s.k. Tillväxtpropositionen som presenterades 1990 skisserades ett förslag till nytt planeringssystem som bl.a. betonade vikten av tydligare direktiv till myndigheterna och mer systematisk användning av utvärdering (Prop. 1990/91:87). Den borgerliga regering som tog över regeringsansvaret 1991 lanserade ett förslag till ny planeringsprocess som i stora delar byggde på tillväxtpropositionen. Dessutom föreslog regeringen att Transportrådet som tidigare ansvarat för bl.a. framtagande av prognosmaterial skulle läggas ner och att ansvaret för dessa uppgifter skulle föras över till regeringskansliet som därigenom skulle stärka kontrollen över myndigheterna (Prop. 1991/92:100). I båda propositionerna betonades att planeringen behövde bli mer inriktad på strategiska projekt. Nationellt viktiga stråk skulle pekats ut och förslagen till nationella investeringar skulle koncentreras till dessa. Styrningen av myndigheterna skulle stärkas främst genom tydligare planeringsdirektiv och bättre rutiner för uppföljning och utvärdering. Det var således utifrån mål- och resultatstyrningens principer som det politiska inflytandet skulle stärkas.

Riksdagens trafikutskott lät sig dock inte imponeras av regeringens förslag. Efter påstötningar återkom regeringen med ett reviderat förslag som innebar att regeringen i tidigt skede skulle lägga fram en proposition till riksdagen med förslag till övergripande riktlinjer för planeringens inriktning (Prop. 1992/93:176)⁴. Den tudelade planeringsprocessen i en inriktningsfas och en åtgärdsfas fick därmed en tydligare funktion än vad som tidigare varit fallet. Med detta lät sig riksdagen nöjas för den gången, men frågan om det politiska

⁴ Propositionen innehöll även drastiskt förslag om att Väg- och Banverket skulle bli avgiftsfinansierade. Detta satte dock riksdagens finansutskott stopp för i ett kritiskt utlåtande .

inflytandet fortsatte att engagera och kom att prägla diskussionen om investeringsplaneringen även framgent.

Förhandling som instrument

Det var inte bara på nationell nivå som tillväxtfrågor och strategiska infrastrukturprojekt var på agendan. Även inom kommuner, regioner och näringsliv fanns resonemang om investeringsprojekt som ansågs kritiska för den lokala och regionala tillväxten. Den kommunala nivån hade under 80-talet flyttat fram sina positioner inom det näringspolitiska området, ett politikområde som tidigare varit en utpräglad statlig angelägenhet. Strukturkriserna på 70- och början av 80-talen visade för drabbade kommuner att de själva måste engagera sig i näringslivsfrågorna vilket resulterade i en snabbt ökande kommunal aktivitet (Pierre 2001).

I tillväxtpropositionen lanserades en särskild satsning på strategiska projekt. Totalt 20 miljarder extra skulle satsas på infrastruktur under 90-talet. Pengarna skulle endast användas till strategiska satsningar och bara i projekt där även andra aktörer var beredda att bidra med pengar. Kravet på medfinansiering mildrades visserligen i den senare riksdagsbehandlingen (TU 1990/91:24 samt FiU 1990/91:4y) men innebar ändå att ett uttalat förhandlingsinstrument fördes in i infrastrukturplaneringen. En särskild delegation, den s.k. Delegationen för infrastrukturinvesteringar, fick i uppdrag att sköta förhandlingarna med berörda intressenter (Prop. 1990/91:87).

Förhandlingar var ett centralt inslag även i de storstadsinitiativ som spelade en dominerande roll i infrastrukturpolitiken på 90-talet. Dennis-överenskommelsen i Stockholm, Adelson i Göteborg och Hultström i Malmö la grunden för omfattande infrastruktursatsningar i storstadsregionerna även om genomförandet i Göteborg och Stockholm inte gick som på räls.

Såväl det särskilda infrastrukturanslaget som storstadsöverenskommelserna genomfördes i särskild ordning och utan direkt koppling till den formella investeringsplaneringen. I praktiken uppstod en situation med skilda beslutsarenor. Den förhandlingspräglade arenan hade starka inslag av den realpolitiska idealtypen, medan den gängse investeringsplaneringen i stor utsträckning förblev den teknokratiska idealtypen trogen.

Att styra med mål

Diskussionerna om trafikpolitik och investeringsplanering dominerades i mitten av 90-talet av den s.k. kommunikationskommitténs (KomKoms) arbete. KomKom tillkom 1994 genom ett beslut i Sveriges riksdag som fattades mot den sittande borgerliga regeringens vilja⁵. Den parlamentariska utredningen skulle utvärdera samt utarbeta en ny nationell plan för de svenska kommunikationerna (Melin 2000).

⁵ Beslutet möjliggjordes genom att Ny Demokrati, som vid denna tidpunkt befann sig i accelererande sönderfall, valde att rösta med oppositionen i vad som snarast framstod som en markering mot den borgerliga regeringen (Melin 2000)

Resonemangen om investeringsplaneringen kom i stor utsträckning att fokusera på mål- och resultatstyrningens principer. I den s.k. Verksledningspropositionen från 1987 betonades att styrningen skulle ändra karaktär. Regeringen skulle styra myndigheterna tydligare samtidigt som myndigheterna skulle få större friheter att själva besluta om hur verksamheten skulle organiseras och genomföras (SOU 2007:75). Regeringskansliets arbetsätt skulle i ökad utsträckning fokusera på uppföljningar och utvärderingar (ibid). Kommittén betonade också tydligare än vad som tidigare varit fallet behovet av uppföljning och utvärdering.

”Fortfarande saknas emellertid ett utvecklat system för en sektorsövergripande uppföljning, där uppföljning och utvärdering blir en viktig del i styrningen mot de transportpolitiska målen och principerna” (SOU 1997:35)

Myndigheternas årsredovisningar framställdes som de viktigaste dokumenten för återrapportering. Den nya myndigheten SIKA⁶ föreslogs få i uppgift att kontinuerligt följa upp effekter på de transportpolitiska målen (SOU 1997:35).

Regional planering på ny nivå

Regionaliseringsfrågan var högt på den politiska dagordningen i mitten av 1990-talet. Efter omfattande utredande påbörjades 1996 försök med regionala självstyrelseorgan i Skåne, Kalmar och på Gotland. Det svenska inträdet i EU 1995 medförde krav på anpassningar till en mer europeisk struktur med betydligt större självstyrande aktörer på regional nivå än vad som varit tradition i Sverige. Den regionala nivån hade också blivit alltmer engagerad i infrastrukturfrågor och på många håll drevs lobbykampanjer och egna utredningar för att föra fram regionalt prioriterade satsningar. På nationell nivå uppfattades detta som en på många sätt svår situation att förhålla sig till. Det framgår av skrivningarna i flera propositioner, bl.a. den inriktningspropositionen som baserades på KomKoms delbetänkande:

”Under arbetet med denna proposition har såväl regeringen som Kommunikationskommittén och trafikverken mottagit utredningar, skrivelser och opinionsyttringar rörande specifika frågor om transportinfrastrukturen i vissa regioner. Vidare har företrädare för olika regioner eller intressen uttalat sig för eller emot specifika projekt. Det är naturligt att lokala och regionala företrädare önskar få projekt genomförda som har stor lokal eller regional betydelse. Utgångspunkten för de anförda förslagen i propositionen är dock ett nationellt trafikpolitiskt perspektiv” (Prop. 1996/97:53)

Ett sätt att bemöta trycket från regionalt håll var att utöka det regionala inflytandet över planeringen. Ansvar för den regionala planeringen, som tidigare delats mellan Vägverket och länsstyrelserna, fick nu såväl bredare som fördjupad

⁶ 1993 bildades Delegationen för prognoser och (DPU) med ansvar för att utarbeta prognoser, planeringsmetoder och samhällsekonomiska bedömningar (Dir 1993:92). Dessa uppgifter hade tidigare skötts av VTI men flyttades i samband med att VTI fick en mer renodlad roll som forskningsinstitut. DPU övergick 1995 till myndighetsform då SIKA bildades

inriktning. De dåvarande regionala väghållningsplanerna och LTA-planerna ersattes med en trafikslagsövergripande länsplan som omfattade nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär. Länsstyrelserna fick i uppdrag att ansvara för framtagandet av planerna. I de län där försöken med regionala självstyrelseorgan pågick fick istället dessa ansvaret för den regionala planeringen. Även trafikverken skulle dock spela en roll genom att ansvara för underlagsmaterial med förslag på åtgärder till länsstyrelserna samt de regionala försökslänen. (Prop. 1996/97:53).

Den regionala planeringen präglades, mer än den nationella, av den kommunikativa idealtypen. Länsstyrelserna skulle ansvara för att planerna förankrades med bl.a. kommuner, landsting, trafikhuvudmän och trafikverk. Men även det ekonomistiska synsättet var påtagligt. Det betonades särskilt att den nya regionala planeringsprocessen kontinuerligt skulle följas upp och granskas av bl.a. SIKÅ. Dessutom fick trafikverken möjlighet att överklaga länsstyrelsernas och de regionala självstyrelseorganens beslut om de ansåg att planeringen väsentligt avvek från trafikpolitiska mål eller på annat sätt var olämpliga (ibid).

Nya lösningar sökes

Bortom NPM

1990-talet innebar en omvälvande tid för den offentliga sektorn i Sverige. New Public Management var den övergripande ideologi som styrde förändringsprocessernas inriktning. Detta kom som vi såg i föregående avsnitt att påverka även det sätt på vilket investeringsplaneringen utvecklades. De lösningar som förespråkades var ofta präglade av det ekonomistiska tankesättet, men även det realpolitiska. New Public Management innebar en mer fragmentiserad offentlig förvaltning och en investeringsplanering som sökte nya former genom bl.a. alternativ finansiering. Transportsystemet gick också in i en fas där fokus inte längre var att bygga ut systemet genom nya vägar och järnvägar, utan om att ta hand om det som fanns och se till att transportererna på det existerande systemet fungerade. Detta förändrade synsätt fick även genomslag i de instrument som styr de investeringsplaneringen, inte minst genom den s.k. fyrstegsprincipen.

En ptomkinkuliss?

2001 presenterade regeringen den proposition som angav inriktningen för planeringsperioden 2004-2015. I propositionen klargjordes bl.a. ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning för arbetet (Prop 2001/02:20). Baserat på propositionen utfärdade regeringen i mars 2002 direktiv till trafikverken, länsstyrelser och regionala organ som innebar att ett delvis nytt verktyg fördes in i planeringen – den s.k. fyrstegsprincipen. Fyrstegsprincipen var ett förhållningssätt till planering som ursprungligen utvecklades inom Vägverket men som i åtgärdsplaneringen lyftes fram av regeringen som generell princip som

skulle gälla såväl väg- som järnvägsåtgärder (SOU 2009:31, bilaga 3). Grundtanken var att premiera ett förhållningssätt till investeringsplaneringen som bröt mot den alltjämt förhärskande predict-and-provide-mentaliteten.

En utvärdering av fyrstegsprincipens tillämpning visade dock att den inte användes på det sätt som var avsett (SIKA 2005:11). Fyrstegsprincipen beskrevs som en ptomkukuliss som främst haft funktionen att ge intryck av att planeringen bedrevs förutsättningslöst. Bakom fasaden fanns få bevis för att principen spelat någon roll i det faktiska planeringsarbetet, vare sig inom Vägverket eller Banverket:

”Analysen av fyrstegsprincipens tillämpning i Vägverkets och Banverkets långsiktplanering tyder alltså på att fyrstegsprincipen främst har utgjort en fasad som syftar till att få infrastrukturplaneringen att framstå som mer sofistikerad än den i verkligheten är. Detta blir i alla händelser den ofrånkomliga följderna av att principen beskrivs på ett sätt – som ett instrument för att åstadkomma en förutsättningslös och allsidig planering – men tillämpas på ett annat sätt; nämligen på ett mycket förenklat, schablonartat och inskränkt sätt” (SIKA 2005:11)

Kritiken till trots kom fyrstegsprincipen att spela en allt viktigare roll i den fortsatta diskussionen om planeringssystemets utveckling. Inför investeringsplaneringen för perioden 2010–2021 var fyrstegsprincipen åter ett centralt inslag i planeringsdirektiven och i det förslag till nytt planeringssystem som Trafikverket lanserade i februari 2010 utgjorde principen en avgörande beståndsdel.

Inriktningsfas, åtgärdsfas, förskotteringsfas

Investeringsplaneringen var redan från de första planeringsomgångarna i praktiken indelad i två faser; en inriktningsfas och en åtgärdsvalsfas. Sedan tidigt 90-tal förtydligades denna indelning i och med att systemet med inriktningspropositioner infördes. Inriktningsfasen har syftat till att fastställa en total budgetram samt övergripande riktlinjer för planeringen. I fas två har de specifika åtgärdsvalen preciserats. Nationella åtgärdsplaner har fastställts av regeringen och regionala av länsstyrelser respektive regionala självstyrelse- eller samverkansorgan. Enligt modellen är beslutsfasen därefter avslutad och processen går över i genomförande. Medel för planernas genomförande avsätts i statens årliga budget.

Frågan är dock om inte den gängse beskrivningsmodellen i verkligheten missar en beslutsfas. Det har visat sig att anslagen till infrastrukturen sedan mitten av 90-talet inte har motsvarat planerna. I kombination med att påbörjade projekt blivit betydligt dyrare än beräknat har det inte funnits tillräckligt med medel för att genomföra planerna i dess helhet. I praktiken har beslutsprocessen fått en fas tre som handlar om vilka projekt i åtgärdsplanerna som faktiskt ska komma till utförande under planperioden. I denna fas har förskottering kommit att bli ett betydelsefullt instrument.

Förskottering infördes visserligen för vägobjekt redan 1988 (Prop. 1987/88:50). Förskottering sågs som ett instrument som endast skulle användas i särskilda fall, men som inte innebar någon förändring av den grundläggande ordningen för hur vägar och järnvägar finansierades. XXXX möjliggjordes förskotteringar även på järnvägsidan.

Förskottering framstår som ett verktyg tydligt präglad av den realpolitiska idealtypen. Att så skulle vara fallet har dock fram tills helt nyligen avvisats av såväl regeringen som trafikverken. Ett stående mantra har varit att det inte går att köpa sig före i den s.k. kön; beslutsprocessen kan inte påverkas. Förskottering beskrevs istället som ett rationellt inslag i särskilda fall där den kommunala planeringen av olika skäl förutsatte en tidigareläggning av nationella satsningar. I takt med att förskottering blev allt vanligare blev denna bild svår att upprätthålla. I mitten av 2000-talet tillsatte regeringen en utredning om den kommunala kompetensen som bland flera frågor även skulle se över förskotteringsinstrumentet. I direktiven till utredningen konstaterar regeringen för första gången att systemet med förskotteringar i praktiken inneburit att vissa kommuner betalar för att tidigarelägga investeringar, samtidigt som andra kommuner kan få sina projekt senarelagda. Systemet kunde enligt regeringen därför ifrågasättas (Dir 2006:47). Utredningen kom till samma slutsats och var mycket kritiskt till förskottering som fenomen, men ansåg inte att det var praktiskt möjligt att helt avskaffa systemet (SOU 2007:72)

Medfinansieringsinstrumentet

I den transportpolitiska proposition 2008 introduceras medfinansiering för första gången som ett formellt instrument i planeringsprocessen (Prop. 2008/09:35). Medfinansiering användes som vi sett redan på 1990-talet men då som ett verktyg som applicerades ad hoc och vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen. Nu blev medfinansiering ett formaliserat och mer permanent inslag i investeringsplaneringen. Under rubriken ”gemensamt ansvarstagande” utvecklade regeringen skälen för införandet av medfinansiering. Bl.a. angavs att medfinansiering kunde antas leda till en mer optimal utformning av investeringarna samt att de kunde genomföras när det passar i tiden med andra åtgärder (Prop. 2008/09:35). Det huvudsakliga skälet föreföll dock vara att öka den totala investeringsvolymen så att fler projekt kunde inrymmas i planerna än vad riksdagen hade avsatt medel för. I propositionen betonades att medfinansieringen var ett frivilligt instrument som inte skulle påverka prioriteringarna. Medfinansiering fick inte uppfattas som ett sätt att legitimera ett realpolitiskt, förhandlingsbaserat synsätt i planeringen:

”Medfinansiering i sig innebär inte att andra objekt missgynnas genom att exempelvis få senare byggstart. Samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt. Medfinansieringen ska inte heller medföra att anslagen till infrastrukturområdet minskar; utan att medfinansiering ska fungera som ett renodlat tillskott som gör det möjligt att göra fler åtgärder inom området” (Prop. 2008/09:35)

Trots regeringens argumentation är det svårt att bortse från att medfinansieringen hade drag av det realpolitiska synsättet då det på ett påtagligt sätt utgick från en planering baserad på förhandling. I diskussionen om medfinansiering fanns även inslag av ekonomistiskt präglade resonemang. Medfinansiering kunde enligt detta ses som ett sätt att tydliggöra aktörernas betalningsvilja och därigenom få ett kvitto på vad investeringen eller åtgärden var värd för olika särintressen. Då trafikverken skulle omsätta medfinansieringsinstrumentet i åtgärdsplaneringen försökte man utforma ett arbetssätt som bottnade i det teknokratiska synsätt som man är mest bekväm med. Medfinansieringen gjordes till föremål för beräkningar som skulle visa hur mycket av nyttan av en investering som var lokal, regional respektive nationell. Med dessa beräkningar som grund försökte man avdramatisera det realpolitiska inslaget (Banverket m.fl. 2008).

Nytt planeringssystem

I den s.k. Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) fick planeringssystemet stort utrymme. Utredningen intog en kritisk hållning till hur investeringsplaneringen fungerade. Systemet ansågs överlastat, byråkratiskt och alltför utdraget i tiden. Det föreföll ha svag legitimitet bland berörda aktörer samt ansågs kännetecknas av otydliga former för politiskt inflytandet (SOU 2009:31, sid 114). Utredningen tog fasta på en rapport från SIKÅ (SIKÅ 2008) som betonade att planeringsprocessen blivit en arena för konfliktlösning om bland annat resursfördelningen mellan trafikslag och regioner (SOU 2009:31, sid 114). Eftersom aktörerna enligt utredningen strävar efter att uppnå konsensus finns risk för att investeringsplaneringen resulterar negativa i kompromisslösningar (ibid, sid 114f).

Ett annat problem enligt utredningen är planeringsprocessens långa ledtider.

”En planeringsprocess som tar fyra år och som genomförs vart fjärde år bygger på helt andra premisser och svarar inte alls mot de förväntningar och krav som rimligen bör ställas på ett planeringssystem” (SOU 2009:31, sid 121)

Det politiska inflytandet behövde enligt utredningen få betydligt snabbare genomslag. Risken var annars att regeringen väljer att driva processer vid sidan av den ordinarie planeringsprocessen (SOU 2009:31, sid 117).

Utredning föreslog därför en ny planeringsansats som innebar omfattande reformering av planeringssystemet. Baserat på utredningens betänkande fick Trafikverket i uppdrag från regeringen att presentera ett förslag till nytt planeringssystem (N2009/7620/IR). De tankegångar som genomsyrar förslaget präglas av en syn på aktörerna som motiverade av allmänintresset. Uppdelningen mellan politik och administration är tydlig. Den avpolitiserade planeringen kommer bl.a. till uttryck i att Trafikverkets dominerande roll i planeringen ses som oproblematiserad. Det finns även tydliga kommunikativa inslag i förslaget. Samråd och samverkan är återkommande begrepp. Dialog, framför allt med den regionala nivån, framhålls som centrala delar i planeringssystemet. Förslaget till

nytt planeringssystem har inte präglats lika mycket av det ekonomistiska synsättet och inte alls av det realpolitiska. Utifrån ett ekonomistiskt perspektiv hade systemet behövt betydligt starkare inslag av kontroller.

Medfinansiering som i planeringsomgången 2010-2021 i stor utsträckning blev en arena för realpolitiken, framställs i förslaget till nytt planeringssystem snarare utifrån ett kommunikativt perspektiv. Betoningen ligger på gemensamma intressen och gemensamt ansvarstagande, snarare än förhandlingar.

Slutsatser

Tilltagande komplexitet

Detta PM har visat att det går att spåra en utveckling i vilken övergripande förvaltningspolitiska trender präglat det sätt på vilket investeringsplaneringen förändrat karaktär under de senaste 50-60 åren. Den långsiktiga planeringen växte fram i en tidsånda där förvaltningspolitiken var starkt präglad av en positivistisk kunskapssyn och en optimistisk tro på vetenskapens möjligheter att lösa samhällets problem. Samhället skulle styras rationellt på basis av vetenskapliga metoder. Det helt dominerande synsätt som präglade planeringsprocessen under 50- och 60-talen var det teknokratiska som på många sätt blivit stilbildande för processens utformning in i modern tid. Förändringar har skett inkrementellt. Nya idéer och synsätt har inneburit att nya instrument tillförts och att befintliga instrument anpassats, men utan drastiska förändringar av den grundläggande idé som hela tiden varit investeringsplaneringens kärna – att på rationell, vetenskaplig grund avgöra vilka åtgärder som bäst uppnår transportpolitiska mål.

Under 70-talet skedde en intellektuell förskjutning som innebar att de positivistiska grundantagandena ifrågasattes. Idéer spirade som menade att verkligheten är en social konstruktion snarare än en objektiv sanning. Investeringsplaneringen tillförs instrument med inslag av den kommunikativa idealtypen där värderingar och subjektiva bedömningar får ökad uppmärksamhet. De teknokratiska metoderna spelade även fortsättningsvis en dominerande roll men kompletterades med bredare analytiska perspektiv och involverade flera aktörer i planeringen inte minst på lokal och regional nivå.

Tilltron till den rationella planeringen som samhällsförbättrande metod sviktade under 80-talet när det uppfattades att staten, trots enorma resurser, inte förmådde lösa många av samhällets problem. Den rationalistiska politiska kulturen ersattes av New Public Management. Planeringsaktörerna betraktades i ökad utsträckning som nyttomaximerande särintressen. Den teknokratiska idealtypen ifrågasattes men utan att några egentliga analytiska alternativ presenterades och det ekonomistiska synsättets betoning på uppdelning av politik och administration möjliggjorde för myndigheterna att arbeta vidare utifrån teknokratisk metodik. Nya organisatoriska lösningar infördes, i synnerhet baserade på mål- och resultatstyrningens principer. Den allmänna planeringsskepticismen medförde att flera betydelsefulla beslutsprocesser drevs vid sidan av den ordinarie

investeringsplaneringen på en arena som utgick från mer realpolitiska utgångspunkter.

Utvecklingen har inneburit en tilltagande komplexitet. Investeringsplaneringen präglas idag av instrument som bär på värderingar från de olika idealtyperna och som inte alltid enkelt kan jämkas samman.

Olika rationaliteter

Utvecklingen av planeringssystemet har inneburit att olika synsätt idag finns representerade bland organisationer och individer. Vissa aktörer tenderar att präglas mer av vissa synsätt än andra. Bakgrund i form av utbildning och organisatorisk hemvist kan påverka vilket synsätt som faller naturligast. De idealtyper som använts genomgående i denna analys har syftat till att renodla dessa egenskaper för att på så sätt synliggöra att aktörerna faktiskt har olika sätt att se på investeringsplaneringen och att detta påverkar deras agerande. Idealtyperna visar att det finns olika slags "rationaliteter" i synen på investeringsplaneringen.

Teknokraten fäster stor vikt vid de prognoser och kalkyler som tas fram i planeringsarbetet och är måna om att utveckla metodiken för att ytterligare förfina beslutsunderlagets kvalitet. Kommunikatören bortser inte från det teknokratiska underlaget men fäster större vikt vid den mer dialogbaserade planering som sker i mötet mellan politiker och planerare på främst lokal och regional nivå. För ekonomisten är de olika planeringsaktörerna först och främst representanter för olika särintressen som verkar för mer resurser till sitt favoriserade trafikslag, sin region eller sitt specifikt projekt, och därför behöver styras med rätt incitament. Realpolitikern låter sig inte styras av teknokratiskt framräknade underlag som ändå antas bestå av betydande osäkerheter. Att veta vad som ska göras är inte problemet för realpolitikern, utan att få det utfört.

Dessa olika synsätt kan mycket väl fungera kompletterande men kan också innebära konflikter. Den kanske största friktionen finns mellan dem som tror på en renodlat teknokratisk planering som är objektiv och värderingsfri och de som anser att processen bör vara en realpolitisk uppgörelse.

En fråga om legitimitet

Planering som fenomen har växt fram som ett förhållningssätt som syftat till att motverka utpräglat realpolitiskt beslutsfattande, där investeringsbeslut fattas på basis av makt eller utifrån intuitivt baserade positioner och utan vetenskapligt underbyggt beslutsunderlag. Det är det teknokratiska synsättet som etablerat bilden av planeringsprocessen som en rationell, objektiv och teknisk process. Processens legitimitet byggdes upp på tilltron till de teknokratiska metodernas möjlighet att föreslå de utifrån ett nationellt allmänintresse mest lämpliga åtgärderna.

Sedan 70-talet har denna legitimitetsgrund periodvis urholkats då det dels blivit uppenbart att metoderna präglas av betydande brister och osäkerheter, dels

visat sig att de ofta används som brickor i ett realpolitiskt spel där metoderna inte är så neutrala och objektiva som de utgör sig för att vara. De teknokratiska metoderna riggas, medvetet eller omedvetet, på ett sätt som producerar ”önskvärda” resultat (jmf Flyvbjerg m.fl.).

Utifrån den teknokratiska idealtypen som grund har investeringsplaneringen utvecklats inkrementellt genom förhållandevis små förändringar. Dessa justeringar av processen har syftat till att upprätthålla investeringsplaneringens legitimitet genom att inkorporera kommunikativa och ekonomistiska synsätt. Detta har skett dels genom att nya instrument har tillförts processen, dels genom att existerande instrument tolkats och beskrivits på delvis nya sätt. Den kommunikativa idealtypen har betonat en planeringsprocess präglad av samråd och konsensuspräglad dialog. Dessa instrument har sedan 70-talet kommit att spela en central roll i planeringen, men har inte blivit en ny dominerande legitimitetsbas för investeringsplaneringen. En orsak kan vara att dialoger ofta präglas mer av realpolitisk positionering än av förutsättningslösa och konsensuspräglade resonemang som syftar till att hitta rationella lösningar utifrån ett allmänintresse.

Referenser

Vetenskaplig litteratur

- Anell, Lars, Hedborg, Anna, Ingelstam, Lars och Lönnroth, Måns, 1971. *Ska vi asfaltera Sverige? Om myt och metod i trafikpolitiken*. Stockholm: Bokförlaget PAN/Nordstedts.
- Banister, 2002. *Transport planning*. (KOLLA)
- Campbell, Scott och Fainstein, Susan S. (red) 2003. *Readings in Planning Theory*. Malden, Oxford och Carlton: Blackwell Publishing.
- Christensen, Tom och Laegreid, 2000.. (KOLLA).
- Fischer, Frank, 2007. "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments", I Fisher, Frank, Miller, Gerald J., och Sidney, Mara s (red), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, London och New York: CRC Press.
- Habeeb, 1988... (KOLLA)
- Jansson och Molander, 2006 (KOLLA)
- Jansson och Nilsson, 1989 (KOLLA)
- Kågesson, Per, 2009. *Vilken framtid har bilen? En analys av vägtrafiken*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lundquist, Lennart, 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Melin, Carl, (KOLLA)
- Niskanen, William, 1971. *Bureaucracy and Representative Government*.
- Parsons, Wayne, 1995. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Peters, B. Guy, 2001. *Governing...*(KOLLA)
- Pettersson, Ove, 1988. *Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturovandling inom svenskt vägväsende 1885-1985*. Uppsala.
- Pierre, Jon, 2001, "Decentralisering" i Rothstein, Bo (red), *Politik som organisation. Förvaltningens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon och Sundström, Göran, 2009 (KOLLA)
- Rothstein, Bo och Vahlne Westerhäll, Lotta (red), 2005. *Bortom den starka statens politik?*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sannerstedt, Anders, 1979. *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund: Studentlitteratur.
- Teorell, Jan och Svensson, Thomas, 2007. *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber. (KOLLA)
- Örtendahl 1989 (KOLLA)

Offentliga dokument

- Banverket m.fl. 2008. PM – Finansiell samverkan.

- Dir K 1992/93:92. *Delegation för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn.*
- DS K 1976:3. *Förslag till organisation av en trafikplaneringsmyndighet.*
- DS K 1985:4. *Investeringsplanering inom transportsektorn.*
- N2009/7620/IR. *Uppdrag att lämna förslag till ett nytt planeringssystem för transportinfrastrukturen.*
- Prop. 1963:191. *Angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m.m.*
- Prop. 1977/78:10. *Om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor.*
- Prop. 1978/79:99. *Om en ny trafikpolitik.*
- Prop. 1986/87:100, bilaga. 8. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88*
- Prop. 1987/88:50. *Om trafikpolitiken inför 1990-talet.*
- Prop. 1989/90-88. *Om vissa näringspolitiska frågor.*
- Prop. 1990/91:87. *Näringspolitik för tillväxt.*
- Prop. 1992/93:176. *Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*
- Prop. 1996/97:53. *Infrastrukturinriktning för framtida transporter.*
- Prop. 1997/98:56. *Transportpolitik för en hållbar utveckling.*
- Prop. 2001/02:20. *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.*
- Prop. 2008/09:35. *Framtidens transporter.*
- Riksdagen 2003/04:URD4. *Trafikutskottet – Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie.*
- SOU 1958:1. *Vägplan för Sverige.*
- SOU 1969:56. *Vägplan 1970.*
- SOU 1975:85. *Vägplanering.*
- SOU 1990:86. *IF-utredningen.*
- SOU 1996:26. *Ny kurs i trafikpolitiken.*
- SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken.*
- SOU 2007:72. *Kommunal kompetens i utveckling.*
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2009:31. *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.*
- SIKA, 2005. *Fyrstegsprincipen som Ptomkinkuliss.*
- SIKA, 2008. *En planeringsprocess för innovation och förnyelse i transportsystemet.*
- Statskontoret, 1977. *Om planering vid statliga myndigheter. Metoder. Organisation. Erfarenheter. Synpunkter.* Stockholm: LiberFörlag/Allmänna Förlaget.
- TU 1977/78:10. *Med anledning av propositionen 1977/78:10 om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor jämte motioner.*
- TU 1985/86:13. *Om anslag till Vägväsende m.m.*
- TU 1990/91:24. *Trafikens infrastruktur.*
- Vägverket, 1998. *Utvärdering av planeringsprocessen vid framtagandet av Ntionell Plan för Vägtransportsystemet 1998-2007.*