

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



FORORD

Denne oppgaven er avslutningen på masterstudiet By-og regionalplanlegging. Oppgaven er skrevet våren 2012 og i omfang skal den tilsvare 30 studiepoeng. Oppgaven er skrevet med støtte fra Statens vegvesen, veileder i Statens vegvesen har vært Gunnar Ridderström ved samfunnsseksjonen region sør. Veileder ved UMB har vært August Røsnes ved institutt for landskapsarkitektur og planlegging. Oppgaven ble gitt fra Statens vegvesen til UMB som forslag til mastergradsoppgave våren 2011. Problemstillingen er utviklet i samråd med begge veilederne. Takk til veilederne for konkrete tilbakemeldinger underveis.

Ås, 15. mai 2012

Jon Øyvind Reme

FORORD	s.1
SAMMENDRAG.....	s. 2
SUMMARY.....	s. 3

SAMMENDRAG

Denne masteroppgaven handler om Konseptvalg utredninger (KVU). KVU er Statens utredning og skal gjennomføres for alle prosjekter med kostnadsramme på over 750 millioner kroner i alle statlige sektorer unntatt helsesektoren og oljesektoren. I denne oppgaven er det Statens vegvesens KVU som står i fokus.

Problemstillingen er ” *Hvilke utfordringer som ikke lar seg håndtere i planlegging etter PBL, skal KVU løse* ” Problemstillingen besvares teoretisk.

Metoden for oppgaven er et kvalitativt litteraturstudium. Ved å formulere påstander ut fra passende teori, og diskutere disse opp mot KVU, vil KVU som metode bli belyst.

De tre påstandene som diskuteres er.

- Forutsatt at KVU er en rasjonell metode, hvordan står den seg mot Lindbloms kritikk av rasjonell planlegging?
- KVU som læreprosess?
- Bruk av kvalitativ informasjon i det overordnede strategidokumentet.

På bakgrunn av innholdet i oppgaven og drøftingen av påstander er disse de viktigste utfordringene KVU skal løse.

- Gi regjeringen økt styring i valg av konsepter.
- Gi et faglig beslutningsunderlag som viser flere troverdige konsepter med effekter av alle relevante virkninger.
- Hindrer at initiativtakere med skjulte motiver får gjennomført dårlig prosjekter som ikke er til samfunnets beste.
- Bidrar til bedre økonomistyring.
- Har stor fokus på å avdekke samfunnets behov og hvordan få maksimert nytten av tiltak.

SUMMARY

The topic for this masterthesis is concept assesment in big infrastructure projects. The thesis is limited to projects under the direction of the Norwegian Public Roads Administration.

Concept assesment is required for all projects with cost estimates over 750 mill kr. The only exeptions from the requirement of concept assesment is projects in the health sector and in the oil sector.

The main research question this thesis tries to answer is: *Which problems, that the plan and building legislation aren`t able to handle, can the concept assesment solve?*

The method for this thesis is a qualitative litteraturestudy. By formulating research questions from applicable litterature and discussing these questions, concept assesment as a method will be clarified.

The three researsch questions that will help me answer the main research question are:

- How does concept assesment as a rational method stand against Lindbloms critique of the rational method?
- Concept assesment as a learningprocess?
- How is qualitative information applied in the stratgy document in the concept assesments?

Based on the research questions and the thesis in general, the main problems concept assesment solve are the following:

- Gives the government more control over the choice of different concepts.
- Gives the government a proffesionally based foundation which includes several realistic concepts and all relevant effects of the project.
- Stops bad projects with hidden agendas.
- Contribute to better control over the governmental funds.
- Pays allot of attention to the communitys needs, and how to maximise the effect of public projects.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	s.6
1.2 Problemstilling.....	s. 6
1.3 Metode.....	s. 7

2 GENERELT OM KVVU

2.1 Bakgrunnen for KVVU.....	s. 8
2.2 Prosess, innhold	s. 10
2.2.1 KVVU Prosessen.....	s.10
2.2.2 KVVU Innhold.....	s. 11
2.2.3 KVVUens arbeidsprosesser.....	s. 14
2.3 KVVU vs. PBL.....	s. 17
2.4 KVVU`s rolle i NTP.....	s. 17

3 TEORI

3.1 Klarhet og sammenheng mellom mål og midler.....	s.19
3.2 Strategisk planlegging som læreprosess.....	s. 23
3.3 Norsk forskning på tidligfasen i prosjekter.....	s.29
3.4 Kvalitativ informasjon og misforståelser som beslutningsunderlag i prosjekter.....	s. 33

4 DRØFTING

4.1 Sammenheng mellom mål og midler i KVVU?.....	s. 40
4.2 Bruk av kvalitativ informasjon i det overordnede strategidokumentet.....	s. 47
4.3 KVVU som læreprosess?.....	s. 55
4.4 KVVU mellom fag og politikk?.....	s. 56
4.4 Konklusjon.....	s. 60

Figur og bildeliste.....	s. 63
Tabelliste.....	s. 63
Kilder.....	s. 63

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Konseptvalgutredning som metode innen planlegging er relativt nytt. I nasjonal transportplan 2010-2019 var det totalt 8 prosjekter som hadde vært gjennom en KVVU. I nasjonal transportplan 2014-2023 vil det på stamnettet være krav om KVVU for bypakker og alle prosjekter over utløsende beløp (i dag 750mill.kr.) Hovedregelen er at det skal være gjennomført en KVVU før prosjektet kan omtales i siste seksårsperiode av NTP (NTP 2010-2019).

Den økte oppmerksomheten rundt samordnet areal og transportplanlegging, krever at planleggere tilegner seg kunnskap som før var utenfor deres fagområde. Det er også bred enighet om at god arealplanlegging forutsetter koordinering med transportplanlegging.

Ved innfasningen av KVVU har det dukket opp utfordringer, spesielt i skjæringspunktene mellom lokal politikk og statens ønske om helhetlig planlegging. Hvordan KVVU bidrar til å løse utfordringer det ”gamle” systemet ikke klarte, danner utgangspunktet for denne oppgaven.

1.2 Problemstilling

”Hvilke utfordringer som ikke lar seg håndtere i planlegging etter PBL, skal KVVU løse?”

Problemstillingen lyder ”skal løse”. Om KVVU faktisk løser de utfordringene den var tiltenkt blir ikke undersøkt, selv om oppgaven også har innslag av empiriske studier av KVVU.

Problemstillingen vil hovedsaklig bli besvart utfra et teoretisk perspektiv.

KVVU gjennomføres i alle statlige områder unntatt oljesektoren og helsesektoren. I oppgaven avgrenses KVVU til Statens Vegvesens KVVUer. Majoriteten av KVVUer som blir utført, blir utført av SVV.

For utenforstående er KVVU utfordrende å plassere i forhold til de mer etablerte planleggingsinstrumentene vi har i PBL. Målet med denne oppgaven er å skape en forståelse av hva en KVVU er og hva den skal gjøre.

1.3 Metode

Metoden for denne oppgaven er et kvalitativt litteraturstudium. Første del av studiet var å gjennomgå litteratur om KVU. Andre del var å finne passende teori å drøfte KVU ut i fra. Tredje del var å undersøke påstander basert på teoretiske bidrag opp mot KVU. Funnene fra drøftingen leder til en besvarelse av problemstillingen. Under en figur av forskningsdesignet.

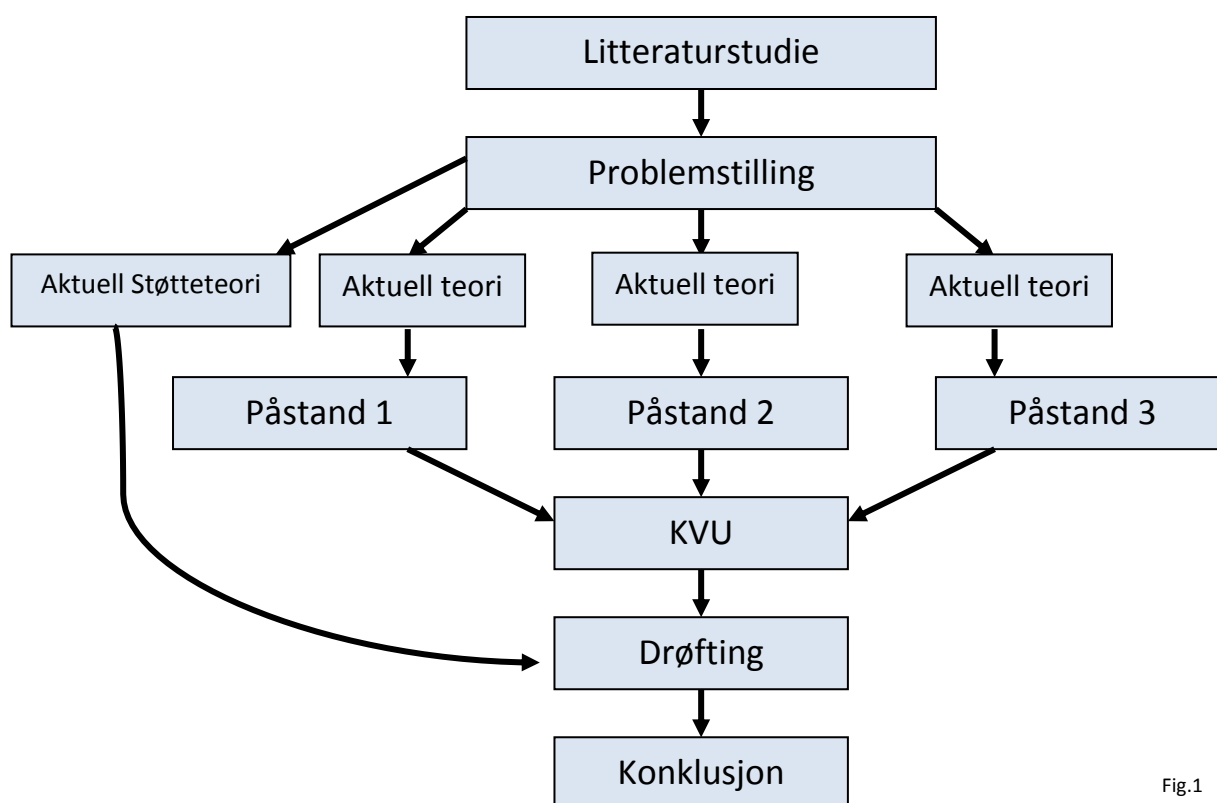


Fig.1

De teoretiske bidragene som danner den teoretiske plattformen problemstillingen, har forskjellige innfallsvinkler mot KVU. De ulike vinklingene gir et bredt grunnlag for å kunne svare på problemstillingen. Teoribidragene som er benyttet er både internasjonale klassikere innenfor planteorien, og nyere forskning som går mer direkte på KVU som metode. Under arbeidet med oppgaven ble det tatt inn støtteteori som det ikke ble formulert påstander fra.

2 GENERELT OM KVVU

2.1 Bakgrunnen for KVVU

Konseptvalgutredninger og den eksterne kvalitetssikringen, som vi opererer med i dag, har røtter som går tilbake til 1997. Det var regjeringen Bondevik I, som høsten 1997 startet et prosjekt for å se nærmere på Statens investeringer (Gul bok 1999). Prosjektgruppen gikk gjennom statens rutiner og system for planlegging, styring og utarbeidelse av store prosjekter i de mest aktuelle departementene (Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Arbeids og administrasjonsdepartementet). Det ble også utført en studie av 11 konkrete prosjekter i de nevnte etatene.

I februar 1999 kom sluttrapporten. Den var tydelig. Resultatene fra gjennomgangen av de 11 utvalgte prosjektene viste at de utilfredsstillende prosjektresultatene svært ofte skyldtes at det var lagt for lite arbeid i de tidlige fasene av prosjektene. Arbeidsgruppen kom fram til konkrete forslag for å forbedre styringen i de offentlige prosjektene (Gul bok 2000).

- Det bør foretas usikkerhetsanalyser i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper.
- Det bør stilles krav om konsekvent inndeling i prosjektfaser.
- Det bør ikke søkes om bevilgning fra Stortinget før fullført forprosjekt.
- Investeringene bør i større grad forankres i overordnede målsettinger.
- Det bør legges mer vekt på vurderingen av behov og alternativer.

Samme år fulgte Bondevik regjeringen I opp det påbegynte arbeidet i Statsbudsjettet. Regjeringen mente at det var et klart behov for bedre styring med statlige investeringer. Regjeringen nevner flere tiltak som bør iverksettes (Gul bok 2000)

- Statens apparat for prosjektstyring må profesjonaliseres.
- Organisatoriske tilpassninger må gjennomføres.
- Kompetanseoppbygging.
- Regelendringer.

Fra 01.01. 2000 innførte Regjeringen krav om ekstern kvalitetssikring av prosjekter over 500 millioner kr (p.t. 750 millioner kr.) før prosjektet legges fram for Stortinget. Prosjekter under Statens direkte økonomiske engasjemet, ble ikke tatt med i den nye kvalitetssikringsordningen.

I juni 2000 inngikk Finansdepartementet en rammeavtale med fire konsulentselskaper om ekstern kvalitetssikring. Den eksterne kvalitetssikringen skal avgi en rapport som gir en anbefalt kostnadsramme, avsetning for usikkerhet og anbefalinger om organisering og styring av det aktuelle prosjektet (Gul bok 2000).

Kvalitetssikringen skal gjennomføres før prosjektet blir lagt fram for Stortinget for godkjenning og før det blir bevilget midler til prosjektet.

I Gul bok for 2005 blir ordningen omtalt som totalt sett vellykket, men det blir påpekt at den er utilstrekkelig når det gjelder å sikre at prosjektkonseptene svarer til de aktuelle samfunnsmessige behovene, og at valgt prosjekt inneholder de beste løsningene for å dekke disse behovene. Når prosjektene kvalitetssikres er konseptvalget allerede tatt og mange alternativer er ikke med i dokumentene som skal kvalitetssikres (Gul Bok 2005).

Videre i Gul bok 2005 slås det fast det at konseptvalget er den viktigste beslutningen for prosjektet og for staten som eier av prosjektet. Et godt styringsgrunnlag og realistiske rammer, har liten betydning hvis konseptvalget i prosjektene er tatt på utilfredsstillende grunnlag. For å styrke konseptvalgene endres nå kvalitetssikringsordningen fra ett kvalitetssikringspunkt, til to kvalitetssikringspunkt. Det er dette systemet vi har i dag, KS1 som er kvalitetssikring av konseptvalget, og KS2 som er kvalitetssikring av styringsunderlag, kostnadsoverslag og usikkerhetsanalyse av valgt prosjektalternativ. I juni 2005 ble det inngått en rammeavtale mellom Finansdepartementet og 5 konsulent-/forskningstilbydere om kvalitetssikring som dekker innholdet i KS1 og KS2 (Gul Bok 2005). Denne avtalen ble fornyet i 2010 (Rammeavtalen 2010)

2.2 Prosess, innhold

2.2.1 KVVU Prosessen

Det som skiller KVVU fra andre metoder innen planlegging er spesielt to momenter. Det ene er at den ikke er hjemlet i lov. Det formelle avtalegrunnlaget for KVVU er avledet fra rammeavtalen mellom FIN og de ulike konsulentselskapene (Fremtidens Byer, Sandvika, presentasjon SD ved Bent E. Skogen 2011). Det andre momentet som skiller KVVU fra andre former for planlegging er at målet er mer rettet mot konsekvenser av ulike konsepter og sammenligningen av disse, i motsetning til tradisjonell planlegging der metoden og prosessen er stort sett rettet mot ett enkelt prosjekt.

KVVU innenfor veiplanlegging er i hovedsak et samspill mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Statens vegvesen har på sin side kontakt med berørte parter i det aktuelle KVVU arbeidet, aktuelle parter er ofte kommuner, fylker, interesseorganisasjoner, næringsliv, politikere og andre berørte parter.

I brev fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet og Jernbaneverket datert 23.04.2010 (Brev SD 2010) fastlegger SD følgende rutiner for utforming av KVVU i samferdselssektoren.

1. Ansvarlig etat sender SD og FIN forespørsel om behov for KS1.
2. SD utformer et oppdragsbrev for utforming av KVVU.
3. Ansvarlig etat utarbeider forslag til prosjektbeskrivelse for KVVU.
4. Eventuell befarings med berørte departementer.
5. På bakgrunn av forslag til prosjektbeskrivelse og eventuell befarings fastlegger SD mandat for KVVU.
6. Ansvarlig etat utarbeider KVVU og sender endelig KVVU til SD.
7. SD sender KVVU til KS1. Ansvarlig etat sender KVVU på lokal høring.
8. Ansvarlig etat systematiserer og kommenterer høringsuttalelser som sendes til SD.

Etter dette sendes KVVU rapporten, rapporten fra KS1 og høringsuttalelsene til SD, som på bakgrunn av dette lager et regjeringsnotat. Regjeringen velger om man skal gå videre med ett konsept, flere konsepter, utrede saken på nytt eller eventuelt utsette prosjektet. Hvis prosjektet

blir vedtatt går prosjektet videre for planlegging etter PBL, med tilhørende kommunedelplan og tilhørende KU, deretter reguleringsplan før det skal gjennomgå KS2. Under følger en figur som i grove trekk illustrerer en fullendt KVU prosess.

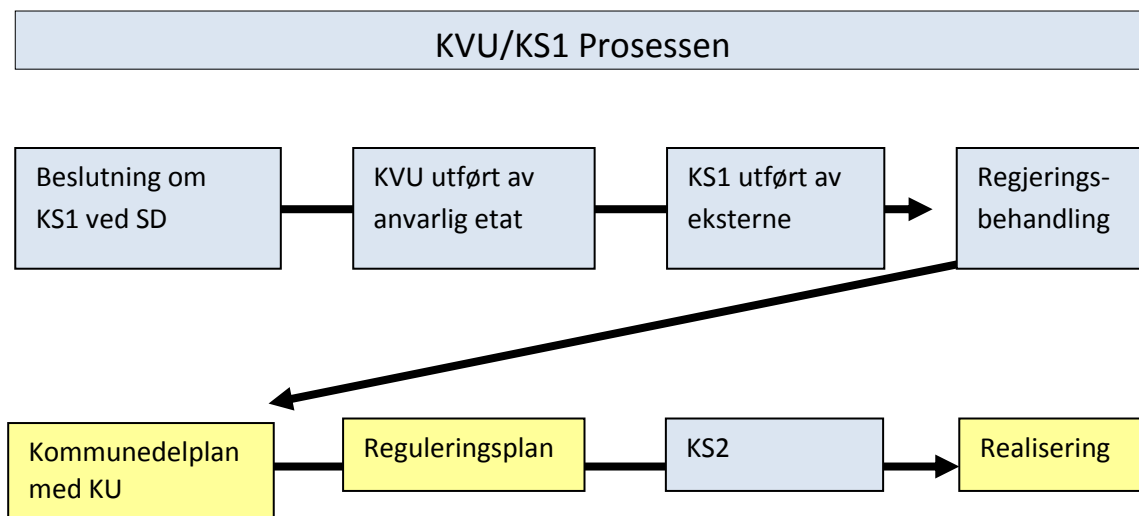


Fig.2 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren, 2006)

2.2.2 KVU Innhold

KVU skal bygges opp i seks hoveddeler, disse delene eller hoveddokumentene som de også kalles skal følge hverandre i en logisk sekvens (Rammeavtale Fin 2010).

1. Behovsanalyse
2. Strategikapittel
3. Overordnede krav
4. Mulighetsstudie
5. Alternativanalyse
6. Føringer for forprosjektfasen

Disse seks hoveddelene er beskrevet i rammeavtalen mellom FIN og de eksterne konsultentselskapene . I rammeavtalen er det gitt krav om innholdet i de seks hoveddokumentene. Nedenfor er det gjengitt utdrag fra rammeavtalen mellom Finansdepartementet og de eksterne konsulentene.

Behovsanalysen

Behovsanalysen skal inneholde en en kartlegging av interessenter/aktører i en interessentanalyse. Anbyder skal foreta en og vurdering av hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov.

Strategikapitlet

Strategikapitlet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

-For samfunnet : Samfunns mål.

-For brukerne: Effektmål.

Målene må være prosjektspesifikke. De må utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket.

Det overordnede kravkapitlet

Det overordnede kravkapitlet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen. Det er tale om to typer krav:

-Krav som utledes av samfunns- og effektmålene.

-Ikke- prosjektspesifikke samfunns mål.

Kravkapitlet skal være fokusert mot effekter og funksjoner.

Mulighetsstudien

Anbyder skal vurdere prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet, og spesielt gjøre en bedømmelse av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivarettatt.

Alternativanalysen

Alternativanalysen skal med bakgrunn i de foregående kapitler og i særdeleshet det identifiserte mulighetsrommet, skal det foreligge en alternativanalyse som skal inneholde Nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer.

For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansieringsplan, herunder tilpasning til forventede budsjetttrammer.

*Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse.
Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene.*

Føringer for forprosjektfasen

Anbyder skal vurdere gjennomføringsstrategien for det (de) anbefalte alternativ(er). Det skal gis tilråding om hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative nivå.

Senest ved etableringen av forprosjektet skal det være utarbeidet et sentralt styringsdokument.

Det viktigste dokumentet som styrer utformingen av KVU er utvilsomt rammeavtalen mellom de eksterne konsulentene og Finansdepartementet. Men det er flere dokumenter som styrer og gir retningslinjer hvordan KVU skal gjennomføres. Utredningsinstruksen, og veileder i samfunnsøkonomiske analyser er også viktige dokumenter for hvordan KVU skal gjennomføres.

Utredningsinstruksen (2007) gir klare retningslinjer hvordan konsekvenser skal utredes, hvordan saker skal forelegges og hvordan høringsprosessen skal foregå. Instruksen gjelder for offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til stortinget.

Instruksen kan kun fravikes i spesielle tilfeller og beslutningen om fravikelse må fattes av statsråden i gjeldende fagdepartement. (Utredningsinstruksen 2007)

”Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.”

(Utredningsinstruksen 2007)

Finansdepartementet har hele veien vært tungt involvert i utarbeidelsen av KS ordningen. En av hovedgrunnene til at ordningen ble opprettet er at staten skal få bedre økonomistyring på store investeringsprosjekter. Det ligger i rammeavtalen mellom FIN og de eksterne konsulentene fra 2005, at Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal ligge til grunn for de samfunnsøkonomiske analysene i KVU. (SØA veileder 2007)

”Finansdepartementet ønsker å bidra til at samfunnsøkonomiske analyser skal være en viktig del av beslutningsgrunnlaget for offentlige tiltak og reformer. Det er et mål å forbedre kvaliteten på dette beslutningsgrunnlaget, herunder i større grad enn tidligere å utføre samfunnsøkonomiske analyser før beslutningene fattes.” (SØA veileder 2007)

2.2.3 KVUens arbeidsprosesser

Statens vegvesen har som mål at KVU prosessen skal være en kommunikativ og åpen prosess. For å oppnå dette benyttes det verksted som en viktig del av KVU arbeidet. Verkstedene holdes over 2 dager og målet med verkstedene er å få frem alle relevante synspunkter på den aktuelle KVUen. For å sikre at det blir god bredde blant deltagerne på verkstedet gjennomføres det en foreløpig interessentanalyse. Deltagerne på verkstedene varierer i de forskjellige KVUene men aktører som er vanlige er:

- Fylkeskommune
- Fylkesmann
- Kommune
- Interesseorganisasjoner
- Ungdomsorganisasjoner
- Næringsliv
- Statens vegvesen
- Jernbaneverket
- Havn
- Andre offentlige instanser

På verkstedene er hovedfokuset på behov, mål og konsepter. I forbindelse med denne masteroppgaven deltok undertegnede på KVU verksted for kryssing av Oslofjorden. KVUen skal se på muligheter for å forbedre transportsystemet på tvers av Oslofjorden, et av hovedtemaene KVUen skal belyse er hvordan et bedre transportsystem på tvers av Oslofjorden vil påvirke den regionale utviklingen. På verkstedet ble deltagerne delt inn i grupper på fem. Gruppene fikk i oppgave å definere behov, lage mål og deretter utarbeide konsepter som skulle fylle behovene og oppnå målene. Det som var veldig interessant var å se hvor forskjellig de ulike gruppene gikk til verks. På verkstedet legges det opp til at man skal evaluere andre gruppers arbeid og komme med tilbakemeldinger. Undertegnede ble positivt

overrasket hvor godt dette verkstedet fungerer som en arena for å bringe ulike aktører sammen for å lære av hverandre og få nye perspektiver på utfordringene i KVVU arbeidet. Under et bilde fra KVVU verstedet som ble holdt i Horten 11 og 12 april.



I KVVU benytter man firetrinnsmetodikken for å utvikle alternative konsepter.

Bilde 1

Firetrinnsmetodikken er basert på at man forsøke å dekke behovene på den mest rasjonelle måten, altså ved minst bruk av ressurser. Under følger en grafisk fremstilling av firetrinnsmetodikken.

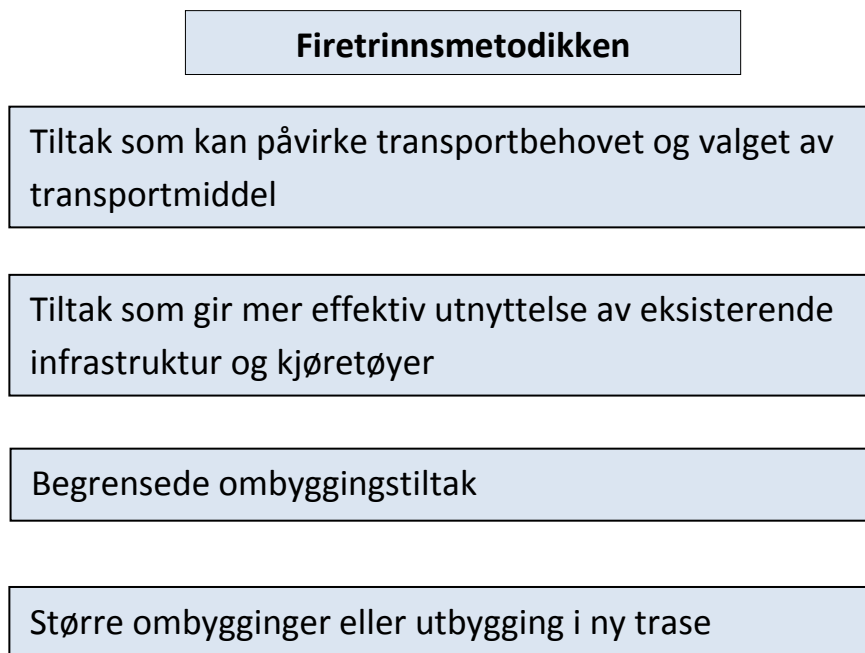


Fig. 3 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren, 2006)

Under et eksempel på bruk av firetrinnsmetodikken i praksis, figuren er hentet fra rapporten ”Åtgårdsanalys enligt fyrstegsprincipan” (2002) Eksempelet viser hvordan firetrinnsmetodikken brukes for å komme frem til tiltak for å redusere antall møteulykker på E4 forbi Ljungby.

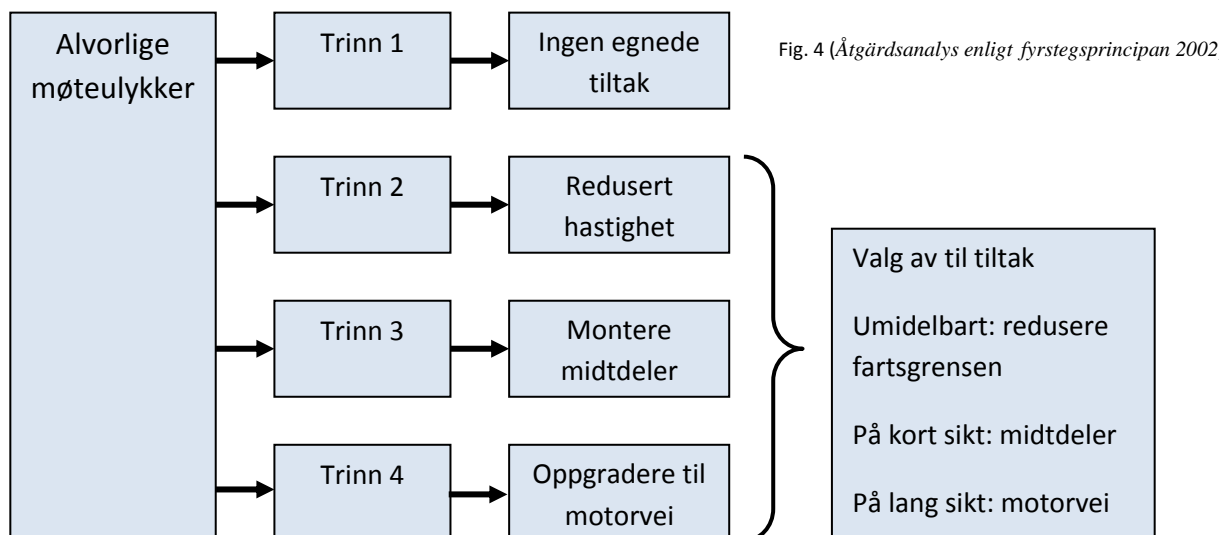


Fig. 4 (Åtgårdsanalys enligt fyrstegsprincipan 2002)

Organiseringen av KVVU arbeidet beslaglegger mange personer innad i SVV, men også fra den eller de aktuelle fylkeskommunenes politiske ledelse og administrative ledelse. Under er det gitt en forenklet fremstilling av en organiseringen av en KVVU.

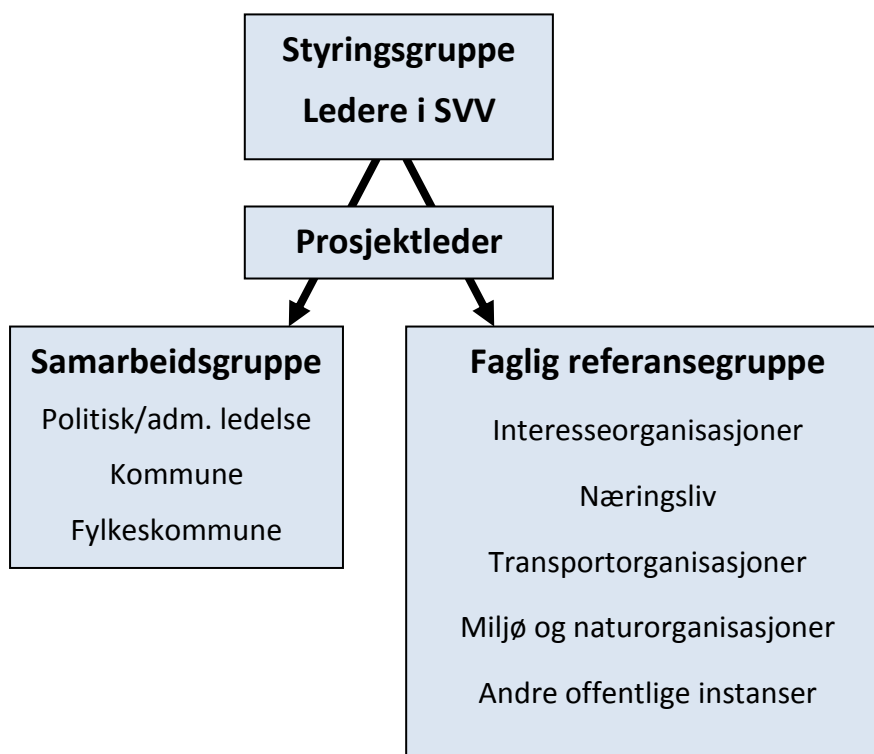


Fig. 5 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren, 2006)

2.3 KVU vs. PBL

Forholdet mellom KVU og PBL er i prinsippet enkelt, KVU skal foregå før planlegging etter PBL tiltar. Men i innfasingen av KVU inn i eksisterende planprosess så har det vært prosjekter som har kommet langt i planleggingen etter PBL, som har blitt gjenstand for en KVU. Disse utfordringene som oppstår når de ulike forvaltningsnivåene møtes i en litt uavklart myndighetsfordeling har skapt problemer. I oppgaven vil jeg ikke se spesielt på disse problemene, fordi de er en del av en tilpassningsfase. I oppgaven forholder jeg meg til hovedregelen som sier at KVU skal foregå før planlegging etter PBL og heller legge fokus på hvordan KVU kan løse utfordringer som vanskelig lar seg løse ved bruk av PBL.

2.3 KVUs rolle i NTP

I Stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan presenterer Regjeringen sin strategi for transportpolitikken. NTP inneholder regjeringens mål med transportpolitikken og de konkrete tiltakene som skal prioriteres i planperioden. Transportplanen har en tidshorisont på 10 år,

men revideres hvert fjerde år. Inneværende NTP 2010-2019 ble godkjent 13. mars 2009. (NTP 2010-2019)

Hovedmålet i NTP 2010-2019 :

”Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling”.

I gjeldende NTP avklares det hvilken rolle KVVU og KS1 skal ha i planleggingssystemet. Både inneværende periode og neste periode blir omtalt, i denne perioden er KVVU i en overgangsfase. For prosjekter som er kommet langt i planleggingsfasen, eller ikke inneholder alternativer i form av konseptløsninger blir fritatt. Et eksempel på dette er utbedring av eksisterende vei der alternativer traseer eller alternative konsept løsninger er uaktuelle.

I neste nasjonale transportplan skal alle prosjekter på stamveinettet med kostnadsramme over 750 mill. kr gjennom en KVVU. Når KS1 systemet er helt implementert så skal det fungere slik at prosjekter som blir omtalt i siste 6 årsperiode av NTP skal ha vært gjennom en KVVU og alle prosjekter som omtales i de 4 første år av NTP skal ha vært gjennom planlegging etter PBL.

KS1 omtales som et styringsverktøy i NTP, som skal hjelpe regjeringen å ta riktige valg, basert på faglige utredninger. Det blir understreket at det er viktig at det foreligger nok prosjekter til at det kan foregå en reell prioritering av prosjekter inn mot NTP. I gjeldende NTP omtales også utfordringene ved implementering av KS1 i det eksisterende plansystemet. Det anerkjennes spesielt at det ligger utfordringer i skjæringspunktet mellom politikk og fag. De forskjellige forvaltningsnivåene og prosessene har hatt og har fremdeles utfordringer med å få KS1 til å fungere i symbiose med eksisterende planpraksis. Det understrekes at det må vises forståelse og lokale vedtak som kan hindre KVVU arbeidet bør utsettes til KVVU og KS1 prosessen er fullført.

Målene som er satt for NTP 2010-2019 er indirekte hovedmålet til de forskjellige KVVUene, KVVU skal gi alternativer med konsekvenser som kan hjelpe å oppnå det overordnede målet i NTP. Kort sagt er forholdet mellom NTP og KVVU at KVVU er et verktøy basert på fagkunnskap for å oppnå det politiske hovedmålet for transport i NTP.

3 TEORI

I denne delen av oppgaven presenteres relevant teori som danner grunnlag for diskusjon i del fire av oppgaven. Tre av teoribidragene blir det formulert påstander ut av og diskutert mer spesifikt opp mot KVU. De teoretiske bidragene presenteres som sammendrag. Teoriene er forsøkt presentert uten fordreining fra undertegnede, der hvor teoribidragene er på engelsk og viktige utsagn ikke kan oversettes uten å miste noe av innholdet, blir utsagnene presentert som sitat på originalspråket.

3.1 Klarhet og sammenheng mellom mål og midler.

I dette kapitlet skal vi se på to klassiske teorier innen planlegging, inkrementell metode og rasjonell metode. Lindbloms artikkel "*The science of muddling through*" (1959) er et svar på Banfields artikkel "*Ends and means in planning*" (1959). Vi begynner med Banfields teori som på norsk har blitt oversatt til rasjonell planlegging, i noen tilfeller også synoptisk rasjonell planlegging. Rekkefølgen i en rasjonell metode følger et fast oppsett.

1. Planleggeren velger mål hun vil oppnå.
2. Planleggeren skaffer seg oversikt over hvilke alternativer som er gjennomførbare.
3. Planleggeren utreder alle konsekvenser av valg av alternativer.
4. Planleggeren velger det alternativet som medfører høyest grad av måloppnåelse.

Teorien er normativ, og for å gjøre teori om til praksis må planleggeren moderere teorien opp mot virkeligheten. Den første oppgaven er å redusere antall alternativer, det er mange åpenbare begrensninger, tid og penger er ofte to viktigste begrensende faktorene. Banfield skriver at man må skaffe seg et oversiktsbilde over de reelle valgene.

Neste steg er å konkretisere målene. I artikkelen deler Banfield inn målene i kontekstuelle- og aktive mål. Kontekstuelle mål er av en slik karakter at de kan utelates, men vil trekke ned den totale sum av måloppnåelse. Et eksempel som Banfield bruker, er en mann som har fått rotter i kjelleren. Mannen setter fyr på huset sitt og blir dermed kvitt rottene. Når kontekstuelle mål og aktive mål kommer i konflikt med hverandre må planleggeren vurdere hvilke kombinasjoner av kontekstuelle og aktive mål, som gir den høyeste grad av måloppnåelse.

Selv om planleggeren har innskrenket alternativene sine, må hun fremdeles stake ut en kurs. Banfield illustrerer konsekvensene av alternativer som grenene på et tre. Konsekvensene blir som grenene som deler seg, og blir flere og mer uklare jo lenger ut man kommer. Denne fasen er en kritisk fase for prosessen videre, her velger planleggeren hvilke grener eller scenarioer som skal følges, virkeligheten tillater ikke den luksusen å kunne forfølge alle alternativer og konsekvenser fullt ut. Avslutningsvis må planleggeren veie ønskede konsekvenser opp mot uønskede konsekvenser og gjøre et valg som gir den høyeste grad av måloppnåelse.

Mot slutten av Banfields artikkel går han gjennom en liste med punkter som etter hans mening kan forklare hvorfor rasjonell planlegging ikke er så utbredt.

- Organisasjoner legger ikke langsiktige strategier fordi fremtiden er usikker, det er høy usikkerhet knyttet til framskrivninger som går mer enn fem år frem i tid. Målene som blir satt, har ikke lang nok levetid, dvs. målene endres over kort tid.
- Når muligheten for å velge en strategi er til stede er det ofte uklokt å gjøre dette, spesielt hvis denne strategien offentliggjøres, motstandere av prosjektet får da ekstra tid til å prøve å stoppe prosjektet.
- Det kan lønne seg økonomisk å forsette på en utdadert strategi fordi det medfører usikkerhet og store investeringskostnader å endre kurs.
- Organisasjoner er for opptatt av øyeblikkssituasjonen og legger for lite vekt på konsekvenser på lang sikt. For å holde de økonomiske hjulene i gang er det ikke handlingsrom for å bryte med den strategien som gir inntekt i dagens situasjon.
- Målene er ofte så vage at de ikke gir noen indikasjoner om fremtidige strategiske valg, målene bærer mer preg av å være propaganda enn rettesnorer for handling.
- For realistiske mål kan være destruktive for noen organisasjoner, vage og samlende mål holder moralen oppe. Realistiske mål er mer kontroversielle i den forstand at noen goder må vike til fordel for andre goder.

- Organisasjoner søker ikke høyest grad av måloppnåelse, de søker en tilfredsstillende grad av måloppnåelse. Den siste biten opp mot det optimale blir som en buffer man kan lagre til man trenger den.
- Å stake ut strategier, konkretisere mål og å evaluere alternativer er kostbare prosesser, det er tidkrevende og beslaglegger organisasjonens ledere.
- Offentlige organisasjoner har ofte et så bredt spekter av mål at det blir umulig å stake ut strategier.
- Offentlige organisasjoner har så mange konflikter mellom kontekstuelle mål og hovedmål at rasjonelle beslutninger blir ekstra utfordrende.

Banfield presenterer modellen som en normativ modell, men beskriver også hvordan metoden kan operasjonaliseres. Etter min mening er dette fremdeles den beste ”grunnmodellen” for planlegging. Banfield har også et realistisk forhold til modellens begrensninger, og han redgjør godt for dette. Hans tolv punkter på hvorfor organisasjoner ikke bedriver rasjonell planlegging er også slående aktuelle selv 53 år etter at artikkelen først sto på trykk.

I artikkelen ”*The science of muddling through*” (1959) svarer Lindblom på Banfields teori. Lindblom omtaler sin metode som ”*successive limited comparison*” På norsk oversettes dette til inkrementell planlegging eller metode, som har en litt bredere betydning, men innholdet er det samme.

Den inkrementelle planleggingen er kjennetegnet ved at man tar utgangspunkt i dagens situasjon. Man fortsetter videre på dagens strategi og ved små justeringer prøver man i en repeterende prosess å oppnå de målene eller den situasjonen man ønsker seg. Syklusen gjentas og man håper resultatet blir bedre for hver gang. Planleggeren som utøver inkrementell planlegging er klar over at alle mål vil ikke bli oppnådd til det fulle og er inneforstått med at prosessen må gjentas i et uendelig kretsløp for å kontinuerlig finne de beste løsningene. Valg

av metoder og mål skjer samtidig, det er bare ved å se mål, midler og fremgangsmåte som en komplett ”pakke” at man kan foreta et valg. Ved å sette de ulike pakke ”pakkene” opp mot hverandre vil man kunne sammenligne dem og veie dem opp mot hverandre. Lindblom mener at i mange tilfeller så havner tilhengerne av den rasjonelle metoden allikevel over i den inkrementelle metoden rett og slett av nødvendighet, fordi mål og midler kan være vanskelig å skille og man dermed velger mål og gjennomføringsstrategi samtidig.

Offentlige organisasjoner har så store begrensninger juridisk og politisk at det aktuelle handlingsrommet de har er sterkt begrenset, derfor faller det naturlig at de benytter seg av den inkrementelle metoden (Lindblom 1959). Den inkrementelle metoden passer også bedre enn den rasjonelle metoden hvis planleggingen omfatter fordeling av byrder og goder hevdes det i artikkelen. Lindblom bruker et eksempel på frihet versus trygghet, for å overføre til dagens utfordringer kan vi trekke en analogi over til innføringen av datalagringsdirektivet. Her er nok de fleste enige om målet, men midlene er det stor uenighet om, og dette er et eksempel hvor mål og midler bør sees i sammenheng.

Lindblom omtaler den rasjonelle planleggingsmetoden som rot metoden og den inkrementelle metoden som gren metoden. Med denne sammenligningen sikter han til hvordan de to ulike metodene forholder seg til tidligere erfaringer og hvordan de utvikler den iboende teorien i de to modellene. Den rasjonelle metoden forholder seg bare til tidligere erfaringer slik som et tre forholder seg til røttene sine. I den rasjonelle metoden hentes all kunnskap fra røttene. I den inkrementelle metoden forholder vi oss først og fremst til dagens situasjon og tidligere praksis. Og fordi justeringene i den inkrementelle metoden er så små og lett reversible så trenger vi ikke å forholde oss til en fastlåst teori i like stor grad.

I store politiske prosesser blir den rasjonelle metoden for upresis og passer ikke overens med et system som utvikler seg med mange mindre justeringer i motsetning få store endringer. De inkrementelle endringene gir innbyggerene mulighet til å tilpasse seg og følge med i utviklingen. (Lindblom 1959)

Både Lindbloms artikkel og Banfields artikkel er fra 1959, på den tiden var rasjonell planlegging noe annet enn det vi forbinder det med i dag. En overdreven tro på at man kunne regne seg fram til løsninger på de mest intrikate problemer var grunnlaget for Lindbloms kritikk. I dag har rasjonell planlegging tatt inn over seg kritikken og gradvis tilpasset seg

virkeligheten i større grad enn tidligere. I store prosjekter i dag, og spesielt hvis vi legger grensen på 750 millioner kroner som er innslagspunktet for KVU, så er det få som vil argumentere for at den inkrementelle metoden å planlegge og ta beslutninger etter er den mest egnede. Men som en kritikk og rettesnor i 1959 er Lindbloms artikkel et viktig bidrag, den påpeker fallgruver som kan gjøre rasjonell planlegging til en virkelighetsfjern øvelse i matematikk.

3. 2 Strategisk planlegging som læreprosess

Faludis artikkel *"The performance of spatial planning"* (2000) handler om hvordan strategiske arealplaner kan evalueres og hvordan doktriner kan være innebygd i en plan og hvilke effekter dette har. Ordet plandoktriner kan forklares som den underliggende læresetningen planen bygger på, sagt på en annen måte det som står mellom linjene.

Den vanlige måten å vurdere en plans effekt på er å sjekke om utfallet av planen stemmer overens med planens retningslinjer. Sagt på en annen måte en tradisjonell oppfattelse av grad av måloppnåelse. En annen vanlig indikator på en plan er hvordan den styrer andre etater og berørte parter i en ønsket retning.

Det er en bred oppfatning i planleggermiljøet at planlegging er en teknisk prosess som man kan vurderes med grad av måloppnåelse. Men veldig mye overordnet strategisk planlegging som foregår i dag er en mykere prosess, preget av mangfoldige forhandlinger, og planenes effekt er ofte svært indirekte. Denne måten å betrakte planlegging på krever en annen tilnæringsmåte for å kunne si noe om hvor gode eller hvor dårlig disse planene er. Det første spørsmålet artikkelen reiser er:

"What is the purpose of spatial planning at the more strategic level of regional and even more so national planning?"

Dette spørsmålet besvares ut i fra et beslutningsorientert syn på planlegging, på originalspråket *"decision centered view of planning"*. Dette synet på planlegging bygger på tanker som rokker ved den tradisjonelle oppfatningen av planlegging. Mer konkret bygger disse tankene på at planlegging bør være mer opptatt av å forstå problemer som utfordrer oss i nåtiden, og hvilke

utfordringer som vil komme i fremtiden. Målet er å øke kunnskapen slik at beslutningene som blir tatt gjennom planlegging blir utført på et bedre beslutningsgrunnlag.

Planlegging kan være en teknisk øvelse i produksjon av noe materielt, og man benytter seg da av tilgjengelig ekspertise. Planlegging som læringsprosess derimot dreier seg om de tilfellene der mange aktører med ulike perspektiver på planleggingen må koordinere sine handlinger. Disse perspektivene må justeres før planleggingen tar til. Videre sier Faludi:

”The notion of planning varies accordingly, and so does the nature of the plan invoked. Where we talk about a technical exercise, there the plan is a document for giving a set of prescriptions for action, a blueprint for how to bring the desired states of affairs about. In a learning situation, any attempt to specify the end result is inappropriate, if for no other reason than that by definition the end state state cannot be known. Rather, the plan needs to be a flexible document capable of guiding the process and of evolving alongside with it. Where for reasons of communication and democratic legitimacy, strategic plans need to be published and thus fixed, the formulations will necessarily be largely vague, leaving room for interpretation, announcing the need for more research.”

Strategiske planer og prosjektplaner kan skilles som to idealtyper med definerte kjennetegn. Under er det gjengitt en tabell fra artikkelen

Two idealtypes of plans

	Project plans	Strategic plans
Object	Material	Decisions
Interaction	Until adoption	Continuous
Future	Closed	Open
Time-element	Limited to phasing	Central to problem
Form	Blueprint	Minutes of last meeting
Effect	Determinate	Frame of reference

Tab.1 (Faludi 2000)

Svaret på det første spørsmålet i artikkelen, på hva formålet med strategisk arealplanlegging på regionalt og nasjonalt nivå er? kort sagt, å ha en veiledende virkning i situasjoner der det foreligger usikkerhet og konflikter og hvor gjensidig læring er nødvendig. Denne veiledningen er til hjelp for senere planlegging. Planleggere kan se tilbake på den strategiske planen og få informasjon om hvilke konsekvenser som vil inntreffe med iverksettelse av ulike tiltak. Det neste spørsmålet som reises i artikkelen er:

"What is the best approach to evaluating 'planning-as-learning'?"

Faludi skiller mellom "performance og conformance" conformance er den evalueringsformen som er intuitivt lett å forstå. Da er det bare å sjekke konformiteten av plan opp mot det ferdigstilte prosjektet. Performance eller ytelse på norsk er ikke så intuitivt, en plans ytelse kan måles i hvordan den klarer seg gjennom forhandlinger, hvordan planleggere refererer til planen og hvor tungt planen veier som beslutningsgrunnlag for videre planlegging. Disse kriteriene er uavhengige av om planen blir fulgt eller ikke, mer spesifikt "conformance" har ingen relevans for "performance".

At konformitet og ytelse ikke er knyttet sammen er en besnærende tanke, men dette er gjelder som sagt overordnet strategisk planlegging som skiller seg fra prosjekt planlegging.

"This has profound implications for what is commonly described as the object of planning (Mastop & Faludi, 1993, 1997). The immediate object is not 'society'. 'social problems'. 'social development', or such like. The planning object in the sense of that which planning is concerned with is the set of decisions and actions that are being coordinated by means of a plan. We sharply distinguish this planning object from the material object, the problems in the outside world that the plan relates to"

Dette er oppsummeringen av de tidligere omtalte beslutningsorienterte perspektivet på planlegging. Videre fortsetter artikkelen med en definering av planers ytelse.

Strategiske overordnede planer oppfyller hensikten sin kun når det kan slås fast at planen får virkninger for de planen er adressert til. Dette gjelder også i mange tilfeller forfatteren av planen hvis han er både forfatter og adressat. Adressatene i en plan kan være andre som ikke er spesifikt nevnt i planen, men finner det naturlig å ta planen til etterretning. Igjen presiseres det at i alle disse tilfellene har planen en nyttig funksjon, uavhengig av utfallet sammenfaller med planens intensjon. Strategiske planer henvender seg til mennesker og ikke materialistiske

gjenstander, planleggere som skal planlegge videre etter at de strategiske planene, blir på en måte midler for å oppnå et mål. Målet er at den strategiske planen skal bli et beslutningsgrunnlag for videre planlegging.

Svaret på spørsmål 2 i artikkelen om hvordan man best skal evaluere overordnede strategiske planer som læringsprosess, er utfordrende. Faludi bruker et eksempel fra rettslæren, på samme måten en dommer tolker en lov så tolker adressatene til en plan planens innhold. En dommer benytter seg av sitt faglige skjønn for å komme frem til riktig anvendelse av lovteksten. Dette prinsippet gjelder også for planleggere som skal bruke sitt faglige skjønn for å komme frem til riktig anvendelse av en overordnet strategisk plan (Faludi 2000). Planen må fungere som et rammeverk som gir nok informasjon til at videre involverte kan støtte seg til den i videre planlegging (Faludi 2000) Oppsumert er svaret at man må se hvordan strategiske planer blir brukt av beslutningstakere, og i hvor stor grad de øker forståelsen av problemsituasjonen til den planen henvender seg til. Det tredje spørsmålet som reises i artikkelen er:

”What is the appropriate method for evaluating the ‘performance’ of planning as a learning process?”

Faludi starter svaret på dette spørsmålet med å legge fram to betingelser. Den første betingelsen er helt avgjørende, beslutningstakere må kjenne til planen. Den andre betingelsen er tilstrekkelig, etterfølgende beslutningstakere må akseptere planen som en del av beslutningsunderlaget for sine valg. Det må altså foreligge en enighet mellom planens forfatter og adressat om hvem denne planen henvender seg til. I de tilfellene hvor etterfølgende planlegging samsvarer med den strategiske planen er saken innlysende, forutsatt at sammenhengen mellom strategisk plan og etterfølgende planlegging er kausal. I de tilfellene hvor strategisk plan og etterfølgende praksis ikke samsvarer er saken straks mer interessant. I artikkelen viser Faludi til en plan hvor uforutsette hendelser førte til at planen ikke var i samsvar med virkeligheten. Men de beslutningstakerne som skulle ta beslutninger innenfor planens ”nedslagsfelt” henviste allikevel til planen og brukte informasjon i planen for å forklare sine handlinger. At senere planlegging går i mot en tidligere overordnet strategisk plan betyr ikke automatisk at den foregående planleggingen er uten effekt.

Faludi oppsummerer i en liste, hvilke situasjoner der en strategisk plan fungerer som et lærende og retningsgivende rammeverk for videre planlegging. Dette er også svar på spørsmålet om hvordan ytelsen til strategiske planer kan evalueres.

- En beslutning samsvarer med den strategiske planen og det blir referert spesifikt til den strategiske planen slik at samsvaret ikke er spuriøst.
- Det refereres til den strategiske planen når beslutninger blir tatt i strid med den strategiske planen.
- Den strategiske planen brukes som informasjonsgrunnlag for konsekvenser av handlinger som går mot den strategiske planen.
- Når den utdaterte strategiske planen er utgangspunkt for neste strategiske plan.

Nå har vi sett på forholdet mellom konformitet og ytelse og forskjellen mellom dem. Disse momentene utgjør første del av artikkelen. Den andre delen av artikkelen bygger videre på den, men denne delen handler om strategiske planer som en ramme for en felles oppfattelse av planleggingsmetodikk. For å eksemplifisere viser Faludi til Nederlandsk planlegging, strategiske planer har en virkning i et gitt tidsrom. Hva skjer når planen blir ansett som utdatert? Ikke særlig mye, planleggingen viker ikke av i en helt ny kurs, den fortsetter i samme retning som tidligere. Dette skyldes at det ligger en felles ramme eller doktrine for planlegging mellom linjene i strategiske planer. Forskningsspørsmålet for denne delen av oppgaven er:

”What makes actors involved in spatial development invoke a common frame of reference?”

Faludi med mange andre planteoretikere bruker ordet plandoktrine om denne felles referanse rammen, ulike ord har blitt brukt som, ”megapolicy assumptions” og ”policy frames” blant andre forfattere. Doktrine i strategiske planer har effekt, de skaper gjennom en eller flere langsiktige strategiske planer et ønsket fremtidsscenario. De gir indikasjoner på hvordan en slik ønsket situasjon i fremtiden kan oppnås, men går ikke videre inn på hvilke tiltak som bør gjennomføres. Faludi kaller det den dype strukturen bak planen.

”Planning doctrine as used here stands for a coherent body of thought concerning:

(1) spatial arrangements within an area (urbanisation patterns, the distribution of industry and facilities);

(2) the development of that area (responding to expected patterns of growth or decline in demand, changing patterns of preferences, perceived opportunities and threats);

(3) the way both are to be handled (planning approaches and the organisation of planning).”

En doktrine støtter seg ofte til en metafor, eksemplet som blir brukt er det grønne hjertet i Nederlands ringbyer. Gjennom en serie av etterfølgende strategiske planer har denne måten å planlegge på blitt en del av Nederlendernes måte å tenke planlegging på. De har fått et felles ståsted å betrakte planlegging fra og har internalisert planleggenes doktrine. En av de viktigste effektene som kan avledes fra en doktrine i strategisk planlegging er at det skaper en enighet om hva planen skal oppnå. Selv om planen i seg selv har store usikkerhetsmomenter knyttet til nytteverdi eller samfunnsøkonomiske beregninger så vil enighet på generelt grunnlag være et ubetinget gode for den etterfølgende prosessen. Svaret på forskningsspørsmålet hva er som fører til at aktører som er involvert i arealplanlegging skaper en felles referanseramme? er at de forskjellige aktørene gjennom gjensidig læring og påvirkning danner en felles plattform som de forstår problemer og vurderer løsninger fra. Det siste forskningsspørsmålet som reises i artikkelen er :

”Is the purpose of planning to articulate a doctrine or frame that gains acceptance, and where does this leave other criteria of good planning?”

Doktriner i strategiske planer har en bred appell og dette ligger styrken til doktrine innen planlegging. Men hvis strategiske planer kan ha en god effekt gjennom doktrinen, hvilken rolle spiller da ekspertene innen planlegging? Faludis konklusjon på dette spørsmålet er klar, doktrine i planlegging må være åpen og fleksibel for å kunne tilpasse seg virkeligheten. Ekspertenes rolle i strategisk planlegging er helt nødvendig. Det kreves analyser og avanserte metoder for prosessering av fakta for å lage vellykkede strategiske planer med en fleksibel og robust doktrine.

Faludi oppsummerer med at strategiske planer på regionalt og nasjonalt nivå bør etterstrebe å ha en lærende funksjon. Måten å finne ut i hvor stor grad de har denne funksjonen er å se på de etterfølgende beslutningene på et mikronivå. Når det gjelder å undersøke hvordan planene har effekt gjennom en underliggende doktrine må vi se på makronivået. Mellom disse to nivåene ligger nøkkelen til bedre forståelse av hvilken effekt planlegging har på samfunnet. (Faludi, 2000)

3.3 Norsk forskning på tidligfasen i prosjekter

Ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) ble det i 2002 opprettet et forskningsprogram (Consept) som har som sitt primærmål å utvikle kunnskap om prosjekter i tidligfasen. En av kjerneaktivitetene er følgeforskning knyttet til store statlige investeringsprosjekter. Hensikten er at samfunnet skal oppnå bedre ressursutnyttning og effekt av slike investeringer. Conceptprogrammet har en offisiell rapportserie som er til fri benyttelse, denne rapportserien teller i skrivende stund 29 rapporter. Programmet er finansiert av Finansdepartementet. (Concept, 2012)

En av rapportene som er særlig relevant for denne oppgaven er Concept rapport nr. 9 ”*Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter*” (2004). Rapporten er et samarbeidsprosjekt mellom NTNU, NIBR, og SINTEF ved avdeling for teknologiledelse og Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

Rapporten tar for seg behovsanalyse, målformulering og effektvurdering i den tidlige fasen i store offentlige investeringsprosjekter. Den gir råd hvordan tidligfasen i store offentlige prosjekter kan forbedres.

Rapporten tar blant annet opp sammenhengen mellom behovsanalyse, målformulering og effektvurdering. En god forståelse av denne sammenhengen er helt nødvendig for å forstå den indre logikken i KVVU.

Behovsanalyser forutsetter effektvurdering. Når vi sier det foreligger et behov f.eks behov for bedre sykehuskapasitet, ligger det underforstått at en bedre kapasitet vil gi positive effekter (Concept rapprt nr. 9 2004) Ved å foreslå tiltak som kan dekke behov er det underforstått at tiltakene innhar effekter som dekker behovene. Tiltakene vil også ha utilsiktede virkninger i

større eller mindre grad, da oppstår det et nytt behov. Behov for å redusere negative sidevirkninger samt å maksimere nytten av eventuelle positive sidevirkninger. (Concept nr. 9 2004)

Målformulering bygger på vurdering av behov. Når mål utarbeides, så tar vi stilling til hvilke behov som forsøkes dekket. Når behov vurderes må vi gjøre oss noen tanker om hvilke effekter tiltaket kan få i forhold til interessegrupper eller om effektene kolliderer med andre hensyn. (Concept nr. 9 2004)

Målformulering forutsetter at det finnes tiltak som har ønskede effekter. Hvis ikke det finnes reelle tiltak blir målformuleringen bare en urealistisk ønskeliste. Mål må være realistiske i den forstand at tiltakenes effekter kan dekke behovene. For å vurdere hvor realistiske aktuelle tiltak er må vi danne oss noen forestillinger om disse virkemidlenes effekter (Concept nr. 9 2004)

Effektvurderinger må ha et fokus. Et tiltak kan ha flere ulike effekter. Ikke alle er like relevante. Mål og avdekkede behov legger premissene for hvilke konsekvenser effektvurderingen skal fokusere på. Hvilke konsekvenser effektvurderingen skal fokusere på henger derfor sammen med behovsvurderingen og målformuleringene. (Concept nr. 9 2004)

Det er svært viktig for utviklingen av prosjekter at sammenhengen mellom behovsanalyser, målformuleringer og effekter er klar igjennom hele prosjektet. (Concept nr. 9 2004)

I rapporten er det et kapittel som har overskriften ”*Planlegging på konseptnivå versus planlegging av konkrete prosjekter*” (Concept nr. 9 2004) Denne sammenligningen er særlig aktuell for problemstillingen i denne oppgaven. Denne delen av rapporten handler om de ulike nivåene på behov, mål og effekter. Blir et behov definert spesifikt, vil dette legge føringer i retning av spesifikke løsninger og vice versa (Concept nr. 9 2004). Rapporten sier dette om forskjellen på prosjektnivå og konseptnivå:

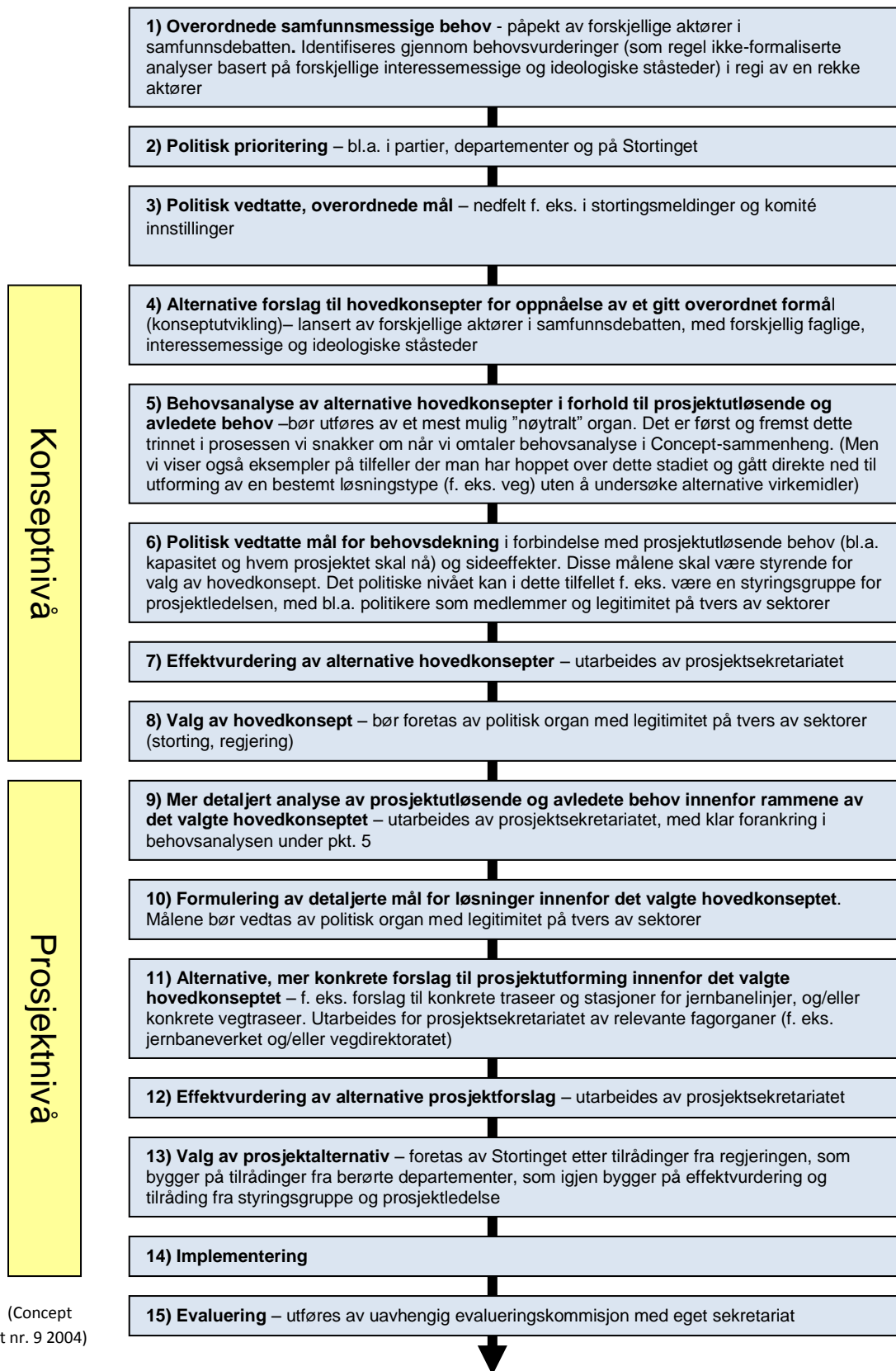
”Forskjellen mellom prosjektnivå og strategisk nivå står mellom å analysere behovet for en bestemt teknisk løsning (et konkret prosjekt) og formulere mål for den konkrete utformingen av dette prosjektet, og å analysere de behovene og målene den tekniske løsningen har som

formål å oppfylle (men som også kan tenkes oppfylt ved hjelp av andre løsninger).” (Concept nr. 9 nr. 2004)

Ved første øyekast er det vanskelig å se forskjellen i sitatet over, for å forklare nærmere er tilnærmingen til behov og mål på prosjektnivå at man velger en teknisk løsning som skal dekke behovet. Jobben på prosjektnivå blir på en måte å ”forsvare” den tekniske løsningen ved å vise at den dekker behovene. Målene blir formulert på en måte at de blir krav til den bestemte løsningen slik at den fyller behovet i størst mulig grad.

Når man opererer på konseptnivå (eller strategisk nivå) finnes det ingen teknisk løsning å ”forsvare” det som skal forsvares er sammenhengen mellom behov og mål og vise hvilke løsninger som har effekter som ivaretar disse på ulike måter. I rapporten er det vist en fremstilling av en tabell som viser en ideell tenkt plan og beslutningsprosess i store statlige investeringsprosjekter.

Ulike nivå av behov, mål og effekter



Tab. 2. (Concept rapport nr. 9 2004)

Hvis man hopper over den strategiske planleggingen på konseptnivå og går direkte i gang med planlegging på prosjektnivå er det en fare for at prosjektinitiativtakerens behov forveksles med samfunnets behov. Og at særinteressers ønske om økonomisk gevinst, prestisje eller ideologisk foretrukne løsninger får forrang framfor overordnede politiske målsettinger og bredere samfunnsgrupper behov. (Concept rapport nr. 9 2004)

Videre fortsetter rapporten med hvilke feil, mangler og fordreininger som fører til at store offentlige investeringsprosjekter ofte har ført til lite tilfredsstillende løsninger med store budsjettsprekker. (Concept nr. 9 2004)

- Fokus på prosjektnivå i stedet for på konseptnivå
- Sideeffekter blir ikke viet nok oppmerksomhet
- Neglisjering av overordnede politiske målsettinger
- Feil i forutsigelser av vurderte effekter
- Manglende åpenhet i prosessen

Med utgangspunkt i disse punktene fortsetter rapporten med å diskutere hvordan store offentlige prosjekter kan bli bedre ved å styrke kvaliteten på den tidlige fasen. Så godt som alle foreslåtte tiltak for forbedringer i rapporten er å finne i rammeavtalen mellom FIN og de eksterne konsulentene (Rammeavtalen 2005) i avtalen er de ikke forslag lenger, de er blitt omformulert til krav. Kravene i den nye rammeavtalen (2010) bygger videre på den gamle.

3.4 Kvalitativ informasjon og misforståelser som beslutningsunderlag i prosjekter.

Artikkelen ”*God dag mann hostesaft, kvalitativ informasjon og misforståelser som beslutningsunderlag i prosjekter*” (Samset 2007) er et bearbeidet utdrag fra Concept rapport nr. 17 ”*Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag*” (Sundvåg red. 2007) Artikkelen drøfter hvordan kvalitativ informasjon kan forbedres.

Kvalitativ versus kvantitativ informasjon.

De siste tiårs utvikling innen data og informasjonsbehandling har gitt nye muligheter når det gjelder detaljering og presisjon i planlegging av prosjekter. Med denne utviklingen har det fulgt større krav til nøyaktighet og etterprøvnbarhet. Av den grunn er det blitt lagt mer vekt på tallbasert informasjon innen utdanning, spesielt innen tekniske og økonomiske fag. Tallfestet materiale er overlegen tekstlig informasjon når det kommer til systematisk analyse som kan danne grunnlag for generalisering eller påvisning av samsvar. En statistisk bearbeidelse av informasjon krever at informasjonen foreligger kvantitativt og på intervall eller enda bedre ratio-nivå. Se figur under.

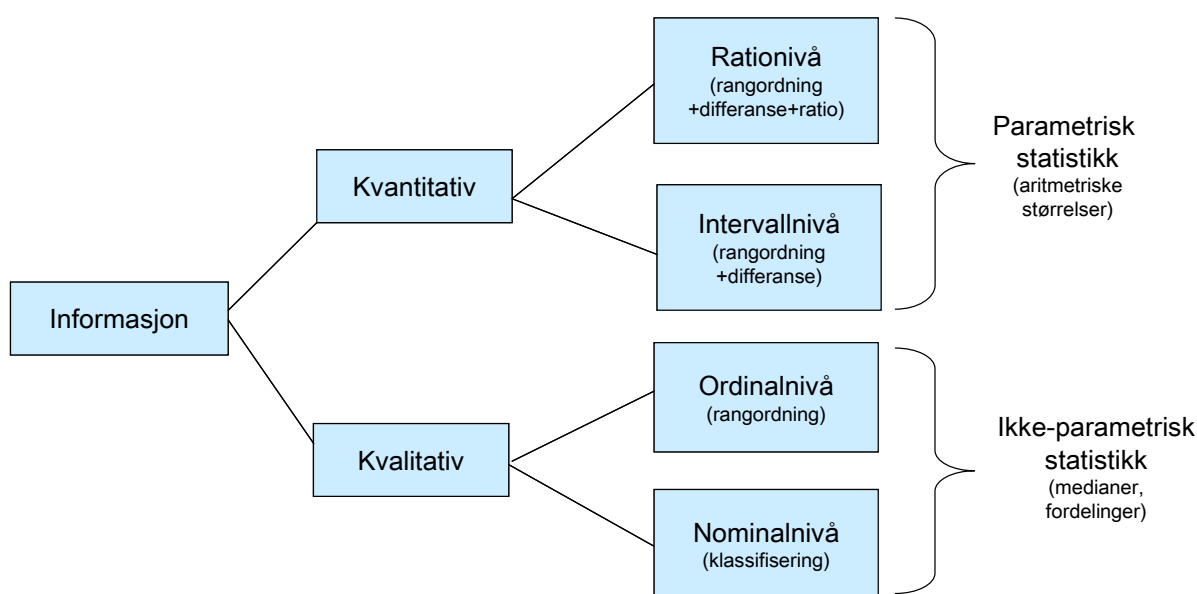


Fig. 6 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

De skjerpede kravene til dokumentasjon som grunnlag for beslutninger gjør at systematisk bruk av tekstlig informasjon blir undervurdert. Men det er flere utfordringer med tekstlig informasjon:

- Lav presisjon
- Begrenset etterprøvnbarhet
- Rom for tolkning fører til misforståelser

Den statistiske bearbeidningen av tekstlig informasjon begrenser seg til bl.a. til medianer, kvartiler og fordelinger. Men man kan dele inn tekstlig informasjon i mange nivåer. Siden dette er subjektive vurderinger blir legetimiteten heller lav da fortolkning og kategorisering blir avgjørende.



Fig. 7 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

Ofte fører en overdreven trang til å vektlegge tallfestet informasjon til at fordelene ved tekstlig informasjon blir oversett. Tekstlig informasjon kan genereres raskt, og den er vårt viktigste grunnlag for kommunikasjon. Den er også nødvendig når man skal gi en helhetsbeskrivelse av komplekse forhold som inneholder flere faktorer.

I mange tilfeller kan ikke informasjonen kvantifiseres, og når tallfestet informasjon er upålitelig kan det være bedre å bruke kvalitative uttrykk inntil bedre informasjon foreligger. Men når mye ikke tallfestet kobles sammen kan det føre til at informasjonen blir forvirrer mer enn den forklarer.

I praksis trenger vi ikke velge mellom enten kvantitativ informasjon eller kvalitativ informasjon. Vi bruker kvalitativ for å beskrive helhet og den kvantitative informasjonen gir oss den nødvendige presisjonen. I dagligtale benyttes bare den kvalitative informasjonen, men den bygger på kvantitativ informasjon som kan hentes frem om nødvendig.

Informasjon og validitet

I forskning brukes begrepet validitet for å rangere informasjonens godhet. Validitet betyr gyldig og innebærer at det er samsvar mellom virkelighet og tolkning. Valid informasjon må oppfylle to kriterier

- Det må være samsvar mellom tolkning og det man beskriver.
- Informasjonen må ha god reliabilitet (pålitelighet)

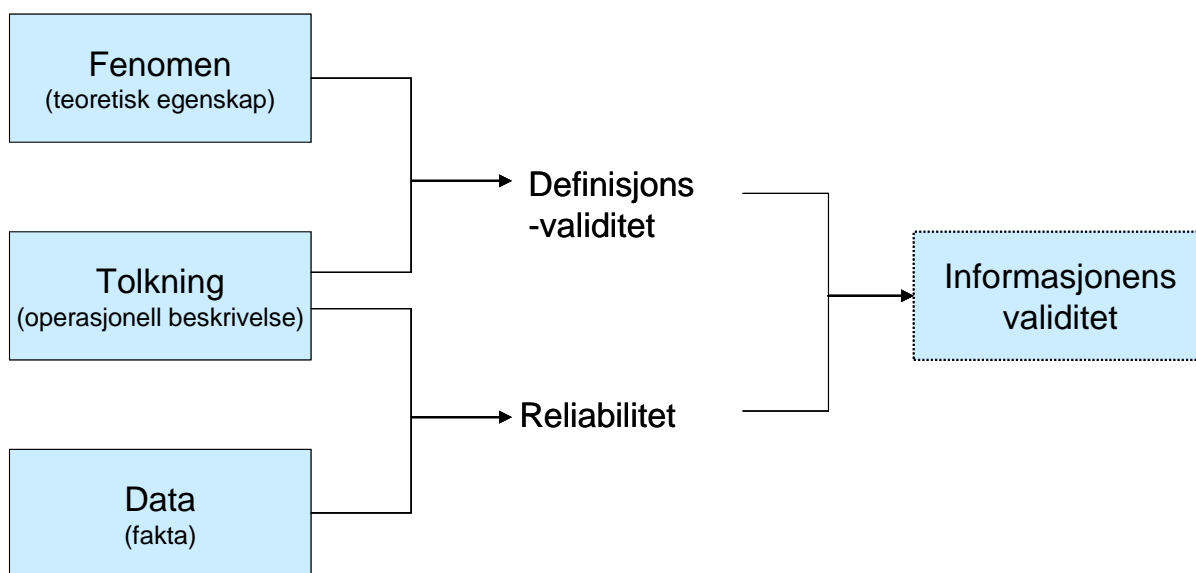


Fig. 8 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

Figuren som er vist ovenfor gjelder for kvantitativ informasjon. Kvalitativ informasjon vil ha mer begrensede muligheter for å sikre presisjon. I noen tilfeller som for eksempel en analyse, der mye er basert på antagelser, er det den definisjonsmessige validiteten som er avgjørende for hvor gode antagelsene i analysen er. Utfordringen blir i en slik situasjon å sikre at begrepet eller informasjonskilden som brukes gir et godt uttrykk for hva vi ønsker å beskrive. Er dette tilfelle så er det sannsynlig at informasjonen er relevant i forhold til det vi skal analysere. Selv om definisjonsvaliditeten er god så kan fremdeles påliteligheten og presisjonen være dårlig.

I tidlige faser av prosjekter vil man i mangel på tallfestede data være henvist til å basere sine vurderinger og konklusjoner på kvalitativ informasjon. Det kan være hensiktsmessig i tidlige faser av prosjekter å gi avkall på presisjonen og heller bruke adjektiver som god, i høy grad,

vesentlig o.l for å beskrive omfang mengde eller nivå. Det blir lettere å sammenligne konsepter og man kan lettere vurdere de prinsipielle konsekvensene ved endringer i disse.

Å midlertidig senke kravet til presisjon trenger ikke å være av så stor betydning i en tidlig fase. Det som derimot ikke bør skje er at man senker kravet til validitet, er det ikke sammenheng mellom virkelighet og tolkning så blir legitimiteten til arbeidet svært lavt. Sammenhengen mellom reliabilitet og validitet er vist under.

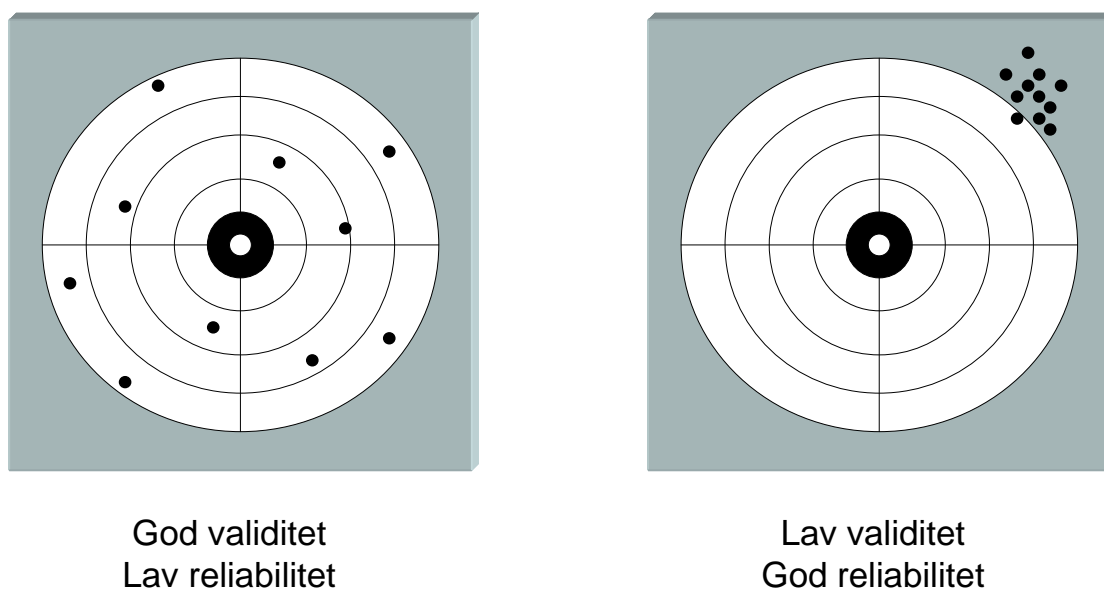


Fig. 9 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

Vurdering av informasjonens godhet basert på skjønn og sannsynlighet.

Hvor pålitelig (reliabiliteten) informasjon er kan i prinsippet testes. Hvis flere uavhengige personer bruker de samme indikatorene på samme problem og får samme resultat kan vi si at reliabiliteten er god. I motsetning er validitet vanskelig å etterprøve, hvor valid informasjon er må baseres ut fra en skjønnsmessig vurdering. For validiteten er det valget av indikator som er avgjørende. For å oppnå god validitet er det to hovedregler, å velge indikatorer som gir et mest mulig direkte mål, og i tillegg velge flere indikatorer som samlet gir en god indikasjon på det fenomenet som beskrives. Under er det vist en tabell med rangering på indikatorer etter hvor valide de er i forhold til om brukernes tilfredshet ved et kontorbygg.

Validitet	Indikator
Høy	Brukernes oppfatning av byggets funksjonalitet
Høy	Gjennomtrekk av leietakere
Høy	Etterspørsel etter kontorene i markedet
Middels	Brukernes oppfatning av trivsel på jobben
Middels	Vedlikehold av bygningen
Lav	Hvor lenge folk sitter på jobben utover kvelden
Lav	Firmaenes lønnsomhet
Lav	Prisnivået på kontorene

Tab.3 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

Ved bruk av kvalitativ informasjon så gir man avkall på mye av presisjonen. Det blir derfor mer viktig å sørge for at informasjonen er valid. I tabellen over er indikatorene rangert, de indikatorene med lavest validitet vil bidra til å tilsløre og forvrengte konklusjonen.

Presisjon - klarhet og entydighet

Entydighet en forutsetning for pålitelig informasjon. Ved bruk av kvalitativ informasjon er språkbruken i seg selv et problem. De definisjonene som brukes i leksika er ofte for generelle til å anvendes faglig. Ved å legge definisjonene som står i leksikon til grunn får man en definisjon som betyr mye forskjellig innenfor ulike fagfelt. Ordet motstand for eksempel har flere ulike betydninger, for å unngå slike problemer kan ordene presiseres. Ved å si elektrisk motstand reduseres tolkningsområdet, enda bedre er det å bytte ut hele ordet med et ord med en mer snever definisjon som resistans. En utfordring er å kommunisere med allmenheten, som legger leksikale definisjoner til grunn.

Ved bruk av adjektiver som uttrykk for eksempel mengde eller omfang, er det vanskelig å presisere ved bruk av andre ord. Når vi bruker ord på nominalniva (se fig 5), åpner vi for feiltolkning. Ordet normalt brukt om et samferdselsprosjekt kan oppfattes på flere måter.

Normalt i den forstand at det er gjennomsnittelig, eller innenfor akseptable grenser som er et videre begrep.

Hvilke ord som blir brukt har stor betydning, både ved innhenting og formidling av informasjon. Ord som angir verdi blir ofte brukt og tolket forskjellig av ulike interessegrupper. I et kontroversielt prosjekt er ord som ”behov” og ”nytte” svært utsatt, og meningsinnholdet og hva som formidles kan være svært ulikt.

Komplekst meningsinnhold – koplinger

Når de brukes som grunnlag for en beslutning oppstår det problemer. Et eksempel, den strategiske begrunnelsen for anskaffelsen av nye kampfly i Norge er:

”Kampflykapasitet for å bidra til nasjonal trygghet, suverenitet og handlefrihet” (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)

Her er det fire forskjellige mål med ulikt ambisjonsnivå i forhold til tiltaket, som er innkjøp av nye jagerfly. Hvis prosjektets strategi skal analyseres må begrunnelsen deles opp og hvert meningsbærende utsagn må analyseres.

Svært ofte er målformuleringer sammensatt, det kan være det mangler en samlende begrunnelse for prosjektet eller at man ønsker å få med alle gode hensikter uten at man ser implikasjonene av dette. Når slike tilfeller oppstår må vi studere kausaliteten det vil si sammenhengen mellom målene.

Rasjonelle valg, kausalitet og sannsynlighet

Planlegging foregår vanligvis på et rasjonelt grunnlag, to viktige momenter i en rasjonell analyse er *kausalitet* og *sannsynlighet*. Kausalitet eller sammenhengen mellom årsak og virkning, hjelper oss til å avgjøre hvilke handlinger som må utføres for å gi ønsket effekt. Valg av handlingsalternativ som fører frem til ønsket effekt vil definisjonsmessig være rasjonelt. Er alternativene ulike i tidsbruk og ressurser vil det alternativet som bruker minst ressurser fremstå som det mest rasjonelle valget. Men det er viktig å inkludere de uønskede effektene en handling kan føre med seg i regnestykket, disse uønskede virkningene gjør analysen mer komplisert. Man må se på totalbildet av ønskede og uønskede konsekvenser.

Innen fysiske systemer er rasjonelle metoder overlegne, men i sosiale systemer er årsak og virknings forholdet ikke forutsigbart. I samfunnet som er et sosialt system kan man legge til rette for et ønsket handlingsmønster, men i hvor stor grad handlingsmønsteret blir i samsvar med ønskene er en annen sak. En tilnærming til dette problemet kan være å kartlegge de enkle årsak og virkningsforholdene, og trekke inn sannsynlighetsvurderinger for å ta hensyn til den usikkerheten som påvirker forholdet. Utfordringen blir å klare å identifisere de viktigste årsaks og virknings forholdene, og gi en mest mulig realistisk vurdering av sannsynlighet. Erfaringer og undersøkelser viser at dette er en utfordrende jobb. Mange store prosjekter har feil i årsak-virkningsskjedene og målene er oppgitt i sammensatte uttrykk. I tillegg er det sammenblanding og forveksling av mål og ambisjonsnivå. I neste del av oppgaven skal vi se nærmere på mål og effekter i forhold til denne artikkelen, men først tilbake til Banfield og Lindblom

4 DRØFTING

4.1 Sammenheng mellom mål og midler i KVVU?

I denne delen av oppgaven drøftes aktuelle forskningsspørsmål ut i fra teoridelen. Første tema som diskuteres er KVVU som rasjonell metode. Mer konkret skal vi se nærmere på tankegodset til Lindblom og Banfield i forhold til KVVU. I Concept rapport nr. 9 er både Lindblom og Banfield omtalt. I rapporten uttales det at anbefalingene i rapporten handler om hvordan man kan strekke seg etter Banfields rasjonelle ideal. (Banfield 1959)

KVVU som metode for å produsere beslutningsgrunnlag er i stor grad i tråd med Banfields teori. Først velges målene ut fra behov, gjennomførbare alternativer utredes, konsekvenser utredes av alternativene. Alternativet med høyest grad av måloppnåelse anbefales.

Når det gjelder store offentlige investeringer over et lengre tidsrom så er det få som argumenterer at den inkrementelle metoden er den beste å bruke. Hvordan kan man bruke små skritt og prøve og feile i en situasjon der veinettet er overbelastet? Det kunne fort blitt en dyr affære. I store prosjekter har man ikke råd til å prøve og feile. Dessuten så blir det et demokratisk problem hvis planleggerne hadde utelatt alternative løsninger kun basert på

skjønn. På en måte er den inkrementelle metoden en form for ”ikke planlegging” i mangel på bedre ord.

Den inkrementelle metoden har ikke så mye å tilføre KVVU som metode. Det som er mer interessant er hvordan KVVU forholder seg til kritikken av den rasjonelle metoden. Lindbloms artikkel er mye bedre som kritikk av rasjonell metode enn den er som planleggingsmetode. Det første spørsmålet som skal undersøkes er:

Forutsatt at KVVU er en rasjonell metode, hvordan står den seg mot Lindbloms kritikk av rasjonell planlegging?

Lindblom går hardt ut mot Banfields rasjonalistiske ideal. Kjernen i kritikken kan beskrives med dette utsagnet fra Lindblom (1959) rettet mot Banfields planleggingideal.

”It assumes intellectual capacities and sources of information that men do not possess”

Artikkelen er fra 1959 og mye har skjedd siden da, vi har i dag helt andre forutsetninger for å behandle informasjon på. Informasjonsbehovet som trengs for å utføre en KVVU er stort, by KVVUer er de som trenger mest informasjon. By KVVUer er også de mest komplekse i forhold til årsak og virkninger. Tidsperspektivet på 30 år gjør også sitt til at informasjonsbehovet og kompleksiteten blir svært høy.

På en måte har Lindblom rett uansett, når vi opereres med et ønsket fremtidsscenario 30 år frem i tid er det klart at god informasjon om utviklingen spesielt i den siste delen av denne perioden er meget usikre.

Går vi til *”KVVU for samferdselspakke for Kristiansandsregionen”* (2011) erkjennes det at det er betydelig usikkerhet både i forutsetninger og i fremtidig samfunnsutvikling. Endrede rammevilkår som omfatter politiske, økonomiske, og miljømessige rammebetingelser vil ha stor betydning for prosjektet.

Hvordan samfunnsutviklingen og det politiske styresettet utvikler seg er det ingen som har fasit på. Hvordan står det så til med usikkerhet i det tallfestede materialet? I eksempel KVVUen blir det beskrevet tre forhold det foreligger usikkerhet til.

- Datagrunnlaget i beregningene
- Modellberegningene
- Synergieffekter og tolkning av resultater

I tillegg gjennomgås det syv andre faktorer som påvirker usikkerheten i KVUen. En av disse syv er transportmodellen. Den har store mangler. Reisetid i rush som er kritisk for vurdering av konsepter er vanskelige å beregne. Modellen fanger ikke opp endringer i reiseaktivitet eller reisemiddelvalg over tid. Den gir ingen utslag på kvalitative endringer av tiltak for gående, syklende og kollektivreisende. Et sammenhengende gang og sykkelveinett som gir god trygghetsfølelse har en virkning på hvor mange som vil gå og sykle. Busstandard og holdeplassutforming er to andre kvalitative faktorer modellen ikke har mulighet til å fange opp.

Lindloms påstand om at en fullstendig rasjonell metode der alle konsekvenser skal vurderes krever informasjon som ikke kan skaffes, må tolkes. Spørsmålet er om hvor stor grad av usikkerhet kan man akseptere og samtidig hevde at metoden er rasjonell? De fleste i dag ser på Banfields rasjonelle planlegging som et ideal og metoden som blir brukt i dag ofte kalles begrenset rasjonell metode. Ordet begrenset i denne betydningen er brukt om antall alternativer som legges til grunn for vurdering.

I Vista analyses gjennomgang av KS1 (Vista analyse 2010) poengteres det at i alternativanalysen bør data og modeller brukes med større forsiktighet, og at nytten av transportmodeller i byene er begrenset. Også internt i SVV er det et ønske om bedre analyseverktøy og modeller.

Lindbloms artikkel gir den rasjonelle planleggingen det glatte lag og fremmer samtidig sin alternative modell, den inkrementelle modellen. Hans egen modell fremstår som et litt naivt forsøk på en ”snarvei”. Om Lindbloms egen metode faller litt i staver, spesielt i lys av dagens krav om transparens og demokrati er kritikken fremdeles treffende. Kritikken som sier at svært komplekse problemer ikke kan løses med den rasjonelle metoden er spesielt aktuell.

En motstander av det anbefalte alternativet i en byKVU med stor usikkerhet, vil ha mange argumenter å bruke for å undergrave utredningens legitimitet. Nå er ikke alle KVUer i SVVs

regi like komplekse som KVVU for bypakker , så for mer prosjektspesifikke KVVUer er usikkerheten mindre men den er fremdeles betydelig. Det blir opp til beslutningstakerne dvs. regjeringen om i hvor stor grad de vil ta hensyn til anbefalingene i KVVU, og usikkerhetene er opplyst i KVVUene. Men det er klart at usikkerhet svekker KVVUen som beslutningsunderlag. På et overordnet strategisk nivå og som sammenligningsgrunnlag gir KVVU et klarere bilde av hvilke valg man har for å dekke transportbehovene, selv om det foreligger usikkerhet. Målet med KVVU er ikke å gi en fasit, men et sammenligningsgrunnlag.

Lindbloms kritikk av Banfield går ikke bare på informasjonsbehov, andre deler av kritikken går på hvordan den rasjonelle modellen behandler verdiladede spørsmål. Lindblom bruker bl.a. lokalisering av motorveier som eksempel på en situasjon hvor det kan oppstå store konflikter.

”Administrators cannot escape these conflicts by ascertaining the majority`s preference, for preference have not been registered on most issues”(Lindblom 1959)

KVVU som metode benytter seg av behovsanalyse for å kartlegge behov og interesser. Behovsanalysen i seg selv etter undertegnedes syn god nok for det nivået en KVVU er på, men et annet problem dukker opp. Etter at en interessegruppe har definert et behov, hvordan veies dette behovet opp mot andre interessegruppers behov?. Ikke alle behovene blir med videre og danner grunnlag for de prosjektutløsende behovene.

Når det gjelder vektning av interessenters behov har dette spørsmålet vært diskutert i Vista analyses gjennomgang av KS1 ordningen fra 2010 (Vista analyse 2010) To KS1 konsulenter etterspør vektning av interesser og interessenters behov. En KS1 konsulent legger stor vekt på at utløsende behov skal forankres i interessentanalysen, og være konsistent med resultatene fra KVVU verkstedene. Vista Analyse sier følgende om dette:

”Etter våre vurderinger handler politiske valg nettopp om å veie ulike interesser og behov opp mot hverandre. Utreder og transportetatens ansvar bør derfor være å identifisere og synliggjøre hvem som er interesser i et prosjekt, og hvilke aktører som berøres av prosjektet. Hvordan disse skal vektet i forhold til hverandre bør være en del av den politiske beslutningen” (Vista analyse 2010)

Vista analyse har rett, men det er en kjennsgjerning at den rasjonelle metoden må ekskludere noe for å kunne være operasjonell. Som Lindblom sier det:

”Ideally, of course the root method does not exclude; in practice it must”(Lindblom 1959)

Hvis SVV skal lage mål basert på alle interessentenes behov, får de en uoverkommelig stor jobb. For å komme frem til en anbefaling må SVV foreta noen ekskluderingsprosedyrer som kan diskuteres for å være opp mot politiske. For å sikre transparens bør alle valg av denne karakteren begrunnes. Senere i Vista analyses rapport bemerkes det at behovsanalysene i KUVene bærer preg av at ”alle” innspill fra KS1 konsulentene har blitt tatt til følge, mht. form, struktur, definisjoner og fremstilling. Det påpekes også at KUVene er også mer detaljert enn rammeavtalen krever, spesielt interessentkartlegging er veldig omfattende.

Undertegnede synes det er merkelig at ikke Vista analyse ser dette i sammenheng med den detaljerte interessentkartleggingen og sitt eget utspill om at utrederens jobb er å kartlegge interesser og behov så politikerne kan veie dem mot hverandre. For å sikre transparens i prosessen er det særdeles viktig å ha en omfattende interessent og behovsanalyse. Ved å belyse bredden i behovene som foreligger får politiske beslutningstakere se hvem som blir tilgodesett og hvem som ikke blir tilgodesett.

Lindblom skriver i avsnittet med overskriften *”Relevance as well as realism”* følgende :

”Democracies change their policies almost entirely through incremental adjustments. Policy does not move in leaps and bounds” (Lindblom 1959)

At politikken i Norge beveger seg med relativt små skritt er ingen vågal påstand. Slik er det i de fleste vestlige demokratier. I KUV for samferdselspakke for Kristiansand står det:

”Valget av konsept for utviklingen av transportsystemet i Kristiansandsregionen tas av dagens politikere. Gjennomføringen av løsningen vil imidlertid ta så lang tid, at også fremtidige politikere vil måtte ta stilling til løsningene gjennom vedtak av planer og finansiering. Løsningen som velges bør være robust i forhold til ulike verdisyn slik at transporten kan håndteres tilfredsstillende innenfor ulike politiske rammebetingelser.”

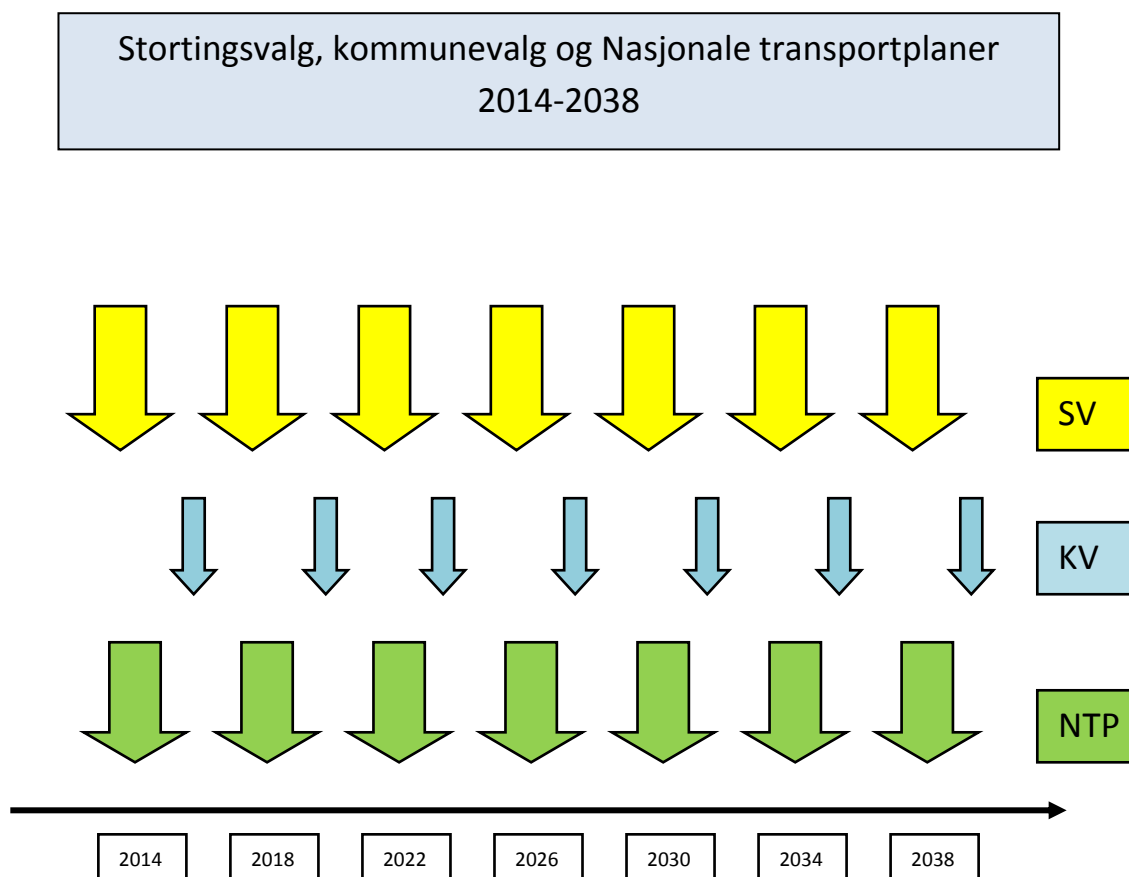


Fig. 10 (KVU Kristiansand 2011)

Det er interessant at det anbefales å velge en løsning som er robust i forhold til ulike politiske verdier. Hva betyr robust i forhold til ulike verdier? For undertegnede er det ikke ulikt en løsning som er politisk nøytral. Her oppfordrer SVV til at valget av løsning ikke blir for politisk, men skylder ikke politikere sine velgere å gjennomføre den politikken som er forventet av dem? Dette er vanskelige spørsmål. Hvis det i Kristiansand legges opp til løsning som satser veldig mye på kollektivtrafikk og redusert bruk av privatbil, og det blir et regjeringsskifte som ikke deler dette verdier, kan det føre til en dårlig transportavvikling og en meget stor kostnad for å endre transportsystemet. Det er derfor viktig at konseptet som velges ikke "låser" utviklingen i for stor grad. Dette er selvfølgelig en stor utfordring, å oppnå høye effektmål med en utvikling i en bestemt politisk retning og samtidig bygge inn fleksibilitet. Høyhastighetsbane er et eksempel hvor man må ta et valg som legger sterke føringer for samfunnsutviklingen, her kan ikke konseptet ta hensyn til ulike politiske verdier like stor grad som ved et veiprojekt.

Den siste kritiske påstanden mot den rasjonelle modellen vi skal undersøke er at, rasjonelle modeller har vanskelig for å vurdere ikke prissatte konsekvenser. KVVU benytter metodikken i håndbok 140 (Håndbok 140 2006) for å analysere ikke-prissatte konsekvenser. Håndbok 140 har et detaljert kapittel på over åtti sider hvor det veiledes hvordan ikke-prissatte konsekvenser skal vurderes. Hvor mye vekt ikke-prissatte konsekvenser er blitt tillagt når de ulike alternativene veies mot hverandre KVVUene er mer usikkert.

Så lenge ikke de ikke-prissatte konsekvensene blir lagt inn som behov for ren luft eller lignende, og deretter bli definert som et mål vil de ikke-prissatte konsekvensen ha mindre innvirkning utarbeidelsen av konseptene. Nå kan det diskuteres om på hvilket nivå de ikke-prissatte konsekvensene skal utredes på. Et problem som kan oppstå hvis konsekvensene er for overfladisk behandlet i KVVU, er at den etter etterfølgende KU behandlingen i PBL kan avdekke konsekvenser som setter en stopper for prosjektet. Undersøkelsen av ikke prissatte konsekvenser må også være grundig nok til å kunne sammenligne alternative konsepter. Utredningen på konseptnivå må gå dypt nok til å finne konsekvenser som kan stoppe prosjektet og være grundig nok for å gi sammenligningsgrunnlag, men resten kan vente til en KU, prosjektet må uansett gjennom KU etter PBL før bygging kan starte.

Totalt sett synes undertegnede at KVVU kommer ut med æren i behold når den blir utsatt for Lindbloms kritikk. Noen vil sikkert si at kritikken bommer på noen områder da utøvelsen av den rasjonelle metoden har tilpasset seg kritikken som kom for 54 år siden.

Kritikken mot den rasjonelle metoden om verdivalg får ingen effekt på KVVU. Å rangere verdier knyttet til valg der man ikke vet majoritetens preferanser, er ikke noe KVVU trenger å bry seg om, KVVUen er en faglig utredning og når det kommer til valg av mer politisk art skal dette overlates til de politiske beslutningstakerne. De ikke-prissatte konsekvensene blir belyst godt nok etter metodikken i håndbok 140. Så lenge de ikke-prissatte konsekvensene blir vurdert grundig nok til at prosjektet ikke blir stoppet i KU prosessen vil KVVU og PBL sammen, sørge for en god nok ivaretagelse av de ikke prissatte konsekvensene.

KVVU som rasjonell metode vakler litt mer mot argumentet om at den er oppbygd av kunnskaper den egentlig ikke har. Denne diskusjonen dreier seg om verdien av KVVU som beslutningsunderlag, gir den oss nok nytte i forhold til hva den koster? Spesielt der KVVU brukes som grunnlag for bypakker kan det med god grunn påstås at usikkerheten blir så store at de endelige anbefalingene må tas med en klype salt. Det er lett å angripe KVVUens områder

hvor det foreligger usikkerhet, men det er et faktum at KVVU gir masse informasjon og all denne informasjonen har verdi som ikke alltid er så lett å prissette. Og selv om presisjonen på lang sikt i byKVVUer kanskje er noe lav gir den et sammenligningsgrunnlag, og gir indikasjoner på årsak og virkningsforhold. Utfordringen til fremtidige KVVUer er å være veldig tydelige på å informere om hvilke sannsynlighetsnivå det er på ulike beregninger i KVVUen, så ikke legetimiteten til KVVU svekkes.

Lindblom har rett i at i det store og det hele så endrer ikke selve politikken seg med så store steg. Men innen samferdselsplanlegging må det av og til tas store avgjørelser som ikke kan karakteriseres som små steg. Lærdalstunnelen eller den nylige beslutningen om fergefri adkomst til Ryfast er prosjekter som krever en rasjonell metode. I KVVU som grunnlag for bypakker der det skal velges overordnet konseptløsning på fremtidig transportbehov, så treffer kritikken til Lindblom bedre. Ved å låse transportsystemet i en politisk retning som ikke er fleksibel nok til å tilpasse seg politiske endringer kan bli både dyrt og dårlig, selv om det også reiser spørsmål hva oppgavene til politikere er.

4.2 Bruk av kvalitativ informasjon i det overordnede strategidokumentet

Med bakgrunn i artikkelen ”*God dag mann hostesaft, kvalitativ informasjon og misforståelser som beslutningsunderlag i prosjekter* (Samset 2007), skal syv KVVUer granskes nærmere. Når man bruker kvalitativ informasjon er setningsbygging og valg av begreper særdeles viktig. For å få et inntrykk av hvordan årsak og virknings sammenhenger er i KVVUens strategikapittel, skal samfunns mål, og effektmål undersøkes i lys av Samsets artikkel. Under vises en tabell av de syv KVVUene.

KVU	TYPE	ÅRSTALL
E 18 - Langangen - Grimstad	Strekning	2008
Samferdselsespakke Kristiansand	Bypakke	2011
E39 Skei - Ålesund	Strekning	2011
Transportsystem Bergen	Region/Regionpakke	2011
Veg/Bane Trondheim - Steinkjer	Strekning	2011
E6 Mørviksviksbotn - Ballangen	Strekning	2012
Rv. 15 Strynefjellet	Strekning	2012

Tab. 4

Vi begynner med ”*KVU for E18 Langangen – Grimstad*”(2008) der samfunns målet er:

”Et sikkert og forutsigbart transportsystem, med god fremkommelighet for trafikantene som gir færre ulykker med drepte og skadde og med kortere reisetid enn i dag.”

Samfunns målet fremstår uten målkonflikter og er rasjonelt oppbygd.

Effektmålene for samme KVU er: ”*Reduksjon av antall drepte og skadde og kortere reisetid*”

Her også er målene rasjonelle og uten konflikter, men nærmest uten ambisjoner. Foreligger ingen forholdstall eller tidsfrist for oppnåelse.

For øvrig er det en feil på side 64 i KVU rapporten der konseptet med firefelts veg (konsept 4) er oppført med en økning i 86.000 tonn CO2 ekvivalenter per år og en økning i NO-X ekvivalenter på 450 tonn per år som samlet gir en miljøkostnad på 610 millioner kroner.

I en sammenstillingstabell på samme side er NO-X ekvivalentene ført opp som miljøkostnad istedenfor 610 millioner kr. og alternativ 4 blir rangert som nr 3 av 1- 4 mulige hvor 4 er dårligst. Denne feilen forplanter seg videre i dokumentet og konsept nummer 4 kommer bedre ut på grunn av en feil, dette er heller ikke rettet opp i kvalitetssikringen. Dette er urovekkende siden alternativ fire er det anbefalte alternativet og miljøspørsmål skaper ofte stort engasjement.

Neste KVU er ”**KVU for samferdselspakke for Kristiansandregionen**”(2011)

Samfunnsmålet er:

”Innen 2040 skal transporttetterspørselen i Kristiansandsregionen håndteres på en effektiv og miljøvennlig måte.”

Samfunnsmålet er rasjonelt oppbygd men har en potensiell målkonflikt, mellom effektiv og miljøvennlig.

Effektmålene i denne KVU er mange, under kategorien effektiv er det disse målene.

- *Næringstrafikken har effektiv adkomst til havn, flyplass og godsterminal.*
- *Kollektivtrafikken, gående og syklende har hinderfri fremføring på det regionale hovednettet.*
- *Kortere reisetid i 2040 enn i 2010 i transportkorridorene E18, E39 og Rv. 9*
- *Transportkostnadene for næringslivet i 2040 skal reduseres med 50 % i forhold til 0-konseptet i 2040.*
- *Antall uforutsette hendelser i vegnettet i 2040 reduseres med 50% i forhold til dagens situasjon (2010).*
- *Prosentvis vekst i biltrafikken i Kristiansandsregionen skal være mindre enn prosentvis vekst i befolkningen fra 2010 til 2040 målt i trafikkarbeid.*
- *Utslipet av klimagasser i Kristiansandsregionen fra transport i 2040 skal være redusert med 25% sammenliknet med utslippene i 2010. Reduksjonen gjelder kun utslippene i 2010. Reduksjonen gjelder kun utslipp fra vegtransport.*

Målene her totalt sett er relativt konkrete, tre av dem har tidsbestemmelse og opererer med forholdstall på ordinalnivå.

”KVU E39 Skei- Ålesund” (2011) har følgende samfunns mål:

”I 2040 skal transportsystemet i korridoren vera effektivt, tilgjengeleg, påliteleg og ivareta behovet for kommunikasjon for bu- og arbeidsregionar.”

Samfunns målet er litt uklart. At transportsystemet skal være effektivt, tilgjengelig og pålitelig er klart nok, men hvilke årsaker er det som fører til at behovet for kommunikasjon og arbeidsregioner dekkes? Det er tydeligvis ikke nok at transportsystemet er effektivt, tilgjengelig og pålitelig. Dessuten så er Norge bygd opp av ”bu- og arbeidsregionar” så å ivareta dette behovet er å ivareta behovet for transport helt generelt.

Effektmål med indikatorer er følgende:

- Kortere reisetid Skei-Ålesund, indikator er reisetid, bil og ekspressbuss.
- Reduserte avstandskostnader Skei - Ålesund, indikator er kjørekostnad vogntog.
- Regional utvikling, felles bo-og arbeidsregion, indikator er dagpendling innen 45 min.
- Pålitelig og tilgjengelig E39, indikator ferjefrekvens dag/natt (kort sikt)

Her er alle effektmålene oppgitt med konkrete mål på forholdstall nivå, de fleste av dem er relativt ambisiøse, redusert kjørekostnad vogntog 50%. Redusert reisetid bil fra 3.5 timer til 2 timer.

Indikatorene på to av målene er ikke direkte nok, økning i dagpendling innen 45 minutt trenger ikke å bety at man har oppnådd regional utvikling med tanke på felles bo- og arbeidsregion. Ferjefrekvens henger heller ikke direkte nok sammen med E39 grad av pålitelighet og tilgjengelighet.

”KVU for transportsystem i Bergensregionen” (2011) har dette todelte samfunnsmålet:

”I 2040 skal Bergensregionen ha et transportsystem og utbyggingsmønster som gir god tilgjengelighet til viktige reisemål, og effektiv transport for brukere

På kort sikt:

Bergen skal ha en bilandel og et reise-mønster som sikrer lovpålagt krav for luftkvalitet i sentrale deler av Bergen.”

Samfunnsmålet er rasjonelt oppbygd men er lite ambisiøst. Effektmålene er som følger:

- *Full fremkommelighet med forutsigbar reisetid og regularitet på de viktigste kollektivstamrutene innenfor ”kollektivbyen”*
- *Mulighet for sikker sykling i hastigheter opptil 25-30 km/t på et sammenhengende hovedsykkelnett i sentrale områder.*
- *Mindre trengsel med bedre framkommelighet for nyttetransport sammenlignet med i dag- i hele Bergensområdet, og sentralt i Bergen.*

Full fremkommelighet oversetter undertegnede til hinderfri framføring slik det brukes i *”KVU for samferselspakke for Kristiansandsregionen”* (2011) og her defineres hinderfri framføring at omtalte transportmiddel ikke hindres av andre transportmidler.

Det første effektmålet er ulogisk, hvis man ikke har forutsigbar reisetid når man har full fremkommelighet så er det på tide å sjekke påliteligheten på selve kollektivtransportmiddelet. Og hvis man ikke blir hindret av andre transportmidler og vet hvor lang tid reisene tar så er det en selvfølge at man oppnår regularitet. Effektmålet hadde vært bedre om det bare hadde stått *”Hinderfri framføring på de viktigste kollektivstamrutene innenfor ”kollektivbyen”*.

Effektmål skal kunne måles, Å måle muligheten for *”sikker sykling opptil 25-30 km/t...”* vil by på utfordringer.

Det siste effektmålet er ikke rasjonelt bygd opp, mindre trengsel med bedre fremkommelighet? Her er det svært uklart hva disse målene innebærer.

Det første effektmålet om hinderfri framføring av kollektivtrafikk er relativt ambisiøst, det andre effektmålet er ambisiøst når det omtaler sammenhengende sykkelveinett, del to av dette effektmålet blir vanskelig å måle. Det tredje effektmålet er lite ambisiøst og blir uklart når man bruker ordene *”mindre trengsel”*

”Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim – Steinkjer”(2011) har følgende samfunns mål:

”I 2040 er aksene Trondheim - Steinkjer i stor grad én arbeidsregion med et effektivt, pålitelig og fleksibelt transportsystem for personer og gods.

Samfunns målet har en rasjonell oppbygging og har samme ambisjonsnivå som mange andre KVUer.

Effekt målene er som følger:

- *I 2040 er det mulig å reise Trondheim-Steinkjer på 1 time*
- *I 2040 er kjørekostnader for næringstransport redusert.*
- *Trafikantene kommer frem til ønsket destinasjon til forventet tidspunkt.*
- *Brukerne skal i 2040 oppleve et attraktivt kollektivtilbud med større muligheter for valg av reisemiddel gjennom:*
 - a) *Økt frekvens i kollektivtilbudet*
 - b) *Reduserte kollektivtakster*
 - c) *Økt antall godt utbygde knutepunkt*

Første effekt mål er konkretisert med måletall på forholdstallnivå. Det andre effekt målet er lite konkret og har uklart ambisjonsnivå. Det tredje effekt målet er ikke konkretisert med måletall. I det siste effekt målet brukes ordene ”Brukerne skal oppleve...” brukernes oppfatning av attraktivitet i kollektivtilbudet er vanskelig å måle. Presiseringen av det siste effekt målet gir samlet sett et middels ambisjonsnivå.

”Konseptvalgutredning E6 Mørsvikbotten-Ballangen” (2012) har dette som samfunns mål:

”E6 Mørsvikbotn (Hamarøy) – Ballangen skal i 2040 ha et transportsystem som knytter landsdelen og regionen sammen på en god måte, og gir gode vekstvilkår for næringslivet.”

Samfunns målet er klart og tydelig og inneholder ingen målkonflikter.

Effektmålene er:

”Redusert reisetid for næringstransport, indikator er reduksjon i reisetid for tunge kjøretøy på strekningen Fauske – Narvik og Fauske – Lødingen.

Bedre regularitet og robusthet, indikatorer er redusert lengde med stigning definert som flaskehals for tungtransport Fauske – Narvik og Fauske – Lødingen. Risiko for uforutsette hendelser som medfører stengt veg.”

Effektmålene er klare tydelige og indikatorene er direkte, med ett unntak ”redusert lengde med stigning definert som flaskehals” sier enten at alle stigninger er definert som flaskehals for tungtransport. Eller at noen stigninger er definert som flaskehals for tungtransport.

KVU for Rv.15 Strynefjellet (2012) har følgende samfunns mål

”Rv. 15 Strynefjellet skal etablerast som eit trygt og påliteleg heilårssamband som stettar næringslivet og innbyggjarane sine behov for gods- og persontransport.”

Samfunns målet er klart og inneholder ikke målkonflikter.

Effektmålene med indikatorer er:

”Å betre regularitet for person – og godstransport over Strynefjellet med reduksjon på 75% i talet på timar med kolonnekøyring/stenging på årsbasis.” Indikator, ”talet på timar med kolonnekøyring/ - stenging.”

”Ei utforming av tunnelane over Strynefjellet som gjev tryggleik og framkomst tilsvarande nye tunnelar.” Indikator, ”sikkerhetsgodkjenning. Min. fri høgde 4.2m og gul midtlinje.”

”Reduserte kostnader på 20% for gods- og persontransport over Strynefjellet for tunnelstrekningane.” Indikator, ”Hastighetsnivå, drivstoffforbruk”

To av målene er på forholdstallnivå, målene er klare og tydelige og indikatorene har god sammenheng med effektmålene.

Sett under ett er presisjon, årsak og virkningssammenhenger i mål og effekter varierende. varierende. KVVU for Rv. 15 strynejellet kommer ut som et veldig godt eksempel, med klare og tydelige mål. Effektmålene har gode indikatorer som gjør at man kan måle effekten av tiltakene når de er gjennomført. KVVU for Bergensområdet har uklare mål og indikatorene på effektmålene gjør at effekten av tiltakene vanskelig lar seg måle.

Samfunnsmålene er veldig generelle, det er ikke langt unna sannheten å si at de fleste samfunnsmålene som opereres med i KVVUene kunne blitt dekket av et felles samfunnsmål som f. eks. I 2040 skal transportsystemet dekke behovene for transport på en tilfredstillende måte. Samfunnsmålet i ”KVVU for samferdselspakke for Kristiansand” (2011) skiller samfunnsmålet seg kraftig ut med at målet har en potensiell målkonflikt. Undertegnede synes det burde presiseres at effektivt og miljøvennlig ikke nødvendigvis trenger å være en målkonflikt, det kan også sees på som et nivå med høyt ambisjonsnivå. Et effektivt transportsystem kan også være et miljøvennlig transportsystem.

Bruken av kvalitativ informasjon i KVVU har etter undertegnades helt tilfredsstillende nivå. Det som kunne vært bedre er mer lik fremstilling, dette er en utfordring, siden KVVUene og områdene som undersøkes er forskjellige men det vil være en styrke å standardisere KVVU ytterligere slik at det blir lettere å sammenligne KVVUene. Standardisering vil også føre til en mer effektiv utarbeidelse av KVVUene.

Hvordan KVVUen formidler kunnskap med kvantitativ og kvalitativ informasjon er en måte å undersøke KVVU på, hvordan informasjonen blir motatt og brukt videre av de som KVVUen er rettet mot er en annen vinkling på KVVU. Det ble nevnt av en ansatt fra SVV når undertegnede deltok på KVVUverksted for Horten-Mossregionen, at KVVU kan ha en positiv effekt på etterfølgende planlegging etter PBL, fordi de berørte partene får en innføring i hva problemet i det aktuelle KVVU området er. Det neste som skal undersøkes er om KVVU kan opptre som en læreprosess.

4.3 KVU som læringsprosess?

Denne påstanden tar utgangspunkt i Faludis artikkel ”*The performance of spatial planning*”. (2000) Artikkelen dreier seg om hvilket formål strategisk arealplanlegging på regionalt og nasjonalt nivå har. En KVU er en *konsept valg utredning*. Definisjonen på en utredning er ”grundig undersøkelse” så en KVU er en grundig undersøkelse av hvilke konsekvenser de forskjellige konsepter vil få om de blir valgt. En KVU kan ikke sidestilles med en strategisk arealplan, men den har mange likhetstrekk.

I motsetning til KVU som ikke er lovfestet har den regionale planstrategien sin forankring i PBL § 7-1. I § 7-1 andre ledd står det:

”planstrategien skal redgjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging”

Setter vi regional planstrategi og KVU opp mot hverandre i en tabell blir det slik:

RPS	KVU
Redgjøre for viktige regionale utviklingstrekk	Situasjonsbeskrivelse
Redgjøre for regionale utfordringer	Behovsanalyse
Vurdere langsiktige utviklingsmuligheter	Mulighetsstudium Alternativanalyse
Ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging	Føringer for forprosjektfasen

Tab. 5

KVU er ikke lik en regional planstrategi men nesten alle de momentene som loven krever av en regional planstrategi, så på den måten kan vi si de har store likhetstrekk.

I artikkelen ”*The performance of spatial planning*” (Faludi, 2000) er det en tabell (se tabell 1, side 24) som viser forskjellen på prosjektplaner og strategiplaner. Når vi sammenligner innholdet i en KVU opp mot denne ser vi at KVU er begge deler, men den er mer strategifokusert enn prosjektfokusert etter undertegnede mening. Spesielt hvordan KVU forholder seg til fremtiden, vitner om at den er mer strategifokusert enn prosjektfokusert.

To vanlige indikatorer på en plans grad av måloppnåelse er i hvor stor grad etterfølgende planlegging følger planen og hvordan andre etater og berørte parter styres av planen. KVVU er i så måte relativt tungveieende da SVV har innsigelsesmyndighet, og har stor gjennomslagskraft. Men som Faludi hevder i sin artikkel er det flere måter å måle effekten av et plandokument. Så det neste spørsmålet hvilken effekt har KVVU som læringsprosess?

Likheten mellom RPS og KVVU er at de begge redgjør for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer og vurderer langsiktige utviklingsmuligheter. Og det foregår gjensidig læring mellom de forskjellige aktørene i prosessen. I KVVU blir dette veldig tydelig i gruppearbeidet under verkstedene som holdes i forbindelse med KVVUene. Målet med verkstedet er både å få innspill til KVVUen men også en læringsprosess der kommuner, fylkeskommune, etater, organisasjoner og andre berørte parter møtes for lære om og av hverandre.

KVVU kan karakteriseres som en læreprosess, spesielt under verkstedene opptrer KVVU som en læreprosess. I hvilken grad andre aktører bruker KVVUene mer eller mindre aktivt i sine etterfølgende planer har undertegnede ikke klart å finne noe informasjon for eller i mot. Men det er helt klart at en god sideeffekt av KVVU er at det foregår læring mellom aktørene. Om noen år når KVVUene vil foregå på stadiet før planlegging etter PBL ikke er kommet i gang, vil det definitivt være en styrke at KVVU kan opptre som en lærings situasjon, og gi nyttig informasjon på et strategisk nivå til den etterfølgende planprosessen i PBL.

Samspeillet mellom politikere og fagfolk er en viktig del av KVVU, også her foregår det gjensidig læring. Det neste kapitlet skal drøfte hvor KVVU ligger i dette landskapet av politikere og fagfolk.

4.4 KVVU mellom fag og politikk?

Dette kapitlet har ingen påstand vinklet opp mot noe teori, her drøftes det mer uformelt om hvilken plass KVVU har mellom fag og politikk. Store deler av artikkelen tar utgangspunkt i artikkelen ”*Dokumentet som styrer Norge*” (2008) som stod på trykk i Morgenbladet 12 des. 2008. Artikkelen har blant annet et intervju med Peder Berg, avdelingsdirektør i Finansdepartementet.

Å skille fag og politikk er lettere i teorien enn i praksis. I teorien er skillet klart og tydelig. KVVU er en statens *faglige* utredning. På bakgrunn av denne utredningen skal regjeringen velge om de vil la prosjektet gå videre til planlegging etter PBL. Her er skillet mellom fag og politikk tydelig. I praksis er skillene mellom fag og politikk mer kompliserte. Ikke bare skillet mellom fag og politikk oppstår det utfordringer, i brytningen mellom lokal politikk og nasjonal politikk oppstår det også konflikter.

I artikkelen ”*Dokumentet som styrer Norge*” (2008) er det et intervju med Peder Berg, avdelingsdirektør i Finansdepartementet. Berg er styremedlem i Concept programmet og har vært en sentral pådriver for KS1 systemet (*Dokumentet som styrer Norge*) 2008. Under et utdrag fra intervjuet. (Reporteren stiller det første spørsmålet)

”Hvor blir det av politikken?”

-Men dette er nettopp en måte å øke den politiske styringen på. Det er regjeringen som skal ta stilling til om det er grunnlag for å gå videre når det er snakk om investeringer på over 500 millioner kroner. Det skal ikke være en blanding av lokalpolitikk og næringsinteresser og sektorinteresser som gjør at det hele sklir igjennom, blant annet fordi kostnadene og risikoen er underkommunisert, mens nytten er overkommunisert.

-Det er ikke noen ambisjon for finansdepartementet å legge død muligheten til å ta lokale initiativer. Den lokale ildsjelen vil fortsatt ha mulighet til å samle støtte og få fremme et initiativ, men planen deres vil nå bli grundigere gjennomgått av folk som er uavhengige. Og den endelige beslutning om man skal bevilge penger, er fortsatt sak for regjering og storting.

- Men det har da aldri vært sånn at delegasjoner av lokalinteresser og sektorinteresser har kunnet troppe opp og få sin dårlige ide gjennomført? Hva var det egentlig for et system man hadde tidligere og som dere nå har erstattet?

– I KS1, som altså handler om kvalitetssikring av konseptvalg, så erstatter man et system, eller egentlig et manglende system. Tidligere fikk departementet bare ha ett prosjektalternativ å forholde seg til i sin saksbehandling. Noen kom og sa: «Dette er veldig godt. Det gir stor nytte og koster ikke mye.» Alt dette kunne jo være viktig. Men det viste seg ikke alltid å være det. Alternativene har man ikke fått spesifisert eller utredet. Alt man har fått er dette ene,

presentert av folk som ivrer for det. Det sier seg selv at det blir en dårlig beslutningssituasjon. Det blir mye tilfeldigheter og flaks som avgjør om det som blir bygget blir vellykket.

– Gir bruken av det nye kvalitetssikringsystemet mer makt til byråkratiet, til eksterne konsulenter eller til politikerne?

– Mindre makt til byråkratiet, mer til regjeringen.

– Men hvordan kan det bety mer makt til regjeringen når vi vitterlig nå i høst har sett at det er konsulentselskaper som vender tommelen opp eller ned?

– Konsulentselskapene kommer med en tilråding. Det er ikke gitt at vi følger den. Det er en forutsetning at fagdepartementet og finansdepartementet skal saksbehandle konsulentselskapenes rapport og å avgi en innstilling. Så er det en sak for regjeringen om man følger tilrådingen eller ikke.

Spørsmålet ”Hvor blir det av politikken?” er et veldig interessant spørsmål. Hva er politikk da? I intervjuet sier Berg hva det ikke bør være.

”-.....en blanding av lokalpolitikk og næringsinteresser og sektorinteresser som gjør at det hele sklir igjennom,”(Dokumentet som styrer Norge) (2008)

Denne blandingen av lokalpolitikk og interesser og hvordan disse sammen kjemper for å få i gang et prosjekt er absolutt innenfor undertegnede definisjon av politikk. At lokale politikere taler varmt om prosjekter i sin region eller kommune er uproblematisk. Men det er et demokratisk problem når interessegrupper som ikke folkevalgte får for stor innvirkning på hvilke prosjekter som skal prioriteres. Ordet politikk for undertegnede rommer både negative assosiasjoner og positive assosiasjoner. Ved å innføre krav om at alle prosjekter over 750 millioner kroner skal gjennom en standardisert prosess, stryrkes den ”gode” utøvelsen av politikk og hindrer at lokale interessenter uten politisk forankring får gjennomslag for prosjekter som ikke lever opp til forventninger verken i forhold til nytte eller kostnad.

En overordnet sterk styring av samferdselsutviklingen gir gevinster i form av helhetlig utvikling av transportnettet. Ofte møter den statlige styringen motstand hos kommunene som

føler seg overkjørt av statlig planlegging. I artikkelen ”La veivesnet ta veivalg” (2012) kommerleder av samferdselsutvalget, Kåre Glomsåker med dette utspillet som støtter en mer helhetlig plan for å få fortgang i veibyggingen.

- Regionen må ha en helhetlig plan for E 39-trasé. Slik det er i dag er kommunene ikke enige innad, og dette forsinker prosessen. Enkelte kommuner har fortsatt tre ulike alternativer til trasé, og det er uholdbart.

Ordføreren i den aktuelle kommunen (Lindesnes) Janne Fardal Kristoffersen har dette å si om saken:

- I mange kommuner har det vært vanskelig å bli enig om en trasé, og det har vi sett i egen kommune også. Derfor er jeg til dels enig i Glomsakers betraktninger. Men så må jeg understreke at dette er den eneste saken der jeg kan gå med på å gi fra meg makt. Mitt grunnsyn er at makta skal ligge lokalt, og generelt synes jeg kommunene har for liten myndighet, sier ordføreren.

Som de to politikerne sier så er det en forståelse om at det er mer formålstjenelig å la SVV få en større rolle i planleggingen av veiprojekter helt ned på kommunalnivå. Det oversiktsbildet fagfolkene i SVV danner et godt grunnlag for å utvikle et helhetlig transportnett, og hvis prosessen går fortere så blir nettonytten større.

Når prosjekter skal prioriteres opp mot NTP er KVVU et veldig nyttig hjelpemiddel, ved å tvinge veiprojektene gjennom en standardisert prosess vil styrker og svakheter utheves. Der hvor det tidligere ble lagt fram et konsept med kun en løsning på ”problemet” må prosjektene gi troverdige alternativer.

Hvordan KVVU plasserer seg mellom fag og politikk er vanskelig å svare på. I en ideell verden så er KVVU en helt rasjonell utredning som unyansert og rettferdig belyser alle relevante utfordringer knyttet til et samferdselsprosjekt. I virkeligheten så må KVVU ekskludere noen behov og interesser, om det skjer bevisst eller ubesvisst har ingen betydning. Politikerne er underlagt SVV faglige kunnskaper når det gjelder i hvilken grad de kan stole på at KVVUens informasjon er korrekt. Men som nevnt tidligere i intervjuet, politikerne trenger ikke å rette seg etter KVVU, KS1, høringsnotater og regjeringsnotater, men i praksis så er det ytterst sjeldent at politikerne velger å gå i mot anbefalingene som kommer via KS1 systemet. I artikkelen vises det til noens oppfatninger at det er teknokratenes triumf over politikken.

Personlig er jeg glad for den dreiningen politikken har tatt ved gjennomføringen av KS1. Mer styring til politikere ved hjelp av nøytrale, standardiserte og oppriktige beslutningsgrunnlag. KVVU og KS1 er ikke en avpolitiseringsdet er en hjelp til politikere å ta bedre beslutninger slik at vi slipper overraskelser som i skandaleprosjekter som nye Holmenkollen og Gardermobanen.

4.5 Konklusjon

Problemstillingen som oppgaven skal svare på er

”Hvilke utfordringer som ikke lar seg håndtere i planlegging etter PBL, skal KVVU løse?”

I oppgaven er problemstillingen forsøkt løst ved å undersøke KVVU ut fra tre teoretiske perspektiver, og med tre ulike diskusjonspåstander.

- Forutsatt at KVVU er en rasjonell metode, hvordan står den seg mot Lindbloms kritikk av rasjonell planlegging?
- KVVU som læreprosess?
- Bruk av kvalitativ informasjon i det overordnede strategidokumentet.

Hjelper svarene fra drøftingsspørsmålene å løse problemstillingen?

KVVU som rasjonell metode viser at KVVU gir et sammenligningsgrunnlag på et overordnet nivå. Det foreligger betydelig usikkerhet til hvor riktige prognosene faktisk er men det holder for å gi et sammenligningsgrunnlag i en tidlig fase.

KVVU som læringsprosess forteller oss at KVVU kan virke som en læringsprosess for berørte aktører og kan gjøre etterfølgende behandling av prosjektet i PBL lettere.

Hvordan bruken av kvalitativ informasjon er i strategidokumentet i KVVU gir svar på hvor tydelig og klare mål KVVUene har. Her ser vi også hvor viktig det er at mål og effekter er klare og tydelige.

Hvis undertegnede skal være selvkritisk, så må det erkjennes at drøftingsspørsmålene ikke har hatt god nok validitet i forhold til problemstillingen, de svarene som ble resultatet av drøftingene gir ikke svar på problemstillingen, i hvert fall ikke direkte. Den diskusjonen som gir mest nyttig informasjon er KVVU som rasjonell metode. Her ser vi nytten av en rasjonell fremgangsmåte og hvordan den kan danne grunnlag for politiske beslutninger.

At KVVU kan betraktes som en læreprosess er for så vidt en riktig påstand, men dette forteller ingenting om utfordringene KVVU skal løse. KVVU som læreprosess er mer en utilsiktet virkning av KVVU.

Den siste påstanden som omhandler bruk av kvalitativ informasjon i KVVUens strategikapittel, sier noe om hvordan KVVU løser utfordringer men ikke hvilke utfordringer den løser.

Intensjonen var å kunne svare på problemstillingen ut i fra påstandene, med dette lykkes ikke oppgaven. Men oppgaven hadde også et sekundært mål, å skape en forståelse av hva en KVVU er og hva den skal gjøre. Her lykkes drøftingene i større grad, enn å svare på problemstillingen.

For å svare på problemstillingen må vi gå til andre deler av oppgaven. Rammeavtalen som det er gjengitt utdrag fra i oppgaven gir gode indikasjoner på hvilke utfordringer KVVU skal løse. Støttelitteraturen i form av Concept rapport nr. 9 (2004) gir også gode svar på problemstillingen. Artikkelen i Morgenbladet ("Dokumentet som styrer Norge 2008) med intervjuet av Peder Berg i Finansdepartementet gir informasjon som hjelper til å svare på problemstillingen.

Systematiserer vi informasjonen som sier noe om hvilke utfordringer KVVU skal løse får vi denne listen:

- Gi et faglig beslutningsunderlag som viser flere troverdige konsepter med effekter av alle relevante virkninger.
- Gi politikerene et sammenligningsgrunnlag for å prioritere prosjekter opp mot hverandre, spesielt aktuelt inn mot NTP.
- Sikrer at selve konseptet blir valgt politisk.

- Sørger for en helhetlig utvikling av transportnettet.
- Gir regjeringen mer reell politisk makt.
- Hindrer at initiativtakere med skjulte motiver får gjennomført dårlige prosjekter som ikke er til samfunnets beste.
- Bidrar til bedre økonomistyring.
- Har stor fokus på å avdekke samfunnets behov og hvordan få maksimert nytten av tiltak.

Nå gjenstår det å se hvordan det kommer til å gå med prosjektene som har vært igjennom KVVU. Om 30 år vil det ligge definitive svar på hvor effektiv denne relativt nye ordningen har vært. Men jeg drister meg til å si at det økte fokuset på å rasjonalisere og profesjonalisere styringen av store statlige prosjekter lover godt.

FIGUR OG BILDELISTE

Fig. 1 (Metode).....	s. 7
Fig.2 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren 2006).....	s. 11
Bilde 1 (KVU verksted fastlandsforbindelse ytre Oslofjordregionen 2012).....	s. 15
Fig. 3 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren 2006).....	s. 16
Fig.4 (Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipan, 2002).....	s. 16
Fig. 5 (KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren 2006).....	s. 17
Fig.6 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007).....	s. 34
Fig. 7 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)	s. 35
Fig. 8 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007)	s. 36
Fig. 9 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007).....	s. 37
Fig. 10 (KVU for samferdselspakke for Kristiansand, 2011).....	s. 4

TABELLISTE

Tab. 1 (Two ideal types of plan, Faludi, 2000).....	s. 24
Tab. 2 (Conceptrapport nr. 9, 2004).....	s. 32
Tab. 3 (Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag, 2007).....	s. 38
Tab. 4 (Mål og effektmål i syv KVUer)	s 48
Tab. 5 (RPS og KVU).....	s.55

KILDER

Banfield C. Edward (1959). "Ends and means in planning" *Social science journal* 1959, vol. XI, No 3

Brev fra Samferdselsdepartementet til SVV og JBV, saksbehandlingsrutiner ved utforming av konseptvalgutredninger (KVU) 26. mars 2010, Oslo

Faludi, Andreas (2000). "The performance of spatial planning", *Planning practice and research* 15:4, s 299-318.

Hjermestad, Lars (Red.) (2006) *Håndbok 140 Konsekvensanalyser*, Statens vegvesen.

Informasjonsside om Concept programmet. Trondheim: NTNU

< <http://www.concept.ntnu.no/om-programmet> >

[Lesedato 09.04.2012]

Konseptvalgutredning E18 Langangen-Grimstad, SVV region sør, Tønsberg, 2008.

Konseptvalgutredning for transportsystemet i Bergensområdet, SVV region vest, Bergen, 2011.

Konseptvalgutredning Rv. 15 Strynefjellet, SVV region vest, 2012.

Konseptvalgutredning E6 Mørsvikbotn-Ballangen, SVV region nord, Bodø, 2012.

Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim-Steinkjer, SVV region midt og JBV plan nord, Trondheim, 2011.

Konseptvalgutredning for samferdselspakke for Kristiansandsregionen, SVV region sør, juni Arendal, 2011.

Konseptvalgutgreiing E39 Skei-Ålesund, SVV region vest og region midt, 2011.

KS1 – Ekstern kvalitetssikring i samferdselsektoren, Arbeidsrapport, SVV, Oslo, 2006.

KVU/KS1 presentasjon ved Bent E. Skogen, Samferdselsdepartementet, Fremtidens byer, Sandvika, 23. januar 2012

<http://www.regjeringen.no/upload/subnettsteder/framtidens_byer/Atp/2012/Presentasjonene/KVU_KS11_Bent_E_Skogen.pdf>

[Lesedato 09.05.2012]

Lindblom, Charles (1959). "The science of muddling through" *Public administration review*, 1959, Vol. 19, No. 2.

Rammeavtale mellom Finansdepartementet og eksterne konsulenter om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ.

Finansdepartementet, 2010, Oslo.

<<http://prinsix.forsvaret.no/investeringsstyring/ekstern-kvalitetssikring/documents/rammeavtale%20ks%20regime%202011.pdf>>

[Lesedato 09.05.2012]

Rasmussen, Ingeborg m.fl. (2010) *På vei til kvalitet? Evaluering av KSI i transportsektoren*, Vista analyse.

Samseth, Knut (2007). *God dag mann hostesaft, kvalitativ informasjon og misforståelser som beslutningsgrunnlag for prosjekter*. NTNU, Trondheim.

Sundvåg, Kjell J. (red.) (2007). *Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag*. Concept rapport nr. 17, NTNU, Trondheim.

Stortingsmelding nr. 16 *Nasjonal Transportplan 2010-2019*. Tiltråding fra Samferdselsdepartementet av 13. mars 2009, godkjent i statsråd samme dag. Oslo.

< <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-16-2008-2009-.html?id=548837>>

[Lesedato 01.04.2012]

Stortingsmelding nr. 1 *Statsbudsjettet 1999*. Tiltråding fra Finans- og tolldepartementet av 25. september 1998, godkjent i statsråd samme dag. Oslo.

< http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/19981999/st-prp-nr-1_1998-1999-gul_bok.html?id=202057>

[Lesedato 01.04.2012]

Stortingsmelding nr. 1 *Statsbudsjettet 2000*. Tiltråding fra Finans- og tolldepartementet av 24. september 1999, godkjent i statsråd samme dag. Oslo.

< <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/1999-2000/stprp-nr-1-1999-2000-.html?id=137216>>

[Lesedato 01.04.2012]

Utredningsinstruksen med veileder. Fornyning og administrasjonsdepartementet, Oslo, 2007.
<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Statsforvaltning/Utredningsveileder_rev2007.pdf> [Lesedato 09.05.2012]

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Finansdepartementet, Oslo, 2005.
< http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/reg/2005/0029/ddd/pdfv/266324-veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf>
[Lesedato 09.05.2012]

Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipan, Vägverket, Borlänge 2002.