

Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?



En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen

Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?

En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen

SIKA Rapport är SIKA:s publikationsserie för utredningar och analyser. Hittills under 2005 har följande rapporter i serien SIKA Rapport publicerats:

- 2005:1 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål
- 2005:2 Modellanalyser av godsflöden i Östra Mellansverige
- 2005:3 Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål, kortversion
- 2005:4 Transportprognoser sedan 1975
- 2005:5 Den samhällsekonomiska kalkylen – en introduktion för den nyfikne
- 2005:6 Transporternas utveckling till 2020. Sammanfattning
- 2005:7 Omvärldsförutsättningar – underlag till transportprognoser 2020
- 2007:8 Prognoser för persontransporter år 2020
- 2005:9 Prognoser för godstransporter år 2020
- 2005:10 Kort om prognoser för person- och godstransporter år 2020
- 2005:11 Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?

ISSN 1402-6651

Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA

Telefon: 08-506 206 00, fax: 08-506 206 10

E-post: sika@sika-institute.se

Webbadress: www.sika-institute.se

Förord

Genom regleringsbrevet för år 2005 fick Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag av regeringen att utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt den så kallade fyrstegsprincipen.

Fyrstegsprincipen innebär att ställningstagandet till olika infrastrukturåtgärder ska föregås av en stegvis analys. I det första steget provas åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt väg-/järnvägsnät och fordon. I steg 3 undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnadsåtgärder medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg 4.

Enligt regeringsuppdraget skulle SIKA i utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten på strategiska projekt. Utvärderingen skulle också belysa vilken betydelse fyrstegsprincipens användning kan väntas ha för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag.

SIKA:s utvärdering baseras i första hand på en genomgång av Banverkets och Vägverkets nationella planer för perioden 2004–2015 samt de olika planeringsunderlag som använts i den långsiktig infrastrukturplaneringen.

Som en del av genomförandet av uppdraget har SIKA även låtit analysera hur en vägavgift utformad i enlighet med försöket med trängselskatt i Stockholm skulle påverka den samhällsekonomiska lönsamheten av dels en motorvägsförbifart väster om Stockholm (Förbifart Väst), dels en ny tågförbindelse genom/under Stockholm (Citybanan). Dessa båda analyser redovisas tillsammans med en kort sammanfattande text som en bilaga till rapporten.

Vidare har en undersökning genomförts för att klarlägga i vilken utsträckning analyserna av vägobjekt utgår från rimliga förutsättningar, framför allt när det gäller utformningen av jämförelsealternativ. Vissa preliminära resultat från denna undersökning redovisas redan i denna rapport. Undersökningen i dess helhet kommer dock att redovisas i en särskild rapport i början av år 2006.

Projektledare och huvudförfattare till rapporten har varit Anders Wärmark. Övriga medverkande vid SIKA har varit Sofia Grahn-Voorneveld , Elisabet Idar-Angelov och Roger Pyddoke.

Stockholm i december 2005

Kjell Dahlström
Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING.....	7
1 UPPDRAGET	13
1.1 Regleringsbrevet.....	13
1.2 Vi utgår från att uppdraget gäller Väg- och Banhållningsplanerna.....	13
1.3 Fyrstegsprincipen och trafikslagets miljöpåverkan	14
1.4 Plan och verklighet skiljer sig ofta åt	15
2 UTVÄRDERINGENS UPPLÄGGNING OCH GENOMFÖRANDE.....	17
2.1 SIKA:s verksamhetsförutsättningar har ändrats.....	17
2.2 Så har analysen av Banverkets och Vägverkets användning av fyrstegsprincipen gjorts	18
2.3 Kompletterande analyser	18
2.4 Rapportens uppläggning.....	19
3 VAD FYRSTEGSPRINCIPEN STÅR FÖR.....	21
3.1 Den ”officiella” uttolkningen	21
3.2 Andra tolkningar av fyrstegsprincipen förekommer	23
3.3 SIKA:s tolkning av fyrstegsprincipen	25
4 METOD OCH METODPROBLEM	29
4.1 Planeringen är ofullständigt dokumenterad.....	29
4.2 Textanalyser som utvärderingsmetod.....	30
5 VAD SÄGER PLANERNA OM FYRSTEGSPRINCIPENS TILLÄMPNING?	33
5.1 Fyrstegsprincipens tillämpning enligt Vaghållningsplanen	33
5.2 SIKA:s slutsatser	36
5.3 Fyrstegsprincipens tillämpning enligt Banhållningsplanen	37
5.4 SIKA:s slutsatser	38
6 VILKA SPÅR HAR FYRSTEGSPRINCIPEN AVSATT I PLANERNA?.....	41
6.1 Vägverkets plan.....	42
6.2 Banverkets plan	55
6.3 Vägverkets och Banverkets stråkrevisningar	66
7 PROPOSITION OCH RIKSDAGSBESLUT OM UTÖKADE RAMAR	69
8 ÄR FYRSTEGSPRINCIPEN EFFEKTIV I SAMHÄLLSEKONOMISK MENING? 71	
8.1 Fyrstegsprincipen bör inte tolkas bokstavigt.....	71
8.2 Vad skiljer fyrstegsprincipen från tidigare direktiv om planering?	72
9 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER OCH DISKUSSION AV RESULTAT	75

9.1	Fyrstegsprincipens innebörd och syfte	75
9.2	Planeringsmyndigheternas egen redovisning	75
9.3	Konkreta spår av fyrstegsprincipen i planerna är sällsynta.....	76
9.4	Hur ska glappet mellan teori och praktik förklaras?	77
9.5	Fyrstegsprincipen som en Potemkinkuliss	79
9.6	Hur kan fyrstegsprincipens användbarhet ökas?.....	80
9.7	Fyrstegsprincipen i skärningspunkten mellan teknisk-ekonomisk och strategisk-politisk rationalitet.....	82
9.8	Infrastrukturpolitiken i teori och praktik.....	84
9.9	Det behövs ett nytt och starkare institutionellt ramverk kring planeringen	85
9.10	Bör planeringen ske enbart med politiska-strategiska förtecken?.....	86
9.11	Eller kan politisk och teknisk-ekonomisk rationalitet förenas?	88
9.12	Fyrstegsprincipens roll i en reformerad planering	90

Sammanfattning

Fyrstegsprincipens innebörd och syfte

Den så kallade fyrstegsprincipen, som är ett förhållningssätt till planering som har utvecklats inom Vägverket, innebär att ställningstagandet till olika infrastrukturåtgärder ska föregås av en stegvis analys.

I det första steget prövas åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt. Exempel kan vara planering, styrning, reglering, prissättning och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafik- anläggningar och fordon. Det kan gälla insatser inom styrning, reglering, prissättning och information riktade till transportsystemets olika delar för att det befintliga trafiknätet ska kunna användas effektivare. I steg 3 undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg 4. I dessa steg innefattas förbättrings- åtgärder och ombyggnader i befintligt sträckning till exempel säkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder respektive mera omfattande om- och nybyggnadsåtgärder i t.ex. ny sträckning.

Genom regleringsbrevet för år 2005 fick Statens institut för kommunikations- analys (SIKA) i uppdrag av regeringen att utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt fyrstegsprincipen. SIKA skulle i utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten på strategiska projekt. Utvärderingen skulle också belysa hur fyrstegsprincipens användning kan väntas ha påverkat eller kommer att påverka den sam- lade miljöpåverkan från respektive trafikslag.

Betydelsen av att fyrstegsprincipen har använts har framhävts ganska mycket i den senast genomförda planeringsomgången. Tillämpning av denna princip har således förordats i regeringens planeringsdirektiv. De ansvariga planeringsmyndigheterna uppger också att principen har tillämpats i Banhållningsplanen, Väg- hållningsplanen och nästan alla planer för regional transportinfrastruktur.

SIKA:s utgångspunkt i detta uppdrag är att fyrstegsprincipen, i enlighet med in- riktningspropositionen, planeringsdirektiven och Vägverkets fastställda beskriv- ning av principen, ska uppfattas som ett förhållningssätt som syftar till att främja en så förutsättningslös och allsidig planering som möjligt. Det betyder i sin tur att vi i utvärderingen av Vägverkets och Banverkets planeringsarbete i hög grad har sökt tecken på – och helst effekter av – att en sådan förutsättningslös och allsidig planeringsansats faktiskt tillämpats. Vidare har vi försökt bedöma om trafik- verkens planeringsförutsättningar har varit sådana att det kan anses ha varit möj- ligt eller meningsfullt att följa fyrstegsprincipen.

Beskrivningen av principen i planerna

Vägverkets egna beskrivningar ger en motsägelsefull bild av om och hur fyrstegsprincipen har tillämpats i arbetet med den nationella Vāghållningsplanen. Den rätt så oreserverade deklARATION av att fyrstegsprincipen tillämpats som ges i remissionen av Vāghållningsplanen kontrasterar ganska kraftigt mot de beskrivningar som ges i olika underlagsrapporter, vilka innehåller åtskilliga reservationer beträffande principens tillämpning. Beskrivningen av fyrstegsprincipens tillämpning har också nyanserats påtagligt till det slutliga förslaget till Vāghållningsplan. Det förefaller också som om fyrstegsprincipen ges olika innebörd i skilda delar av Vāgverkets planeringsunderlag. SIKA:s bedömning – gjord med utgångspunkt i Vāgverkets egna beskrivningar – är att det framför allt är överväganden enligt fyrstegsprincipen steg tre och fyra som haft nämnvärd påverkan på Vāghållningsplanens utformning.

Banverkets planeringsunderlag är enligt SIKA:s uppfattning inte lika lätt tillgängligt och öppet som Vāgverkets. Det är därför svårare att dra säkra slutsatser om Banverkets användning av fyrstegsprincipen enbart med utgångspunkt i Banverkets egen redovisning i Banhållningsplanen. Banverkets sätt att beskriva hur ”fyrstegsmodellens synsätt” tillämpats ger dock anledning att betvivla att Banverket verkligen har följt intentionerna om fyrstegsprincipens användning i regeringens planeringsdirektiv helt och fullt.

Enligt det uppdrag som SIKA fått av regeringen ska utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt och trafikslagets miljöpåverkan. Redan med utgångspunkt i vad som öppet redovisas i trafikverkets egna plandokument kan man enligt SIKA:s mening besvara denna del av uppdraget.

För Vāgverkets del blir slutsatsen att principerna till största delen inte har följts och att effekterna på strategiska projekt på sin höjd avser om projekten ska få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt. I den mån fyrstegsprincipens tillämpning alls har haft någon inverkan på framtida miljöpåverkan från vägtransportssystemet handlar det också främst om dessa avvägningar mellan om- och nybyggnad och de skillnader i bl.a. intrångseffekter som sådana val kan leda till.

I Banverket fall är slutsatsen att man inte har följt principen i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att fyrstegsprincipen omnämns i planeringsdirektiven kan antas vara mycket begränsad. Det gäller såväl för strategiska projekt som för planens konsekvenser för den samlade miljöpåverkan från järnvägstransportssystemet.

Få spår av fyrstegsanalyser i planerna

Även planernas innehåll talar enligt SIKA:s mening ett tydligt språk i frågan om vilken betydelse fyrstegsprincipen har haft. Fastän såväl Banhållningsplanen som Vāghållningsplanen till stor del behandlar sådana åtgärder som borde vara väl lämpade att analysera med hjälp av fyrstegsprincipen har vi således funnit ytterst

få spår av att sådana analyser påverkat planeringen. Uttryckliga analyser eller överväganden om val mellan åtgärder eller åtgärdstyper som skulle kunna hänföras till de olika analysstegen är sällsynta. I flera fall framgår det till och med klart att analysen har avgränsats på ett sätt som inte är förenligt med fyrstegsprincipen. Vägverkets satsning på att av trafiksäkerhetsskäl bygga ut mötesfri väg istället för andra ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder kan möjligen ses som resultatet av en partiell fyrstegsanalys (med en avvägning mellan åtgärder i steg 3 och 4).

Vi har vidare kommit fram till att fyrstegsprincipen i allmänhet inte har tillämpats i de stråk och objektsanalyser som genomförts av Vägverket och Banverket som en del av underlaget till de nationella planerna och att principen alltså inte kan ha haft någon större betydelse för utformningen av förslagen till ny- och ombyggnader av väg- och järnvägsinfrastrukturen. Av denna slutsats följer också att vi inte kan se att fyrstegsprincipen har haft någon nämnvärd effekt på utformningen av strategiska projekt eller för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag som den för åren 2004–2015 planerade ny- och ombyggnadsverksamheten inom väg- och järnvägsområdet kan få.

Sammantaget tvingas SIKA mot denna bakgrund dra slutsatsen att fyrstegsprincipen i den långsiktiga infrastrukturplaneringen främst har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits förutsättningslöst och allsidigt fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett. Fyrstegsprincipen kan därmed enligt vår mening med fog sägas ha fyllt rollen som en infrastrukturplaneringens Potemkinkuliss.¹

Användningen av fyrstegsprincipen möter många hinder

Hur kan då glappet mellan teori och praktik i fyrstegsprincipens tillämpning förklaras? Svaret på denna fråga är knappast enkelt och självklart. I praktiken har Banverket och Vägverket antagligen inte haft så stor handlingsfrihet. Den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en trög process som inte läggs om så lätt bara för att det dyker upp ett önskemål om fyrstegsanalyser i planeringsdirektiven. Det framgår också av verkens underhandskommentarer till denna rapport att man inte har funnit anledning att ompröva långt gångna projektplaner enbart med anledning av regeringens direktiv om fyrstegsprincipens användning.

Det är vidare svårt och inte alltid meningsfullt att planera åtgärder som man inte råder över. SIKA har flera gånger tidigare påpekat att det i realiteten endast är riksdag och regering som har de vida mandat som erfordras för att tillämpa fyrstegsprincipen fullt ut och att detta förhållande borde redovisas öppet av planeringsmyndigheterna. När det gäller de åtgärdstyper som ska analyseras enligt fyrstegsprincipen så hamnar Ban- och Vaghållningsplanerna också i ett obestämt läge mitt emellan den mer förutsättningslösa och mindre detaljrika inriktningsplaneringen och den mer definitiva och konkreta fysiska planeringen.

¹ Potemkinkuliss [patjå'mkin-] är en beteckning på ytbehandling för att dölja någots verkliga utseende eller syfte. Namnet kommer från den ryska fursten Grigorij Potemkin som inför kejsarinnan Katarina II:s resa till Krim 1787 lät bygga kulisser av byar för att ge intryck av det välstånd han snabbt åstadkommit på den nyövrade halvön. Källa: Wikipedia.

Att bestämma om åtgärder för att begränsa trafikillväxten eller påverka transportmedelsvalet ligger således i stort sett utanför trafikverkens mandat och därmed också i praktiken bortom åtgärdsplanernas räckvidd. Samtidigt är det inte självklart att man bör avsätta stora planeringsresurser för att ta reda på exakt hur en om- eller nybyggnad ska utformas när det kanske inte ens är säkert att objektet kommer att tas med i de slutliga åtgärdsplanerna. Därmed kan analyserna inte heller alltid bli uttömmande när det gäller fyrstegsprincipens steg 3 och 4 (valet mellan och utformningen av ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder).

Den främsta förklaringen till att fyrstegsprincipen avsett så begränsade avtryck i åtgärdsplanerna är nog ändå de motsättningar som finns inbyggda i planeringsdirektiven och där en smått idealistisk planeringsprincip kan antas väga mycket lätt när den konfronteras med politiskt framförhandlade medelsramar och projektprioriteringar. I grunden är det nog också en naiv föreställning att den typ av ekonomisk-teknisk rationalitet som fyrstegsprincipen representerar skulle kunna spela annat än en marginell roll i en planeringsprocess där olika impulser av s.k. strategisk eller politisk rationalitet har fritt utlopp.

Slutligen bör nämnas möjligheten att det faktiskt kan vara fel på själva principen. Fyrstegsprincipens lexikografiska uppbyggnad, dvs. att analysstegen förutsätts tas ett i sänder, utgör en överförenkling av något som idealt måste ha formen av en iterativ process med upprepade återkopplingar mellan olika åtgärder och åtgärdsammansättningar. Å andra sidan kan förhållningssätt till planering som ska tillämpas någorlunda likformigt inom en stor planeringsorganisation inte vara alltför komplicerade och fyrstegsprincipen har onekligen fördelen att vara enkel och rättfram i sin uppbyggnad.

Planeringens innehåll stämmer inte med fasaden

SIKA har för sin del funnit att de uttydningar som gjorts av principen i regeringens Infrastrukturproposition och Vägverkets beslutade riktlinjer ligger i linje med en strävan att åstadkomma en allsidig och förutsättningslös planering. Samtidigt kan vi konstatera att åtgärdsplaneringen i praktiken tycks ha styrts av betydligt mindre ambitiösa tolkningar av fyrstegsprincipen. Exempelvis har man i Vägverkets långsiktsplanering sett det som rimligt att de olika analysstegen har genomförts med många års mellanrum och därigenom också med helt olika planeringsförutsättningar. Inte heller har Banverket eller Vägverket ansett det nödvändigt att i planerna upplysa om att fyrstegsprincipen endast har tillämpats inom de övriga ramar och begränsningar som man anser att planeringsdirektiven givit. Det innebär t.ex. att investeringar i praktiken inte alls har prövats mot andra typer av åtgärder och att själva vitsen med fyrstegsprincipen därmed till stor del har upphävts.

Det verkar inte heller bara vara trafikverken som är beredda att bruka fyrstegsprincipen som en Potemkinkuliss för planeringen. Att fyrstegsprincipen behandlas som ett utanverk utan djupare innebörd för hur planeringen bör gå till är således uppenbart i hela planeringsprocessen, alltifrån riksdagens inriktningsbeslut till regeringens fastställelsebeslut. Detta framgår bl.a. av att riksdagens inriktningsbeslut och regeringens planeringsdirektiv innehåller sådana anvisningar om plane-

ringsramar m.m. som omöjligt kan kombineras med en förutsättningslöst genomförd fyrstegsanalys. Att fyrstegsprincipen inte är menad att tas på allvar måste alltså betraktas som något som ligger underförstått i hela planeringsuppdraget.

Att planeringens fasad och innehåll i hög grad visar sig vara olika saker kan nog åtminstone delvis återföras till det spänningsfält som finns mellan vad som uppfattas som tekniskt/ekonomiskt respektive politiskt rationellt och som ofta tenderar att utmytna i dubbla budskap om planeringens mål och medel. Både Ban- och Vaghållningsplanen förefaller också i betydligt högre grad vara anpassade till vad som är strategiskt eller politiskt rationellt än till vad som skulle följa av en konsekvent tillämpning av fyrstegsprincipen eller en strikt tekniskt-ekonomiskt rationell planering i övrigt.

Bättre planeringsriktlinjer och analysverktyg behövs

Om fyrstegsprincipen inte bara ska bli en täckmantel utan reellt innehåll är det viktigt att den kan utvecklas i olika avseenden. Det fordras både bättre planeringsriktlinjer och utvecklade analysverktyg som kan stödja de bedömningar som ska göras i fyrstegsprincipens olika steg. När det gäller planeringsriktlinjer behövs det enligt vår mening en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden eller beslutssituationer som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna. Vidare finns det uppenbarligen ett stort behov av att förtydliga hur fyrstegsanalyser ska genomföras.

Mer utvecklade riktlinjer om fyrstegsprincipens användning kan t.ex. behövas för att säkerställa att analyserna utförs i ett sammanhang och med jämförbara planeringsförutsättningar och att olika begränsningar som gjorts med avseende på vad analyserna omfattar tydligt deklarerar. Det finns också anledning att ange hur analyser enligt fyrstegsprincipen ska kopplas till andra riktlinjer för transportpolitiken och infrastrukturpolitiken, t.ex. vilka utvärderingskriterier som ska användas.

Vi tror också att de analysverktyg som trafikverken använder behöver utvecklas i olika avseenden för att bli ett effektivt stöd för analyser enligt fyrstegsprincipen. Exempelvis bör de åtgärds-effektsamband som behövs för att utvärdera åtgärder i de första analysstegen utvecklas och förbättras eftersom de för närvarande till stor del är osäkra eller helt saknas. Det gäller i särskilt hög grad åtgärder som syftar till att påverka transportefterfrågan eller valet av transportmedel. För att underlätta analyser och jämförelser av många olika åtgärder och åtgärds kombinationer, vilket enligt vår uppfattning många gånger är en förutsättning för en meningsfull tillämpning av fyrstegsprincipen, skulle det också behövas en ny form av analysmodeller som är mera översiktliga och flexibla än de stora och i vissa avseenden tungrodda modellpaket som används för nationella prognoser och analyser.

En seriös användning av fyrstegsprincipen kräver reformerad planering

De nu diskuterade möjligheterna att utveckla fyrstegsprincipen förutsätter att det finns ett planeringssystem och en planeringsprocess där tekniskt-ekonomiskt ra-

tionella planeringsunderlag är efterfrågade och har en meningsfull användning. Enligt SIKAs mening är det mycket som talar för att denna grundförutsättning saknas med den utformning som infrastrukturplaneringen idag har. Innan man satsar kraft på att utveckla fyrstegsprincipen kan det därför finnas skäl att undersöka hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska bedrivas fortsättningsvis och om den kan ges de förutsättningar som krävs för en allvarligt menad användning av fyrstegsprincipen. Denna prövning bör även innefatta en bedömning av om det institutionella ramverket kan och bör förändras på ett sätt som ger ökade möjligheter att förena en demokratisk beslutsprocess med tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsmetoder.

Fyrstegsprincipen har framställts som ett medel att främja ett förutsättningslöst och allsidigt förhållningssätt i den nationella infrastrukturplaneringen. Vi menar dock att vår utvärdering har visat att fyrstegsprincipen i praktiken inte har använts så. Dessutom har principen den svagheten att den, om den tolkas bokstavligt, kan leda till ett ineffektivt urval av åtgärder. Detta medför enligt SIKAs uppfattning att det kan ifrågasättas vilken roll fyrstegsprincipen egentligen bör spela i den fortsatta infrastrukturplaneringen. SIKA anser mot denna bakgrund att man bör överväga att överge tanken på att upphöja fyrstegsprincipen till ett allmänt planeringsideal och låta den vara en opretentiös tumregel som trafikverken kan använda som ett internt planeringshjälpmedel.

1 Uppdraget

1.1 Regleringsbrevet

SIKA:s regleringsbrev för år 2005 innehåller följande uppdrag: ”SIKA skall utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt den av riksdagen beslutade fyrstegsprincipen. Utvärderingen skall särskilt beakta om verken har följt de av riksdagen fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt. Utvärderingen skall också belysa den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag”.

I det stora hela är innebörden i detta uppdrag enligt vår mening tydlig. I vissa enskildheter kan det dock vara motiverat med några klarlägganden och uttolkningar från SIKA:s sida. Dessa redovisas i det följande.

1.2 Vi utgår från att uppdraget gäller Väg- och Banhållningsplanerna

Även om det inte anges uttryckligen i uppdraget utgår vi ifrån att det är Vägverkets och Banverkets arbete med Väg- respektive Banhållningsplanerna för perioden 2004-2015 som utvärderingen ska avse. Vad SIKA känner till är det nämligen i relation till upprättandet av dessa planer som statsmakterna har utfärdat särskilda riktlinjer om fyrstegsprincipens användning.

SIKA har utan framgång sökt ta reda på hur och i vilket sammanhang riksdagen har fastslagit principen om fyrstegsprincipens användning så som anges i uppdraget. Såvitt vi kunnat se innehåller t.ex. regeringens proposition om inriktningen av infrastrukturinvesteringarna (prop. 2001/02:20) inte några förslag till riksdagsbeslut som gäller fyrstegsprincipen. I denna proposition omnämns ”Vägverkets s.k. fyrstegsmodell” endast som exempel på ett arbetssätt som möjliggör att ”ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder övervägs”, dock utan att regeringen i det sammanhanget själv tar uttrycklig ställning till modellens användning eller ännu mindre begär att riksdagen ska besluta i denna fråga.² Enligt vad vi har kunnat finna i utskottsbetänkandet (2001/02:TU02) har riksdagen inte heller i behandlingen av regeringens proposition gjort något särskilt tillkännagivande med avseende på fyrstegsmodellen eller fyrstegsprincipen.³

² Prop. 2001/02:20, avsnitt 5.4, s. 39.

³ I Vägverkets publikation 2002:72 (s.5) om fyrstegsprincipen refereras även till den senaste transportpolitiska propositionen (prop. 1997/98:56). Denna proposition förordar bl.a. att utvecklingen av infrastrukturen bör ske utifrån en helhetssyn på transportpolitikens mål och medel, vilket är ett synsätt som kan sägas överensstämma med de mest ambitiösa tolkningarna av fyrstegsprincipen. Däremot nämns inte fyrstegsprincipen explicit i detta sammanhang.

SIKA har också noterat att ansvarigt statsråd nyligen i ett interpellationssvar angivit att fyrstegsprincipen ska tillämpas i förstudieskedet av den fysiska infrastrukturplaneringen.⁴ Vi har dock inte kunnat återfinna någon sådan bestämmelse i Väglagen (1971:948) eller Lagen om byggande av järnväg (1979:1649) och inte heller i motsvarande kungörelser och förordningar. I Vägverkets *Handbok Förstudie* anges dock att fyrstegsprincipen ska tillämpas.⁵ Denna riktlinje verkar dock vara tillkommen på Vägverkets eget initiativ.

I regeringens proposition om utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015 anges också att fyrstegsprincipen ska tillämpas i förstudiefasen av den fysiska planeringsprocessen.⁶ Denna proposition beslutades dock efter det att Väg- och Banverkets långsichtsplanering avslutats.⁷ Vidare avser hänvisningen till fyrstegsprincipen den fysiska planeringen och har inte formen av ett förslag till riksdagsbeslut.

I regeringens direktiv till planeringsmyndigheterna i uppdraget att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen⁸ anges dock att fyrstegsmodellen bör användas. Så som planeringsdirektiven är formulerade kan riktlinjerna om analyser enligt fyrstegsmodellen mera ses som en rekommendation (bör) än ett krav (ska). Detta får väl anses vara ytterligare en indikation på att fyrstegsmodellen/principen, åtminstone vid tidpunkten för planeringsdirektivens utfärdande, inte beslutats eller fastställts av riksdagen. Hur som helst omnämns fyrstegsmodellen i planeringsdirektiven för de långsiktiga infrastrukturplanerna och SIKA har därför utgått ifrån att uppdraget att utvärdera fyrstegsprincipens användning avser dessa planer.

1.3 Fyrstegsprincipen och trafikslagens miljöpåverkan

Den sista meningen i SIKA:s uppdrag är formulerad så att den kan uppfattas på olika sätt. Om meningen tolkas bokstavligen och fristående från övrig text, skulle uppdraget kunna innebära att SIKA ska belysa den miljöpåverkan som respektive trafikslag har i största allmänhet och utan att belysningen nödvändigtvis ska begränsas till fyrstegsprincipens tillämpning eller till den planering som genomförts som resultat av riksdagens senaste inriktningsbeslut och regeringens direktiv om att upprätta långsiktiga planer med utgångspunkt i detta beslut.

Det är dock inte troligt att ett uppdrag med denna stora omfattning och dignitet skulle smygas in i en enda avslutande mening i ett stycke som i övrigt handlar om fyrstegsprincipen. SIKA har därför valt att tolka meningen som att belysningen av fyrstegsprincipens användning särskilt ska uppmärksamma om denna användning har fått eller kommer att få betydelse för trafikslagens miljöpåverkan. Denna tolkning har också stämmts av med och bekräftats av handläggare på Näringsdepartementet.

⁴ Svar på interpellation 2004/05:233.

⁵ Vägverkets Publikation 2002:46, s. 47.

⁶ Prop. 2003/04:95, s. 57.

⁷ Även om de fastställda planerna publicerades efter det att propositionen beslutats av regeringen.

⁸ Regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612/IR (delvis), N2002/2930/IR).

1.4 Plan och verklighet skiljer sig ofta åt

Som framgår ovan har vi dragit slutsatsen att uppdraget avser fyrstegsprincipens tillämpning i de långsiktiga Væghållnings- och Banhållningsplanerna. Dessa planer, ofta kallade åtgärdsplaner, är uttryck för en ekonomisk långsiktspanering och planerna kan, även om de är fastställda av regeringen, antas komma att bli reviderade i många olika avseenden och vid upprepade tidpunkter under den långa planeringsperiod som de omspannar. Statsmakterna har t.ex. redan hunnit ge ändrade direktiv om planernas innehåll och omfattning vid åtminstone tre tillfällen: Genom tilläggsdirektiv under själva planeringsarbetet, genom ändringar av bl.a. planeringsramarna i anslutning till fastställelsen av planerna och genom anslagsbeslut som avviker från planeringsramarna.

Denna skillnad mellan plan och verklighet medför att effekter som eventuellt kan avläsas av fyrstegsprincipens tillämpning i åtgärdsplaneringsskedet inte nödvändigtvis kommer att finnas kvar oförändrade när de ekonomiska planerna materialiserar sig i fysiska väg- och bananläggningar mm. Därför kan den utvärdering av fyrstegsprincipens effekter på strategiska projekt och återverkningar i form av samlad miljöpåverkan som efterlyses i uppdraget inte gärna ta sikte på de verkliga och slutliga effekterna i trafiksystemet. Vi får istället nöja oss med att uppskatta effekterna på kortare och längre sikt givet att nuvarande planer genomförs.

2 Utvärderingens uppläggning och genomförande

2.1 SIKAs verksamhetsförutsättningar har ändrats

Genom regleringsbrevet för år 2005 fick SIKa i uppdrag av regeringen att utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt fyrstegsprincipen. Utvärderingen skulle särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt. Utvärderingen skulle också belysa hur fyrstegsprincipens användning kan väntas ha påverkat eller kommer att påverka den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag. Vi har i föregående avsnitt försökt analysera innebörden av detta uppdrag och göra de preciseringar och avgränsningar som vi bedömt vara ändamålsenliga.

I den första verksamhetsplan som SIKa utarbetade för år 2005 planerade vi att integrera genomförandet av uppdraget med ett antal analyser som funnits med i verksamhetsplaneringen sedan tidigare. Vår ursprungliga tanke var således att genomföra en rad delprojekt som sammantaget skulle kunna kasta nytt ljus över fyrstegsprincipen och dess användning. Förutom en analys av Banverkets och Vägverkets faktiska användning av fyrstegsprincipen ingick särskilda insatser för att mera principiellt behandla frågan om fyrstegsprincipen ger tillräckliga bidrag till att identifiera och klarlägga olika handlingsalternativ, att analysera vilka betydelse en effektiv åtgärds kombination skulle ha för trafikens miljökonsekvenser, att belysa sambandet mellan avgifter och övriga infrastrukturåtgärders effektivitet samt att belysa betydelsen av effektiva åtgärds kombinationer för att nå mål på trafiksäkerhetsområdet, bullerområdet och i fråga om luftföroreningar.

I början av år 2005 beslutade regeringen att SIKa ska omlokaliseras till Östersund och att myndighetens säte ska ha flyttats senast i april 2007. Ända sedan förslaget om att omlokalisera SIKa lanserades har detta påverkat verksamheten genom att personal slutat och att tjänster inte har kunnat återbesättas i normal omfattning. Detta accentuerades ytterligare i och med det definitiva beslutet om omlokalisering i början av år 2005. Även genomförandet av detta uppdrag har påverkats, bl.a. genom att bemanningen av projektet fått ändras under årets gång. De nu beskrivna förhållandena har också medfört att den ursprungliga ambitionsnivån för projektet successivt har fått revideras. De olika delprojekten har därför inte kunnat genomföras så som tänkt. I några fall har redan påbörjade aktiviteter slutförts, men insatserna har då varit mycket begränsade i förhållande till de ursprungliga planerna.

2.2 Så har analysen av Banverkets och Vägverkets användning av fyrstegsprincipen gjorts

Som beskrivs närmare i avsnittet om utvärderingsmetoden har uppdraget genomförts framför allt genom en noggrann genomgång och granskning Banverkets och Vägverkets långsiktiga infrastrukturplaner. Vi har därvid även studerat hur innehållet i och beskrivningen av planerna har förändrats från den första remissversionen till att planerna fastställts av regeringen. Utöver själva planerna har vi även granskat de olika dokumenterade underlag till planerna som funnits tillgängliga. Vi har även ställt Banverkets och Vägverkets planer i relation till regeringens och riksdagens olika ställningstaganden till den långsiktiga infrastrukturplaneringen, dvs. i första hand regeringens infrastrukturproposition, riksdagens inriktningsbeslut, regeringens planeringsdirektiv, regeringens fastställelsebeslut samt regeringens proposition och riksdagen beslut om ändrade planeringsramar.

Under uppdragets genomförande har vi också haft upprepade kontakter med Banverket och Vägverket för att få synpunkter på uppläggningsen och resultatet av vårt arbete. Vid dessa kontakter har vi också försökt få tillgång till olika typer av arbetsmaterial som på ett mera konkret sätt kan ge inblick i hur fyrstegsprincipen tillämpats i planeringen. Vi har också i viss mån fått tillgång till sådant material. Exempel på sådant material lämnas i bilaga 1.

Våra kontakter med Banverket och Vägverket har visat att de planeringsansvariga inom dessa båda trafikverk och SIKA har mycket olika syn bl.a. på hur fyrstegsprincipen bör uppfattas, vad som bör framgå av planeringsunderlaget för de långsiktiga infrastrukturplanerna, hur SIKA:s utvärderingsuppdrag borde ha genomförts och vilka slutsatser man kan dra av SIKA:s analys. Då vi har bedömt att det inte är möjligt att överbrygga dessa skillnader i synsätt har vi valt att låta Banverkets och Vägverkets synpunkter på resultaten komma till uttryck som referat i texten eller i särskilda noter.⁹

2.3 Kompletterande analyser

Som framgår ovan hade SIKA inledningsvis tänkt integrera utvärderingen av fyrstegsprincipen i ett mera omfattande utvecklingsarbete om planeringsmetoder. I denna ursprungliga plan ingick bl.a. att med hjälp av tillgängliga analysverktyg belysa hur lönsamheten för några större infrastrukturprojekt skulle påverkas av vägavgifter.

I början av år 2005 beställde därför SIKA analyser av hur en vägavgift utformad i enlighet med försöket med trängselskatt i Stockholm skulle påverka den samhälls-ekonomiska lönsamheten av dels en motorvägsförbifart väster om Stockholm (Förbifart Väst) respektive en ny tågförbindelse genom/under Stockholm (Citybanan). Av ovan nämnda skäl har vi dock inte haft möjlighet att fullt ut utnyttja dessa analyser i uppdraget. Analyserna redovisas dock tillsammans med en kort

⁹ Synpunkterna avser en preliminär version av denna rapport som dock i sak inte skiljer sig nämnvärt från den färdiga rapporten.

sammanfattande text i bilaga 2 till denna rapport. I denna bilaga redovisas också en tidigare genomförd analys av den s.k. Österleden.

SIKA har också uppdragit åt Svenska Naturskyddsföreningen att genomföra en undersökning av olika vägobjekt. Syftet med denna studie är att söka klarlägga i vilken utsträckning analyserna av vägobjekt utgår från rimliga förutsättningar framför allt när det gäller utformningen av jämförelsealternativ. Att man använder sig av ett relevant jämförelsealternativ i analyserna är naturligtvis grundläggande i all planering och en central förutsättning för att fyrstegsprincipen ska kunna användas på ett meningsfullt sätt. Vissa preliminära resultat från denna undersökning redovisas därför redan i denna rapport. Vi räknar med att de fullständiga resultaten av Naturskyddsföreningens undersökning kommer att publiceras i en särskild rapport i början av år 2006.

2.4 Rapportens uppläggning

Rapporten inleds, som redan framgått, med en tolkning, precisering och avgränsning av vårt uppdrag.

Redovisningen av arbetets genomförande och rapportens uppläggning följs i avsnitt 3 av ett försök att ringa in vad fyrstegsprincipen egentligen står för. Olika exempel på tolkningar och beskrivningar av fyrstegsprincipen redovisas, jämförs och analyseras. Avsnittet avslutas med att SIKA redogör för sin tolkning av fyrstegsprincipen, dvs. den tolkning som lagts till grund för utvärderingen.

Avsnitt 4 innehåller en beskrivning av den metod som vi använt för att genomföra utvärderingen. Vi diskuterar i detta avsnitt även de metodproblem som kan hänga samman med det valda angreppssättet och olika andra sätt att lösa uppgiften.

För att i efterhand och som utomstående fastställa hur planeringen faktiskt har gått till är det naturligtvis en fördel om man kan dra slutsatser om fyrstegsprincipens tillämpning på grundval av planeringsmyndigheternas egna uppgifter. För att pröva denna möjlighet har vi i avsnitt 5 gått igenom hur Vägverket och Banverket själva framställer fyrstegsprincipen och dess användning i olika versioner av Väghållnings- respektive Banhållningsplanerna och därtill hörande underlagsmaterial.

I avsnitt 6 går vi ett steg längre och försöker analysera i vilken utsträckning Banhållningsplanen och Väghållningsplanen i sig bär vittne om att fyrstegsprincipen har använts. I det sammanhanget belyser vi framför allt sådana områden där vi anser att man skulle kunna förvänta sig att fyrstegsprincipens stegvisa ansats skulle tillföra nya perspektiv. I regeringens uppdrag till trafikverken att upprätta långsiktiga planer omnämns fyrstegsmodellen i direkt anslutning till direktiven om att planen ska innehålla en redovisning per väg/stråk där det framgår vilka de största bristerna är, vilka åtgärder som bör genomföras och varför samt vilka av dessa åtgärder som föreslås bli prioriterade. Vi försöker därför beskriva i vilken utsträckning som de stråkvisa redovisningar som Vägverket och Banverket har gjort innehåller tydliga spår av fyrstegstänkande.

Regeringens proposition om utökade ramar och riksdagens beslut i samma ärende kan ses som ett viktigt resultat av Banverkets och Vägverkets långsiktiga infrastrukturplaner. Såväl regeringen som riksdagen gör i det sammanhanget uttalanden som enligt SIKAs mening kan ge viktiga insikter i hur statsmakterna ser på fyrstegsprincipen. I kapitel 7 återger vi därför de delar av regeringens bedömningar som vi finner vara relevanta ur ett fyrstegsperspektiv och vi redovisar även motsvarande överväganden från trafikutskottets betänkande.

I kapitel 8 försöker vi belysa fyrstegsprincipen ur ett mer principiellt perspektiv. De frågor vi ställer oss är bl.a. om principens stegvisa uppbyggnad leder till kostnadseffektiva lösningar och om användningen av principen är förenlig med övergripande transportpolitiska riktlinjer såsom att man bör eftersträva ett samhälls-ekonomiskt effektivt transportsystem.

Slutligen redovisar vi i kapitel 8 våra övergripande slutsatser av utvärderingen. Vi gör i det sammanhanget också en diskussion om hur resultaten kan tolkas och vilka åtgärder som kan behöva övervägas om man verkligen önskar att fyrstegsprincipen ska ge ett påtagligt genomslag i planeringen. I denna diskussion inryms såväl hur fyrstegsprincipens användbarhet skulle kunna ökas som hur planeringssystemet i stort skulle kunna göras mera mottagligt för den typ av resultat som fyrstegsprincipen kan generera.

3 Vad fyrstegsprincipen står för

3.1 Den ”officiella” uttolkningen

Vi anser att fyrstegsprincipen har en ganska tydlig innebörd så som den redovisas i inriktningsbeslutet och regeringens planeringsdirektiv för Vägverket och Banverket.¹⁰ Det hindrar inte att det ändå kan förekomma skillnader mellan olika aktörer när det gäller vilken betydelse man lägger i begreppet och vilka krav man anser bör ställas på en planering enligt fyrstegsprincipen. En kortare diskussion kring olika förekommande synsätt och en begränsad utläggning om hur SIKA uppfattar principen kan därför vara motiverad redan inledningsvis. Den senare utläggningen bör bl.a. kunna underlätta förståelsen för hur vi lagt upp våra analyser och vad som ligger bakom de slutsatser som vi kommit fram till.

Fyrstegsmodellen har sitt ursprung inom Vägverket och lanserades enligt Vägverket från början i syfte att hushålla med investeringsmedel.¹¹ Modellen har dock efterhand kommit att bli mer av en allmän planeringsprincip för hushållning med resurser och för att minska vägtransportsystemets negativa effekter. För att markera detta och undvika sammanblandning med t.ex. trafikgenereringsmodeller har Vägverket övergått till att kalla planeringsansatsen för *fyrstegsprincipen*.

Språkbruket hos andra myndigheter och statsmakterna har anpassat sig med en viss eftersläpning. I Infrastrukturpropositionen och direktiven för den långsiktiga planeringen av transportinfrastrukturen används begreppet fyrstegsmodellen medan regeringen i t.ex. SIKA:s regleringsbrev skriver fyrstegsprincipen. I Banhållningsplanen heter det fyrstegsmodellen medan det i Vaghållningsplanen står fyrstegsprincipen. I denna rapport använder vi företrädesvis fyrstegsprincipen som benämning, vid direkta och indirekta citat använder vi dock den beteckning som används i källan.

Vägverket har utarbetat en av verksledningen fastställd beskrivning av fyrstegsprincipens användning i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet.¹² Enligt denna beskrivning bör fyrstegsprincipen ses som *ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet* och inte som en strikt modell som skall tillämpas i något specifikt planeringsskede.

Vägverkets beskrivning anger att de fyra stegen innebär att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

¹⁰ Prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126 samt regeringens uppdrag om att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m. (regeringsbeslut 2002-03-14)

¹¹ Riksrevisionen: Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna. (RiR 2004:1)

¹² Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet. Publikation 2002:72.

Steg 1. Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt

Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.

Steg 2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät

Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till vägtransportsystemets olika komponenter för att använda befintligt vägnät effektivare, säkrare och miljövänligare.

Steg 3. Vägförbättringsåtgärder

Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintligt sträckning till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.

Steg 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder

Omfattar om- och nybyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya vägsträckningar.

Principen bygger enligt Vägverket på ett transportslagsövergripande synsätt, men hanterar i första hand brister och problem inom vägtransportsystemet. En grundtanke är att åtgärder utanför vägtransportsystemet kan minska behovet av vägtransporter och därmed behovet av åtgärder inom vägtransportsystemet. I ett första steg ska därför åtgärder utanför vägtransportsystemet prövas. Därefter handlar principen i stor utsträckning om analys av åtgärder inom vägtransportsystemet.¹³

Eftersom fyrstegsprincipen har sitt ursprung inom Vägverket är det rimligt att utgå ifrån att riksdagens och regeringens tolkning av principen, liksom Banverkets och övriga planeringsmyndigheters, i stort överensstämmer med Vägverkets. Vi har t.ex. inte funnit några rapporter eller andra officiella dokument som visar att Banverket skulle ha någon egen uttolkning av principen.¹⁴ När Vägverket utifrån en transportslagsövergripande utgångspunkt främst är inriktat på vägtransportsystemet är det dock naturligt att regering och riksdag kan ha ett mera genomgående transportslagsövergripande perspektiv medan t.ex. Banverket i sin tillämpning av fyrstegsprincipen främst är inriktat på spårtransportsystemet.

I regeringsbeslutet med uppdrag att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen mm.¹⁵ anges i direktiven för såväl den nationella väghållningsplanen, den nationella banhållningsplanen som länsplanerna för regional transportinfrastruktur att ”åtgärderna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen, vilket innebär en analys i följande ordning:

¹³ Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet. Publikation 2002:72. (s. 5).

¹⁴ Av de synpunkter som lämnats på ett utkast av denna rapport framgår det dock att Banverket tydligen har en annan tolkning av fyrstegsprincipens användning än den SIKA uppfattar vara Vägverkets officiella. ”Banverket har tolkat att fyrstegsprincipen ska användas på objektnivå och att man med enklare resonemang analyserar sig fram till en lämplig lösning. Därefter genomförs en samhällsekonomisk analys av vald lösning.” (Banverkets skriftliga synpunkter på SIKA:s rapport om fyrstegsprincipen 2005-10-20).

¹⁵ Regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612/IR (delvis), N2002/2930/IR).

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt väg-/järnvägsnät och fordon,
3. Begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.”

Analysstegen ansluter nära till dem som anges av Vägverket men har redigerats något för att bli tillämpliga på såväl väg- som bantrafik.

Regeringens direktiv till planeringsmyndigheterna stödjer sig i denna del på en motsvarande beskrivning i riksdagens inriktningsbeslut.¹⁶ Av denna beskrivning blir det uppenbart att regeringen ser fyrstegsprincipen som ett sätt att åstadkomma en förutsättningslös och allsidig planering av infrastrukturåtgärder. Det framgår exempelvis genom att regeringen omnämmer denna planeringsprincip under rubriken ”Arbetsätt” och under en ’bedömningsruta’ i vilken regeringen redovisar följande bedömning: ”För att det skall gå att göra en medveten och effektiv prioritering bör ett brett spektrum av styrmedel och åtgärder övervägas.”¹⁷ I skälen för denna bedömning skriver regeringen bl.a. att: ”Den långsiktiga planeringen har tidigare i första hand avsett investeringar i transportinfrastrukturen. I dag ses transportsystemet som en helhet där åtgärder inom transportinfrastrukturen är ett medel bland andra för att nå de transportpolitiska målen. Detta ställer krav på arbetsättet för att hitta effektiva kombinationer av styrmedel och åtgärder... ...Det är nödvändigt att fundera över vad som skulle kunna påverka såväl efterfrågan som utbudet av transporter”.¹⁸

SIKA finner mot den nu angivna bakgrunden att syftet med regeringens riktlinjer om fyrstegsmodellens eller fyrstegsprincipens användning i långsiktplaneringen måste anses vara att framhålla att planeringen ska ske så förutsättningslöst som möjligt och på ett sätt som innebär att det blir en allsidig belysning av olika sätt att lösa transportproblemen.

3.2 Andra tolkningar av fyrstegsprincipen förekommer

Regeringens intentioner i denna del överensstämmer väl med den av Vägverkets verksledning fastlagda beskrivningen av fyrstegsprincipen.¹⁹ Som framgår redan av olika planeringsdokument förekommer dock också andra och i vissa avseenden mindre ambitiösa tolkningar av fyrstegsprincipen.

I remissversionen av Vägverkets Væghållningsplan²⁰ anges t.ex. fyrstegsprincipen ha fördelen att tydliggöra vad Væghverket kan göra och var andra aktörer har ett ansvar och möjlighet att lösa ett problem eller åtgärda en brist. Här verkar principen alltså mera ha haft funktionen att sortera bort åtgärder från planen än att in-

¹⁶ Prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126

¹⁷ Prop. 2001/02:20, s. 38.

¹⁸ Prop. 2001/02:20, s. 38-39.

¹⁹ Væghverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för væghtransportssystemet. Publikation 2002:72.

²⁰ Væghverket Publikation 2003:03. Den goda resan. Förslag till nationell plan för væghtransportssystemet 2004-2015. Remissversion.

kludera andra styrmedel än investeringar i analysen. Det är uppenbart att den förstnämnda funktionen leder till en helt annan infrastrukturplan än den sistnämnda.

I andra underlagsdokument till planen hävdar Vägverket att fyrstegsprincipen är sådan att det inte går att bedöma på objektiva grunder om den tillämpats eller inte.²¹ Det framgår inte klart på vilka grunder Vägverket drar denna slutsats. Kanske menar man att det alltid är den enskilda planerarens subjektiva bedömningar som styr vilket genomslag olika analyssteg får oavsett vilka formella krav som ställs på planeringsmetoderna och dokumentationen. Men om den slutsatsen skulle vara generellt giltig måste man samtidigt ifrågasätta om fyrstegsprincipen fyller någon funktion. Den kan då i alla fall knappast ses som ett medel för statsmakterna att säkerställa en förutsättningslös och allsidig planering.

Om man går utanför Vägverkets och Banverkets beskrivningar av fyrstegsprincipen inom åtgärdsplaneringen kan man finna ytterligare föreställningar om hur fyrstegsprincipen bör tillämpas. I en utredning om E 18 anger t.ex. konsultföretaget TRANSEK AB att Vägverkets användning av fyrstegsprincipen tar sikte på att ”om det på kort sikt inte finns ekonomiska resurser att genomföra en nyinvestering (steg 4) analyseras exempelvis begränsade utbyggnadsåtgärder (steg 3) i väntan på en större utbyggnad.”²² Här förefaller det alltså som att man ser på fyrstegsprincipens inledande steg som ett slags barkbröd som man kan få hålla till godo med i väntan på bättre tider och att den slutgiltiga lösningen ska kunna realiserats.

I de kommentarer som Vägverket lämnat på denna rapport verkar också fyrstegsprincipen ses först och främst som ett sätt att frigöra resurser för angelägna investeringar. Det framgår bl.a. av följande konstaterande: ”Vägverket upplever att anspråken på sektorsåtgärder, investeringar, drift och underhåll i vägtransportsystemet avsevärt överstiger de anslag som beviljas. Det finns därför mycket starka drivkrafter för Vägverket att arbeta i fyrstegsprincipens anda. Om vi kan möta kraven med åtgärder från ett lägre steg i fyrstegsprincipen frigör vi resurser vilka kan bidra till ytterligare måluppfyllelse. Synsättet är därför väl förankrat och används i Vägverkets vardag. Det var också en naturlig del i åtgärdsplaneringen.”²³

Man kanske inte ska hårdra betydelsen av denna formulering eftersom den är tillkommen i en ”informell” dialog mellan SIKA och Vägverket. Men om den kan tas bokstavligt och verkligen står för Vägverkets nuvarande hållning och den hållning som genomsyrt Vägverkets åtgärdsplanering är det inte konstigt om Vägverket och SIKA kommer till olika slutsatser om vilket genomslag som fyrstegsprincipen har haft i planeringen. I denna tappning förefaller således Vägverkets främsta drivkraft för att använda fyrstegsprincipen vara att minska trycket på de olika väganlagen. Denna tolkning synes oss ligga ganska nära ”barkbrödsvarianten” ovan och långt ifrån det önskemål om en förutsättningslös och allsidig prov-

²¹ Vägverket Publikation 2003:17. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport. Remissversion.

²² Region Värmland: E 18 – Den felande länken. En samhällsekonomisk analys utarbetad av TRANSEK AB på uppdrag av Region Värmland. 2002-11-01. (s.8).

²³ Vägverket 2005-10-11. Kommentarer till SIKA:s analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

ning av effektiva åtgärdscombinationer som vi tror har varit intentionen bakom regeringens planeringsdirektiv.

Att synen på fyrstegsprincipen, och vad denna princip innebär för bl.a. infrastrukturplaneringen, skiljer sig åt mellan olika planeringsaktörer framgår också tydligt av den granskning av länsplanerna för regional infrastruktur som Riksrevisionen genomfört.²⁴ Riksrevisionen konstaterar att fyrstegsmodellens genomslag i länens planeringsprocess är mycket varierande och bedömer utifrån granskningen av plandokumentet och de genomförda intervjuerna att det i hälften av länen är oklart om modellen alls har tillämpats. För ytterligare några län framstår det som osäkert om en analys enligt fyrstegsmodellen verkligen har gjorts före prioriteringen av åtgärder i planerna eller om modellen i stället har applicerats i efterhand. Samtidigt visar några län att det går att tillämpa modellens samtliga steg inom ramen för länsplanerna. Riksrevisionen anser också att de olika aktörer som är inblandade i planeringsprocessen inte har en gemensam bild av hur och när fyrstegsmodellen ska användas. Enligt Riksrevisionen innebär detta en risk för att modellens tidiga steg endast hanteras översiktligt.

Den roll som Vägverket har spelat för länens tillämpning av fyrstegsmodellen är också oklar enligt Riksrevisionen. Enligt många län har inte Vägverket aktivt arbetat för att länen ska använda fyrstegsmodellen. Alla län har heller inte vetat om den har tillämpats av Vägverket eller inte. Vägverket anser att modellen har kommunicerats tydligt från Vägverkets regioner gentemot länen och övriga berörda aktörer. Enligt Vägverket tillämpas modellen internt vid Vägverkets planering av enskilda investeringsobjekt.

Enligt Riksrevisionens bedömning har dock varken utformningen av regeringens direktiv eller Vägverkets information om modellen resulterat i en samsyn om hur modellen ska tillämpas i länens planering. Riksrevisionens iakttagelser avser primärt planeringen på länsnivå och motsvarande. Det ligger dock nära till hands att anta att de skillnader i fyrstegsprincipens användning som kunnat konstateras på denna nivå också har sin motsvarighet inom de centrala trafikverken och exempelvis kan yttra sig i skillnader mellan olika väg- och banregioner.

3.3 SIKA:s tolkning av fyrstegsprincipen

SIKA kan för egen del konstatera att fyrstegsprincipen har framhävts ganska mycket i den senast genomförda planeringsomgången. Tillämpning av denna princip har således förordats i regeringens planeringsdirektiv. De ansvariga planeringsmyndigheterna uppger också att principen har tillämpats i Banhållningsplanen, Vaghållningsplanen och nästan alla planer för regional transportinfrastruktur.²⁵

Fyrstegsprincipen framhålls i dessa olika sammanhang på ett sätt som implicerar att planeringen ska ske eller har skett helt förutsättningslöst med avseende på vilken typ av trafiklösningar som väljs för att tillgodose de mål som ska uppnås med

²⁴ Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna. (RiR 2004:1)

²⁵ SIKA PM Aug 2003. Analys av Banverkets, Vägverkets och länens investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Redovisning av regeringsuppdrag

planerna och att planeringen utgår ifrån en helhetssyn på transportsystemet. I denna framtoning blir principen nära besläktad med de s.k. integrerade åtgärdsanalyser som SIKA förordat och försökt tillämpa i bl.a. inriktningsplaneringen.

SIKA:s utgångspunkt i detta uppdrag är alltså att fyrstegsprincipen, i enlighet med Inriktningspropositionen, planeringsdirektiven och Vägverkets fastställda beskrivning av principen, ska uppfattas som ett förhållningssätt som syftar till att främja en så förutsättningslös och allsidig planering som möjligt. Det betyder i sin tur att vi i utvärderingen av Vägverkets och Banverkets planeringsarbete i hög grad söker tecken på – och helst effekter av – att en sådan förutsättningslös och allsidig planeringsansats faktiskt har tillämpats.

Det bör här nämnas att både Banverket och Vägverket i sina reaktioner på preliminära versioner av denna rapport beskrivit fyrstegsprincipen på ett sätt som påtagligt avviker från den föreställning om fyrstegsprincipen som har varit SIKA:s utgångspunkt och som vi nyss har försökt beskriva.

Banverket anger således att man tror att den egna tolkningen av fyrstegsprincipen skiljer sig kraftigt åt från SIKA:s: *”Banverket har tolkat att fyrstegsprincipen ska användas på objektnivå och att man med enklare resonemang analyserar sig fram till en lämplig lösning. Därefter genomförs en samhällsekonomisk analys av vald lösning.”*²⁶

Vägverket anger att det är *”regeringen som rör över åtgärder i steg 1”* samt att man inte fann *”anledning att i åtgärdsplanen särskilt avhandla fyrstegsprincipens användning inom dessa områden”* (varmed avses steg 2-åtgärder). SIKA tolkar detta som att det endast är åtgärder enligt steg 3 och 4 som i praktiken övervägts av Vägverket i framställningen av den nationella vägplanen. Vägverket konstaterar vidare att de *”investeringar som finns med i den slutliga planen har alla utkristalliserats innan fyrstegsprincipen formaliserades... ...Det fanns inga skäl och heller inget krav att göra om analyserna i den hektiska åtgärdsplaneringen”* Vägverket menar samtidigt att slutsatserna från tidigare analyser var hållbara och att fyrstegsprincipens intentioner tillämpats i denna process.²⁷

SIKA kan endast konstatera att de beskrivningar av fyrstegsprincipens användning som nu ges av Banverket och Vägverket framstår som högst trovärdiga i ljuset av de analyser och den åtgärdssammansättning som redovisas i Banhållningsplanen och Vaghållningsplanen. Samtidigt måste man konstatera att den presentation som ges av planeringsprocessen och fyrstegsprincipen i själva plandokumenten (eller i regeringens direktiv) har föga likheter med dessa mer avskalade och pragmatiska förhållningssätt till fyrstegsprincipen.²⁸ I planeringsdirektiven och planerna sägs t.ex. inget om att principens två första steg inte ska betraktas som

²⁶ Synpunkter på SIKA:s rapport ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik” 2005-10-20.

²⁷ Vägverket 2005-10-11. Kommentarer till SIKA:s analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”

²⁸ Enligt vad SIKA kan se överensstämmer de inte heller med Vägverkets fastställda beskrivning av fyrstegsprincipen. Där framhålls nämligen att: ”Oavsett när och var åtgärdsanalyser görs måste såväl åtgärder utanför vägtransportsystemet som åtgärder inom vägtransportsystemet och alla dess delar (användare, fordon, infrastruktur och regelsystem) beaktas. Vid diskussionerna om vilka tänkbara åtgärder som ska analyseras är det därför viktigt med ett *förutsättningslöst angreppssätt*. ... Allt arbete, även tidiga analyser, ska *dokumenteras* på ett relevant sätt.” (Vägverket Publikation 2002:72, s. 7)

relevanta för långsiktsplaneringen eller att man vid denna planering bör eliminera fyrstegsprincipens möjligheter att bidra till strategiska överväganden genom att avgränsa den till att avse enklare resonemang på objektnivå.

De tolkningar av fyrstegsprincipen som nu har lanserats av Banverket och Vägverket må framstå som rimliga i ljuset av hur långsiktsplanerna faktiskt är utformade och hur planeringen i praktiken förefaller att ha bedrivits. Förutom att dessa tolkningar är svåra att passa in i den bild av planeringen och fyrstegsprincipens användning som förmedlats utåt, framstår de emellertid också som svårförenliga med att SIKA har fått regeringens uppdrag att utvärdera Banverkets och Vägverkets användning av fyrstegsprincipen. Den innebörd som Banverket och Vägverket nu vill ge fyrstegsprincipen i långsiktsplanering synes nämligen i stort sett omöjliggöra varje form av utvärdering.²⁹ Att regeringen funnit det meningsfullt att låta utvärdera hur fyrstegsprincipen tillämpats och vilka effekter denna tillämpning kan ha haft på strategiska projekt och trafikens samlade miljöpåverkan, tyder ändå på att regeringen har en föreställning om att fyrstegsprincipen ska ha kunnat sätta avläsbara avtryck i Ban- och Vaghållningsplanerna.

SIKA förutsätter för sin del att fyrstegsprincipen ska tillämpas på ett sätt som överensstämmer med de transportpolitiska mål och principer som beslutats av statsmakterna. Det innebär bl.a. att vi utgår ifrån att prövningen av olika åtgärder och åtgärds kombinationer i de olika analysstegen är tänkt att ske med ledning av åtgärdernas och åtgärds kombinationernas samhällsekonomiska effektivitet. Den stegvisa ansatsen blir med detta synsätt främst ett medel att åstadkomma den alternativgenerering som behövs för att bestämma vilka möjliga åtgärder som ska analyseras med samhällsekonomiska metoder. Vår inställning i denna del delas uppenbarligen inte av Banverket eller alla inom Vägverket. Däremot förefaller SIKA:s synsätt som nämnts stämma väl överens med de riktlinjer för fyrstegsprincipens tillämpning som beslutats av Vägverkets ledning.³⁰ Frågan om vilka bedömningskriterier som har tillämpats eller bör tillämpas i en fyrstegsanalys har dock ingen avgörande betydelse för den utvärdering som ska göras inom ramen för detta uppdrag.

²⁹ Detta tycks för övrigt också vara Vägverkets uttryckliga uppfattning. Vägverket anser nämligen att det är omöjligt att avgöra hur fyrstegsprincipen har påverkat planeringen bara genom att läsa plandokumentet. Om man inte godtar Vägverkets eget påstående om att fyrstegsprincipen har använts enligt direktiven måste bedömningen enligt Vägverket göras med utgångspunkt i relevant underlag i form av "arbetsdokument och mötesanteckningar från organisationens olika delar". (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKA:s analys "Fyrstegsprincipen i teori och praktik".)

³⁰ Se not 28 ovan.

4 Metod och metodproblem

4.1 Planeringen är ofullständigt dokumenterad

En fullständig utvärdering av Vägverkets och Banverkets arbete enligt fyrstegsprincipen förutsätter egentligen en s.k. kontrafaktisk analys, dvs. en analys där trafikverkens faktiska planeringsarbete jämförs med det planeringsarbete som skulle ha blivit följden om fyrstegsprincipen inte hade funnits med i planeringsdirektiven. En sådan jämförelse är emellertid möjlig endast om planeringsaktiviteterna i stort respektive i anslutning till de olika enskilda planeringsobjekten är dokumenterade i detalj och kan jämföras med motsvarande, lika noggrant dokumenterade, aktiviteter i planeringsprocesser där det saknats specifika direktiv om fyrstegsprincipens användning. Enligt vad SIKA har erfart har dock inte Vägverkets eller Banverkets planering dokumenterats så detaljerat att en analys av detta slag är möjlig att genomföra.

Att det i praktiken saknas möjligheter att genomföra någon form av kontrafaktisk analys medför att det blir svårt att göra en fullständig utvärdering av trafikverkens arbete enligt fyrstegsprincipen eller att dra några helt säkra slutsatser om i vilken utsträckning fyrstegsprincipen påverkat utfallet av planeringsarbetet och i förlängningen vilka framtida effekter en sådan påverkan kan tänkas få på trafiken t.ex. i form av miljöpåverkan. Exempelvis är det knappast möjligt att nu i efterhand fastställa om de relativt begränsade resurser som satsas på nybyggnadsåtgärder i Vaghållningsplanen i första hand är ett resultat av fyrstegsprincipens tillämpning eller av de planeringsramar som riksdagen och regeringen givit Vägverket.

Ytterligare ett problem från uppföljningssynpunkt är att fyrstegsprincipen, åtminstone i sin nuvarande utformning, är just en princip och ett förhållningssätt och ingen utvecklad planeringsmetod. Detta innebär svårigheter av flera slag. Som framgått av föregående avsnitt är det t.ex. en omvitnad erfarenhet att utrymmet för tolkningar om principens innebörd och hur den bör tillämpas är mycket stort. Detta medför att olika planeringsmyndigheter och olika avdelningar inom samma planeringsmyndighet kan ha haft helt olika förhållningssätt fastän man hävdar att det är en och samma fyrstegsprincip som används. Att det inte är närmare specificerat vilka analyser som ska genomföras i de olika stegen och vilka kvalitetskrav som analyserna bör uppfylla leder naturligtvis också till kommunikationsproblem mellan olika planeringsaktörer. Inte minst kan det skapa osäkerhet mellan den som levererar planeringsunderlaget och den som ska fatta beslut med ledning av detta underlag.

Infrastrukturplaneringen är en mycket omfattande process med många inblandade aktörer. De slutliga planerna kan också vara resultatet av planeringsinsatser som sträcker sig över en mycket lång tid. Det är nog därför ingen överdrift att påstå att

både Banhållningsplanen och Vaghållningsplanen vilar på en så stor mängd information att det är omöjligt för någon – ens inom Banverket eller Vägverket – att skaffa sig fullständig överblick över den. Med de resurser och den kompetens som SIKA har framstår i alla fall den uppgiften som övermäktig.

4.2 Textanalyser som utvärderingsmetod

SIKA har därför som en utvärderingsmetod valt att analysera texterna i de olika tillgängliga plandokumenterna, inklusive de olika sammanställningar av underlag som planerna vilar på. Vår tanke har helt enkelt varit att om möjligt dra slutsatser om hur fyrstegsprincipen använts och hur det påverkat planerna utifrån planeringsmyndigheternas egna beskrivningar.

Vidare har vi gjort en förhållandevis noggrann genomgång av planernas materiella innehåll för att den vägen försöka bedöma om Banhållningsplanen och/eller Vaghållningsplanen innehåller sådana åtgärdssammansättningar, motiveringar eller överväganden i övrigt som kan vittna om att planeringen skett i fyrstegsprincipens anda. Vi har därvid särskilt studerat de objekt- och stråkanalyser som Banverket och Vägverket genomfört och redovisat enligt direktiven. Detta eftersom dessa stråk och objekt enligt planerna i de flesta fall har prövats enligt fyrstegsprincipen. Vi har också antagit att det bör ligga nära till hands att ta dessa objekt- och stråkanalyser till utgångspunkt för att besvara vårt uppdrags särskilda inriktning på fyrstegsprincipens effekter på strategiska projekt och på den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag.

Vi är naturligtvis medvetna om att de valda metoderna inte kan ge svar på hur planeringen faktiskt har gått till utan bara visar hur planeringen framställts av planeringsmyndigheterna i olika planeringsskeden och planeringssammanhang respektive hur planeringen synes ha gått till givet vår egen föreställning om hur en analys enligt fyrstegsprincipen skulle kunna ha fallit ut inom de olika insatsområden som Banhållningsplanen och Vaghållningsplanen omfattar. Att vi har en viss tilltro till att vår metod kan ge viktiga svar på våra utvärderingsfrågor hänger i hög grad samman med att såväl regeringens överväganden och planeringsriktlinjer som Vägverkets officiella ställningstagande beträffande fyrstegsprincipen understryker dess innebörd av förutsättningslös och allsidig analys och framhåller vikten av att analyserna dokumenteras.³¹

Det bör dock i detta sammanhang redovisas att Vägverket i sina kommentarer till denna rapport³² är mycket kritiskt till de använda metoderna. Beträffande textanalyserna anger Vägverket att: *”Syftet med plandokumentet och underlagsrapporterna har... .. varit att ge politiker, andra beslutsfattare och en intresserad allmänhet en sammanfattande läsbar och begriplig redogörelse för åtgärdsplaneringens förutsättningar, bedömningar och resultat... .. De nyanskillnader mellan olika rapporter och versioner som nu så skarpögt iakttagits speglar därför inte någon djupare sanning utan är bara uttryck för olika skribenters olika sätt vid olika tidpunkter att försöka beskriva planens substans... .. Vägverket anser att SIKA:s metodansats är vilseledande och olämplig. Om man inte godtar Väg-*

³¹ Prop. 2001/02:20, s. 38-39 samt Vägverket Publikation 2002:72, s. 7.

³² Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKA:s analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

verkets eget påstående att fyrstegsprincipen har använts enligt direktiven för åtgärdsplaneringen är det enligt vår mening omöjligt att avgöra hur principen har påverkat planeringen bara genom att läsa plandokumentet.”

Vägverkets uppfattning tycks vara att SIKA borde ha fullgjort sitt uppdrag antingen genom att godta Vägverkets eget påstående att fyrstegsprincipen har använts eller genom att analysera arbetsdokument och mötesanteckningar från organisationens olika delar, sannolikt under en lång följd av år (eftersom investeringar vaskas fram och bereds i en mycket lång process så att exempelvis de investeringar som finns med i planen enligt Vägverket alla har utkristalliserat sig innan fyrstegsprincipen formaliserades).

SIKA har i och för sig begärt att från trafikverken få sådant material som belyser fyrstegsprincipens användning. Det begränsade antal exempel som vi tagit del av och studerat – utöver vad som är dokumenterat genom långsiktsplanerna och det underlagsmaterial som hör till dem – har inte fått oss att inse att vår metodansats är felaktig eller på annat sätt påverkat våra slutsatser. Vi anser snarare att dessa exempel har bekräftat de iakttagelser som långsiktsplanerna ger anledning till.

5 Vad säger planerna om fyrstegsprincipens tillämpning?

De nyss berörda svårigheterna att i efterhand och som utomstående fastställa hur planeringen faktiskt har gått till innebär att det naturligtvis är en fördel om man kan dra slutsatser om fyrstegsprincipens tillämpning på grundval av planeringsmyndigheternas egna uppgifter. För att pröva denna möjlighet har vi inledningsvis gått igenom hur Vägverket och Banverket själva framställer fyrstegsprincipen och dess användning i olika versioner av Väghållnings- respektive Banhållningsplanerna och därtill hörande underlagsmaterial.

Vi är naturligtvis medvetna om att beskrivningen i ”officiella” dokument som Väghållnings- och Banhållningsplanerna kan vara tillrättalagd i större eller mindre grad och alltså likaväl återspegla en idealbild av planeringen som en beskrivning av hur den faktiskt gått till. Även med denna insikt har vi dock ansett det vara mödan värt att analysera Vägverkets och Banverkets texter för att den vägen söka få en uppfattning om hur verken ser på fyrstegsprincipen och dess användning i planeringsprocessen. Enligt vår mening har det också visat sig möjligt att dra viktiga slutsatser med bäring på vårt uppdrag enbart genom denna textanalys.³³

5.1 Fyrstegsprincipens tillämpning enligt Väghållningsplanen

I remissversionen av den nationella Väghållningsplanen angav Vägverket att: *”Enligt regeringens direktiv har en fyrstegsprincip tillämpats vid analys av åtgärder i vägtransportssystemet. Principen tydliggör vad Vägverket kan göra och var andra aktörer har ett ansvar och möjlighet att lösa ett problem eller åtgärda en brist. Metoden är kostnadseffektiv genom att ombyggnad och nyinvestering prövas först i tredje och fjärde hand, sedan möjligheterna att påverka transportbehovet och att vidta åtgärder som ger en effektivare användning av vägtransportssystemet först uttömts.”*³⁴

Flera remissinstanser, bl.a. SIKA, Banverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Svenskt Näringsliv, ifrågasatte emellertid hur principen hade tillämpats och vilket genomslag den haft vid utformningen av förslaget till plan. Vägverket kommenterar frågan på följande sätt i sin remissammanställning: *”Fyrstegsprincipen är sedan några år en integrerad del av Vägverkets arbetsmetodik. Principen*

³³ Vägverket anser som tidigare nämnts att *”nyansskillnader mellan olika rapporter och versioner ... speglar inte någon djupare sanning utan bara är ett uttryck för olika skribenters olika sätt vid olika tidpunkter att försöka beskriva planens substans”*. (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”).

³⁴ Vägverket Publikation 2003:03. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Remissversion, s. 24.

har emellertid också använts långt tidigare, om än på ett mera intuitivt och osystematiskt sätt. I stort sett alla objekt som är med i investeringsplanen har en förhistoria som sträcker sig tio år eller mera bakåt i tiden. Det innebär att flertalet objekt inte systematiskt har analyserats enligt fyrstegsprincipen, men att objekten kommit att bli kvar är en indikation på att det är de objekt där man inte lyckats lösa problemen med åtgärder enligt principens två första steg som nu finns med i investeringsplaneringen.”³⁵

I den miljöbedömning av Vägghållningsplanen som redovisas i en särskild miljörapport behandlas också frågan om fyrstegsprincipens tillämpning. Här konstateras att *”I underlagen för den nationella planen har fyrstegsprincipen endast tillämpats för en del vägobjekt. Huruvida man sökt andra lösningar eller ej är en subjektiv fråga och kan uppfattas olika. Många vägprojekt är redan under planering och det kan upplevas som onödigt merarbete att börja om. Vissa vägprojekt är utpekade av regeringen, dock med förbehållet att de ska genomgå sedvanlig prövning enligt 17 kap Miljöbalken.”³⁶*

Vidare framhålls följande förhållanden med betydelse för tolkningen av hur och i vilken utsträckning fyrstegsprincipen tillämpats i utarbetandet av Vägghållningsplanen: *”I vilken grad planens genomförande påverkar ökningen av transportarbetet framgår inte av beslutsunderlaget. Fördelningen mellan transportslagen påverkas endast marginellt av planen. Det är osäkert i vilken grad kollektiv-, cykel- och gångtrafik kommer att kunna öka sin andel av personresorna. I vilken grad de stora investeringarna i järnvägsnätet kan medföra en överflyttning av gods- och persontransporter från väg till järnväg är oklart. Frågan är om möjligheterna till samverkan mellan väg och järnväg har prövats tillräckligt i planeringen. I den fortsatta planeringen är det viktigt att förbättra och vidga fyrstegstänkandet för varje tillfälle det konstateras ett transportrelaterat problem.”³⁷*

I Vägverkets slutliga förslag till Vägghållningsplan, dvs. den version som togs fram efter remissbehandlingen, beskrivs tillämpningen av fyrstegsprincipen på följande sätt:

”Enligt regeringens direktiv ska den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas vid analys av åtgärder i vägtransportssystemet.

Flertalet av de åtgärder som har prövats i samband med upprättandet av planen är förslag till lösningar på problem som inte är nya, utan som har varit kända redan i tidigare planeringsomgångar. Även då har i allmänhet fyrstegsprincipens intentioner tillämpats, men i varierande och ostrukturerade former. Det är först inför denna planeringsomgång som principen har tillämpats mer systematiskt och generellt.

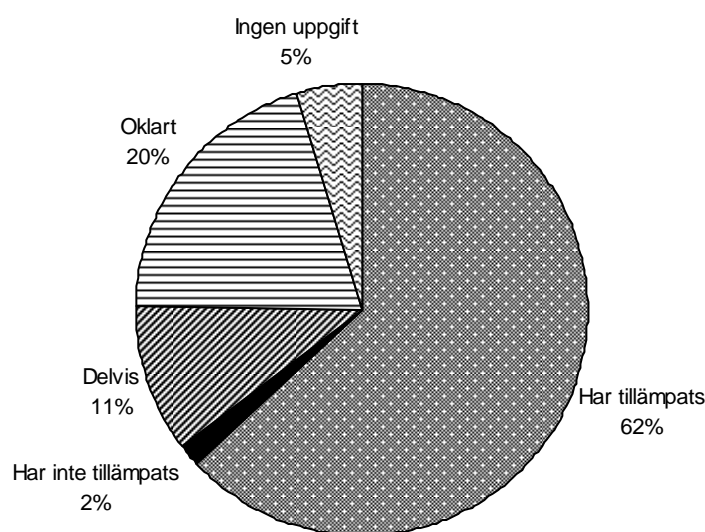
³⁵ Vägverket Publikation 2003:109. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport Remissammanställning, s. 29.

³⁶ Vägverket Publikation 2003:17. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport. Remissversion, s. 7.

³⁷ Vägverket Publikation 2003:17. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport. Remissversion, s. 15.

Det kan konstateras att de ombyggnads- och investeringsåtgärder som nu föreslås i planen är sådana som kvarstår sedan möjligheterna att påverka transportbehovet och att vidta åtgärder som ger effektivare användning av vägtransportsystemet inte bedömts ge en tillräckligt god lösning. Under planeringsarbetet har stora ansträngningar gjorts för att pröva möjligheterna att välja fyrstegsprincipens steg tre i stället för steg fyra. På detta sätt har brister kunnat undanröjas med enklare åtgärder i befintligt vägnät. Även möjligheterna till etapputbyggnader har övervägts.”³⁸

Det bör även nämnas att Vägverket genomfört en intern granskning av de investeringsobjekt i Vaghållningsplanen som har en planerad byggstart år 2004 eller senare och en beräknad total kostnad över 100 miljoner kronor. Resultatet har redovisats i en särskild underlagsrapport till Vaghållningsplanen.³⁹



Figur 5.1. Fyrstegsprincipens tillämpning för väginvesteringsobjekt med en total kostnad över 100 miljoner kronor. Källa: Vägverket

Av redovisningen drar SIKA följande slutsatser: För 41 objekt (62 %) besvaras i granskningsrapporten frågan om fyrstegsprincipen tillämpats med ett klart och oreserverat ja. I ett fall anges lika klart att detta inte skett (2 %). I sju fall har vissa steg prövats (11 %) och i 13 fall (20 %) har frågan besvarats på ett sätt som medför att det blir oklart om fyrstegsprincipen tillämpats. (Frågan kan t.ex. ha besvarats med att en förutsättningslös prövning skett). I tre fall (5 %) saknas uppgift om huruvida fyrstegsprincipen använts eller ej. Vägverkets interna granskning tyder alltså på att det stora flertalet större investeringsprojekt genomgått en fullständig analys enligt fyrstegsprincipen och att i många av de övriga fallen åtminstone vissa delar av fyrstegsprincipen har tillämpats.

³⁸ Vägverket Publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s. 23.

³⁹ Vägverket Publikation 2003:107. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015. Underlagsrapport Stråk- och objektbeskrivningar, Granskningsrapport.

5.2 SIKAs slutsatser

De referat av Vägverkets egna planeringsdokument som nu redovisats ger som synes en ganska motsägelsefull bild av om och hur fyrstegsprincipen har tillämpats i arbetet med den nationella Vaghållningsplanen. Den ganska oreserverade deklARATION av att fyrstegsprincipen tillämpats som ges i remissversionen av Vaghållningsplanen kontrasterar ganska kraftigt mot de beskrivningar som ges i olika underlagsrapporter vilka innehåller åtskilliga reservationer beträffande principens tillämpning. Beskrivningen av fyrstegsprincipens tillämpning har också nyanse-rats påtagligt till det slutliga förslaget till Vaghållningsplan. Nu anges att flertalet åtgärder faktiskt inte prövats strikt enligt fyrstegsprincipen utan mera i dess anda.

Samtidigt kan flera formuleringar i Vägverkets planeringsdokument ge anledning att ifrågasätta om Vägverket och uppdragsgivaren (regeringen) alltid tolkar fyrstegsprincipen på samma sätt. Som regeringen uttrycker sig i planeringsdirektiven utgör fyrstegsprincipen ett sätt att välja den mest effektiva åtgärden (eller åtgärds-sammansättningen) för att nå ett mål. Oftast överensstämmer detta nog med hur Vägverket uppfattar saken, t.ex. om man ska döma av Vägverkets egna plane-ringsdirektiv. I remissversionen av Vaghållningsplanen anges fyrstegsprincipen däremot ha fördelen att tydliggöra vad Vägverket kan göra och var andra aktörer har ett ansvar och möjlighet att lösa ett problem eller åtgärda en brist. Här verkar principen alltså mera ha haft funktionen att skilja bort åtgärder från planen än att inkludera andra styrmedel än investeringar i analysen. I andra underlagsdokument till planen hävdar Vägverket att fyrstegsprincipen är sådan att det inte går att be-döma på objektiva grunder om den tillämpats eller inte.

I det slutliga förslaget till Vaghållningsplan anger Vägverket att de ombyggnads- och investeringsåtgärder som föreslås i planen är sådana som kvarstår sedan möj-ligheterna att påverka transportbehovet och att vidta åtgärder som ger effektivare användning av vägtransportsystemet inte bedömts ge en tillräckligt god lösning. Om det vore sant skulle detta förvisso vara ett resultat helt i linje med en fullstän-dig tillämpning av fyrstegsprincipen. Om man studerar planen och planeringsun-derlaget mera ingående är det dock svårt att ta detta uttalande på allvar. Som framgår av avsnitt 6.1 är det uppenbart att många av de mest självklara analyser som borde göras enligt steg ett och två i fyrstegsprincipen inte alls har ingått i eller påverkat arbetet med Vaghållningsplanen.⁴⁰ I vissa fall kan det finnas goda skäl till detta, i andra fall är det mera förvånande att fyrstegsprincipen inte satt större avtryck i planen.

Större trovärdighet har däremot Vägverkets uttalande att det under planeringsar-betet har gjorts stora ansträngningar för att pröva möjligheterna att välja fyrstegs-principens steg tre i stället för steg fyra och att detta har medfört att brister kunnat undanröjas med enklare åtgärder i befintligt vägnät. Att så skett motsägs i alla fall inte av hur tillgängliga medelsramar föreslås bli fördelade på olika åtgärdsstyper. SIKAs bedömning är alltså att det framförallt är överväganden enligt fyrstegs-principen steg tre och fyra som haft nämnvärd påverkan på Vaghållningsplanens utformning.

⁴⁰ Detta är också ett förhållande som bekräftas i Vägverkets synpunkter på ett utkast till denna rapport (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys "Fyrstegsprincipen i teori och praktik").

Enligt SIKAs uppdrag ska utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt. Redan med utgångspunkt i vad som öppet redovisas i Vägverkets egna plandokument kan man enligt SIKAs mening besvara denna del av uppdraget. Och svaret måste bli att Vägverket inte följt principerna helt och hållet och att effekterna på strategiska projekt främst avser om projekten ska få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt.

I sina kommentarer till ett utkast av denna rapport bekräftar Vägverket denna iakttagelse. Vägverket anser emellertid att: *”Plandokumentet ger ingen information om vilka investeringsobjekt som inte kom med i planen därför att lösningar från steg 1 eller steg 2 kunde utnyttjas istället. SIKAs ansats att bara granska ett mindre avsnitt – åtgärdsplaneringen – av den långa planeringsprocessen för investeringar ger en helt missvisande bild av Vägverkets överväganden.”*⁴¹

Vi förstår detta som att Vägverket anser att SIKA, för att kunna uttala sig om hur väl fyrstegsprincipen följts, borde ha utsträckt sin utvärdering till att omfatta planeringsprocesser vid sidan av och i tiden långt bortom den process – åtgärdsplaneringen eller långsiktsplaneringen – som regeringens direktiv om fyrstegsprincipens användning och utvärderingsuppdraget avser. Även om det är troligt att Vägverket i olika sammanhang genomfört åtskilliga analyser som överensstämmer med fyrstegsprincipen anser SIKA att det är ointressant – åtminstone med avseende på vårt utvärderingsuppdrag – om resultaten av dessa analyser inte redovisas i eller synbart har påverkar långsiktsplanen. Enligt SIKAs mening är det dessutom inte möjligt att genomföra en meningsfull fyrstegsanalys om inte åtgärder i samtliga steg prövas i ett och samma sammanhang.

5.3 Fyrstegsprincipens tillämpning enligt Banhållningsplanen

I remissversionen av Banhållningsplanen anges att: *”Synsättet i den så kallade ”fyrstegsmodellen” har tillämpats av Banverket i arbetet med planen. Det har dock inte dokumenterats i tillräcklig utsträckning. Banverket kommer framöver att säkerställa att denna modell beskrivs i berörda handböcker och implementeras i planeringsprocessen.”*⁴²

I Banverkets interna anvisningar⁴³ föreskrivs vidare att de objekt som ska ingå i databasen 'OBS' och utgöra underlag för åtgärdsplanen ska vara analyserade enligt fyrstegsmodellen. Exempelvis nämns att effekterna av ändrade banavgifter kan analyseras som alternativ till en uppgraderingsåtgärd i steg 1.

⁴¹ Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

⁴² Banverket: 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015 Framtidsplan för järnvägen, Remissversion.

⁴³ Objektbeskrivning Anvisning 2002-04-25.

Frågan om fyrstegsprincipens tillämpning i Banhållningsplanen behandlas också i den särskilda remissrapport som sammanställts med utgångspunkt i remissinstansernas synpunkter och Banverkets kommentarer med anledning av dessa.⁴⁴

Följande sägs om fyrstegsprincipen:

”Remissinstanserna

Riksrevisionsverket med flera anser att det är oklart vilka initiativ Banverket har tagit för att tillämpa den så kallade fyrstegsmodellen i arbetet med framtidsplanen. Ett flertal remissinstanser, däribland Naturvårdsverket och Boverket, efterlyser exempel på tillämpningen av fyrstegsmodellen.

Banverkets kommentar

Banverket anser att fyrstegsmodellen är en lämplig arbetsmetod för att på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt hitta objekt som åtgärdar brister i transportsystemet. Banverket har också försökt att använda fyrstegsmodellens synsätt i valet av åtgärder som ingår i framtidsplanen. Detta arbete har dock inte utförts på ett konsekvent sätt och har heller inte dokumenterats i tillräcklig utsträckning.

Under de senaste åren har fyrstegsmodellens synsätt tillämpats i Banverkets utredningsarbete. I de fall utredningarna gjorts innan regeringens planeringsdirektiv kom, överensstämmer dessa inte fullt ut med fyrstegsmodellens formuleringar. Vid nästa omarbetning av de handböcker som styr utredningarnas utformning avser Banverket att komplettera dessa med ett avsnitt om fyrstegsmodellen. Genom de utbildningar som ska hållas i samband med utgivandet av de nya handböckerna kommer även fyrstegsmodellen och dess tankesätt att införas i Banverkets organisation.”

I Banverkets fastställda Banhållningsplan⁴⁵ kommenteras fyrstegsprincipens användning kort i kapitel 4, Prioriteringsgrunder. Kommentaren har följande lydelse: ”Under de senaste åren har fyrstegsmodellens synsätt i stor utsträckning tillämpats i Banverkets utredningsarbete. I de fall utredningarna gjorts före regeringens planeringsdirektiv överensstämmer dessa emellertid inte fullt ut med fyrstegsmodellens formuleringar. Banverket kommer framöver att säkerställa att denna modell beskrivs i berörda handböcker och fullständigt inarbetas i planeringsprocessen.”

5.4 SIKAs slutsatser

Eftersom Banverkets planeringsunderlag enligt SIKAs uppfattning inte är lika lätt tillgängligt och öppet som Vägverkets är det betydligt svårare att dra säkra slutsatser om Banverkets användning av fyrstegsprincipen enbart med utgångspunkt i Banverkets egen redovisning i Banhållningsplanen. Banverket har t.ex. inte sam-

⁴⁴ Framtidsplan för järnvägen 2004-2015. Remissrapport. Sammanställning av remissvar med Banverkets kommentarer avseende remissbehandling. Banverket 2003-08-04.

⁴⁵ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen, del I Infrastruktursatningar nationellt 2004-2015.

manställt någon rapport som motsvarar Vägverkets granskningsrapport över större projekt.

I arbetet med framtidsplanen tog Banverket dock som tidigare nämnts fram ett datasystem som skulle säkerställa en enhetlig beskrivning av samtliga objekt. Detta system kallades OBS och fyrstegsprincipen (fyrstegsmodellen) ingick som en del av detta system. Samtidigt har det genom kontakter med Banverket framkommit att Banverkets huvudkontor inte hade möjlighet att ta fram några detaljerade anvisningar för hur fyrstegsmodellen skulle tolkas och användas under arbetet med framtidsplanen. Däremot uppges att Banverket nu har påbörjat ett sådant arbete som bl.a. avses mynna ut i anvisningar i kommande version av Banverkets handbok för förstudier.

SIKA har också tagit del av exempel på hur fyrstegsprincipen avspeglas i Banverkets åtgärdsanalyser (se bilaga 1). Enligt vår mening visar dessa exempel dock mera på de svårigheter som finns att på ett meningsfullt sätt tillämpa fyrstegsprincipen på objektnivå än på att planeringen skett på det förutsättningslösa och allsidiga sätt som principen är tänkt att säkerställa. Det gäller även för den förhållandevis ambitiösa fyrstegsansats som Banverket tillämpat i analysen av Norrbotnia-banan.⁴⁶

Banverkets sätt att beskriva hur ”fyrstegsmodellens synsätt” tillämpats ger också anledning att betvivla att Banverket verkligen har följt intentionerna med regeringens planeringsdirektiv om fyrstegsprincipens användning helt och fullt. Att fyrstegsprincipens syfte skulle kunna ha uppnåtts i någon nämnvärd utsträckning utan att detta skulle ha avsatt avläsbara spår i Banverkets dokumenterade förstudier, järnvägsutredningar och järnvägsplaner är svårt att förstå. Det förutsätter närmast att exempelvis bedömningar av möjligheterna att begränsa transportbehoven eller att välja alternativa transportsätt skulle ha överlåtits helt och hållet åt enskilda planerare vid Banverket och utan krav på att resultaten skulle ha kommunicerats inom myndigheten.

Enligt SIKAs uppdrag ska utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt och trafikslagets miljöpåverkan. Redan med utgångspunkt i vad som öppet redovisas i Banverkets egna plandokument kan man enligt SIKAs mening dra långtgående slutsatser i denna del. Och slutsatsen måste bli att Banverket knappast har följt principerna fullt ut och att effekten av att principen omnämns i planeringsdirektiven kan antas vara mycket begränsad såväl för strategiska projekt som för den samlade miljöpåverkan från järnvägstransportsystemet.⁴⁷

⁴⁶ Se vidare avsnitt 6.3.

⁴⁷ Denna slutsats bekräftas efter vad SIKA kan bedöma i stort sett genom de synpunkter som Banverket lämnat på en preliminär version av denna rapport (Synpunkter på SIKAs rapport ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik” 2005-10-20). Samtidigt anger Banverket, som tidigare framgått, att man tolkat fyrstegsprincipen på ett betydligt mindre ambitiöst sätt än SIKA.

6 Vilka spår har fyrstegsprincipen avsatt i planerna?

I det föregående har vi försökt klargöra hur Vägverket respektive Banverket själva beskriver fyrstegsprincipens tillämpning i den långsiktiga planeringen av väg- respektive banhållningen. I detta avsnitt går vi ett steg längre och försöker belysa i vilken utsträckning de framlagda långsiktsplanerna i sig bär vittne om att fyrstegsprincipen har använts. I det sammanhanget lyfter vi även fram områden där vi anser att fyrstegsprincipens stegvisa ansats skulle ha kunnat tillföra planerna nya perspektiv men där vi saknar tydliga avtryck av ett mera förutsättningslöst förhållningssätt till planeringsproblemen.

Vi börjar med att studera planerna i stort. Vi försöker identifiera de delar av planerna där man kan tänka sig att valet mellan infrastrukturåtgärder och andra typer av åtgärder har stor effekt på behovet av resursinsatser och möjligheterna att nå de transportpolitiska målen för att därefter studera i vilken utsträckning planen ger uttryck för att sådana avvägningar och överväganden har gjorts. I denna del tar vår analys utgångspunkt i den redovisning som gjorts i Vägverkets respektive Banverkets sammanfattande plandokument. I den utsträckning denna övergripande redovisning väckt frågor med bäring på fyrstegsprincipens användning har vi också studerat den fördjupade redovisning som finns i underlagsrapporter och liknande.

I vårt uppdrag ingår särskilt att bedöma hur fyrstegsprincipen påverkar den samlade miljöpåverkan som planerna kan antas få. Vi har därför inriktat oss speciellt på sådana avvägningar som vi tror är betydelsefulla för miljön och gör också avslutningsvis en sammanfattande bedömning av hur fyrstegsprincipens användning kan komma att påverka planernas samlade påverkan på miljön samt effektiviteten i resursanvändningen i stort.

I regeringens uppdrag att upprätta långsiktiga planer omnämns fyrstegsmodellen i direkt anslutning till direktiven om att planen ska innehålla en redovisning per väg/stråk där det framgår vilka de största bristerna är, vilka åtgärder som bör genomföras och varför samt vilka av dessa åtgärder som föreslås bli prioriterade. Det ligger därför nära till hands att föreställa sig att regeringen har sett fyrstegsanalyser som en viktig metod för att komma fram till kostnadseffektiva åtgärder i enskilda trafikanläggningar eller på olika väg- och järnvägsstråk. Vi har därför särskilt granskat i vilken utsträckning de stråkvisa redovisningar som Väg- och Banverket har gjort innehåller tydliga spår av fyrstegstänkande. Med utgångspunkt i hur uppdraget till SIKA är formulerat har vi särskilt intresserat oss för de projekt som vi bedömt vara strategiska.

6.1 Vägverkets plan

I det följande redovisar vi resultatet av en genomgång av Vägverkets förslag till Vaghållningsplan. Vår genomgång avser den version av Vägverkets plan som överlämnades till regeringen hösten 2003⁴⁸ och som hade föregåtts av en preliminär remissversion.⁴⁹ Ytterligare en version av planen publicerades år 2004 efter regeringens fastställelsebeslut.⁵⁰ I flera fall har genomgången också utsträckts till att omfatta de underlagsrapporter med olika fördjupningar som hör till planen.

Genomgången är helt inriktad på att göra iakttagelser av i vilken utsträckning fyrstegsprincipen verkar ha använts i utformningen av olika delar av planen. Den gör inte anspråk på att vara fullständig eller utförd med stor systematik. Vi har helt enkelt försökt analysera innehållet i planens olika delar och bedöma huruvida fyrstegsprincipen kan anses tillämplig på de planeringsproblem som behandlas.

I de fall vi kommit fram till att fyrstegsprincipen borde vara relevant för den aktuella frågeställningen har vi försökt bedöma om den verkar ha kommit till användning. Indikationer på detta kan vara att principen faktiskt omnämns i anslutning till en specifik planeringsfråga, att planen behandlar sådana avvägningsfrågor som fyrstegsprincipen handlar om eller att planeringsmedlen inom ett område disponerats på ett sätt som överensstämmer med vår föreställning om vad som är en rationell åtgärdsfördelning med avseende på principens olika steg.

Vi redovisar våra iakttagelser i en ordning som överensstämmer med den ordning i vilken den aktuella frågan behandlas i Vaghållningsplanen. Vi har i denna promemoria även försökt använda de rubriker som förekommer i Vaghållningsplanen i anslutning till den behandlade frågeställningen.

Inledningen

I inledningen till Vaghållningsplanen förklaras att Vägverket har en vision om ”den goda resan”. Den resan ska genomföras i samverkan med andra transportslag. ”*Det ska vara lätt för resenären att byta från ett färdmedel till ett annat för att säkert, bekvämt och i tid nå fram till slutpunkten för sin resa. På samma sätt ska transportören enkelt kunna lasta om gods från ett transportslag till ett annat, för att nå bästa effektivitet till lägsta kostnad. Gemensamma ansträngningar är nödvändiga för att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem.*”⁵¹ Denna inledande deklARATION ger förvisso anledning till att tro att planen är utformad utifrån ett sant transportslagsövergripande perspektiv och att i vart fall den del av fyrstegsprincipen som innebär att åtgärder som kan påverka valet av transportsätt har funnits med i alla analyser.

⁴⁸ Dvs. Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015.

⁴⁹ En remissversion som kritiserades av flera remissinstanser, bl.a. SIKA, för att fyrstegsprincipens tillämpning inte satt några tydliga spår.

⁵⁰ Vägverkets publikation 2004:93. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015.

⁵¹ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s. 8.

I inledningen till planen anges också att: ”Förslaget till nationell plan för transportsystemet visar hur Vägverket och övriga aktörer inom sektorn kan ge landets medborgare och näringsliv den bästa samlade nyttan inom givna planeringsramar...”⁵² De flesta läsare uppfattar nog hänvisningen till planeringsramarna som att den avser den samlade ram som Vägverket förfogat över. Med denna utgångspunkt kan innehållsdeklarationen knappast tolkas på annat sätt än att planeringen har genomförts helt förutsättningslöst och utifrån en helhetssyn på transportsystemet. Innehållsdeklarationen ger då också ett intryck av att fyrstegsprincipen måste ha iakttagits på ett mycket ambitiöst sätt genom hela planeringsprocessen.

Längre fram i inledningen till Vaghållningsplanen framgår dock att det har funnits kraftiga restriktioner för Vägverkets handlingsfrihet när det gäller dispositionen av planeringsramarna. De innebär dels att regeringen har bestämt hur medlen ska fördelas på olika huvudändamål (investerings- och trafiksäkerhetsåtgärder, bärighetsåtgärder, drift- och underhåll samt sektorsuppgifter), dels att regeringen har föreskrivit att vissa investeringar ska ingå i planen. Enligt Vägverket innebär detta att mer än hälften av investeringsmedlen in-tecknats redan innan åtgärdsplaneringen påbörjats.

Såvida inte regeringen haft en osannolik fingertoppskänsla för vad som är optimalt borde dessa ganska låsta planeringsförutsättningar ha inneburit en betydande begränsning för möjligheterna att använda fyrstegsprincipen i planeringen. Att regeringen innan planeringen har påbörjats anger en exakt ram för investeringarna och dessutom redan i detta skede pekar ut vilka objekt huvuddelen av investeringsmedlen ska gå till förefaller således att allvarligt undergräva möjligheterna att enligt fyrstegsprincipens steg 1-3 pröva huruvida de resultat man eftersträvar kan uppnås med andra åtgärder än investeringar. Det framgår dock inte på något ställe i Vaghållningsplanen att dessa begränsningar i Vägverkets handlingsfrihet har påverkat möjligheterna att genomföra fullödiga analyser i fyrstegsprincipens anda.⁵³

Så har planen tagits fram

I ett delavsnitt som beskriver Vägverkets tolkning av regeringens planeringsdirektiv anges att ”en helhetssyn har varit vägledande vid val av åtgärder.”⁵⁴ Denna utgångspunkt förefaller vara helt i linje med fyrstegsprincipens intentioner och bör ha underlättat tillämpningen av densamma.

I detta avsnitt beskrivs också fyrstegsprincipen. Vägverket anger inledningsvis: ”Enligt regeringens direktiv ska den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas vid analyser

⁵² Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s. 8.

⁵³ Vägverket uppger i sina synpunkter på en preliminär version av denna rapport att: ”Verket intar ståndpunkten att åtgärdsplanen inte är rätt ställe att ifrågasätta dessa direktiv eller på annat sätt skriva regeringen på näsan hur dess verksamhet bör bedrivas. I arbetet med åtgärdsplaneringen – både när planen togs fram och i tillämpliga delar i det långa förberedelsearbetet – har Vägverket använt fyrstegsprincipen inom de ramar som i övrigt givits av direktiven.” (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.)

⁵⁴ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s. 22.

av åtgärder i vägtransportsystemet.”⁵⁵ Uppgiften ger intryck av att Vägverket har sett fyrstegsprincipens användning som obligatorisk. I verkligheten är dock inte regeringens krav så kategoriskt som Vägverket framställer det. I planeringsdirektiven står det nämligen att fyrstegsprincipen bör tillämpas – inte att den absolut ska det.

Av Vägverkets fortsatta text om fyrstegsprincipen framgår dock att fyrstegsprincipen i sin renodlade form kanske inte tillämpats för så många åtgärder. Strax därefter konstaterar emellertid Vägverket att de ombyggnads- och investeringsåtgärder som föreslås i planen ”är sådana som kvarstår sedan möjligheterna att påverka transportbehovet och att vidta åtgärder som ger en effektivare användning av vägtransportsystemet inte bedömts ge en tillräckligt god lösning.”⁵⁶ Redogörelsen för fyrstegsprincipens användning i planeringsarbetet pendlar alltså mellan full tillförsikt om att principen med stor precision sållat fram de oundgängliga infrastrukturåtgärderna och inget annat och reservationer för att principens intentioner tillämpats ”i varierande och ostrukturerade former”.

Avstämning mot andra transportslag

I fyrstegsprincipens första steg ska ju bl.a. åtgärder som påverkar valet av transportsätt provas.

Vägverket konstaterar dock i Vaghållningsplanen att ”de åtgärder och strategier som Vägverket föreslår utgår från tillstånd och brister i vägtransportsystemet. En avstämning och kontroll har gjorts mot de åtgärder som redovisats i Banverkets framtidsplan. I övrigt har Vägverket granskat hur åtgärderna påverkar tillgängligheten till viktiga punkter som knyter samman vägtransporter med flyg- och sjötransporter.”⁵⁷

Enligt SIKA:s mening ger dessa skrivningar – till skillnad från dem som finns precis i inledningen till planen – inte intryck av att det skett någon ingående och förutsättningslös analys av möjligheterna att utnyttja olika transportsätt för att möta efterfrågan på transporter. Tvärtom får man en känsla av att det transportslagsövergripande perspektivet är ganska begränsat och egentligen endast har inriktats mot en efterhandskontroll att de olika transportsystemen ska kunna kopplas samman på ett tillfredsställande sätt.

I den Miljörapport som utgör en del av underlaget till den nationella Vaghållningsplanen, konstateras också att formerna för att bedöma strategiska satsningar i ett transportslagsövergripande sammanhang är svagt utvecklade.⁵⁸ Remissversio-

⁵⁵ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s. 23.

⁵⁶ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s. 23.

⁵⁷ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s.25.

⁵⁸ Vägverkets publikation 2003:108 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015. Underlagsrapport Effektbedömningar. Miljöbedömning av nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s. 62.

nen av samma rapport⁵⁹ innehåller ännu tydligare ifrågasättanden av om det trafikslagsövergripande perspektivet har fått tillräckligt genomslag. Bland annat konstateras att: ”Fördelningen mellan transportslag påverkas endast marginellt av planen. Det är osäkert i vilken grad kollektiv-, cykel- och gångtrafik kommer att kunna öka sin andel av personresorna. I vilken grad de stora investeringarna i järnvägsnätet kan medföra en överflyttning av gods- och persontransporter från väg till järnväg är oklart. Frågan är om möjligheterna till samverkan mellan väg och järnväg har prövats tillräckligt i planeringen.”⁶⁰ Att bl.a. detta stycke fallit bort mellan remissversionen och den slutliga underlagsrapporten har troligen andra orsaker än att planeringsansatsen ändrades i grunden under det knappa halvår som förflöt mellan rapportversionerna.

Känslighetsanalys

Under denna rubrik behandlas bl.a. hastighetsgränser och trängselavgifter, två former av åtgärder som kan påverka transportefterfrågan och valet av transportsätt eller ge ett effektivare utnyttjande av vägnätet och därmed ingå i de två första stegen i en fyrstegsanalys.

Beträffande hastighetsgränser meddelas att Vägverket ser över principerna för hastighetsgränser på vägarna samt att det pågår försök med variabla hastighetsgränser. Hastighetsgränserna betraktas uppenbarligen som en osäkerhetsfaktor som kan påverka förutsättningarna att genomföra planen. Däremot finns det ingen antydning om att olika strategier för hastighetsbegränsningarna skulle ha analyserats samtidigt med olika åtgärder i Vaghållningsplanen trots att det måste finnas starka inbördes beroenden mellan genomsnittshastigheten och hastighetsspridningen på vägarna och t.ex. vissa investeringars och drift- och underhållsåtgärders lönsamhet.⁶¹

När det gäller främst Stockholm och Göteborg anger Vägverket däremot att planen förutsätter en kombination av vägutbyggnad, förstärkt kollektivtrafik, utvecklade vägtrafikledning samt trängselavgifter. Om trängselavgifter inte införs, eller visar sig mindre verkningsfulla, anser Vägverket därför att andra åtgärder måste vidtas i dessa städer för att komma till rätta med trängselproblemen.⁶² Huruvida olika kombinationer av de nämnda åtgärderna faktiskt analyserats för att få fram en optimal åtgärdssammansättning framstår dock som mera osäkert. Vad vi känner till har ingen sådan analys offentliggjorts och SIKA har därför bl.a. inom ramen för detta uppdrag tagit initiativ till några fallstudier om hur trängselavgifter i Stockholm påverkar väg- och järnvägsinvesteringars nytta. Dessa redovisas i bilaga 2.

⁵⁹ Vägverkets publikation 2003:17 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport.

⁶⁰ Vägverkets publikation 2003:17 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport, s.15.

⁶¹ Att hastighetsgränssystemet och övriga infrastrukturåtgärder analyserats parallellt och separerade från varandra har också bekräftats av Vägverket. (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKA:s analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.)

⁶² Se vidare avsnitt 6.2 för att jämföra med behandlingen av dessa frågor i Banhållningsplanen.

Bättre vägar

Vägverket anger att nio områden varit prioriterade när det gäller investeringar.⁶³ Dessa områden anges nedan i fetstil. I anslutning till varje sådant område har SIKA inom parentes försökt ge exempel på alternativåtgärder som vi ser som möjliga att överväga i en fyrstegsanalys:

Säkrare framkomlighet på det högtfikerade vägnätet (hastighetsgränser, trafikövervakning, fordonsutrustning)

Bättre möjligheter till arbetspendling (trafikering, fysisk planering, utveckling av IT-system, regional utvecklingsplanering, omlokalisering av verksamheter, flyttningsstimulans)

Lättare för funktionshindrade att åka kollektivt (trafikering, fysisk planering, bilstöd, utveckling av IT-system)

Minskade bullerstörningar (fordonsutrustning, ljuddämpande beläggningar, avskärmning av buller, bullerisolering i bebyggelse, bebyggelseplanering)

Värn av natur- och kulturvärden samt skydd av vattentäkter (trafikrestriktioner, trafikavgifter, kompensationsåtgärder)

Motverka köer i de större städerna (debitera trängselkostnader, bättre kollektivtrafik, bättre GC-trafik, stadsplanering, trafikledning)

Bättre trafikinformation (debitera trängselkostnader, stadsplanering)

Förbättrad bärighet på vägar utpekade av näringslivet (skärpta straff för överlast, ökad trafikövervakning, ökade trafikrestriktioner, mer dynamiska trafikrestriktioner, fordonsutformning)

Utjämnade transportvillkor i hela landet (generella regionalstöd, omlokalisering av verksamheter, flyttningsstimulans, minskade insatser i gynnade områden)

Vissa av de här angivna alternativåtgärderna framstår kanske som mindre tänkbara än andra men poängen är att det är ganska lätt att se alternativ till nästan alla de olika typer av investeringar som Vägverket prioriterat i planen. SIKA:s bedömning är att Vägverket studerat sådana alternativ i mycket liten utsträckning och att intentionerna med fyrstegsprincipen därför inte heller kan anses uppfyllda i planen.

Vägverket, som givits tillfälle att kommentera en preliminär version av denna rapport, anser att SIKA har fel i denna bedömning. Som skäl uppger Vägverket att *”de flesta av de angivna tänkbara åtgärderna ligger (långt) utanför Vägverkets beslutsområde. Flera av de återstående åtgärderna tillämpas redan. Intentionerna i fyrstegsprincipen är uppfyllda inom de givna ramarna för åtgärdsplaneringen.”*⁶⁴ Att SIKA enligt Vägverket gjort en felaktig bedömning tycks alltså främst bero på att SIKA inte har sett fyrstegsprincipen som ett instrument vars verkan kan begränsas godtyckligt av givna direktiv och administrativa gränser eller som tillåter att en åtgärd som redan tillämpas bara av den anledningen kan avföras från ytterligare analyser.

⁶³ Vägverkets publikation 2003:86 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s. 33.

⁶⁴ Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKA:s analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

Investeringar i nationella vägar

När Vägverket anger att man där detta är möjligt kommer att söka kostnadseffektiva åtgärder som är godtagbara på medellång sikt för att förverkliga planens mål inom begränsade ramar för fysiska insatser är det en fortsatt satsning på mötesseparering som står i fokus. Detta kan synas ligga helt i linje med fyrstegsprincipen och då i första hand en strävan att välja begränsade ombyggnadsåtgärder (steg 3) före nyinvesteringar och större ombyggnader (steg 4). Inget sägs emellertid om varför åtgärder i tidigare steg (t.ex. skärpt trafikövervakning, ändrade hastighetsgränser eller säkerhetshöjande fordonsutrustning) ratats fastän de enligt alla tillgängliga beräkningar är avsevärt mycket mera kostnadseffektiva än infrastrukturåtgärderna. Automatisk hastighetskontroll, som hör till dessa åtgärder, omnämns endast som en tillfällig lösning som kommer att övervägas ”i avvaktan på investeringsåtgärder”.⁶⁵

I planen framhålls att utbyggnad av infrastrukturen för insamling, bearbetning och lagring av data, kommunikation och distribution av trafikinformation, kan leda till att vägtransportsystemet utnyttjas effektivare. Åtgärder av detta slag bör alltså ha betydelse särskilt för fyrstegsprincipens steg 2 (åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga vägar och fordon). I planen sätts dock denna typ av insatser inte i samband med fyrstegsprincipen och det förekommer inte heller några försök att belysa utbytbarheten mellan å ena sidan åtgärder för att göra den befintliga infrastrukturen mera ”smart” genom olika IT-lösningar och å andra sidan traditionella investeringar.

Vägverket anger i en kommentar till en preliminär version av denna rapport att: *”De investeringsobjekt som finns med i planen har långt innan fyrstegsprincipen formaliserades gått igenom motsvarande granskning vilken naturligtvis också omfattar steg 1 och steg 2. I en helhetsbedömning utifrån det transportpolitiska målet och delmålen där olika möjligheter övervägts har de befunnits lämpliga att ta med som lämpliga kandidater för investeringsåtgärder.”*⁶⁶ För SIKA är det över huvud taget svårt att förstå hur man kan dra några användbara slutsatser från analyser av fyrstegsprincipens olika steg om inte dessa analyser genomförs någorlunda simultant och i samma planeringsfas. Resultatet av analyserna måste ju vara helt avhängiga av vilka mål, medel och förutsättningar i övrigt som gäller vid varje planeringstillfälle. Allra svårast är det emellertid att förstå hur åtgärder som bygger på modern teknik kunnat analyseras *”långt innan fyrstegsprincipen formaliserades”*, dvs. före det att själva tekniken var fullt utvecklad.

Satsning på bärighet

I detta avsnitt beskrivs den omfattande satsning som görs på att höja vägnätets bärighet. Omfattningen av denna satsning var bestämd redan genom regeringens direktiv, vilket möjligen kan anses frita Vägverket från en del av ansvaret för att motivera insatserna. Om man hävdar att fyrstegsprincipen utan inskränkningar används eller bör användas i planeringen, vilket både regeringen och Vägverket

⁶⁵ Vägverkets publikation 2003:86 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015, s. 34.

⁶⁶ Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

gör, måste emellertid även insatserna för att höja vägnätets bärighet rimligen prövas enligt denna princip.

I såväl Vaghållningsplanens huvuddokument⁶⁷ som i den underlagsrapport som mera ingående presenterar strategin för bärighet⁶⁸ beskrivs olika alternativa sätt att hantera vägnätets bärighet såsom permanent nedsättning av bärighetsklass, tillfälliga trafikrestriktioner och förstärkta underhållsinsatser. Någon analys av hur dessa olika optioner skulle kunna utnyttjas i en optimal bärighetsstrategi redovisas dock inte. Även skärpt övervakning av trafiken i syfte att minska överträdelserna av lastviktsbestämmelserna omnämns i planen. Denna typ av åtgärder behandlas emellertid som en del av sektorsuppgifterna och sätts aldrig i direkt samband med kraven på bärighetshöjande åtgärder.

Bärighetssatsningen under perioden 2004-2015 styrs av sju delmål som Vägverket har formulerat. Dessa delmål är mera grundade på fördelnings- och regionalpolitiska överväganden än på att nyttan med åtgärderna skulle motsvara kostnaden. Denna typ av mål är självklart legitima (även om man naturligtvis kan diskutera om de inte borde läggas fast i en politisk process snarare än i en administrativ). Samtidigt är det emellertid intressant att konstatera att fyrstegsprincipen i dess nuvarande form inte är fullt användbar i sådana sammanhang. Det beror på att principen är utformad för att jämföra olika sätt att nå trafikala mål men däremot inte för att avgöra hur transportåtgärder står sig i jämförelse med åtgärder inom andra samhällsområden.

I många fall, och inte minst när det gäller olika infrastrukturåtgärder, kan det vara det senare slaget av jämförelser som är de mest relevanta och intressanta. Ingen vet t.ex. om de företag, hushåll och regioner som drar nytta av Vägverkets bärighetssatsningar skulle välja just dessa åtgärder om de fritt fick disponera de uppskattningsvis 11 miljarder kronor som det rör sig om. Fyrstegsprincipen ger emellertid begränsade möjligheter att belysa denna typ av övergripande avvägningar.

Samverkan för att förebygga skador på vägnätet

Med utgångspunkt i att den tunga trafiken är den främsta orsaken till att vägar bryts ner diskuteras åtgärder för att i någon mån begränsa dessa effekter, exempelvis genom att minska problemen med överlast. Även förutsättningarna att föra över tunga vägtransporter till järnväg och sjöfart samt krav på hjul och däck diskuteras i detta sammanhang. De överväganden som redovisas skulle kunna ha använts för en fyrstegsanalys avseende vägnätets bärighet men någon direkt hänvisning till fyrstegsprincipen görs inte. De förebyggande åtgärderna kopplas inte heller samman med de kostsamma insatser för att förstärka vägnätet som Vaghållningsplanen innefattar.

⁶⁷ Vägverkets publikation 2003:86 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015.

⁶⁸ Vägverkets publikation 2003:99 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport Strategi för bärighet, drift och underhåll.

Kostnader för drift och underhåll

Av såväl det sammanfattande plandokumentet som den strategi för drift- och underhåll som redovisas i en särskild underlagsrapport⁶⁹ framgår att Vägverket anser att de medel som i planen avdelats för drift och underhåll är för små för behoven. Dels räcker inte planeringsramen fullt ut för att täcka den beräknade kostnaden för att upprätthålla ett oförändrat tillstånd i vägnätet, dels anser Vägverket att det sedan tidigare finns en eftersläpning i underhållet av vägarna.⁷⁰ Vidare framgår det att verket anser att det leder till totalt sett ökade kostnader och sämre effektivitet i resursanvändningen om de beräknade behoven av drift och underhållsinsatser inte tillgodoses.

Eftersom drift- och underhållsinsatserna alltså kan antas ha stor betydelse för *ett effektivt utnyttjande av befintliga vägnät och fordon* (fyrstegsprincipens steg 3) borde en konsekvent tillämpning av fyrstegstänkandet vara en stark drivkraft för att optimera drift och underhållsnivån såväl i vägnätets olika delar som på övergripande plannivå. Efter vad SIKA kan se finns det dock ingen kraftfull argumentation i Vaghållningsplanen för att resurser borde omfördelas från andra ändamål till drift- och underhållsramen. Att en sådan argumentation saknas är en smula förvånande även med hänsyn till att regeringen i direktiven för Vaghållningsplaneringen har angivit att uppgiften att bevara och säkerställa befintliga vägar ska prioriteras.⁷¹

Säker trafik

Under rubrikkombinationen Transportpolitiska delmål – säker trafik beskrivs Vägverkets möjligheter att bidra till trafiksäkerhetsmålen och hur ansvarsförhållandena ser ut på trafiksäkerhetsområdet. Beskrivningen är något motsägelsefull. Å ena sidan konstateras att: *”Vägverket har huvudansvaret för säkerheten i vägtransportssystemet. Genom myndighetsåtgärder och arbete med påverkan av andra myndigheter, EU, fordonstillverkare, yrkestrafiken, transportköpare och trafikanter, har Vägverket stora möjligheter att successivt öka säkerheten på vägarna.”*⁷² Å andra sidan sägs i stycket därefter: *”Vaghållningsåtgärder är en grundförutsättning för att långsiktigt och uthålligt minska olycks- och skaderisken och är därför av stor betydelse. Stora insatser har också gjorts för att göra väg-*

⁶⁹ Vägverkets publikation 2003:99 Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport Strategi för bärighet, drift och underhåll.

⁷⁰ SIKA har i sitt yttrande över remissversionen av Vaghållningsplanen 2003-03-31 (Dnr: 015-200-03) påpekat att betydelsen av begrepp som ”vägkapital” och ”eftersläpning i underhåll” inte är helt lätta att genomskåda. Som SIKA har förstått det är eftersläpningen definierad i relation till en förhållandevis hög målstandard som Vägverket lagt fast. Att en väg inte uppfyller målstandarden vid en given tidpunkt behöver inte nödvändigtvis betyda att återställandekostnaderna kommer att öka. Om vi förstått saken rätt sker det först när standarden sjunker under en kritisk gräns som kan ligga avsevärt lägre än målstandarden.

⁷¹ I Vägverkets synpunkter på en preliminär version av denna rapport bekräftas att ökade kostnader för drift och underhåll av vägar är ett stort problem. Vägverket anger dock att man bedömt att planen inte var rätt forum för en diskussion om omfördelning mellan anslag. Sådana diskussioner förs enligt Vägverket i andra sammanhang. (Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.)

⁷² Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s. 48.

och gatumiljöerna säkrare. Det är dock inte möjligt att bygga bort alla dödsolyckor. Vägverket och övriga väghållare har därför på kort sikt begränsade möjligheter att inom ramen för givna resurser påverka utvecklingen av trafiksäkerheten med väghållningsåtgärder.”⁷³

Att Vägverket först sägs ha stora möjligheter att öka säkerheten på vägarna när det sedan konstateras att vägbyggnadsåtgärder endast ger begränsade möjligheter att påverka utvecklingen av trafiksäkerheten kan som sagt i förstone synas motsägelsefullt. Ett sätt att få dessa båda uttalanden att gå ihop är att tolka dem som att möjligheterna att påverka utvecklingen med väghållningsåtgärder är små men att det däremot finns många andra typer av åtgärder som ger snabbare och större effekter i form av ökad säkerhet. Detta borde i sin tur betyda att planeringen för att möta trafiksäkerhetsmålen skulle vara en given kandidat för att excellera i fyrstegsprincipen. Möjligheterna att bidra till målen med andra åtgärder (steg 1-2) än ny- och ombyggnadsåtgärder borde ju här vara uppenbara. Egendomligt nog finner man emellertid inget av detta vare sig i det sammanfattande plandokumentet eller i den särskilda underlagsrapport som ger en fördjupad redovisning av planeringsförutsättningarna på trafiksäkerhetsområdet.⁷⁴

SIKA tvingas alltså konstatera att Vägverket inte alls har tillämpat den s.k. fyrstegsprincipen vid upprättandet av trafiksäkerhetsplanerna, fastän denna planeringsprincip borde vara särskilt väl ägnad att använda just på trafiksäkerhetsområdet. Vad vi kunnat finna omnämns principen inte ens i planerna. I Vägverkets handlingsplan har man också valt att helt bortse från möjligheten att använda hastighetsgränserna för att nå trafiksäkerhetsmålen, vilket givetvis inte kan vara förenligt med fyrstegsprincipen.

Även de åtgärder som ingår i planerna behandlas som om de i princip vore oberoende av varandra. I ”Trafiksäkerhetsplanen för måluppfyllelse” tar man visserligen hänsyn till att olika åtgärder kan vara överlappande genom att minska den beräknade trafiksäkerhetseffekten med en post för dubbelräkning. Att det finns starka inbördes samband som påverkar effektiviteten hos enskilda åtgärder beroende på vilken total åtgärdssammansättning man väljer, berörs däremot knappast alls. För SIKA är det svårt att förstå hur man kan uttala sig om vilka infrastrukturåtgärder som är ändamålsenliga utan att ta närmare ställning till exempelvis hur systemet för hastighetsgränser ska vara utformat eller i vilka former och med vilken intensitet trafikövervakningen ska bedrivas.

Betydelsen av denna typ av förutsättningar illustreras tydligt av den analys av olika vägobjekt som SIKA uppdragit åt Svenska Naturskyddsföreningen att genomföra, vilken kommer att redovisas i en särskild rapport i början av år 2006. Analysen har utgått från projekt som finns upptagna i den fastställda nationella väghållningsplanen och särskilt inriktats på objekt för vilka det redovisas en samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot och som under senare år berörts av den omfattande satsningen på mitträcke och/eller hastighetskamera.

⁷³ Vägverkets publikation 2003:86. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015, s 48.

⁷⁴ Vägverkets publikation 2003:101. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004- Underlagsrapport Trafiksäkerhet.

Den frågeställning som prövats är om Vägverket i sina lönsamhetsberäkningar för nybyggnadsobjekt som finns upptagna i planen har beaktat den radikala förbättring av trafiksäkerheten som ofta uppnås om man installerar mitträcken och/eller hastighetskameror och utformat jämförelsealternativet i enlighet med detta. Enligt preliminära resultat från undersökningen har det emellertid hittills inte påträffats något fall där de av Vägverket angivna lönsamhetstalen har omräknats med hänsyn till den genomförda trafiksäkerhetssatsningen.

Då trafiksäkerhetseffekterna ofta utgör en betydande del av den samhällsekonomiska nyttan av vägbyggnadsåtgärder finns det en betydande risk för att de i Vaghållningsplanen angivna lönsamhetstalen i dessa fall blir felaktiga eftersom de utgår ifrån ett jämförelsealternativ som inte är relevant. Att man använder sig av ett relevant jämförelsealternativ är naturligtvis grundläggande i all planering och inte minst är det en central förutsättning för att fyrstegsprincipen ska kunna användas på ett meningsfullt sätt.

SIKA har i många sammanhang efterlyst bättre konsekvensanalyser av de transportpolitiska etappmål som lagts fast. En sådan analys av regeringens trafiksäkerhetsmål hade därför varit något att se fram emot. Tyvärr har Vägverket i "Trafiksäkerhetsplan för måluppfyllelse år 2007" nöjt sig med att redovisa en uppsättning s.k. användningstillstånd som, om de är uppfyllda, bedöms leda till att regeringens etappmål nås. Värdet av denna redovisning begränsas starkt av att det i många fall är oklart exakt hur användningstillstånden ska uppnås och att det saknas underlag för att bedöma om just den valda uppsättningen av användningstillstånd utgör ett bra sätt att nå måluppfyllelse.

Vägverket tar inte ställning i denna fråga och gör heller inga anspråk på att de angivna användningstillstånden skulle svara mot en effektiv åtgärdssammansättning. Det är därför anmärkningsvärt att man ändå i Vaghållningsplanen på grundval av detta underlag vågar dra slutsatsen att en inriktning mot att uppfylla regeringens etappmål för 2007 skulle kräva "alltför radikala" åtgärder. Detta gäller särskilt som det finns beräkningar⁷⁵ som visar att det går att komma nära etappmålet även om man bara använder sig av samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder.

Strategi för ökad säkerhet

Vaghållningsplanen anger att inriktningen av åtgärder till 2015 ska vara att:

- Vägar med fler än 4 000 fordon per dygn och hastighetsgräns högre än 70 kilometer per timme möttesepareras.
- Motorfordon utrustas med stödsystem för föraren.
- Trafiksäkerhetsansvaret hos ledningen för företag, organisationer och myndigheter betonas.

Eftersom denna prioritering knappast innehåller alla typer av åtgärder som ingår i en kostnadseffektiv åtgärdssammansättning för att uppnå trafiksäkerhetsmålen, eller alla de åtgärdstyper som skulle kunna förväntas falla ut i en fyrstegsanalys,

⁷⁵ Exempelvis underlag som Statens väg- och transportforskningsinstitut respektive Transportøkonomisk institutt tagit fram på SIKAs respektive Vägverkets uppdrag.

kan man undra hur urvalet har gått till. Vaghållningsplanen eller de särskilda trafik säkerhetsplanerna ger dessvärre ingen vägledning om detta.

Det kan dock konstateras att de valda åtgärderna faller väl in i bilden av en politiskt rationell åtgärdssammansättning, dvs. en åtgärdssammansättning som siktar till att ge en bred uppslutning snare än optimala resultat, lösningar som kan tillgodose nya krav utan att störa existerande arrangemang allt för mycket och som ger möjlighet att hantera frågorna så att det framstår som om alla berörda är vinnare. En sådan inriktning kan således förväntas premiera 'positiva åtgärder' som investeringar och stimulansåtgärder (t.ex. mötesseparering och informationsinsatser) framför 'negativa åtgärder' (t.ex. hastighetsövervakning och hastighetsbegränsningar).⁷⁶

Vägverkets åtgärdsprogram

I Vägverkets åtgärdsprogram för trafiksäkerhet (vars avgränsning mot den ovan nämnda strategin är något oklar för SIKA) behandlas dock även trafikövervakning, regelefterlevnad och hastighetsgränser som insatsområden. Inte heller här är de dock infogade i någon fyrstegsanalys. Den ordning i vilken olika åtgärdstyper behandlas är snarast omvänd mot vad fyrstegsprincipen föreskriver (åtgärder i infrastrukturen kommer först, fordonsåtgärder därefter och hur trafikens ska ordnas behandlas sist).

Inte heller finns det någon ansats att koppla samman olika åtgärdstyper och analysera deras inbördes beroende. Det torde t.ex. vara ganska givet att om hastighetsgränserna och trafikövervakningen kunde anpassas till vad som är samhällsekonomiskt optimalt så skulle samtidigt behovet av att genomföra vägbyggnadsåtgärder av trafiksäkerhetsskäl minska påtagligt. Om olika säkerhetshöjande fordonsutrustningar⁷⁷ kunde införas, skulle på motsvarande sätt behovet av såväl trafikövervakning som vägbyggnadsåtgärder minska, etc.

God miljö

Även när det gäller förutsättningarna att nå målen om god miljö använder sig Vägverket i hög grad av 'användningstillstånd' snarare än konkreta åtgärder när man beskriver planens innehåll. Det anges t.ex. att Vägverket planerar insatser för effektivare persontransporter respektive effektivare godstransporter men inte alls hur dessa insatser konkret ska utformas. I andra avseenden är man dock något tydligare när man anger effekten av koldioxidifferentierad försäljningsskatt och höjd drivmedelsskatt på diesel och bränsleneutral fordonsskatt.

Några spår av fyrstegsprincipen kan man inte hitta i analysen av insatserna för en god miljö annat än att fyrstegsprincipen omnämns i den mycket allmänt hållna del av Underlagsrapport Miljö som kallas Program för hållbart resande. Här anges att *"arbetssättet inom 'Hållbart resande' på ett konkret sätt ska ta fram åtgärder*

⁷⁶ Vi utvecklar vad vi menar med politiskt rationell planering i kapitel 9.

⁷⁷ Varav vissa beräknas vara exceptionellt lönsamma samhällsekonomiskt.

inom steg 1 och steg 2".⁷⁸ Av sammanhanget framgår det att detta är en aktivitet som i hög grad återstår att göra och som Vägverket här tydligen har uppfattat som liggande utanför ramen för arbetet med Vaghållningsplanen. Eftersom Programmet för hållbart resande enligt SIKAs mening är den del av Vaghållningsplanen som innehåller minst av substans och där 'åtgärder' i hög grad tycks vara synonymt med visioner och allmänna förhoppningar, kan det finnas anledning att be-
tvivla att konkretiseringen av fyrstegsprincipens steg 1 och 2 någonsin blir av om det beror på förverkligandet av detta program.

Den del av Underlagsrapport Miljö som har underrubriken Miljö – hur ska vi nå målen? utgör en i flera avseenden välgörande kontrast till Programmet för hållbart resande. Här finns t.ex. ambitiösa försök att kvantifiera vad olika åtgärder kan innebära i form av bl.a. minskningar av koldioxidutsläppen. Ändå rör det sig mera om en redovisning av en katalog av möjliga åtgärder än om en analys i fyrstegsprincipens anda.

Eftersom koldioxidutsläppen är proportionella mot bränsleförbrukningen och lika skadliga oavsett var utsläppen sker borde en analys i fyrstegsprincipens anda leda fram till rekommendationer om att söka inkludera transportsektorns utsläpp i system för handel med utsläppsrätter eller höjd koldioxidskatt eftersom endast dessa generellt verkande styrmedel främjar den anpassning av transporter som varje hushåll och företag finner mest rationell. Det är samtidigt liktydigt med en åtgärds-kombination som ger den samhällsekonomiskt bästa sammansättningen mellan fyrstegsprincipens olika steg.

Ändå saknas dessa generella styrmedel helt i Vägverkets analys. Däremot har man valt att inkludera andra tänkbara ekonomiska styrmedel som är mindre effektiva i sammanhanget men som var föremål för utredning parallellt med att Vaghållningsplanen utformades (t.ex. koldioxid-differentierad försäljningsskatt och kilometerskatt för tunga fordon). Någon analys av hur generella (eller mer samhälls-ekonomiskt kostsamma riktade) styrmedel utformade för att nå nationella koldioxidmål på kortare (år 2010) och längre (ca år 2050) sikt skulle påverka behovet av andra väginfrastrukturåtgärder redovisas inte, trots att en sådan påverkan kan antas bli tämligen betydande över i stort sett hela linjen av åtgärdsstyper.

Vi har, som framgått inledningsvis, tolkat vårt uppdrag så att vi särskilt ska utvärdera vilken betydelse som fyrstegsprincipens användning har haft för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag. För Vaghållningsplanens del anser vi att det inte går att se några påtagliga spår av att fyrstegsprincipen kommit till användning för att utforma åtgärder för att begränsa vägtrafikens miljöpåverkan. Vi drar denna slutsats med utgångspunkt både i hur Vaghållningsplanen i stort är utformad och i hur planen beskriver olika åtgärder för en god miljö. Denna slutsats borde inte heller vara särskilt kontroversiell eftersom vi uppfattar att den i princip överensstämmer med hur Vägverkets egna dokument har beskrivit situationen.⁷⁹

⁷⁸ Vägverkets publikation 2003:100. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport Miljö, s. 9.

⁷⁹ Se t.ex. Vägverket Publikation 2003:17. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport. Remissversion.

Sammanfattande bedömning

Det övergripande syftet med den nationella Vaghållningsplanen borde vara att redovisa Vägverkets förslag till åtgärder och vilka skäl som ligger bakom valet av åtgärder. Detta skulle lämpligen ha gjorts på ett sådant sätt att det blir möjligt för en utomstående att följa resonemangen om prioriteringar och själv bilda sig en uppfattning om dem. Med den utformning som planen nu har, verkar syftet istället vara att visa vissa effekter av de åtgärderna som Vägverket valt ut. Trots att vi bedömer att de delar av underlagsmaterialet till Vaghållningsplanen som vi studerat håller hög kvalitet har vi inte heller funnit något underlag som visar på vilka grunder prioriteringar har gjorts mellan olika åtgärder och åtgärdstyper. Vi har exempelvis inte kunnat finna några analyser av nyttan av ”den sist medtagna” åtgärden i respektive åtgärdskategori, vilket behövs för att man ska kunna bedöma om ramarna är rimligt fördelade från effektivitetssynpunkt.

Vägverket finner det för sin del inte vara något anmärkningsvärt att det inte av planen går att se vilka skäl som ligger bakom valet av åtgärder. I en kommentar till en preliminär version av denna rapport skriver Vägverket: ”*Syftet med plandokumentet och underlagsrapporterna har varit att ge politiker, andra beslutsfattare och en intresserad allmänhet en läsbar och begriplig redogörelse för åtgärdsplaneringens förutsättningar, bedömningar och resultat. Syftet med plandokumentet har aldrig varit att ge en ur alla synpunkter uttömmande redogörelse för Vägverkets alla alternativa möjligheter och alla överväganden när planen togs fram. En sådan redogörelse skulle ha blivit så omfattande att den enbart skulle ha haft akademiskt intresse*”.⁸⁰

Om det är av enbart akademiskt intresse att kunna förstå grunderna för hur i storleksordningen 150 miljarder kronor av gemensamma medel ska användas för nationella vägändamål är det lätt att inse att det måste anses vara på gränsen till förmåtet att begära att det ska gå att urskilja fyrstegsprincipens inflytande i planeringsprocessen. Ser man till det planeringsuppdrag som regeringen formulerat är det emellertid inte självklart att Vaghållningsplanen ska uppfattas som ett lättillgängligt och populärt utformat meddelande om vad Vägverket kommit fram till snarare än en förklaring av och argumentation för vilka överväganden som gjorts. I direktiven för upprättandet av den nationella vaghållningsplanen föreskrivs exempelvis att planen ska innehålla en redovisning per väg där det framgår vilka de största bristerna är, vilka åtgärder som bör genomföras och varför samt vilka av dessa åtgärder som föreslås prioriteras. Det anges vidare att prioriteringarna ska motiveras dels textmässigt, dels i form av samhällsekonomiska nettonuvärdeskvoter, dels med angivande av vilka effekter åtgärderna har på de transportpolitiska målen och miljökvalitetsmålen. Slutligen framhålls att underlaget till planen ska vara väl dokumenterat, finnas samlat och hållas tillgängligt för alla.⁸¹

Att det är svårt i största allmänhet att bedöma efter vilka kriterier Vaghållningsplanen egentligen har utformats medför att det också blir svårt att uttala sig om vilken betydelse fyrstegsprincipen har haft. Vi kan dock konstatera, att fastän större delen av Vaghållningsplanen behandlar sådana åtgärder där en analys enligt

⁸⁰ Vägverket 2005-10-11: Kommentarer till SIKAs analys ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”.

⁸¹ Uppdrag att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m., Regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612/IR (delvis), N2002/2930/IR).

fyrstegsprincipen borde vara utomordentligt väl tillämplig, har vi funnit ytterst få spår av att sådana analyser påverkat planeringen. Satsningen på att av trafiksäkerhetsskäl bygga ut mötesfri väg istället för andra ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder kan möjligen ses som resultatet av en partiell fyrstegsanalys (med en avvägning mellan åtgärder i steg 3 och 4). I övrigt är fyrstegsprincipen synlig endast genom att den omnämns i Vaghållningsplanens inledning. SIKA kan mot denna bakgrund inte dra någon annan slutsats än att fyrstegsprincipen främst har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits helt förutsättningslöst fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett.

6.2 Banverkets plan

I det följande redovisar vi resultatet av en genomgång av Banverkets förslag till Banhållningsplan. Vår genomgång avser den fastställda Banhållningsplanen⁸² som hade föregåtts av såväl en preliminär remissversion som en version med Banverkets slutliga förslag. I flera fall har genomgången också utsträckts till att omfatta det underlagsmaterial som tagits fram i Banverkets planeringsarbete.

Genomgången är, liksom i fallet med Vägverkets plan, helt inriktad på att göra iakttagelser om i vilken utsträckning fyrstegsprincipen verkar ha använts i utformningen av olika delar av planen. Även i övrigt är tillvägagångssättet detsamma som tidigare beskrivits i samband med genomgången av Vaghållningsplanen.

Vi redovisar våra iakttagelser i den ordning som den aktuella frågan behandlas i Banhållningsplanen. Vi har i promemorian även försökt använda samma rubriker som förekommer i Banhållningsplanen.

Uppdraget och dess genomförande

Banverkets plan inleds med en redogörelse för uppdraget att utarbeta en Banhållningsplan och en beskrivning av hur Banverket har gått till väga för att genomföra uppdraget.

De planeringsramar som regeringen i planeringsdirektiven anvisat för investeringar (inklusive bl.a. statsbidrag till rullande materiel), drift, underhåll och reinvesteringar samt sektorsuppgifter redovisas liksom de betydande investeringsbelopp som är öronmärkta för av regeringen utpekade projekt (bl.a. tunnel genom Hallandsås, Botniabanan, Citytunneln i Malmö, ökad spårkapacitet genom Stockholm). Vilka konsekvenser dessa låsningar har för möjligheten att tillämpa fyrstegsprincipen eller i övrigt bedriva en förutsättningslös långsiktplanering kommenteras dock inte av Banverket. Efter vad SIKA kan förstå innebär dock regeringens direktiv i denna del ett slags ”kortslutning” av Banverkets möjligheter att i realiteten följa en fyrstegsansats i planeringen. Detta på grund av att regeringen (och dessförinnan riksdagen) på järnvägsområdet i hög grad har bundit sig för

⁸² Dvs. Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, 2 Infrastruktursatsningar per stråk 2004-2015, 3 Effektbeskrivningar 2004-2015 (Dnr. GD 04-914/SA20).

åtgärder enligt principens sista steg, dvs. nybyggnadsåtgärder, redan innan planeringen ens påbörjats.

Banverket har i sina kommentarer till en preliminär version av denna rapport framhållit att man har uppfattningen ”att dessa projekt (dvs. de ovan nämnda) är färdigbehandlade och beslutade av riksdagen att de ska genomföras. Fyrstegsmodellen ska användas på projekt som inte redan är beslutade av riksdag och regering. Vår (dvs. Banverkets) uppfattning är att det inte är meningsfullt att ta fram ett nytt beslutsunderlag för projekt som vid planens upprättande är beslutade och håller på att projekteras och upphandlas.”⁸³

SIKA har i denna del ingen annan uppfattning än Banverket. Men om det är meningslöst att göra fyrstegsanalyser när besluten redan är fattade, framstår det också som vilseledande att framställa fyrstegsprincipen som en ledande planeringsprincip om större delen av planen redan är beslutad genom direktiven. Enligt SIKAs mening borde det också ha varit god konsumentupplysning om Banverket i Banhållningsplanen angivit att man av nu nämnda skäl har funnit det meningslöst att tillämpa fyrstegsprincipen när det gäller merparten av järnvägsinvesteringarna.

Detta avsnitt innehåller också en beskrivning av den arbetsprocess som lett fram till den fastställda Banhållningsplanen.⁸⁴ Processen beskrivs uppdelad i sex steg och det är enligt vad SIKA kan bedöma i första hand i steg 2 (framtagande av styrdokument) och steg 3 (planeringsunderlag, åtgärdsförslag) som en tillämpning av fyrstegsprincipen bör ha varit aktuell. SIKA har dock inte, vare sig i beskrivningen av arbetsprocessen eller i de dokument och underlag som den genererat, kunnat finna några påtagliga spår av att fyrstegsprincipen tillämpats.

Förväntningar på järnvägstransportsystemet

I Banhållningsplanens andra kapitel beskrivs olika utgångspunkter som Banverket har tagit fasta på vid upprättandet av planen. I dessa utgångspunkter finns en del element som har viss koppling till fyrstegsprincipen.

I redovisningen av de transportpolitiska målen kommer Banverket fram till att järnvägen måste få utvecklas både vad gäller infrastruktur och trafik så att dess marknadsandelar av transportarbetet ökar avsevärt för att i landtransporter nå de viktiga delmålen för miljö och trafiksäkerhet.⁸⁵ Att det skulle vara en effektiv åtgärd från miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt att föra över transporter till järnväg är enligt SIKAs mening en obekräftad hypotes som aldrig har kunnat underbyggas med fakta.⁸⁶ En väl genomförd analys enligt fyrstegsprincipens första steg – dvs. en analys av åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt – borde vara ett utmärkt sätt att få denna hypotes prövad. Dessvärre har vi

⁸³ Synpunkter på SIKAs rapport ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”. 2005-10-20.

⁸⁴ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 12.

⁸⁵ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 15.

⁸⁶ De analyser som trafikverken och SIKA genomförde i inriktningsplaneringen pekar t.ex. snarast i motsatt riktning. Det framgår också av Banhållningsplanen att Banverket inte testat hypotesen. Som skäl för detta anges problem med transportanalysmodellerna.

ännu inte, trots omfattande eftersökningar, träffat på någon trovärdig analys av detta slag vare sig inom ramen för infrastrukturplaneringen eller i andra sammanhang. Det kan också noteras att Vägverket har kommit till samma slutsats som SIKA i ett av underlagen till Vaghållningsplanen.⁸⁷

När Banverket anger att *”flera satsningar i framtidsplanen ger förutsättning att öka samverkan mellan transportslagen”*⁸⁸ skulle detta kunna syfta på åtgärder som vaskats fram med hjälp av fyrstegsprincipen. Banverkets uppgift borde dock, om SIKA förstått principen rätt, vara att pröva om investeringar i järnvägsnätet kan undvikas eller skjutas upp genom åtgärder som stimulerar val av andra transportsätt, dvs. bil, flyg eller sjöfart. Att överväga om en överföring till järnvägs-transporter kan vara ett alternativ till väg-, luftfarts- eller sjöfartsinvesteringar borde på motsvarande sätt vara en uppgift för Väg-, Luftfarts- och Sjöfartsverken.

Det verkar emellertid vara just denna sistnämnda uppgift som Banverket i första hand har gripit sig an eftersom man helt framtid konstaterar att järnvägen bidrar bäst till det övergripande transportpolitiska målet *”genom att utvecklas så att en större andel av transporterna utförs av spårburen trafik”*.⁸⁹ Med denna hållning till planeringsproblemet, dvs. att det övergripande transportpolitiska målet för järnvägssektorn är liktydigt med att sträva efter en större andel spårburen trafik, blir ju fyrstegsprincipens första steg helt irrelevant för Banverket. Att överväga andra transportlösningar än järnväg kan det ju då inte bli tal om och ska man ta Banverkets målsättning bokstavligt verkar det också ligga närmare till hands att försöka få till stånd mesta möjliga spårtrafik än att försöka begränsa transportbehoven. Banverkets tolkning av det transportpolitiska målet innebär, med andra ord, ett slags invertering av fyrstegsprincipen. Om Banverket planerar utifrån egna föreställningar om överföringspotentialer från vägtrafik och luft- och sjöfart, som inte är förankrade i planeringen inom dessa områden, leder detta naturligtvis även till bristande samordning mellan trafikgrenarna.

Ytterligare en utgångspunkt för Banverkets planering anges vara att de åtgärder som kan inrymmas i planen inte motsvarar förväntningarna på järnvägssystemet. Banverket ser det som mest bekymmersamt att planeringsramen för drift och underhåll inte är tillräcklig för att klara av de mål och förväntningar som finns. Konsekvenserna blir enligt Banhållningsplanen att dagens största problem för järnvägen – punktligheten – inte kommer att kunna åtgärdas på ett för sektorn tillfredsställande sätt. Det är svårt att uppfatta detta konstaterande som annat än en indirekt kritik mot hur medelsramarna är disponerade i regeringens planeringsdirektiv.

Både med hänsyn till att regeringen själv har angivit att det under planeringsperioden bör vara en prioriterad uppgift att bevara och säkerställa befintliga järnvägar och att fyrstegsprincipen föreskriver att åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt väg-/järnvägsnät och fordon (steg 2) ska prövas före om- och

⁸⁷ Vägverket Publikation 2003:17. Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport: Miljörapport. Remissversion.

⁸⁸ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 15.

⁸⁹ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 15. Det framgår också av Banhållningsplanen (s. 17) att problemet främst definieras som att det är viktigt med samverkan med andra transportmedel eftersom järnvägen har begränsade möjligheter att klara transporter dörr-till-dörr.

nybyggnadsåtgärder (steg 3 och 4), skulle man kanske ändå ha kunnat förvänta sig att Banverket mera aktivt hade förespråkade en annan ramfördelning. Att använda uppemot 150 miljarder kronor så att järnvägens största problem till stor del kommer att kvarstå under överskådlig tid förefaller således inte ligga helt i linje med en konsekvent genomförd fyrstegsanalys.

Inriktning och strategi

I beskrivningen av den inriktning och strategi som tillämpats vid utformningen av Banhållningsplanen framhålls inledningsvis att järnvägssektorns vision och huvudstrategier har varit vägledande i arbetet.⁹⁰ För SIKA är det långt ifrån självklart att visioner och strategier som har lagts fast av en samling aktörer som nästan alla har stora egenintressen i järnvägstrafikens utveckling (såsom järnvägstrafikföretag, underhålls- och serviceföretag, bolag för fordonsförsörjning samt infrastruktur- och fastighetsförvaltning, länstrafikhuvudmän och järnvägsmyndigheter) utan vidare låter sig förenas med en helt förutsättningslös planering i allmänintressets och fyrstegsprincipens anda. Banverket kommenterar inte alls att det kan finnas risker för intressekonflikter men av beskrivningen i planen måste man väl ändå sluta sig till att sektorsintressena har gått före fyrstegsprincipen i de fall dessa båda perspektiv ger upphov till skilda prioriteringar.⁹¹

Det tidigare omnämnda problem som Banverket ser när det gäller att vidmakthålla järnvägarna, tas även upp i detta avsnitt av planen. Här är Banverket ännu tydligare i sin kritik av ramfördelningen och man anger att Banverket anser att ökad trafikering bör följas av ett ökat anslag till drift och underhåll. Om Banverket i denna del hade väglett av ett uttalat fyrstegstänkande skulle man kunna tänka sig att denna slutsats hade följts av ett förslag att istället minska investeringsramarna. Så är emellertid inte fallet.

När inriktningen och strategin för persontrafiken behandlas innehåller planen vissa överväganden som har påtagliga drag av fyrstegsanalys. Det gäller t.ex. när Banverket konstaterar att den redovisade utbyggnadsstrategin förutsätter att trafikutövarna även i framtiden investerar i fordon med lutande vagnkorg. I annat fall uppges det *”inte vara realistiskt att uppnå hastigheter på 250 km/tim i alla delar av det angivna nätet”*.⁹² Detta kan visserligen knappast anses vara en uttömmande beskrivning av samspelet mellan fordon och infrastruktur i detta avseende och de olika handlingsalternativ som följer av skilda scenarier beträffande snabbtågens egenskaper. Detta ska man kanske inte heller begära i de sammanfattande plandokumenterna. Frågan är emellertid om denna, för den interregionala persontrafiken helt avgörande fråga, är fullständigt klarlagd ens i underlagen till planen.⁹³

⁹⁰ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 20.

⁹¹ Banverkets förhållningssätt i denna del kan illustrera den avvägning mellan politisk/strategisk rationalitet respektive teknisk/ekonomisk rationalitet som fortlöpande görs i planeringen och som diskuteras i kapitel 9.

⁹² Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 26.

⁹³ Banverket har påpekat att det framgår av den remissrapport som ingår som ett underlag till Banhållningsplanen att så inte är fallet. Ett utredningsarbete påbörjades 2005.

Ytterligare element av fyrstegsanalys kan möjligen spåras i Banverkets slutsats att ”storstadsregionernas kapacitetsproblem i vägtransportssystemet måste lösas med spårburna kollektiva färdmedel”.⁹⁴ Det är dock svårt att tro att denna slutsats är grundad i någon djupare analys. SIKA kan instämma i att spårtrafiken i allmänhet har större betydelse för trafikförsörjningen i storstadsområdena än annorstädes, men har svårt att se att den skulle kunna vara den enda eller främsta lösningen på vägtransportssystemets kapacitetsproblem så som Banhållningsplanen anger.⁹⁵

Banverket uppmärksammar också sambandet mellan vägavgifter och efterfrågan på olika transporter, vilket måste anses ligga i linje med fyrstegsprincipen. Det är samtidigt intressant att notera att Banverket tydligen utgått från att det inte ska införas några vägavgifter. Man anger således att behoven av spårfordon, infrastruktur och utbyggd regional kollektivtrafik skulle öka om vägavgifter införas och att detta kan föranleda att Banhållningsplanen behöver ändras. Som tidigare har framgått för Vägverket ett rakt motsatt resonemang.⁹⁶ Vägverket utgår således i sin plan från att vägavgifter införas och anger att ett annat utfall skulle kräva mera vägbyggnadsmedel. Frågan är väl om trafikverkens hantering av denna fråga ska uppfattas som uppmuntrande tecken på ett utbrett fyrstegstänkande eller som ett utslag av avancerad planeringstaktik?

Behandlingen av godstrafiken i detta avsnitt har mera formen av vision än plan eftersom Banverket här tecknar en bild av ett framtida tillstånd som förutsätter marknadsförändringar som ligger långt utanför Banhållningsplanens påverkansmöjligheter (t.ex. bibehållen och utvecklad transocean trafik på Göteborgs hamn). Detta hindrar inte att det finns kopplingar till fyrstegsprincipen även här.

Banverket framhåller t.ex. att kapacitetsökningar i järnvägssystemet kan åstadkommas både genom ökning av spårkapaciteten och genom att godstågens prestanda förbättras. Det ges också flera exempel på hur detta samspel kan se ut. Några slutsatser om möjliga avvägningar mellan fordonsåtgärder och infrastrukturåtgärder dras dock inte i detta sammanhang. Inte heller finns det några uppgifter om eventuella skillnader i kostnadseffektivitet mellan olika typer av åtgärder. En prövning enligt fyrstegsprincipen, som innebär att *åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt järnvägsnät och fordon ska prövas före ombyggnadsåtgärder och nyinvesteringar*, borde annars ha gett ett omfattande underlag för bedömningar av detta slag.

Prioriteringsgrunder

Fyrstegsmodellen omnämns som tidigare redovisats i slutet av detta avsnitt och det uppges att ”fyrstegsmodellens synsätt i stor utsträckning har tillämpats i Banverkets utredningsarbete”.⁹⁷ För SIKA är det emellertid svårt att få denna informa-

⁹⁴ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 26.

⁹⁵ Den i bilaga 2 redovisade analysen av hur den planerade Citybanans lönsamhet påverkas av en trängselskatt synes också ge ett visst stöd för denna uppfattning.

⁹⁶ Jmf. avsnitt 6.1.

⁹⁷ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 36.

tion att gå ihop såväl med innehållet i Banhållningsplanen i stort som med vad som i övrigt sägs om prioriteringsgrunder.

I beskrivningen av prioriteringsgrunderna framgår det t.ex. att insatserna för det som Banverket kallar sektorsuppgifter, vidmakthållande (i första hand underhåll, driften av järnvägsnätet behandlas egentligen inte i Banhållningsplanen) respektive uppgradering (dvs. nyinvesteringar och större ombyggnader) aldrig har vägts mot varandra vid upprättandet av planen. Istället har man gjort en prioritering inom de ramar som regeringen angivit för varje ändamål i planeringsdirektiven. Vidare uppger Banverket att inte mindre än 60 procent av ramen för investeringsåtgärder mm. var direkt prioriterade in i förslaget till framtidsplan. Därtill anger Banverket att järnvägens systemegenskaper medför att olika investeringar ofta är nära kopplade till varandra, vilket ytterligare begränsar frihetsgraderna i planeringen.

SIKA finner det för sin del helt i sin ordning att Banverket följer regeringens planeringsdirektiv och vi har också stor förståelse för att planeringen måste utgå ifrån de starka inbördes beroenden som finns i järnvägssystemet. Samtidigt förefaller dessa planeringsförutsättningar i stort sett utplåna möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen på ett meningsfullt sätt och medföra att olika delar av planeringsdirektiven måste betraktas som oförenliga. Att Banverket inte med ett ord berör detta förhållande är enligt SIKAs mening svårt att förstå. Vi kan egentligen bara se två möjliga förklaringar; antingen har Banverket gett fyrstegsprincipen en helt annan innebörd än regeringen (och SIKA) gjort⁹⁸ eller också har Banverket medvetet valt att bortse ifrån att statsmakterna har sänt ut dubbla signaler om hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen bör bedrivas.⁹⁹

Verksamheten fram till 2015

Vidmakthållande

Inom de ramar som Banverket således verkar betrakta som givna planeringsförutsättningar förefaller insatserna för att vidmakthålla järnvägsnätet ändå i viss mån präglas av det synsätt som fyrstegsprincipen är ett uttryck för. Fastän den totala omfattningen av medel som avsätts för vidmakthållande och uppgradering alltså betraktas som fastlagda, har underhållsåtgärderna uppenbarligen utformats med hänsyn till vilka uppgraderingar som ingår i planerna och hur den totala medelsfördelningen påverkar vidmakthållandebehoven.

⁹⁸ Så är tydligen också fallet. SIKA har uppfattat att regeringen har velat se fyrstegsprincipen som ett arbetssätt som ska underlätta en förutsättningslös och allsidig analys av bl.a. infrastrukturåtgärder. Detta är också den tolkning SIKA för egen del vill ge principen, bl.a. med stöd i de riktlinjer rörande fyrstegsprincipen som beslutats av Vägverket. Banverket har däremot enligt uppgift (Synpunkter på SIKAs rapport "Fyrstegsprincipen i teori och praktik". 2005-10-20.) tolkat fyrstegsprincipen så att den ska användas på objektnivå och att man med enklare resonemang analyserar sig fram till en lämplig lösning.

⁹⁹ I en kommentar till en preliminär version av denna rapport framhåller Banverket att Banverket arbetar på regeringens uppdrag och ser det som att det som regeringen beslutat ska Banverket också genomföra. (Synpunkter på SIKAs rapport "Fyrstegsprincipen i teori och praktik". 2005-10-20.)

Samtidigt saknas många åtgärdsanalyser som framstår som naturliga utifrån ett fyrstegstänkande och som rent allmänt borde vara angelägna med hänsyn till att målet att få ner de infrastrukturrelaterade störningarna i trafiken med rätta förefaller vara högprioriterat av Banverket. Exempel på åtgärder som kunde ha varit naturliga att överväga i ett sådant sammanhang är ändrade principer för tågplanläggning, förändrade prioriteringskriterier vid trafikstörningar, incitament för en mer ekonomisk fördelning av tåglägen, ändrade banavgifter för att stimulera användning av järnvägsfordon som ger minskat spårslitage eller jämnare hastighetsfördelning, etc.

I de synpunkter som lämnats på en preliminär version av denna rapport håller Banverket med om att åtgärder av detta slag bör övervägas i vissa fall. Samtidigt pekar man på att det kan bli svårt att skicka in en plan till regeringen som är villkorad av en mängd förändringar som strider mot det regelverk som gällde då planen upprättades.¹⁰⁰ Detta anser SIKA vara en högst relevant synpunkt och vi återkommer till hur vi ser på denna svårighet i kapitel 9.

Man kan inte heller undgå att notera att regeringens planeringsramar här uppenbarligen fått till följd att fyrstegsprincipen fått tillämpas något bakvänt. Banverket konstaterar således att: ”*Sammantaget bedöms utbytestakten vara låg i förhållande till den totala anläggningens mängd, bedömning av livslängd, förväntad trafikvolym etc. Viss kompensation för låg utbytestakt erhålls genom det omfattande investeringsprogrammet men medelåldern för de befintliga anläggningarna förväntas öka under planperioden.*”¹⁰¹ Det betyder väl att det som ska vara den sista avsatsen i fyrstegstrappan – nyinvesteringarna – och som endast ska tas till när alla effektivare åtgärder är uttömda, här närmast får tjäna som ett förmodligen ganska kostsamt substitut för effektiviseringar genom bättre vidmakthållande.

Persontrafik

Åtgärderna inom persontrafiken beskrivs uppdelat på åtta olika trafiksystem, vilket kan göra det svårt att få en helhetsbild. Banverket beskriver relativt utförligt vilka planeringsproblem man ser framför sig inom respektive trafiksystem och hur de kan lösas. Beskrivningen avser såväl infrastrukturinvesteringar som utvecklingen av trafikstyrningen och fordonen. Det saknas dock enligt SIKAs uppfattning en systematisk analys av hur insatser inom bl.a. dessa områden kan påverka varandra. Inget sägs t.ex. om vilken betydelse utformningar av banavgifter och andra tillträdesregler till järnvägssystemet skulle kunna ha för investeringsbehoven och mycket lite om hur framtida järnvägsfordon och trafikformer kan påverka den kapacitet och tillgänglighet som järnvägssystemet kan erbjuda under planperioden.

Inom ramen för detta avsnitt behandlas också fördelningen av statsbidrag till spårfordon. Eftersom dessa insatser syftar till att stimulera användningen av infrastrukturen och därmed har en annan karaktär än de åtgärder som normalt ingår i infrastrukturplaneringen skulle det ha varit värdefullt att få en uppfattning om hur

¹⁰⁰ Synpunkter på SIKAs rapport ”Fyrstegsprincipen i teori och praktik”. 2005-10-20.

¹⁰¹ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastrukturåtgärder nationellt 2004-2015, s. 46.

kostnadseffektiva statsbidragen är i jämförelse med övriga åtgärder inom planen. Några sådana uppgifter lämnas dock inte.¹⁰²

Från fyrstegssynpunkt är bidragen till anskaffning av fordon för regional persontrafik på järnväg intressanta också av den anledningen att de tillhör en typ av åtgärder som ska övervägas i planeringsprocessens inledande faser. De bör således kunna vara exempel på åtgärder som kan påverka valet av transportsätt (steg 1) eller åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt järnvägsnät och fordon (steg 2). I Banhållningsplanen behandlas fordonsbidragen emellertid mera som ett komplement till infrastrukturinvesteringarna än som ett alternativ till dem. Även om detta synsätt knappast följer av fyrstegsprincipen ligger det dock sannolikt helt i linje med statsmakternas intentioner.

Godstrafik

Avsnittet om godstrafik innehåller en förhållandevis utförlig beskrivning av olika sätt att förbättra järnvägsnätet för olika godstransportbehov. Utbyggnad av tätare och längre mötesstationer, kraftförstärkning och utbyggnad av fjärrblockering, dubbelspårsutbyggnad, ökad bärighet och lastprofil, höjda vagnvikter, ökade tåglängder, höjda hastigheter, effektivare rangering och terminalhantering är exempel på åtgärder som behandlas.

Framställningen har dock mera karaktären av en omfattande åtgärds katalog än av en analys av hur de olika insatsområdena kan fås att samverka på ett kostnadseffektivt sätt för att nå givna mål. Det framgår också klart av Banverkets egen beskrivning av de olika insatsområdena att det till stor del återstår att utreda sådana samband.

Trafiksäkerhet

Avsnittet beskriver trafiksäkerhetsaspekter inom järnvägssystemet. Även om det säkert finns anledning att överväga vilken åtgärdssammansättning som är effektivast för att nå mål ifråga om järnvägsrelaterade olyckor skulle de största vinsterna med en fyrstegsanalys sannolikt uppnås på detta område om det vore möjligt att tillämpa ett trafikslagsövergripande perspektiv. Eftersom tåg är ett relativt säkert transportmedel så är marginalnyttan av de medel som satsas på att öka trafiksäkerheten på järnväg troligen mycket lägre än om motsvarande medel hade satsats på vägområdet.

SIKA är fullt införstått med att Banverket inte har mandat eller möjligheter att göra sådana trafikslagsövergripande avvägningar men vill ändå peka på att det kan finnas ett behov av ett bredare perspektiv även vid fyrstegsanalyser. Trafik-

¹⁰² Banverket anser i en kommentar att det är svårt att se värdet av en sådan analys eftersom ramen för statsbidrag till fordon var givet i planeringsdirektiven. (Synpunkter på SIKAs rapport "Fyrstegsprincipen i teori och praktik". 2005-10-20.) Enligt SIKAs uppfattning kan dock information om olika åtgärdstypers effektivitet vara värdefull alldeles oavsett vilka ramar regeringen angivit i ett planeringsdirektiv och det förvånar oss att Banverket betraktar sådan kunskap som värdelös.

säkerhetsområdet ger en tydlig illustration till behovet av trafikslagsövergripande analyser, bl.a. genom att man relativt enkelt kan mäta skillnader i samhällets ansträngningar för att uppnå t.ex. ett sparat liv inom olika trafikslag.

Samtidigt är naturligtvis avgränsningen av fyrstegsanalyserna till ett trafikslag, en region, ett trafiksystem, en anslagstyp, en åtgärdstyp eller ett investeringsobjekt ett generellt, och långt ifrån trivialt, problem. På övergripande plannivå reses t.ex. frågan hur man från fyrstegssynpunkt ska tolka det förhållandet att samhällets genomsnittliga utbyte av åtgärderna i Vaghållningsplanen vida överstiger det genomsnittliga utbytet av åtgärderna i Banhållningsplanen enligt vedertagna sätt att mäta saken.

Miljö

Åtgärder för att minska buller och vibrationer från tågtrafik är ett intressant exempel som kan belysa värdet av att göra en förutsättningslös bedömning av olika insatser i fyrstegsprincipens anda. Åtgärder inriktade på såväl banorna, fordonen, trafikeringen som omgivande bebyggelse mm. kan således vara värda att överväga. Efter vad SIKA förstår är det också en sådan bred ansats som Banverket tillämpar på detta område.

Strategi för utbyggnad av signalsystem

European Rail Transport Management Systems (ERMTS) är ett gemensamt europeiskt signalsystem som ska genomföras enligt beslutade EU-direktiv. Det är först genom tilläggsdirektiv från regeringen som Banverket har införlivat en strategi för utbyggnaden av ERMTS i Banhållningsplanen.¹⁰³

Att de första analyserna av ett nytt signalsystem infogats så pass sent i planeringsprocessen är anmärkningsvärt mot bakgrund av påståendena om att fyrstegsprincipens synsätt hela tiden genomsyrat planeringen. Möjligheterna att utveckla järnvägen signalsystem framstår nämligen som en ganska självklar ingrediens i de åtgärder som ska studeras enligt fyrstegsprincipens steg 2 – dvs. åtgärder som ger ett effektivare utnyttjande av det befintliga järnvägsnätet och järnvägsfordonen.

När Banverket uppger att ERMTS kan ge upp till 25 procents kapacitetsförstärkning på dubbelspårsträckor och att ”Banverket kommer att utreda detta vidare, bl.a. för att analysera om utbyggnad till flera spår på befintliga dubbelspår kan skjutas i tiden”,¹⁰⁴ får man onekligen en känsla av att fyrstegsprincipens potential kanske inte har utnyttjats helt och fullt i den nu genomförda planeringsomgången.

¹⁰³ Strategin fanns således inte med i remissversionen av Banhållningsplanen.

¹⁰⁴ Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen. 1 Infrastruktursatsningar nationellt 2004-2015, s. 82.

Andra styrmedel

Signalsystemen är ett sätt att reglera trafiken på järnväg som uppenbarligen kan ha stor betydelse bl.a. för anspråken på bankapacitet. Men det finns även andra styrmedel som påverkar behovet av infrastrukturåtgärder.

Ett exempel är banavgifter. Utformningen av banavgifterna har således stor inverkan på vilka insatser som behövs för drift, vidmakthållande och uppgradering av järnvägsnätet. Avgifterna kan också ha stor betydelse för att påverka järnvägstrafikens effekter, bl.a. i miljö- och trafiksäkerhetskänseende. Att banavgifternas styrverkan inte alls har analyserats i Banhållningsplanen är mot denna bakgrund egendomligt, inte minst i ljuset av att Banverket hävdar att det synsätt som fyrstegsprincipen representerar genomsyrat planeringen. Det gäller i synnerhet som Banverkets interna anvisningar framhåller banavgifterna som en parameter som kan analyseras som alternativ till uppgraderingsåtgärder i steg 1.¹⁰⁵

Enligt SIKAs mening borde alla komponenter i banavgiftssystemet vara högin-tressanta parametrar när behovet av infrastrukturåtgärder ska bedömas. Avgiftssystemet är förmodligen det kraftfullaste verktyg som finns tillgängligt för att nå effekter genom fyrstegsprincipens två första steg. Särskilt intressant att analysera i Banhållningsplanen borde vara möjligheterna att införa en komponent i banavgifterna som speglar den marginella trängsel- och knapphetskostnad som trafiken ger upphov till.

Som SIKA uppfattar saken skapas efterfrågan på spårkapacitet till stor del med hjälp av skattemedel som används för att upprätthålla och utveckla järnvägstrafiken, som i sin tur används för att motivera investeringar med skattemedel för att skapa infrastrukturkapacitet, som i sin tur leder till krav på nya offentliga insatser för att upprätthålla trafik för att utnyttja den tillskapade infrastrukturkapaciteten i rimlig omfattning. Detta självgenererande förlopp kan knappast betraktas som långsiktigt hållbart och frågan är om det inte till stor del kan hänföras till bristande koordinering och inbördes konsistens mellan olika delar av den politik som bedrivs på järnvägsområdet.

En viktig brist på konsistens finns enligt vår mening mellan avgifts- och investeringspolitiken. Den finansierings- och avgiftsmodell som tillämpas för järnvägssystemet i Sverige medför således att det är svårt att dra några slutsatser om utbyggnadsåtgärder direkt utifrån uppgifter om trafiktillväxt och efterfrågan på tåglägen. Nuvarande banavgifter är i princip tänkta att spegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för ytterligare trafik på *befintliga* banor med ledig kapacitet. På grund av järnvägens kostnadsstruktur ligger avgifterna därmed mycket långt under den nivå som skulle motsvara full kostnadstäckning, dvs. en situation där avgifterna även täcker bl.a. kostnaderna för infrastrukturinvesteringarna.

Den transportpolitiskt etablerade principen om marginalkostnadsprissättning har starkt stöd i ekonomisk teori och leder i princip till att existerande infrastruktur utnyttjas precis i den utsträckning som är samhällsekonomiskt effektivt. Om avgifterna skulle sättas högre än marginalkostnaden skulle det således uppstå onödiga välfärdsluster eftersom viss trafik som ger större samhällsekonomisk nytta

¹⁰⁵ Objektbeskrivning Anvisning 2002-04-25.

än kostnad skulle falla bort. Om avgifterna å andra sidan sätts lägre än marginalkostnaderna uppstår också förluster eftersom det då ges utrymme för trafik vars nytta inte ens når upp till de omedelbara kostnader trafiken orsakar.¹⁰⁶

Marginalkostnadsprissättningen ger emellertid riktiga incitament endast för utnyttjandet av befintliga banor. Med den avgifts- och finansieringsmodell som tillämpas för svenska järnvägar är kapacitetsbrist därför inte i första hand en indikation på att det behövs utbyggnadsåtgärder utan en signal om att infrastrukturavgifterna är för låga och bör höjas för att spegla de verkliga marginalkostnaderna. Den omotiverat stora trafikvolym och efterfrågan på tåglägen som banavgifter utan trängsel- eller knapphetskomponenter medför, kan således inte tas som ett uttryck för vilken underliggande efterfrågan som det finns på järnvägstrafik och i sig motivera nya insatser som inte underkastas en samhällsekonomisk prövning.

Banverket uppger i Banhållningsplanen att bristande spårkapacitet (dvs. trängsel och knapphet på spårutrymme) idag är ett problem som tidvis förekommer på stora delar av bannätet. Det betyder att odebiterade trängselkostnader kan vara ett minst lika relevant allokeringssproblem inom järnvägstrafiken som inom vägtrafiken. Ändå är det bara vägtrafikens trängselkostnader som omnämns i Banhållningsplanen.

Sammanfattande bedömning

Enligt vad SIKA kan utläsa har Banhållningsplanen som övergripande mål och prioriteringsgrund att öka järnvägstrafikens omfattning. Att de samhällsekonomiska effekterna av banhållningsåtgärderna haft begränsad betydelse för prioriteringarna medför att det är omöjligt att avgöra ens om helheten av de åtgärder som ryms i planen kan betraktas som ett positivt bidrag till eller en uppoffring för folkhushållet. En ytterligare konsekvens blir att det saknas underlag för att bedöma om de olika åtgärderna, liksom planen i dess helhet, bidrar till eller motverkar det övergripande mål som riksdagen lagt fast för transportpolitiken.

Fastän Banhållningsplanen i hög grad behandlar sådana åtgärder där en analys enligt fyrstegsprincipen borde vara utomordentligt väl tillämplig har vi funnit ytterst få spår av att sådana analyser påverkat planeringen. Såväl det allmänna förhållningssättet till planeringsuppgiften som de avvägningar som görs i planen talar tvärtom ett annat språk; nämligen att fyrstegsprincipen, så som SIKA tolkar den, inte kan ha följts. Precis som i fallet med Vaghållningsplanen kan SIKA mot denna bakgrund inte dra någon annan slutsats än att fyrstegsprincipen i Banhållningsplanen endast har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits förutsättningslöst och allsidigt fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett.

¹⁰⁶ Enligt SIKA:s uppfattning finns det mycket som tyder på att nuvarande avgifter i genomsnitt understiger de samhällsekonomiska marginalkostnaderna även om man bortser från kostnader som uppkommer som följd av kapacitetsbrister. Det betyder i så fall att det antagligen förekommer en del tågtrafik som kostar samhället mer än den smakar.

6.3 Vägverkets och Banverkets stråkredivisningar

Såväl Vägverket som Banverket har lämnat stråk- och objektredovisningar i särskilda rapporter.¹⁰⁷ Man kan därmed konstatera att verken i detta avseende följt direktivens anvisningar i stora drag. Fyrstegsprincipen har däremot inte någon framträdande plats i dessa redovisningar.

Vägverket har med fyrstegsprincipen i inledningen till stråkredivisningen, dels i en begreppsförklaring och även indirekt genom att det anges att de åtgärder som till lägst kostnad löser flest problem har prioriterats. Redovisningen av olika stråk och objekt tar främst sikte på att redovisa vilka brister som finns idag och vilka åtgärder som Vägverket föreslår ska ingå i planen. Några särskilda motiv för att en viss åtgärd valts för att lösa problemen anges normalt inte och därmed går det inte heller att se om och hur fyrstegsprincipen har använts.

När det gäller de totalt ca 65 objekt som redovisas i Stråk- och objektsbeskrivningen har vi funnit spår av fyrstegstänkande endast i ett fall. Det gäller Förbifart Stockholm där Vägverket anger att varken kollektivtrafik eller andra lösningar kan lösa uppgiften att knyta samman Stockholmsregionens norra och södra delar, varför en ny led behöver byggas. Någon information som gör det möjligt för läsaren att själv ta ställning till denna slutsats lämnas dock inte.

Banverkets redovisningar per stråk är mer utförliga än Vägverkets. Förutom brister och åtgärder redovisas förväntade effekter av åtgärderna, åtgärdernas samhällsekonomi samt kvarvarande större brister 2015. Genom att koppla samman beskrivningen av brister och beskrivningen av effekter kan man skaffa sig en hygglig uppfattning om vad åtgärderna syftar till att åstadkomma. Redovisningen av åtgärdernas samhällsekonomi är väl det som närmast svarar mot frågan om varför åtgärderna ska genomföras. Eftersom de samhällsekonomiska beräkningarna ofta saknas eller uppvisar ett negativt resultat ges dock inte mycket vägledning i denna fråga. Efter vad vi har kunnat finna innehåller redovisningen inte heller några hänvisningar till fyrstegsprincipen eller överväganden i dess anda.

SIKA har dock noterat att Banverkets kompletterande utredning om förutsättningarna för en ny järnväg på sträckan Umeå-Luleå-Haparanda, som genomförts på regeringens uppdrag för att utgöra en del av underlaget för Banverkets ställningstagande till det slutliga förslaget till Banhållningsplan, innehåller mera ambitiösa försök att belysa alternativa sätt att lösa transportproblemen enligt fyrstegsprincipen än vad Banverkets stråkredivisningar gör. Kanske är detta ett uttryck för att Banverket, i fallet med Norrbottenbanan, haft mera tid på sig för att anpassa analysen till regeringens planeringsdirektiv än i de stråkanalyser som redan från början ingick i Banhållningsplanen.

Så som planeringsdirektiven är utformade skulle man kunna förvänta sig att fyrstegsprincipen skulle vara särskilt synlig i Vägverkets och Banverkets stråk- och objektsbeskrivningar. Men så är alltså inte fallet. Med utgångspunkt i vårt uppdrag måste SIKA:s slutsats i denna del bli att det av de publicerade objekts- och

¹⁰⁷ Vägverket Publikation 2003:107: Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015. Underlagsrapport Stråk och objektsbeskrivningar samt Banverket: Fastställd Framtidsplan för järnvägen 2 Infrastrukturinvesteringar per stråk 2004-2015.

stråkbeskrivningarna inte går att se att Vägverkets och Banverkets arbetat enligt fyrstegsprincipen. Vår bedömning är också att det borde ha avsatt tydliga spår i åtminstone några stråk- och objektsbeskrivningar om myndigheterna verkligen gjort en seriös analys enligt fyrstegsprincipen.

Vår slutsats blir därför att fyrstegsprincipen – åtminstone som vi förstår den – i allmänhet inte tillämpats i stråk och objektsanalyserna och alltså inte haft någon betydelse för utformningen av förslagen till ny- och ombyggnader av väg- och järnvägsinfrastrukturen. Av denna slutsats följer också att vi inte kan se att fyrstegsprincipen har haft någon nämnvärd effekt på utformningen av strategiska projekt eller för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag som den för åren 2004-2015 planerade ny- och ombyggnadsverksamheten inom väg- och järnvägsområdet kan få.

Resultat med nära koppling till dessa frågeställningar kommer även att redovisas i en studie av de förutsättningar som tillämpats i analysen av olika vägobjekt som Svenska Naturskyddsföreningen genomför på SIKAs uppdrag. Som redan omnämnts i avsnitt 6.1 visar de preliminära resultaten från denna studie att nybyggnadsobjekt som finns upptagna i Väghållningsplanen och som berör vägsträckor som under senare år utrustats med mitträcken och/eller hastighetskameror inte tycks ha lönsamhetsberäknats med hänsyn tagen till dessa förutsättningar. Hittills har således ingen objektkalkyl påträffats som i jämförelsealternativet inkluderar effekten av satsningen på mitträcken och/eller hastighetskameror. Vi räknar med att denna studie kommer att kunna publiceras i sin helhet i början av år 2006.

7 Proposition och riksdagsbeslut om utökade ramar

I propositionen *Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015*¹⁰⁸ redovisas regeringens förslag till utökade ramar för planeringen av väg- och järnvägsinvesteringar under perioden 2004-2015. I samband därmed lämnas också en redogörelse bl.a. för utfallet av den genomförda planeringsomgången för transportinfrastruktur 2004-2015.

Regeringens redogörelse leder bl.a. fram till bedömningarna att trafikverkens redovisade strategier för drift och underhåll av det statliga vägnätet, för drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet, för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar och för sektorsuppgifter innebär en ur transportpolitiskt perspektiv god avvägning mellan olika typer av åtgärder. Eftersom dessa bedömningar tar sikte på valet av åtgärder måste de väl anses förutsätta att regeringen har haft tillgång till någon form av analys i fyrstegsprincipens anda eller åtminstone försäkrat sig om att en sådan analys genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

Med hjälp av vilket underlag och vilka metoder som detta i så fall åstadkommit har SIKA dock inte kunnat utröna. Däremot kan noteras att i den utvärdering som Näringsdepartementet låtit göra av planeringsprocessen och de långsiktiga planerna redovisas slutsatsen att regeringens krav på att fyrstegsmodellen ska användas inte har uppfyllts på ett godtagbart sätt vare sig av Banverket eller av Vägverket. I utvärderingen bedöms denna brist vara allvarlig.¹⁰⁹

När regeringen med anledning av den regionala fördelningen av bärighetsåtgärder gör bedömningen ”att problem med korta, men frekventa och oregelbundna tjälrestriktioner på södra Sveriges relativt täta vägnät i stor utsträckning bör kunna lösas med en flexibel logistik i stället för genom att hela vägnätet säkras för tunga transporter”¹¹⁰ kan det möjligen ses som ett utslag av fyrstegstänkande. Enligt vad SIKA kunnat se är detta dock det enda exemplet på att ett sådant tänkande fått synbart genomslag i propositionen.

När det gäller mera grundläggande frågor rörande t.ex. dispositionen av de totala planeringsramarna på olika åtgärdstyper finns således inga överväganden om tänkbara inbördes beroenden eller utbytbarheter mellan olika insatser. Regeringen kommer visserligen fram till bedömningen att planeringsprocessen har lett fram till prioriteringar som det finns stor samstämmighet kring. Denna slutsats, som visserligen kan te sig något oväntad med hänsyn till att det är väl känt att många enskilda infrastrukturprojekt såväl som insatsernas fördelning på ändamål har

¹⁰⁸ Prop. 2003/04:95.

¹⁰⁹ Näringsdepartementet. Utvärdering av den långsiktiga planeringsprocessen för transportinfrastruktur, Öhrling PricewaterhouseCoopers, Diskussionsutkast 2003-12-18, s. 65 resp. s. 75.

¹¹⁰ Prop. 2003/04:95, s. 11.

utsatts för skarp kritik från flera håll (inklusive från planeringsmyndigheterna själva åtminstone beträffande fördelningen investeringar/underhållsinsatser), kan möjligen tas till intäkt för att regeringen anser sig ha grepp om vad fyrstegsprincipens tillämpning leder till även på den mest övergripande nivån.

Även riksdagen har genom trafikutskottet uttalat att ”*de av regeringen fastställda långsiktsplanerna och strategierna för perioden 2004-2015 som omfattar totalt 381,5 miljarder kronor utgår ifrån en god avvägning mellan olika typer av åtgärder, de transportpolitiska delmålen och samhällsekonomiska bedömningar.*”¹¹¹

Även om utskottet i sitt betänkande också berör en del av den kritik som framförts mot planeringssystemet och dess förmåga att åstadkomma en prioritering av åtgärder som kan antas ligga i linje med allmänintresset, måste väl trafikutskottets övergripande slutsats ses som ett tecken på att också riksdagen anser att den senaste planeringsomgången har givit ett resultat i fyrstegsprincipens anda.

¹¹¹ Trafikutskottets betänkande 2003/04:TU10.

8 Är fyrstegsprincipen effektiv i samhällsekonomisk mening?

Det framgår på flertalet ställen av propositionerna 1997/98:56 och 2001/02:20 om transportpolitiken att det är regeringens önskan att samhällsekonomisk effektivitet ska prägla alla avvägningar och beslut i transportsektorn. Regeringen pekar även ut nyttokostnadskalkylen som det främsta verktyget för detta ändamål.¹¹²

Detta har även varit en tydlig instruktionerna till planeringsmyndigheterna. I regeringens direktiv till dessa¹¹³ står: ”För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioriteringen av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas.”

Som redan nämnts tolkar SIKA detta som att åtgärdsgenereringen bör vara så förutsättningslös och allsidig som möjligt för att garantera att de mest effektiva åtgärderna kommer med bland dem som utvärderas, samt att nettonuvärdeskvoten bör användas för att identifiera dessa åtgärder.

8.1 Fyrstegsprincipen bör inte tolkas bokstavigt

I direktiven till planeringsmyndigheterna står att ”åtgärderna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen, vilket innebär en analys i följande ordning:

1. åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt väg-/järnvägsnät och fordon,
3. begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.”¹¹⁴

SIKA tolkar detta som att man från regeringens sida vill försäkra sig om att planeringsarbetet på trafikmyndigheterna sker förutsättningslöst och allsidigt, så att man inte har fokus på ”hårda” åtgärder som ombyggnader och nyinvesteringar och att de ”mjuka” åtgärderna i fyrstegsprincipens steg 1 och 2 delvis glöms bort. Det förhållningssätt som fyrstegsmodellen innebär är alltså tänkt som ett stöd i planeringsarbetet hos trafikverken, så att de ”mjuka” åtgärderna i steg 1 och 2 uppmärksammas mer, och att planeringsarbetet verkligen blir förutsättningslöst och allsidigt.

¹¹² Se t.ex. Prop. 1997/98:56, s. 97.

¹¹³ Regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612IR (delvis), N2002/2930/IR).

¹¹⁴ Se sidan 10 och 12 i regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612IR (delvis), N2002/2930/IR).

Fyrstegsprincipen ska alltså enligt SIKAs tolkning främst vara ett hjälpmedel vid åtgärdsgenereringen. Den ska inte på något sätt ersätta den samhällsekonomiska kalkylen som urvalsmetod.

Beskrivningen ovan av hur fyrstegsmodellen är tänkt att fungera förutsätter att den inte tolkas bokstavligt. Vid en bokstavlig tolkning skulle den lexikografiska strukturen innebära att alternativ av steg två-karaktär endast övervägs om det inte är möjligt att genomföra eller nå delmålen med åtgärder av steg ett-typ oavsett hur ineffektiva sådana åtgärder än är. På samma sätt kommer åtgärder av steg tre-karaktär endast i fråga om åtgärder av typ ett och två inte är tillräckliga, och steg fyra-åtgärder endast som en sista utväg. En bokstavlig tolkning av fyrstegsprincipen innebär alltså en prioriteringsordning som inte tar hänsyn till samhällsekonomisk effektivitet, vilket ter sig oförenligt med planeringsmyndigheternas instruktioner om att prioritera de åtgärder som är mest samhällsekonomiskt lönsamma.¹¹⁵

Precis som Vägverket skriver i skriften ”Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen”¹¹⁶ är det därför viktigt att man går igenom alla stegen även om man i något av de första stegen hittat en åtgärd som helt eller delvis uppnår målen. Man bör även vara öppen för kombinationer av åtgärder från olika steg. Detta är en förutsättning för att principen ska vara förenlig med samhällsekonomisk effektivitet.

8.2 Vad skiljer fyrstegsprincipen från tidigare direktiv om planering?

Som vi redan påpekat har det naturligtvis sedan länge funnits föreställningar om att infrastrukturplaneringen helst bör utmärkas av ett förutsättningslöst angreppssätt. I den meningen tillför fyrstegsprincipen ingenting nytt. Genom att den utgör en mer handgriplig instruktion om hur planeringsarbetet bör gå till, kan man dock förvänta sig en viss ökning i uppmärksamhet riktad mot åtgärder i de tidiga stegen, vilket alltså skulle göra åtgärdsgenereringen något mer allsidig och förutsättningslös.

Det finns dock ett antal risker med fyrstegsprincipen;

- Som nämnts ovan kan den tolkas som en bokstavlig prioriteringsordning mellan åtgärdskategorierna, vilket skulle kunna leda till att alternativ från de tidiga stegen i ibland väljs framför alternativ från de senare stegen även i fall när de senare skulle vara att föredra. Det kan också leda till felaktiga förväntningar hos t.ex. olika intressegrupper om att mjuka åtgärder *alltid* bör prioriteras.
- Det finns också en risk att fyrstegsprincipen inte bidrar tillräckligt till att göra planeringsarbetet allsidigt och förutsättningslöst, men att beslutsfattarna hävdar eller utgår från att så är fallet. Trots allt borde planeringsarbetet, redan innan fyrstegsprincipen blev en del av direktiven, ha varit allsidigt och förutsättningslöst.

¹¹⁵ Regeringsbeslut 2002-03-14 (N2001/11612IR (delvis), N2002/2930/IR).

¹¹⁶ Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet. Publikation 2002:72.

- Fyrstegsprincipen kan upplevas som ett stöd för att underlåta att göra samhällsekonomiska analyser av aktuella åtgärder. Detta kan medföra att den samhällsekonomiska analysen inte spelar någon som helst roll vid valet av objekt utan endast (i bästa fall) har betydelse för om objektet genomförs eller ej.¹¹⁷ En sådan tillämpning är enligt SIKAs mening inte alls förenlig med samhällsekonomisk effektivitet.

De fördelar som fyrstegsprincipen förväntas medföra riskerar alltså att istället bytas mot försämringar av planeringsarbetet. Det bästa sättet att undvika detta är att genom mycket tydliga skrivningar förklara avsikten med fyrstegsprincipen.

För att undvika felaktiga och överdrivna förväntningar på fyrstegsprincipen bör man se över bristerna i det tidigare planeringsarbetet och tänka igenom i hur stor utsträckning fyrstegsprincipen verkligen kan förväntas åtgärda dessa brister.

SIKA bedömer inte att effekterna kan bli särskilt stora. Många åtgärder av mjuk karaktär som återfinns i fyrstegsprincipens tidiga steg ligger helt eller delvis utanför trafikverkens kontroll. Vägverket kan t.ex. varken besluta om, eller överföra medel till ökad trafikövervakning, utan är hänvisade till att bygga bort trafiksäkerhetsproblem. I detta fall är en fokusering på hårda åtgärder inte särskilt förvånande. Man kan också fråga sig om trafikverken verkligen har kontroll över åtgärder som kan påverka transportbehov och val av transportsätt som utgör första steget i fyrstegsprincipen. Uppdelningen i ett verk för respektive transportslag bidrar inte heller till en trafikslagsövergripande syn vid verkens planeringsarbete.

SIKA är införstått med att mer sofistikerade planeringsprinciper som skulle kunna få större genomslag på planeringsarbetet kan vara svåra att utforma och genomdriva. Fyrstegsprincipen har trots allt fördelen av att vara enkel och rättfram att förmedla och ta till sig. Det är dock viktigt att ha realistiska förväntningar på vad den kan leda till, samt att man tydliggör avsikten så att missförstånd undviks.

¹¹⁷ I sina synpunkter denna rapport skriver t.ex. Banverket: *Banverket har tolkat att fyrstegsprincipen ska användas på objektnivå och att man med enklare resonemang analyserar sig fram till lämplig lösning. Därefter genomförs en samhällsekonomisk analys av lösningen.* (Synpunkter på SIKAs rapport "Fyrstegsprincipen i teori och praktik". 2005-10-20.)

9 Övergripande slutsatser och diskussion av resultat

9.1 Fyrstegsprincipens innebörd och syfte

SIKA kan konstatera att betydelsen av att den s.k. fyrstegsmodellen eller fyrstegsprincipen har använts har framhävts ganska mycket i den senast genomförda planeringsomgången. Tillämpning av denna princip har således förordats i regeringens planeringsdirektiv. De ansvariga planeringsmyndigheterna uppger också att principen har tillämpats i Banhållningsplanen, Vāghållningsplanen och nästan alla planer för regional transportinfrastruktur.

SIKA:s utgångspunkt i detta uppdrag är att fyrstegsprincipen, i enlighet med inriktningspropositionen, planeringsdirektiven och Vāgverkets faststāllda beskrivning av principen, ska uppfattas som ett förhållningssätt som syftar till att frāmja en sā förutsättningslös och allsidig planering som möjligt. Det betyder i sin tur att vi i utvärderingen av Vāgverkets och Banverkets planeringsarbete i hög grad har sökt tecken på – och helst effekter av – att en sādā förutsättningslös och allsidig planeringsansats faktiskt tillämpats. Vidare har vi försökt bedōma om trafikverkens planeringsförutsättningar varit sādāna att det kan anses ha varit möjligt eller meningsfullt att fōlja fyrstegsprincipen.

9.2 Planeringsmyndigheternas egen redovisning

Vāgverkets egna beskrivningar ger en ganska motsāgelsefull bild av om och hur fyrstegsprincipen har tillämpats i arbetet med den nationella Vāghållningsplanen. Den ganska oreserverade deklaration av att fyrstegsprincipen tillämpats som ges i remissversionen av Vāghållningsplanen kontrasterar ganska kraftigt mot de beskrivningar som ges i olika underlagsrapporter, vilka innehåller åtskilliga reservationer betrāffande principens tillämpning. Beskrivningen av fyrstegsprincipens tillämpning har också nyanserats pātāgligt till det slutliga förslaget till Vāghållningsplan. Det förefaller också som om fyrstegsprincipen ges olika innebörd i skilda delar av Vāgverkets planeringsunderlag.

SIKA:s bedōmning – med utgångspunkt i Vāgverkets egna beskrivningar – är att det framför allt är övertāganden enligt fyrstegsprincipens steg tre och fyra som haft nāmnavrd pāverkan pā Vāghållningsplanens utformning.

Banverkets planeringsunderlag är enligt SIKA:s uppfattning inte lika lätt tillgāngligt och öppet som Vāgverkets. Det är dārför svårare att dra sākra slutsatser om Banverkets användning av fyrstegsprincipen enbart med utgångspunkt i Banverkets egen redovisning i Banhållningsplanen. Banverkets sāt att beskriva hur ”fyr-

stegsmodellens synsätt” tillämpats ger dock anledning att betvivla att Banverket verkligen har följt intentionerna om fyrstegsprincipens användning i regeringens planeringsdirektiv helt och fullt.

Enligt SIKA:s uppdrag ska utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt och trafikslagens miljöpåverkan. Redan med utgångspunkt i vad som öppet redovisas i trafikverkets egna plandokument kan man enligt SIKA:s mening besvara denna del av uppdraget.

För Vägverkets del blir slutsatsen att principerna till största delen inte har följts och att effekterna på strategiska projekt på sin höjd avser om projekten ska få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt. I den mån fyrstegsprincipens tillämpning alls har haft någon inverkan på framtida miljöpåverkan från vägtransportssystemet handlar det också främst om dessa avvägningar mellan om- och nybyggnad och de skillnader i bl.a. intrångseffekter som sådana val kan leda till.

I Banverket fall är slutsatsen att man inte har följt principen i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att fyrstegsprincipen omnämns i planeringsdirektiven kan antas vara mycket begränsad. Det gäller såväl för strategiska projekt som för planens konsekvenser för den samlade miljöpåverkan från järnvägstransportssystemet.

9.3 Konkrete spår av fyrstegsprincipen i planerna är sällsynta

Väghållningsplanens innehåll talar enligt SIKA:s mening ett tydligt språk i frågan om vilken betydelse fyrstegsprincipen har haft. Fastän större delen av planen behandlar sådana åtgärder där en analys enligt fyrstegsprincipen borde vara väl tillämplig har vi således funnit ytterst få spår av att sådana analyser påverkat planeringen. Uttryckliga analyser eller överväganden om val mellan åtgärder eller åtgärdstyper som skulle kunna hänföras till de olika analysstegen är sällsynta. I flera fall framgår det till och med klart att analysen har avgränsats på ett sätt som inte är förenligt med fyrstegsprincipen.

Satsningen på att av trafiksäkerhetsskäl bygga ut mötesfri väg istället för andra ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder kan möjligen ses som resultatet av en partiell fyrstegsanalys (med en avvägning mellan åtgärder i steg 3 och 4). I övrigt verkar fyrstegsprincipen bara förekomma som en del av brödtexten i Väghållningsplanens inledning. SIKA kan mot denna bakgrund inte dra någon annan slutsats än att fyrstegsprincipen främst har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits helt förutsättningslöst fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett.

Efter vad SIKA kan se är det övergripande målet för Banhållningsplanen att öka järnvägstrafikens omfattning. Ett sådant mål är enligt vår mening svårt att förena med en seriös tillämpning av fyrstegsprincipen. Fastän Banhållningsplanen i hög grad behandlar sådana åtgärder där en analys enligt fyrstegsprincipen är väl till-

lämplig har vi också funnit ytterst få spår av att sådana analyser påverkat planeringen.

Såväl det allmänna förhållningssättet till planeringsuppgiften som de avvägningar som görs i Banhållningsplanen talar tydligt emot att fyrstegsprincipen skulle ha kunnat spela någon roll i Banverkets planering. Även när det gäller Banhållningsplanen kan SIKA mot denna bakgrund inte dra någon annan slutsats än att fyrstegsprincipen endast har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen har bedrivits förutsättningslöst och allsidigt fastän detta aldrig har varit vare sig möjligt eller avsett.

Vi har vidare kommit fram till att fyrstegsprincipen i allmänhet inte har tillämpats i de stråk och objektsanalyser som genomförts av Vägverket och Banverket och att principen alltså inte kan ha haft någon större betydelse för utformningen av förslagen till ny- och ombyggnader av väg- och järnvägsinfrastrukturen. Av denna slutsats följer också att vi inte kan se att fyrstegsprincipen har haft någon nämnvärd effekt på utformningen av strategiska projekt eller för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag som den för åren 2004-2015 planerade ny- och ombyggnadsverksamheten inom väg- och järnvägsområdet kan få.

9.4 Hur ska glappet mellan teori och praktik förklaras?

Vi har nyss beskrivit att SIKA anser att såväl planeringsmyndigheternas egna beskrivningar av hur planeringen gått till som analysen av planernas faktiska innehåll pekar klart mot att fyrstegsprincipen haft en ytterst marginell påverkan på planeringsprocessen och planeringsresultaten. Detta väcker naturligtvis en del frågor. Hur ska t.ex. glappet mellan teori och praktik i fyrstegsprincipens tillämpning förklaras? Och är det enbart planeringsmyndigheterna som ska klandras för detta dubbelspel?

För SIKA är inte svaren på dessa frågor enkla och självklara. I praktiken har Vägverket och Banverket antagligen inte haft så stor handlingsfrihet. Den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en trög process som inte läggs om så lätt bara för att det med kort varsel dyker upp ett önskemål om fyrstegsanalyser i planeringsdirektiven. Det framgår av Riksrevisionens granskning av länstransportplanerna¹¹⁸ och lyser fram ”mellan raderna” i planeringsdokumenten att trafikverken har haft svårt att snabbt anpassa planeringen till dessa riktlinjer. Det framgår också av verkens underhandskommentarer till denna rapport att man inte har funnit anledning att ompröva långt gångna projektplaner enbart med anledning av regeringens direktiv om fyrstegsprincipens användning.

Det är vidare svårt och inte alltid meningsfullt att planera åtgärder som man inte råder över. SIKA redovisade redan i yttrandena över långsiktplanerna bedömningen att det i realiteten endast är riksdag och regering som har de vida mandat som erfordras för att tillämpa fyrstegsprincipen fullt ut och att detta förhållande borde ha redovisats öppet av planeringsmyndigheterna. När det gäller de åtgärdsplaner som ska analyseras enligt fyrstegsprincipen så hamnar åtgärdsplaneringen

¹¹⁸ Länspanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna. (RiR 2004:1).

också i ett obestämt läge mellan den mer förutsättningslösa och mindre detaljrika inriktningsplaneringen och den mer definitiva och konkreta fysiska planeringen.

Att bestämma om åtgärder för att begränsa trafiktillväxten eller påverka transportmedelsvalet ligger således i stort sett utanför trafikverkens mandat och därmed också i praktiken bortom åtgärdsplanernas räckvidd. Samtidigt är det inte självklart att man bör avsätta stora planeringsresurser för att ta reda på exakt hur en om- eller nybyggnad ska utformas när det kanske inte ens är säkert att objektet kommer att tas med i de slutliga åtgärdsplanerna. Därmed kan analyserna inte heller alltid bli helt uttömmande när det gäller fyrstegsprincipens steg 3 och 4 (valet mellan och utformningen av ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder).

Den främsta förklaringen till att fyrstegsprincipen avsett så begränsade avtryck i åtgärdsplanerna är nog ändå de motsättningar som finns inbyggda i planeringsdirektiven och där en smått idealistisk planeringsprincip kan antas väga mycket lätt när den konfronteras med politiskt framförhandlade medelsramar och projektprioriteringar. I grunden är det nog också en naiv föreställning att den typ av ekonomisk-teknisk rationalitet som fyrstegsprincipen representerar skulle kunna spela annat än en marginell roll i en planeringsprocess där olika impulser av strategisk eller politisk rationalitet har fritt utlopp.¹¹⁹

Slutligen bör nämnas möjligheten att det faktiskt kan vara fel på själva principen. Fyrstegsprincipens lexikografiska uppbyggnad, dvs. att analysstegen förutsätts tas ett i sänder, utgör enligt SIKAs mening en överförenkling av något som egentligen måste ha formen av en iterativ process med upprepade återkopplingar mellan olika åtgärder och åtgärdssammansättningar.¹²⁰ Å andra sidan kan förhållningssätt till planering som ska tillämpas någorlunda likformigt inom en stor planeringsorganisation inte vara alltför komplicerade och fyrstegsprincipen har onekligen fördelen att vara enkel och rättfram i sin uppbyggnad.

SIKA har för sin del funnit att de uttydningar som gjorts av principen i regeringens Infrastrukturproposition¹²¹ och Vägverkets beslutade riktlinjer¹²² ligger i linje med en strävan att åstadkomma en allsidig och förutsättningslös planering. Samtidigt kan vi konstatera att åtgärdsplaneringen i praktiken tycks ha styrts av betydligt mindre ambitiösa tolkningar av fyrstegsprincipen. Exempelvis har man i Vägverkets långsiktsplanering sett det som rimligt att de olika analysstegen har genomförts med många års mellanrum och därigenom också med helt olika planeringsförutsättningar. Inte heller har Banverket eller Vägverket ansett det nödvändigt att i planerna upplysa om att fyrstegsprincipen endast har tillämpats inom de övriga ramar och begränsningar som man anser att planeringsdirektiven givit. Det innebär t.ex. att investeringar i praktiken inte alls har prövats mot andra typer av åtgärder och att den huvudsakliga meningen med fyrstegsprincipen därmed har upphävts.

¹¹⁹ Vi återkommer till vad vi avser med teknisk-ekonomisk respektive politisk-strategisk rationalitet.

¹²⁰ Dvs. det som SIKA brukar kalla ”integrerad åtgärdsanalys”.

¹²¹ Prop. 2001/02:20, s. 38-39.

¹²² Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet. Publikation 2002:72.

9.5 Fyrstegsprincipen som en Potemkinkuliss

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

Fyrstegsprincipens uppgift att fungera som en Potemkinkuliss¹²³ för planeringen verkar inte heller begränsa sig till trafikverken. Att fyrstegsprincipen behandlas som ett utanverk utan djupare innebörd för hur planeringen bör gå till är således uppenbart i hela planeringsprocessen, alltifrån riksdagens inriktningsbeslut till regeringens fastställelsebeslut. Detta framgår bl.a. av att riksdagens inriktningsbeslut och regeringens planeringsdirektiv innehåller sådana anvisningar om planeringsramar mm. som omöjligt kan kombineras med en förutsättningslöst genomförd fyrstegsanalys. Att fyrstegsprincipen inte är menad att tas på allvar måste alltså betraktas som något som ligger underförstått i hela planeringsuppdraget.

Ansvaret för att fyrstegsprincipen kan beskrivas som en planeringens Potemkinkuliss verkar alltså i minst lika hög grad vara riksdagens och regeringens som trafikverkens. Samtidigt är trafikverken, tillsammans med bl.a. regioner och näringslivsorganisationer, genom olika formella och informella kontakter naturligtvis i hög grad delaktiga i de direktiv och beslut som statsmakterna svarar för. Hur planeringen beskrivs och utförs blir därmed produkten av den fortlöpande interaktion som sker mellan olika inom transportsektorn inflytelserika aktörer och där trafikverken naturligtvis tillhör centralpunkterna.

Att planeringens fasad och innehåll i hög grad visar sig vara olika saker kan nog åtminstone delvis återföras till det spänningsfält som finns mellan vad som uppfattas som tekniskt/ekonomiskt respektive politiskt rationellt och som ofta tenderar att utmynna i dubbla budskap om planeringens mål och medel. Både Ban- och Vaghållningsplanen förefaller också i betydligt högre grad vara anpassade till vad som är strategiskt eller politiskt rationellt än till vad som skulle följa av en konsekvent tillämpning av fyrstegsprincipen eller en strikt tekniskt-ekonomiskt rationell planering i övrigt.

Eftersom vi är medvetna om att våra slutsatser i denna del kan vara kontroversiella och provocerande kommer vi i det följande att försöka anknyta våra iakttagelser till aktuell planeringsteoretisk forskning. I det ljuset framstår nämligen inte våra resultat som särskilt anmärkningsvärda eller överraskande. Det blir därigenom också tydligt att det knappast är ett unikt svenskt problem att den verkliga planeringen inte alltid överensstämmer med den officiella bilden. Forskningen kan också ge ett visst stöd för tankegångar om hur planeringssystemet skulle kunna utvecklas för att ge större utrymme och genomslag för fyrstegsprincipen och

¹²³ Potemkinkuliss [patjå'mkin-] är en beteckning på ytbehandling för att dölja någots verkliga utseende eller syfte. Namnet kommer från den ryska fursten Grigorij Potemkin som inför kejsarinnan Katarina II:s resa till Krim 1787 lät bygga kulisser av byar för att ge intryck av det välstånd han snabbt åstadkommit på den nyövrade halvön. Källa: Wikipedia.

andra tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsinstrument om detta bedöms vara önskvärt.¹²⁴ Först dock något om hur användbarheten av fyrstegsprincipen som sådan skulle kunna ökas.

9.6 Hur kan fyrstegsprincipens användbarhet ökas?

Riksrevisionens granskning av den regionala transportinfrastrukturplaneringen visade att tillämpningen av fyrstegsmodellen uppvisar betydande variationer. De olika aktörer som är inblandade i planeringsprocessen har inte en gemensam bild av hur och när fyrstegsmodellen ska användas.¹²⁵

Enligt Riksrevisionen innebär detta en risk för att modellens tidiga steg endast hanteras översiktligt. Denna risk ökar ju senare i planeringsprocessen fyrstegsmodellen används och ju mer åtskilt de planeringsansvariga myndigheterna arbetar med modellen.

Riksrevisionen föreslog mot denna bakgrund att regeringen borde ta initiativ till att gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer tas fram i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Man ansåg också att ett sådant arbete bör påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen ska få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

SIKA:s nu genomförda analys av fyrstegsprincipens användning i de nationella planerna har inte givit mer uppmuntrande resultat beträffande principens betydelse och genomslag än vad Riksrevisionens granskning gjorde. Om fyrstegsprincipen inte bara ska bli en täckmantel utan reellt innehåll är det därför enligt SIKA:s mening viktigt att den kan utvecklas i olika avseenden. Som SIKA konstaterade redan i sin analys av investeringsplanerna utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt¹²⁶ behövs både bättre planeringsriktlinjer och utvecklade analysverktyg som kan stödja de bedömningar som ska göras i fyrstegsprincipens olika steg.

När det gäller planeringsriktlinjer behövs det enligt vår mening en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden eller beslutssituationer som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna. Vidare finns det uppenbarligen ett stort behov av att förtydliga hur fyrstegsanalyser ska genomföras.

Som vi redan berört finns det mycket som talar för att analyser enligt steg 1 och 2 i första hand bör genomföras i skeden när de övergripande strategierna för planeringen ska läggas fast, dvs. i en planeringsfas som närmast motsvarar inriktningsplaneringen i den senast genomförda planeringsomgången. Slutsatserna från sådana analyser kan då läggas fast som planeringsförutsättningar för en efterföljande åtgärdsplanering av den typ som har redovisats i Ban- och Vaghållningsplanerna. I åtgärdsplaneringsfasen kan möjligen vissa övergripande överväganden enligt

¹²⁴ SIKA är för sin del inte övertygat om att fyrstegsprincipen har någon given funktion i detta sammanhang, vilket vi återkommer till i slutet av detta avsnitt.

¹²⁵ Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna. (RiR 2004:1).

¹²⁶ PM Aug 2003. Analys av Banverkets, Vägverkets och länens investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Redovisning av regeringsuppdrag

fyrstegsprincipens steg 3 och 4 – i första hand sådana med stora ekonomiska konsekvenser – behöva göras. För att detta ska bli meningsfullt måste naturligtvis planeringsmyndigheterna ha mandat att göra avvägningar mellan de olika åtgärdsstyper som återfinns inom dessa steg, t.ex. drift och underhåll respektive investeringar. Mera detaljerade överväganden om avvägningen mellan åtgärder i steg 3 och 4 tror dock SIKA främst bör höra hemma i den fysiska planeringen.

Mer utvecklade riktlinjer om fyrstegsprincipens användning kan t.ex. behövas för att säkerställa att analyserna utförs i ett sammanhang och med jämförbara planeringsförutsättningar och att olika begränsningar som gjorts med avseende på vad analyserna omfattar tydligt deklarerats. Det finns också anledning att ange hur analyser enligt fyrstegsprincipen ska kopplas till andra riktlinjer för transportpolitiken och infrastrukturpolitiken, t.ex. vilka utvärderingskriterier som ska användas. Med nuvarande transportpolitiska riktlinjer bör det således enligt SIKA:s uppfattning vara självklart att det föreskrivs att olika åtgärder eller åtgärds kombinationer bör utvärderas i första hand efter samhällsekonomisk effektivitet.

Vägverkets dokument *Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet*¹²⁷ är enligt SIKA:s uppfattning en bra utgångspunkt för det utvecklingsarbete som här skisserats. Det måste dock vidareutvecklas, bl.a. för att bli mera användbart i verkliga planeringssituationer. Vi bedömer också, i likhet med Riksrevisionen, att det kan vara en fördel om detta utvecklingsarbete fortsättningsvis kan ske gemensamt för hela trafiksektorn.

Vi tror också att de analysverktyg som trafikverken använder behöver utvecklas i olika avseenden för att bli ett effektivt stöd för analyser enligt fyrstegsprincipen. Exempelvis bör de åtgärds-effektsamband som behövs för att utvärdera åtgärder i de första analysstegen utvecklas och förbättras eftersom de för närvarande till stor del är osäkra eller helt saknas. Det gäller i särskilt hög grad åtgärder som syftar till att påverka transportefterfrågan eller valet av transportmedel. För att underlätta analyser och jämförelser av många olika åtgärder och åtgärds kombinationer, vilket enligt vår uppfattning många gånger är en förutsättning för en meningsfull tillämpning av fyrstegsprincipen, skulle det också behövas en ny form av analysmodeller som är mera översiktliga och flexibla än de stora och i vissa avseenden tungrodda modellpaket som används för nationella prognoser och analyser.

De nu diskuterade möjligheterna att utveckla fyrstegsprincipen förutsätter att det finns ett planeringssystem och en planeringsprocess där tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsunderlag är efterfrågade och har en meningsfull användning. Enligt SIKA:s uppfattning är det mycket som talar för att denna grundförutsättning saknas så som infrastrukturplaneringen idag går till.

Innan man satsar kraft på att utveckla fyrstegsprincipen kan det därför finnas skäl att undersöka hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska bedrivas fortsättningsvis och om den för närvarande kan anses ha de institutionella förutsättningar som krävs för en omfattande användning av fyrstegsprincipen.¹²⁸ Denna prövning

¹²⁷ Vägverket: Publikation 2002:72.

¹²⁸ Detta bl.a. för att undvika det fenomen som konstaterats beträffande arbetssättet i den norska Stortingskommittén för transport och kommunikation; nämligen att de politiska beslutsfattarna

bör även innefatta en bedömning av om dessa institutionella förutsättningar kan och bör förändras på ett sätt som ger ökade möjligheter att förena en demokratisk beslutsprocess med rationella planeringsmetoder i traditionell mening.

9.7 Fyrstegsprincipen i skärningspunkten mellan teknisk-ekonomisk och strategisk-politisk rationalitet

Den traditionella metoden för att planera infrastruktur bygger på instrumentell eller teknisk-ekonomisk rationalitet och utgörs av en process där medel (planer och program) optimeras med utgångspunkt i på förhand bestämda mål. Instrumentell rationalitet förutsätter i princip att alla de beslutsfattare som är involverade i beslutsprocessen eftersträvar de resultat som målen uttrycker och tolkar målen likartat. Den utgår vidare från att effektiva medel eller åtgärder kan identifieras genom matematiskt baserade metoder och bygger sina argument på logik och vetenskaplig empiri.¹²⁹ Fyrstegsprincipen måste enligt SIKA ses som en del av denna rationella planeringstradition.

Främst amerikansk, men på senare tid även europeisk, forskning ger många exempel på att rationell planering i realiteten har begränsad betydelse för det faktiska beslutsfattandet.¹³⁰ Denna forskning återfinns inom ett flertal akademiska discipliner som institutionell ekonomi, statsvetenskap, sociologi och psykologi och bygger på teorier och modeller som syftar till att förklara nyckelaktörers beteende och samspelet mellan de organisationer och institutioner som är inblandade i planeringen. Exempel på flitigt använda förklaringsmodeller är den positivistiska teorin om regleringar (positiv theory of regulation), teorin om särintressen (theory of special interest groups), public choice, den ekonomiska teorin om federalism (economic theory of federalism) samt teorier inom kognitiv psykologi.¹³¹ Det finns även flera svenska arbeten som anknyter till dessa forskningsfält.¹³²

Enligt denna forskning är det uppenbart att de faktorer som är utslagsgivande för politiska val delvis är andra än de faktorer som väger tungt i en rationell analys. Bland annat har man iakttagit att olika intressenter, institutioner och beslutsfattare vanligen vet redan på förhand vilket alternativ som de föredrar och att de ofta försöker strukturera analysen så att deras egna preferenser bekräftas. Altschuler hävdar t.ex. att politiska system söker lösningar som ger bred uppslutning snarare än

samlar information som inte används, begär mer information som man ändå bortser ifrån samt därtill behandlar en stor mängd information som saknar direkt relevans för besluten. (Sager, T., Ravlum, I-A: *The Political Relevance of Planners' Analysis: The Case of a Parliamentary Standing Committee, Planning Theory, Vol. 4, No. 1, 2005.*)

¹²⁹ Richard Willson: *Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm, Transportation 28, 2001.*

¹³⁰ Se t.ex. E. Niskanen, et. al: *TIPP Approach to Analysing Institutional Issues in Transport Policy Implementation, Deliverable 1 4 April 2003, TIPP (Transport Institutions in the Policy Process), 5th Framework Programme – DGTREN.*

¹³¹ En översikt över forskning med denna inriktning har nyligen redovisats av Regelutredningen (SOU 2005:4).

¹³² Se exempelvis G. Falkemark: *Svensk trafikplanering: verklighet och ideal, Kommunikationsforskningsberedningen: Transportpolitik i fokus 1992:2* och Nilsson, J-E: *Investment Decisions in a Public Bureaucracy – a Case Study of Swedish Road Planning Practices, Journal of Transport Economics and Policy, May 1991.*

optimala resultat.¹³³ Han påpekar att politiskt attraktiva lösningar är sådana som kan tillgodose nya krav utan att störa existerande arrangemang allt för mycket och som ger möjlighet att hantera frågorna så att det framstår som alla berörda är vinnare.

Snarare än att tillämpa rationella beslutskriterier som kostnadseffektivitet, söker det politiska systemet flexibilitet och projekt där nyttan är koncentrerad och kostnaderna spridda och uttunnade. Tekniskt rationell planering innebär t.ex. att se till systemeffektiviteten som helhet medan frågan om hur kostnader och nyttor fördelas geografiskt kan vara viktigare ur ett politiskt eller strategiskt rationalitetsperspektiv. Mål om effektivitet kan därmed vara svåra att förena med en strävan att undvika konflikter mellan beslutsfattare som representerar olika geografiska områden.¹³⁴ Genom de stora investeringar som står på spel och dess inverkan på markvärdet, attraherar transport- och infrastrukturplanering också mäktiga intressen som har stora resurser att manipulera beslutsunderlaget till sin fördel.¹³⁵

Redan utifrån denna enkla beskrivning av hur tonvikten i planeringsansatsen och planeringsresultaten kan förväntas skilja sig åt krävs det inte någon större ansträngning eller iakttagelseförmåga för att se att Ban- och Väghållningsplanerna i högre grad är färgade av politisk-strategisk rationalitet än av teknisk-ekonomisk. Nästan alla de kännetecken på strategiska-politiska hänsyn som de nyss omnämnda teorierna och modellerna förutspår kan således ganska tydligt avläsas i den nationella svenska infrastrukturplaneringen.

Själva planeringsprocessen är således mera upplagd för att åstadkomma bred förankring än optimal resursanvändning. Strävan att tillgodose nya krav utan att störa befintliga arrangemang (t.ex. tidigare beslutade investeringar) är påtaglig, liksom en önskan att söka lösningar där alla framstår som vinnare och ingen som förlorare (vilket bl.a. tar sig uttryck i en s.k. kundorientering som till synes prioriterar alla lika högt). Vidare finns det en preferens för ”positiva” åtgärder, t.ex. investeringar, istället för ”negativa” (hastighetsgränser, övervakning, avgifter) eftersom positiva åtgärder inte ger upphov till samma kognitiva dissonans¹³⁶ hos beslutsfattare och allmänhet. Att nyttan är koncentrerad och uppoffringarna spridda och uttunnade verkar också kunna spela större roll för valet av åtgärder än det totala samhällsekonomiska utfallet. Hur kostnader och nyttor är fördelade geografiskt väger i många fall tyngre än vad som är effektivt om man ser till systemet som helhet. Planeringsmålen och planeringsresultaten framställs företrädesvis i visionära och ideologiska termer medan utfallet i tekniskt-ekonomiskt hänseende ofta förpassas till en bakgrund av bilagor och underlagsrapporter.

¹³³ A. Altschuler: *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1979.

¹³⁴ B. Taylor: *Program performance versus system performance: An explanation for the ineffectiveness of performance-based transit subsidy programs*, *Transportation Research Record*, Public Transit 1496, 1995.

¹³⁵ Jfr. t.ex. B. Flyvbjerg, N Bruzelius, W Rothengatter: *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*, Cambridge University Press, 2003.

¹³⁶ Psykologisk term för den spänning som uppstår när våra uppfattningar inte stämmer med varandra eller när vårt faktiska uppförande inte stämmer med våra åsikter om hur vi borde handla.

9.8 Infrastrukturpolitiken i teori och praktik

Få förnekar att det finns ett stort behov av en för samhället gemensam transportpolitik för att säkerställa effektiva transportsystem som tillfredsställer allmänhetens och näringslivets efterfrågan på transporter till så små kostnader och andra negativa effekter för samhället och miljön som möjligt. Det är också uppenbart att detta inte skulle kunna åstadkommas utan insatser från det allmänna sidan. Detta beror bl.a. på att transportmarknaden i högre grad än de flesta andra marknader utmärks av betydande marknadsmisslyckanden såsom stigande skalavkastning, externa effekter, odelbara nyttigheter och ojämnt fördelad information.

Fastän skälen för offentliga ingripanden alltså är goda – både för att reglera verksamheter och för att tillhandahålla infrastruktur och tjänster – visar analyser genomförda bl.a. inom EU:s ramprogram för forskning att ingreppen i praktiken ofta har formen av oförenliga strategier och åtgärder och t.o.m. en styrning stick i stäv med de uttalade målen. Det betyder, enligt Niskanen m.fl., att transportpolitiken i sina konkreta uttryck ofta får en helt annan innebörd än att främja det gemensamma bästa genom en rationell beslutsprocess.¹³⁷ Att det finns ett påtagligt glapp mellan teori och praktik även i den svenska transportpolitiken framgår bl.a. av SIKAs avrapporteringar av det s.k. marginalkostnadsuppdraget.¹³⁸

Den akademiska forskning som behandlar dessa frågor är relativt omfattande. I fokus för den policy-orienterade forskningen och debatten har emellertid stått frågan om vad som *bör* göras (den normativa utgångspunkten) snarare än vad som *kan* göras eller vad som *kommer* att göras (dvs. den positivistiska utgångspunkten). Eftersom den officiella svenska transportpolitiken, inklusive riktlinjerna för infrastrukturplaneringen, ligger relativt väl i linje med de normativa rekommendationer som ges av forskningens huvudfåra, kan allt tyckas vara gott och väl om man enbart följer en normativ ansats.

Om det emellertid är så att det faktiska genomförandet av vissa transportpolitiska principer och riktlinjer har visat sig stöta på betydande svårigheter eller helt misslyckats måste man förhålla sig även till detta. Ett sådant misslyckande med att få kartan och verkligheten att överensstämna någorlunda väl med varandra är för den svenska transportpolitikens vidkommande kanske allra tydligast när det gäller avgiftsprinciperna. För infrastrukturplaneringen kan bristen på överensstämmelse mellan de officiella riktlinjerna och genomförandet vara mera svårgenomskådlig. Vår nu genomförda genomgång av fyrstegsprincipens användning i åtgärdsplanerna visar dock att gapet mellan retorik och praktik kan vara högst betydande även på detta område.

Transportpolitiken kan alltså studeras antingen med utgångspunkt från hur den borde fungera (normativt perspektiv) eller med utgångspunkt från hur den faktiskt fungerar (positivistiskt perspektiv). Den officiella transport- och infrastrukturpolitiken i Sverige och de flesta andra länder utgår ifrån ett utpräglat normativt per-

¹³⁷ E. Niskanen, m.fl.: TIPP Approach to Analysing Institutional Issues in Transport Policy Implementation, Deliverable 1 4 April 2003, TIPP (Transport Institutions in the Policy Process), 5th Framework Programme – DGTREN.

¹³⁸ Se t.ex. SIKAs PM 2005:2: *Behöver vi en ny transportpolitik eller ska vi försöka genomföra den vi har?*

spektiv. Enligt den positivistiska forskningsansatsen kan avvikelser från de normativa utgångspunkterna i många fall förklaras av att de offentliga institutionerna och myndigheterna antingen är olämpliga eller ineffektiva för att verkställa politiken eller kanske till och med själva utgör barriärer eller begränsningar som förhindrar ett genomförande.¹³⁹

Detta är i så fall ett starkt skäl att undersöka de institutionella faktorernas betydelse för genomförandet av transportpolitik i allmänhet och infrastrukturpolitik i synnerhet. En sådan analys skulle enligt Niskanen m.fl. kunna inriktas på att analysera samspelet mellan ekonomiska krafter, sociala faktorer, de institutionella förhållandena och de politiska beslutsfattarnas incitament. Målet bör enligt författarna vara att nå nya insikter om hur genomförande av övergripande transportpolitiska riktlinjer kan underlättas och att komma fram till praktiska slutsatser om hur exempelvis infrastrukturplaneringen bör läggas upp för att den ska kunna bli förenlig såväl med vad som är teoretiskt försvarbart och tekniskt-ekonomiskt rationellt och vad som följer av verklighetens komplexitet och självklara krav på demokratisk förankring av planeringens mål och medel.

Samtidigt bör det påpekas att den normativa transport- och infrastrukturpolitikens referenser till ekonomiskt-tekniskt rationella planeringsmetoder kan vara tänkta att ha en mera symbolisk än substantiell innebörd. Hanberger anger t.ex. att utvärdering (som fyrstegsprincipen kan anses vara ett instrument för) ur ett kulturellt perspektiv kan förstås som ett svar på ett grundläggande behov av att kunna associera en organisation med mening och rationalitet. När utvärderingar används i detta syfte fyller de en symbolisk eller rituellt funktion.¹⁴⁰ Albaeck uttrycker saken på följande sätt: ”*Seen from a cultural perspective, the function of evaluation research is not primarily – and perhaps not at all – to assist in decision making. Instead, its function is to create the image of a serious, responsible, and sensibly managed organization.*”¹⁴¹ När vi för vår del har kommit fram till att fyrstegsprincipen för närvarande främst förefaller att fylla funktionen av en Potemkinkuliss för infrastrukturplaneringen förefaller detta således ligga helt i linje med en sådan symbolisk eller rituellt uttolkning av utvärderingsfunktionen.

9.9 Det behövs ett nytt och starkare institutionellt ramverk kring planeringen

En viktig frågeställning kan alltså vara i vilken utsträckning som de som utformar transportpolitiken – dvs. i första hand riksdag och regering – ska ta existerande hinder och begränsningar för givna och i vilken utsträckning de ska försöka undanröja eller minska dem. För att många redan beslutade transportpolitiska medel och åtgärder ska kunna införas i praktiken kan det således fordras institutionella reformer som undanröjer hinder och begränsningar eller stärker förutsättningarna

¹³⁹ May, m.fl.: Synthesis and Recommendations, Deliverable 7, 31 May 2005, TIPP (Transport Institutions in the Policy Process), 5th Framework Programme – DGTREN.

¹⁴⁰ A. Hanberger: Studies in Educational Policy and Educational Philosophy, E-tidskrift 2003:1, Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå Universitet.

¹⁴¹ E. Albaeck: Why All This Evaluation? Theoretical notes and empirical observations on the functions and growth of evaluation, with Denmark as an illustrative case. The Canadian Journal of Program Evaluation, Vol. 11 No 2:1-34, 1969.

för ett verkställande. Efter genomgången av Ban- och Väghållningsplanerna är SIKA för sin del benäget att dra slutsatsen att hindren och begränsningarna för en meningsfull tillämpning av fyrstegsprincipen för närvarande är mycket stora. Vi menar därför att det lönar sig föga att förfina tillämpningen av fyrstegsprincipen om man inte samtidigt är beredd att ändra de institutionella förutsättningarna för planeringen så att resultat av den typ fyrstegsprincipen skulle kunna generera är uppriktigt efterfrågade och kan omhändertas i planeringsprocessen.

Vi har nyss varit inne på möjligheten att infrastrukturplaneringens yttre konturer kanske endast är tänkta att ha ett symboliskt värde och att de olika inslag av instrumentell rationalitet som finns i planeringssystemets uppbyggnad och planeringsdirektiven således bara skulle utgöra delar av en avsiktligt uppmonterad Potemkinkuliss. Vi bortser dock fortsättningsvis från den möjligheten och utgår alltså från att det finns en verklig och uppriktig strävan att den faktiska planeringen ska stå i överensstämmelse med planeringsriktlinjerna.

Efter vad vi kan se återstår då i stort sett två vägar att gå för att undanröja det betydande glapp mellan principer och praktik som vi anser helt klart finns i dagens infrastrukturplanering. Valet handlar närmare bestämt om det traditionella planeringsparadigmet inom transportinfrastrukturuområdet ska utmönstras helt eller om det ska bibehållas och förstärkas inom vissa ramar.

Ett möjligt vägval kan därvid vara att bejaka att politiska-strategiska överväganden styr infrastrukturplaneringen rakt igenom. Ett annat kan vara att försöka förena önskemålen om ett politiskt-strategiskt inflytande över infrastrukturplaneringen och transportpolitiken med planeringsmetoder och beslutsunderlag som är förankrade i en ekonomiskt-tekniskt rationell planeringstradition. Något realistiskt tredje alternativ i form av en planering som är baserad uteslutande på en ekonomisk-teknisk rationalitet ser vi inte.¹⁴² En sådan "expertstyrd" planering utan demokratiskt inflytande skulle nog kunna visa sig bli ganska vilsen om målen och meningen med planeringen och den framstår också som svårförenlig med principerna om folkstyre och önskemålen om att kunna utkräva ansvar för de beslut som fattas.¹⁴³

9.10 Bör planeringen ske enbart med politiska-strategiska förtecken?

Hur en infrastrukturplanering som baserar sig uteslutande på politiska-strategiska överväganden ska utformas är inte givet. I en renodlad form skulle den dock kunna innebära att planeringen inte underkastas några speciella transportpolitiska mål eller innefattar någon systematisk analys av olika medels effektivitet i för-

¹⁴² Däremot kan man säkert tänka sig planeringssystem med större inslag av rena marknadsmekanismer. Sådana planeringsformer kan dock vara förknippade med andra typer av problem än de vi här diskuterar och vi går därför inte nu närmare in på denna möjlighet.

¹⁴³ När vi avvisar en "expertstyrd" planering syftar vi på att planeringsbesluten (framför allt beslut om vilka mål planerna ska nå men i viss utsträckning även vilka medel som ska få brukas) måste fattas i demokratiska former. Lika viktigt kan dock vara att planeringsunderlagen inte ska göras till föremål för en politisk prövning. När man redan i utformningen av planeringsunderlaget gör bedömningar av åtgärders "acceptans", vilket numera ofta förekommer, har man enligt SIKA:s mening hamnat farligt nära en sådan prövning.

hållande till målen och att man även i övrigt skalar bort sådant som ger intryck av att planeringen styrs eller påverkas av ekonomisk-teknisk rationalitet.

Det bör framhållas att en sådan form av planering – även om den är ovanlig inom transportsektorn – inte kan betraktas som en helt främmande planeringstradition. Den kan t.ex. ligga nära vissa av de planeringsformer som används inom bebyggelseplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen och anknyter också till en del strömningar i modern planeringsteori som är inriktade mot s.k. kommunikativa processer, förhandlingsplanering och olika former av brukar- och medborgarinflytande.¹⁴⁴ En gemensam utgångspunkt för dessa former av planering är bl.a. att det inte anses möjligt att göra någon klar åtskillnad mellan fakta och värderingar. Samtidigt bör det sägas att de bakomliggande planeringsteorierna ändå förutsätter att planeringsprocessen i hög grad är strukturerad genom bestämda procedurregler, t.ex. för hur information ska behandlas och spridas, på vilka premisser olika planeringsaktörer ska kunna medverka och hur planeringsbesluten ska fattas.¹⁴⁵

Jämfört med dagens system har detta alternativ åtminstone fördelar från insynsynpunkt. Allmänheten skulle få bättre möjligheter att bedöma vilka hänsyn och intressen som faktiskt styr planeringen och det borde bli lättare att utkräva ansvar för planeringsresultaten i ändamålsenliga former och av rätt aktör. Ytterligare en fördel skulle vara att myndigheter och andra offentliga institutioner inte behöver engageras i något som gränsar till ren desinformation om planeringens mål och medel.

En nackdel med denna utvecklingsväg är att åtgärderna inom infrastrukturplaneringen, genom frånvaron av ett klassiskt rationalitetsperspektiv, riskerar att bli dyra och ineffektiva och att transportpolitiken i stort kan förlora sin mening och sitt sammanhang. Om det inte ställs upp strikta beslutsregler och rigorösa procedurregler för planeringsdebatten kan inflytandet över planeringen också bli mycket ojämnt fördelat och ge stort spelrum för olika resursstarka särintressen. Enligt SIKAs bedömning är därför denna handlingsväg möjligen att föredra framför den ”dubbla bokföring” som förekommer idag, men knappast något i grunden eftersträvansvärt.

Att låta politiska-strategiska överväganden få fritt utlopp i planeringsprocessens alla delar och i stora som små frågor kan vid ett första påseende verka sympatiskt från demokratisk synpunkt. Det är emellertid inte alls säkert att ett sådant planeringssystem skulle leda till ett stärkt folkstyre. Det är således inte särskilt långsökt att tänka sig att politiska överväganden av mer taktisk natur i ett sådant system kommer att ta över och omintetgöra politiska ställningstaganden av mer strategisk art. Detta kan medföra att det kortsiktiga och uppstyckade får större genomslag än det sammanhängande och långsiktiga. En intressant fråga i sammanhanget är också vilka insynskrav som bör ställas för att ett ställningstagande ska betraktas som en politisk handling.

¹⁴⁴ Se t.ex. Healey, P: Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillan Press Ltd., 1997

¹⁴⁵ Se t.ex. Booher, D. E: och Innes, J. E: Network Power in Collaborative Planning, Working Paper 2000-01, University of California at Berkeley Institute of Urban and Regional Planning.

Om nationella angelägenheter avgörs i huvudsak genom ett politiskt inflytande från regional eller lokal nivå kan detta inte heller anses vara något självklart demokratiskt framsteg. Detta eftersom det innebär att de som endast är representativa för en mindre del av befolkningen ges mandat att besluta i hela folkets namn. SIKA har tidigare också pekat på att bristen på symmetri mellan det lokala och regionala inflytandet och finansieringsansvaret troligen hör till de största systemfelen i den nuvarande infrastrukturplaneringen.¹⁴⁶ Det är troligen insikten om komplikationer av detta slag som gjort att regeringen och riksdagen vid upprepade tillfällen ålagt sig själva att inte involvera sig i beslut om enskilda åtgärder i infrastrukturen och i stället koncentrera sig på övergripande principer och riktlinjer för infrastrukturplaneringen.¹⁴⁷

9.11 Eller kan politisk och teknisk-ekonomisk rationalitet förenas?

En alternativ handlingsväg är att försöka förena önskemålen om ett politiskt-strategiskt inflytande över infrastrukturplaneringen och transportpolitiken med planeringsmetoder som är baserade i en ekonomiskt-tekniskt rationell planeringstradition. Det är den handlingsväg som SIKA tidigare förordat i samband med vårt uppdrag att utreda förutsättningarna för en fortsatt inriktningsplanering.¹⁴⁸ Det bör dock framhållas att alla inte anser det självklart att man bör försöka förena dessa perspektiv.¹⁴⁹

För SIKA har det hur som helst blivit alltmer uppenbart – bl.a. genom detta utvärderingsuppdrag – att en målsättning om att kombinera ett politiskt-strategiskt inflytande över infrastrukturplaneringen och transportpolitiken med planeringsmetoder som är baserade i en ekonomiskt-tekniskt rationell planeringstradition förutsätter betydande reformer i dagens planeringssystem.

Även om det naturligtvis finns möjligheter och behov av att förbättra planeringsmetoderna är det därför inte i första hand på detta område som utvecklingsinsatserna bör sättas in. Istället bör utvecklingssansträngningarna enligt vår mening i betydligt högre grad än hittills inriktas mot att ta fram kunskaper som kan användas för att förbättra de institutionella arrangemang som omger planeringen.

Den här rapporten är inte ämnad för att dra upp riktlinjerna för hur en sådan utvecklingsinsats bör läggas upp. Vår nuvarande uppfattning är dock att ett sådant arbete framförallt bör inriktas mot att tydliggöra de olika planeringsaktörernas roller och ansvar och innefatta en utveckling av striktare regler för vilka uppgifter

¹⁴⁶ Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt. SIKA Rapport 2002:22.

¹⁴⁷ Se t.ex. Trafikutskottets betänkande 2005/06:TU1.

¹⁴⁸ Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt. SIKA Rapport 2002:22.

¹⁴⁹ Hanberger (A. Hanberger: Studies in Educational Policy and Educational Philosophy, E-tidskrift 2003:1, Centrum för utvärderingsforskning (UCER), Umeå Universitet.) skriver t.ex: ”En expertbaserad utvärderingspolitik kan inte förväntas föras av politiker, men väl av andra intressenter, t.ex. utvärderare och forskare. Politiker som säger sig vilja evidensbasera politiken bör därför inte uppfattas allt för bokstavligt. Med stor sannolikhet är det evidens som passar den egna politiken som kommer att lyftas fram.”

som ska lösas i olika planeringssteg och starkare inslag av oberoende granskning i planeringens olika skeden.

SIKA anser alltså att planeringssystemet måste vara öppet för strategiska/politiska överväganden som inte överensstämmer med vad som kan anses vara optimalt endast med hänsyn till infrastrukturens utveckling eller utifrån ett snävt transportpolitiskt synsätt. Även om transportpolitiken förstås också grundar sig på politiska-strategiska överväganden, kan det således finnas skäl för att då och då göra avsteg från vad som är rationellt ur ett transportpolitiskt perspektiv för att säkerställa andra och viktigare mål för samhällsutvecklingen. Vi tror dock samtidigt att det vore bra om barriärerna för denna typ av strategiskt/politiska överväganden vore högre och mera svårforcerade än idag.

Ett sätt att uppnå detta kan vara att utforma det institutionella ramverket för planeringen på ett sådant sätt att de tekniskt-ekonomiskt rationella spelregler som sätts upp för planeringen, såsom samhällsekonomisk effektivitet, fyrstegsprincip och konsekvensbelysning av åtgärder, inte kan sättas ur spel hur som helst och utan närmare motivering. Detta skulle exempelvis kunna ske genom att statsmakterna binder sig för att följa de övergripande och principiella riktlinjer för planeringen som man själv utformar och ålägger sig själv (riksdag, regering, myndigheter) att inte göra avsteg från dessa riktlinjer utan att ange tydliga skäl för detta. För att stärka allmänintresset borde det också kunna vara ett krav att sådana avsteg ska motiveras på ett sätt som möjliggör en uppföljning av om de angivna skälen visat sig vara giltiga så att de som fattat beslutet kan hållas ansvariga i efterhand.

Ett annat sätt att ge planeringssystemet större motståndskraft mot strategiskt/politiska impulser av mer godtyckligt slag skulle kunna vara att reservera dessa överväganden till vissa skeden i planeringen. En sådan tankegång kan för övrigt anses vara underförstådd redan i dagens planeringssystem. Det borde således vara naturligt att försöka koncentrera de politiska riktlinjerna för planeringen till en inledande strategisk planeringsfas som närmast motsvarar inriktningsplaneringen i de senaste planeringsomgångarna. Åtgärdsplaneringen skulle därmed mycket tydligare än idag kunna få formen av en villkorad delegering av ett politiskt mandat till trafikverken.¹⁵⁰

Trafikutskottet har också i ett alldeles färskt betänkande¹⁵¹ angett att riksdagens roll i första hand bör vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar, säkerställa en god kontroll av statens finanser och skapa en effektiv organisation för att förvalta avsatta resurser. Enligt utskottet betyder det att vilka åtgärder som ska genomföras och när det ska ske främst bör bestämmas inom ramen för trafikverkens och länens långsiktiga planering med utgångspunkt i de beslut som läggs fast av regering och riksdag. Detta betydande mandat som alltså ges till bl.a. trafikverken, skulle enligt SIKAs mening med fördel kunna kombineras med en oberoende uppföljning av planeringsprocessen och planeringsresultaten och någon form av sanktioner i de fall trafikverken uppenbart bryter mot givna direktiv.

¹⁵⁰ Att denna planeringsfas sedan länge är styrd av särskilda förordningar kan tolkas som att man tidigare inte varit främmande för att se åtgärdsplaneringen som en sådan delegering av i grunden politiska befogenheter.

¹⁵¹ Betänkande 2005/06:TU1, s. 2.

Nära kopplade till dessa frågor är också ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och planeringsnivåer och de incitament som finns inbyggda i planeringssystemet. Enligt SIKAs uppfattning finns det i dagens planeringssystem allvarliga inslag av snedvridande incitament som det måste anses angeläget att rätta till. Det handlar bl.a. om att skapa en sådan organisation av planeringen att inflytandet och ansvaret, och då särskilt finansieringsansvaret, är direkt kopplade till varandra.¹⁵²

SIKA vill avslutningsvis peka på att man även på EU-nivå har börjat uppmärksamma dessa frågor. Inom femte ramprogrammet finansieras t.ex. det s.k. TIPP-projektet¹⁵³ som har som mål att undersöka de institutionella faktorernas betydelse för genomförandet av transportpolitik. Detta innebär att analysera samspelet mellan ekonomiska krafter, sociala faktorer, de institutionella förhållandena och de politiska beslutsfattarnas incitament. Målet är att *”nå insikter och resultat beträffande ett effektivt genomförande av transportpolitik och att komma fram till praktiska policyslutsatser som är teoretiskt välgrundade och tar hänsyn till verklighetens komplexitet”*.¹⁵⁴ Enligt SIKAs mening kan det finnas anledning att påbörja ett motsvarande utvecklingsarbete i Sverige där vi utifrån våra nationella förutsättningar försöker tillgodogöra oss resultaten från de den internationella forskningen inom alla de discipliner som är relevanta för infrastrukturplaneringen.

9.12 Fyrstegsprincipens roll i en reformerad planering

Det framgår på många ställen i denna rapport att SIKA betraktar fyrstegsprincipen som en del av den traditionella planeringsansats som betonar teknisk-ekonomisk rationalitet. Det råder heller inget tvivel om att fyrstegsprincipen har framställts som ett medel att främja ett förutsättningslöst och allsidigt förhållningssätt i den nationella infrastrukturplaneringen. Samtidigt menar vi att vår utvärdering har visat att fyrstegsprincipen i praktiken inte har använts så. Dessutom har principen den svagheten att den, om den tolkas bokstavligt, kan leda till ett ineffektivt urval av åtgärder. Detta medför enligt SIKAs uppfattning att det kan ifrågasättas vilken roll fyrstegsprincipen egentligen bör spela i den fortsatta infrastrukturplaneringen.

För SIKA framstår det således som värt att överväga om man inte bör överge tanken på att upphöja fyrstegsprincipen till ett allmänt planeringsideal och låta den vara (eller förbli) en opretentiös tumregel som trafikverken efter eget omdöme kan använda som ett internt planerings- och alternativgenereringshjälpmedel. I en strategisk planeringsfas, som syftar till att ge regeringen och riksdagen möjlighet att ta ställning till de stora vägvalen i infrastrukturutvecklingen, skulle det kunna vara bättre att utforma principer och riktlinjer för hur en allsidig och förutsättningslös analys av olika åtgärder för att nå bestämda mål ska utföras utan att låsa sig till ett stegvis förfarande.¹⁵⁵

¹⁵² Se vidare SIKAs Rapport 2002:22 Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt.

¹⁵³ TIPP - Transport Institutions in the Policy Process.

¹⁵⁴ E. Niskanen, et. al: TIPP Approach to Analysing Institutional Issues in Transport Policy Implementation, Deliverable 1 4 April 2003, TIPP (Transport Institutions in the Policy Process), 5th Framework Programme – DGTREN.

¹⁵⁵ Dvs. det som SIKA i brist på bättre brukar kalla ”integrerade åtgärdsanalyser”.

Sådana principer och riktlinjer skulle med fördel kunna koncentreras till strategiska överväganden och följaktligen inte behöva röra detaljutformningen av objekt som ändå inte är en relevant fråga i detta planeringsskede. Till en del skulle de kunna hämtas från Vägverket fastställda beskrivning av fyrstegsprincipen¹⁵⁶ och i övrigt ha formen av en vidareutveckling av de rekommendationer av detta slag som redan har lagts fast inom det s.k. ASEK-arbetet.¹⁵⁷ När planeringsprocessen har kommit så långt att det är aktuellt att ta ställning till objektens fysiska utformning är det förmodligen bättre att knyta analyserna av olika alternativ till de olika konsekvensbeskrivningar¹⁵⁸ som ändå ska göras i sådana sammanhang än att följa fyrstegsprincipen, vars första steg ändå sällan är tillämpliga i detta planeringsskede.

Inte heller i den långsiktiga ekonomiska åtgärdsplaneringen, dvs. den del av planeringen som kommer till uttryck i bl.a. de nationella planer som SIKA nu utvärderat, framstår analyser enligt fyrstegsprincipen som särskilt relevanta. Enligt SIKA:s uppfattning måste den uppgift som riksdagen och regeringen överlåter på planeringsmyndigheterna, Banverket och Vägverket, genom uppdraget att ta fram långsiktiga banhållnings- och väghållningsplaner med nödvändighet innebära en långtgående delegering av politiskt ansvar. Detta framgår bl.a. av att uppdraget ledsagas av en uppmaning att förankra planerna i samhället, vilket inte på något enkelt sätt låter sig förenas med fyrstegsprincipen. Vi har också tidigare påpekat att det ter sig ganska meningslöst att använda fyrstegsprincipen i en situation med fasta och snävt avgränsade planeringsramar.

Att det finns en särskild förordning som reglerar trafikverkens och länsorganens ansvar och befogenheter i den långsiktiga infrastrukturplaneringen är enligt vår mening ett starkt tecken på att planeringsuppgiften ursprungligen har uppfattats som en faktisk delegering av politiskt ansvar till planeringsmyndigheterna. Efter vad vi kan förstå förutsätter också hela processen att Banverket och Vägverket har fått ett mandat att utforma en i stort sett färdig plan (och inte ett planeringsunderlag) utifrån vissa givna riktlinjer.

Det är således svårt att se att regeringens fastställelsebeslut skulle kunna ha någon annan funktion än att möjligen göra marginella ändringar i planerna, åtminstone så länge dessa förändringar tänkes ske på rationella grunder. Att regeringen i fastställelsebeslutet skulle ta ställning till ett stort antal handlingsalternativ som genereras av otaliga överväganden om möjligheterna att påverka transportbehoven, valet av transportsätt och graden av effektivitet i utnyttjandet av ban- och vägnäten vid olika antaganden om hur näten ska vidmakthållas och utvecklas – dvs. ställningstaganden grundade på fyrstegsanalyser – framstår i alla händelser vare sig som möjligt, ändamålsenligt eller avsett.

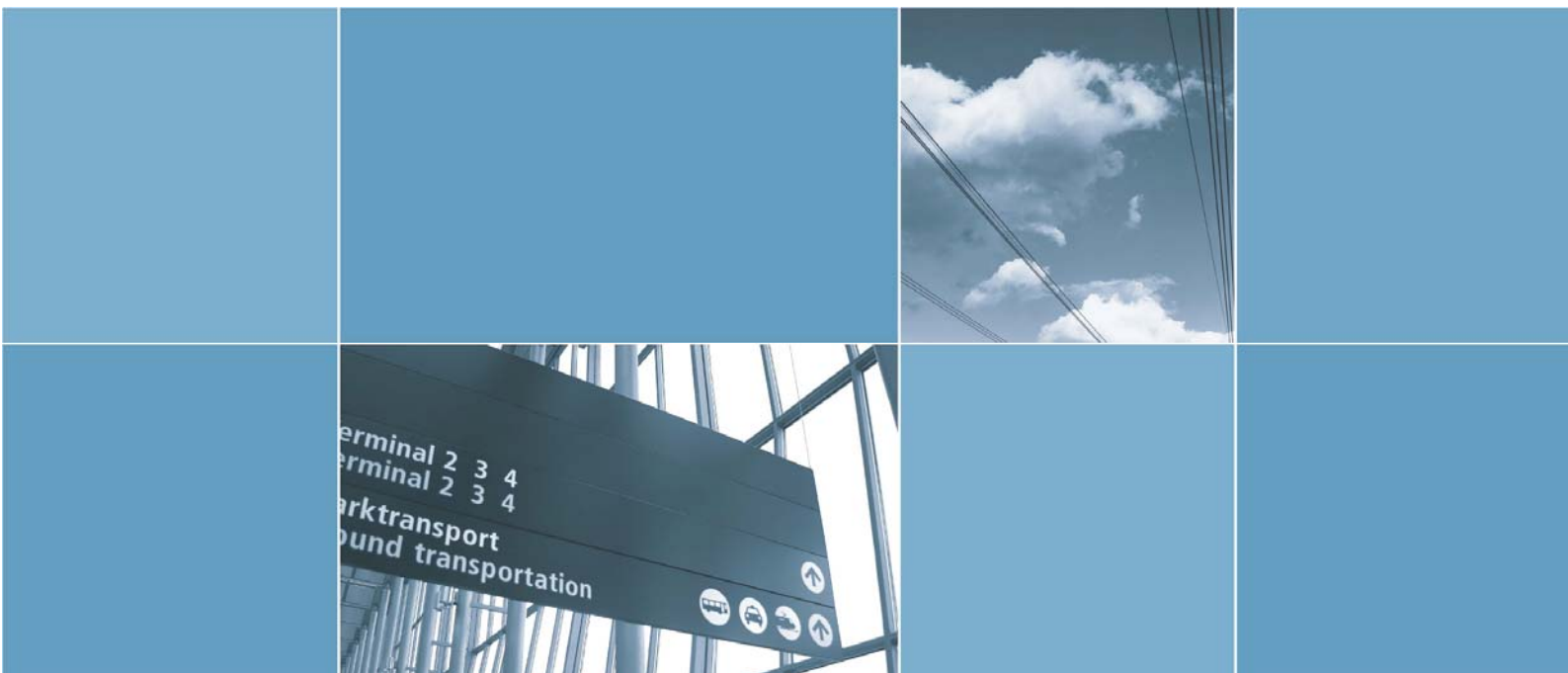
¹⁵⁶ Vägverket Publikation 2002:72.

¹⁵⁷ Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet. SIKA Rapport 2002:4.

¹⁵⁸ Miljökonsekvensbeskrivningar etc.

SIKA är en myndighet som arbetar inom transport- och kommunikationsområdet. Våra huvudsakliga uppgifter är att göra analyser, nulägesbeskrivningar och andra utredningar åt regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för den officiella statistiken.

Utredningarna publiceras i serierna *SIKA Rapport* och *SIKA PM*. Statistiken publiceras i serien *SIKA Statistik*, i tidskriften *SIKA Kommunikationer* samt i årsboken *Transporter och kommunikationer*. Samtliga publikationer finns tillgängliga på SIKAs webbplats www.sika-institute.se.



Statens institut för kommunikationsanalys
Box 17213, 104 62 Stockholm
Besöksadress: Maria Skolgata 83
Telefon 08-506 206 00
Fax 08-506 206 10
e-post sika@sika-institute.se
Internet: www.sika-institute.se

