

Målstyret transportpolitik – hvad kan Danmark lære af Sverige og Norge?

Claus Hedegaard Sørensen

seniorforsker, DTU Transport, chs@transport.dtu.dk

Henrik Gudmundsson

seniorforsker, DTU Transport, hgu@transport.dtu.dk

I de senere år er der i dansk transportpolitik sendt signaler om en mere sammenhængende og langsigtet planlægning. Der opereres også med en række principper, som har karakter af målsætninger. Der er dog ikke udmeldt ret konkrete tanker om, hvordan modellen skal udmøntes. Sverige og Norge kan måske inspirere, da de to lande i en årrække har arbejdet med store, nationale transportplaner baseret på transportpolitiske mål og tilhørende indikatorer. Her analyseres de svenske og norske erfaringer, og vi spørger: Hvilke elementer kunne med fordel overvejes i Danmark? Vi skelner i artiklen mellem »målorienteret politik«, »målorienteret forvaltning« og »målstyring«, som betragtes som en instrumentel kobling mellem de to første fænomener. Konklusionen er, at de transportpolitiske mål i politik og forvaltning er dekoblede i de to nabolande, og at der ikke er tale om målstyring, hvilket er meget vanskeligt at realisere. Ikke desto mindre er der elementer i målorienteret politik og målorienteret forvaltning, som kunne have betydning og værdi for dansk transportpolitik.

Nyorientering i dansk transportpolitik

I Danmark har den nationale transportpolitik i høj grad haft fokus på etablering af enkelte infrastruktur anlæg som led i udviklingen af et landsdækkende, højklasset vej- og banenet samt internationale forbindelser. Der har ikke som i en række andre lande været etableret en systematisk, regelmæssig, strategisk planlægningsproces på transportområdet. Der er imidlertid i de senere år sat spørgsmål ved det hensigtsmæssige i den hidtidige »ad hoc« politik.

Således afgav Infrastrukturkommissionen i 2008 en betænkning om *Danmarks Transportinfrastruktur*. Hvad angår planlægning, anbefalede kommissionen blandt andet følgende tiltag (Infrastrukturkommissionen, 2008: 249, 276 og 293):

- Udvidelse af tidshorisonten i investeringsplanlægningen
- Faste kadencer for investeringsplanlægningen
- Styrket indledende planlægning for at fremme helhedsorienterede løsningsmuligheder
- Strategisk prioritering med udgangspunkt i overordnede, langsigtede og strategiske mål

I januar 2009 indgik et næsten enigt folketing aftale om *En grøn transportpolitik*. Under en overskrift om »Rullende planlægning« tilkendegav parterne ønske om at »styrke den langsigtede prioritering og kontinuitet i fremtidens investeringsbeslutninger på infrastrukturområdet« (Transportministeriet, 2009a: 5). Det var udtryk for tilslutning til regeringens eget oplæg, som var formuleret i den forudgående infrastrukturplan, *Bæredygtig transport – bedre infrastruktur* (Transportministeriet, 2008: 44), som igen refererer til infrastrukturkommissionens arbejde. Den poli-

tiske aftale indeholdt også syv såkaldte »principper for en grønnere transportpolitik« – principper, som har karakter af generelle målsætninger. Videre hed det, at principperne »udmøntes gennem en række konkrete initiativer, som finansieres af en infrastruktur-fond« (Transportministeriet, 2009a: 4). Det er imidlertid ikke beskrevet nærmere, hvordan »den rullende planlægning« konkret skal sikre, at initiativerne faktisk vil opfylde de opstillede principper. Men andre ord er der ikke udformet en struktur med mål og indikatorer, som sikrer opfølgning.

I sit arbejde var Infrastrukturkommissionen inspireret af national infrastrukturplanlægning i blandt andet Sverige og Norge (Infrastrukturkommissionen, 2008: kapitel 15). I denne artikel vil vi se nærmere på mål- og indikatororienteret transportpolitik og planlægning i netop de to lande og på mulige implikationer for Danmark. Vi har i artiklen særlig vægt på svenske erfaringer. Sverige repræsenterer et naboland med rullende, national transportplanlægning og en lang og veletableret tradition, hvor transportpolitiske mål

indgår. Systemet gennemgår aktuelt en større revision, og mange, positive og negative erfaringer er i den forbindelse blevet afdækket. Norge har også en række strategiske transportplanlægningsforløb bag sig, og har taget markante skridt mod en konsekvent anlagt mål – og indikatorbaseret model for de kommende år. Der er altså grund til at tro, at de to lande byder på erfaringer – gode som dårlige – med brugen af mål og indikatorer til styring i transportpolitikken.

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er generelt en meget udbredt styringsmodel i de vestlige landes offentlige forvaltninger. Herhjemme findes den i forskellige grader og former på alle niveauer og inden for stort set alle sektorer (Ejler o.a., 2009). Anvendelse i den offentlige sektor udspringer af New Public Management bølgen, som herhjemme gennem de seneste cirka 25 år blandt andet er udmøntet gennem en række moderniseringsreformer. Rieper o.a. (2000: 179) hævder, at mål- og resultatstyring op igennem 1990'erne nærmest blev etableret som idealmodel for poli-

Boks 1: Principper for en grønnere transportpolitik

- Transportens CO₂-udledning skal ned, og der skal gennemføres en grøn omlægning af bilskatten.
- Den kollektive transport skal løfte det meste af fremtidens vækst i trafikken. Jernbanen skal være pålidelig, sikker og topmoderne.
- Vejkapaciteten skal udbygges dér, hvor behovet er størst, dvs. dér hvor der i dag er de største trængselsproblemer, men også, hvor man kan se, at den fremtidige trafikvækst som følge af erhvervs- og samfundsudviklingen vil kræve en udbygning af infrastrukturen.
- Cyklismen skal fremmes – valg af cyklen som transportmiddel er at foretrække, hvor det er en realistisk mulighed.
- Danmark skal være et grønt teknologilaboratorium for transport.
- Broer, veje og jernbaner må ikke ødelægge uerstattelig natur.
- Støj og luftforurening i byerne skal ned.

(Transportministeriet, 2009a: 4)

tisk styring i den offentlige sektor. Også i Sverige (Brunsson, 2002: 190) og Norge (Christensen og Lægheid, 2002: 155ff) nævnes modellen som helt central omend under stadig udvikling. Modellen er derimod ikke udmøntet for den overordnede transport- og infrastrukturpolitik herhjemme, som det er tilfældet i vore to skandinaviske nabolande.

Der peges i litteraturen på en række fordele ved mål- og resultatstyring, men også på væsentlige forudsætninger, som ofte langt fra er opfyldt. Blandt fordelene skulle være klare ansvarsmarkering, mere effektive løsningsvalg, bedre dokumentation, mere indsigt og kontrol for politikere og offentlighed, bedre styring af bevillinger samt øgede muligheder for fleksibilitet og læring (Finansministeriet, 1993; Hood, 1991; Moynihan, 2006). Resultatmåling kan både være katalysator for innovationer og for tilpasning til udviklingen. En række problemer og udfordringer opregnes imidlertid også (se f.eks. Bohni Nielsen o.a.; 2005; Ejler o.a., 2009; Rombach, 1991). Blandt de ofte nævnte problemer er beslutningstagernes manglende evner eller vilje til at formulere klare mål, skævvridning af opmærksomhed og styring til fordel for områder med mål på bekostning af andre områder, samt vanskeligheder med at håndtere modstridende mål og hensyn.

I litteraturen skelnes ikke klart mellem målstyring og mål- og resultatstyring. Desuden er det tydeligt, at mål også anvendes i politik og planlægning til andet end netop styring. Vi vil her skelne mellem:

- *Målorienteret politik* betyder, at mål indgår i den politiske proces og/eller i politiske beslutninger, hvor de har en strukturerende og eventuelt legitimerende funktion (inspireret af Brunsson, 1989; Meyer & Rowan, 1991). Målorienteret politik foregår altså på et overordnet politisk niveau og er ikke nødvendigvis koblet til forvaltningens opgavevaretagelse.

- *Målorienteret forvaltning* foregår i ministerier og styrelser og i deres samspil. Målorienteret forvaltning betyder, at mål- og resultatopnåelse indgår i de administrative processer og i særlige dokumenter, som produceres. Vi vil her i artiklen skelne mellem målorienteret planlægning og målorienteret implementering af planerne. Det, som adskiller målorienteret planlægning fra målorienteret implementering, er, at det drejer sig om forskellige faser, henholdsvis en planlægnings- og en implementeringsfase, hvor forskellige processer udspiller sig. Ved målorienteret planlægning anvendes ofte ex ante indikatorer knyttet til målene. Ved målorienteret implementering anvendes ofte ex post indikatorer knyttet til målene.
- *Målstyring* benævnes også mål- og resultatstyring og udtrykker i vores terminologi en instrumentel kobling mellem målorienteret politik og målorienteret forvaltning. Det er almindeligt at skelne mellem mål- og resultatstyring som filosofi versus teknik (Christensen og Lægheid, 2002: 156; Rieper o.a., 2000: 182; Rombach, 1991: 18-19). *Filosofien* går kort sagt ud på at sætte offentlige organisationer fri fra detaljeret regelstyring. Der opnås større frihed til at definere specialiserede ydelser og vælge opgaveløsninger, mens politikerne definerer de overordnede mål og rammer. Som *styringsteknik* indgår ideelt set tre hovedelementer: 1) Klare, stabile, operationelle mål, typisk brudt ned i målhierarkier; 2) Resultatmåling med rapportering af målopfyldeelse til det overordnede niveau via indikatorer; 3) Resultatopfølgning hvor gode resultater belønnes og dårlige straffes, eller i hvert fald, at resultaterne anvendes instrumentelt (Christensen og Lægheid, 2002: 156). En vis grad af målstyringsteknik ser vi som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig forudsætning for at koble

målorienteret politik med målorienteret forvaltning og dermed opnå målstyring.

De idealiserede sammenhænge mellem målorienteret politik, målorienteret planlægning og målorienteret implementering er illustreret i nedenstående figur.

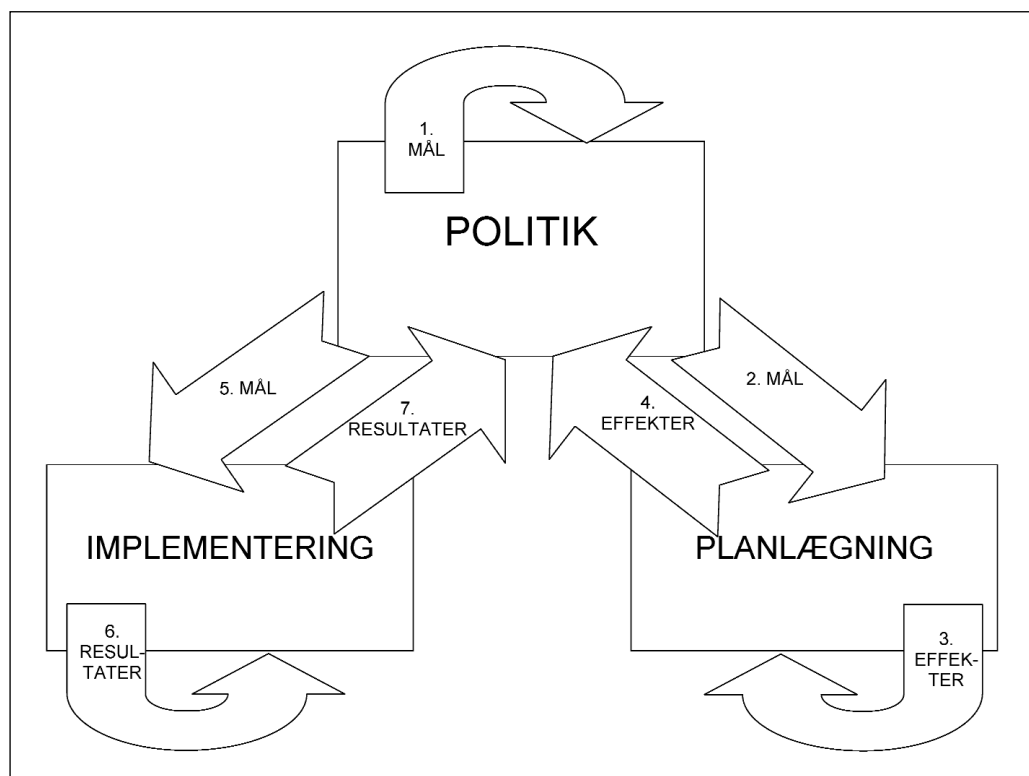
Pilene i figuren refererer til forskellige aktiviteter, som i en eller anden grad kan anses for at være nødvendige for målstyring, som vi har defineret det. I artiklen søger vi derfor svar på følgende spørgsmål:

1. Hvordan bruges målene i den politiske proces?
2. Hvordan indgår målene i planlægningen?

3. Hvordan bruges effektivvurderinger i planlægningsprocessen?
4. Hvordan indgår effektivvurderinger af målopnåelse foretaget i planlægningen i den politiske proces?
5. Hvordan indgår målene i styring af implementeringsprocesser?
6. Hvordan bruges resultaterne i implementeringsprocessen?
7. Hvordan indgår afrapporterede resultater af målopnåelse i den politiske proces?

Målstyring forudsætter indikatorer til at dokumentere effekter og resultater i forhold til mål. Der indsamles myriader af data, i en grad så man i nogle sektorer taler om »dokumentationstyranni«; men gør de overhovedet

Figur 1. Målstyringens sfærer og aktiviteter.



nytte (Ejler o.a., 2009)? Kan resultaterne anvendes, og bliver de rent faktisk anvendt i den efterfølgende indsats og målfastlæggelse? Spørgsmålet om den faktiske brug af mål og indikatorer vier vi særlig opmærksomhed her.¹ Vi skelner (jf. klassiske koncepter, hér som specificeret af Shulha og Cousins, 1997) mellem:

- *Instrumentel* anvendelse: Anvendes mål og indikatorer som instrumenter, der giver entydige svar på, hvad der skal gøres?
- *Symbolisk* anvendelse: Anvendes de primært til at legitimere adfærd eller allerede givne beslutninger/ikke beslutninger?
- *Konceptuel* anvendelse eller »oplysnings-effekten«: Afsmitter mål og indikatorer gradvis på generelle begrebsliggørelser, diskurser, procedurer og lignende?

Metode

Vores analyser af de svenske erfaringer er baseret på analyser af policydokumenter og interviews gennemført i begyndelsen af 2010 i regi af POINT projektet (se slutnote 1). Der er gennemført 13 interviews med 15 personer: Seks politikere (fem fra Riksdagens Trafikudvalg og en politisk udnævnt embedsmand), samt ni embedsmænd fra centrale ministerier og styrelser. Alle interviewene var semistrukturerede. De norske erfaringer er baseret på analyser gennemført af Transportøkonomisk institutt i Oslo, især anvendes en analyse fra 2005, hvor en af denne artikels forfattere medvirkede (Ravlum og Sørensen, 2005). Empirien består i hovedsagen af policydokumenter og interviews med politikere i Stortingets Trafikudvalg. I analysen fra 2005 indgik interviews med 12 ud af 15 politikere fra Trafikudvalget. Direkte og indirekte citater i artiklen er i begge tilfælde godkendt af interviewpersonerne.

I det følgende afsnit beskriver vi de tre landes

generelle transportpolitiske strukturer og procedurer. I de efterfølgende tre afsnit analyserer vi først målorienteret transportpolitik i Sverige og Norge (som knytter sig til aktiviteterne 1, 2, 4, 5 og 7 i figur 1). Dernæst analyserer vi målorienteret transportplanlægning (som knytter sig til aktiviteterne 2, 3 og 4) samt målorienteret implementering (som knytter sig til aktiviteterne 5, 6 og 7), begge dele i Sverige. Karakteren af den norske analyse gør det ikke muligt at anvende den norske empiri i disse afsnit. Herefter drøfter vi samlet, i hvilket omfang der findes målstyring i transportplanlægningen i Sverige og Norge, det vil sige instrumentel kobling af målorienteret politik med målorienteret forvaltning. Afslutningsvist tolker vi i det sidste afsnit relevansen af erfaringerne for fremtidig dansk transportplanlægning.

National transportplanlægning i Skandinavien

Traditionelt handler transportplanlægning først og fremmest om planlægning af infrastruktur, og er primært et nationalt anliggende (Short og Kopp, 2005). National transportplanlægning omfatter en lang række institutioner og processer, og der er stor variation mellem landene (Short og Kopp, 2005; Transport Research Centre, 2000; Zografos o.a., 2004). Der er mange steder ambitioner om integreret planlægning på tværs af transportformer, men store dele af planlægningen sker ofte fortsat i hver transportform for sig (Transport Research Centre, 2000; Zografos o.a., 2004). Integration af infrastrukturplanlægningen med andre dele af transportpolitikken som regulering og økonomiske virkemidler er oftest ikke veludviklet, og integration med andre politikområder som fysisk planlægning, økonomisk planlægning og miljøplanlægning varierer (OECD og ECMT, 2004). Ejerskab og kontrol af infrastrukturen er forskellig fra land til land (Zografos o.a., 2004), i nogle lande ejer staten hovedparten, mens der i andre lande er større decentralisering, som f.eks. i Danmark, hvor kommuner-

ne ejer langt det meste af vejnettet. Det er almindeligt, at der i nationale planer udmeldes transportpolitiske målsætninger, som i varierende grad er kvantificerede og tidssatte (Transport Research Centre, 2000; Zografos o.a., 2004).

Et væsentligt element i national transportplanlægning er større, langsigtede planer eller pakker, hvor der planlægges for meget store beløb (OECD og ECMT, 2004). Også her er der forskelle fra land til land både i indhold og proces. Nogle elementer i planer og pakker kan ligge fast fra gang til gang, mens andre justeres løbende. Det varierer meget mellem landene, hvor konkrete og stabile målene er, og hvor tæt de følges med indikatorer (OECD og ECMT, 2004).

Danmark

Også de tre skandinaviske lande har forskellige tilgange til national transportplanlægning (se tabel 1), og som nævnt søges der i Danmark nu etableret en mere systematisk og kontinuerlig, rullende transportplanlægning. Der opereres i regeringens infrastrukturplan og den politiske aftale med en planlægningshorisont frem til 2020 (Transportministeriet, 2008 og 2009a). Det er aftalt, at forligsparterne hvert andet år får mulighed for at tage stilling til de konkrete anlægsprojekter, hvor der foreligger beslutningsgrundlag, og hvert fjerde år får mulighed for at tage stilling til, hvilke nye analyser og beslutningsgrundlag, der skal udarbejdes. Der er endvidere iværksat to såkaldte »strategiske analyser« af fremtidens transportbehov og udbygningsmulighederne for transportinfrastruktur i henholdsvis Hovedstadsområdet og Østjylland (Transportministeriet, 2009b og 2009c). De strategiske analyser sigter i hovedsagen mod situationen efter 2020, og skal afrapporteres for forligskredsen i 2013, hvor nye og/eller supplerende analyser kan forventes iværksat. Den politiske aftale dækker stort set kun – og planen samt de strategiske analyser dækker alene – vej og bane.

Der er i den politiske aftale formuleret syv »principper« for transportpolitikken, som har karakter af generelle målsætninger (se Boks 1). I de strategiske analyser skal der opstilles og analyseres scenarier, som vurderes på en række fastlagte ex ante indikatorer, der dog kun i nogle tilfælde synes at relatere sig til aftalens principper. En indikator er fx »Konsekvenser for CO₂-udledningen«, som er knyttet til princippet om at reducere transportsektorens CO₂-udledning. Der er imidlertid andre principper, hvortil der ikke er knyttet indikatorer. Det gælder f.eks. princippet om, at den kollektive trafik skal løfte det meste af væksten i trafikken og princippet om fremme af cyklismen (Transportministeriet, 2009b og 2009c).

Sverige

Sveriges nationale transportplanlægning har i en længere årrække haft en sammenhængende, langsigtet og strategisk udformning. Den befinder sig imidlertid i en turbulent fase, og vi redegør her for den gældende model. Planlægningshorisonten er 12 år, og de aktuelle planer dækker perioden 2010-2021. Nye planer laves normalt hvert fjerde til sjette år. Planlægningen er inddelt i to faser. Først udarbejdes en princip- og rammeplan (»inriktningsplan«), som dækker alle transportformer og som behandles af Riksdagen (Näringsdepartementet, 2008). Derefter udarbejder styrelserne en handlingsplan (»åtgärdsplan«), hvor de konkrete investeringsprojekter blandt andet indgår. Handlingsplanerne skal kun godkendes af regeringen. Tidligere blev handlingsplanerne udarbejdet separat for hver transportform, men i den seneste omgang har styrelserne udarbejdet en fælles handlingsplan, som dækker alle transportformer (Banverket o.a., 2009). Princip- og rammeplanen såvel som handlingsplanen vedrører næsten udelukkende infrastruktur, men trængselsafgifter og medfinansiering omtales også. På regionalt niveau udarbejdes tilsvarende handlingsplaner for de statslige investeringer på regionalt niveau.

Sverige har gennem mange år haft ret stabile transportpolitiske mål med bred politisk konsensus trods skiftende regeringer. Man har i en lang periode arbejdet med et overordnet transportpolitisk mål og seks delmål. Under arbejdet med de aktuelle planer er målstrukturen imidlertid blevet ændret, så der nu er ét overordnet transportpolitisk mål, herunder to delmål, et funktionsmål og et hensynsmål. Under hvert delmål har regeringen angivet syv, henholdsvis fem såkaldte »præciseringer« (Näringsdepartementet, 2009). Der arbejdes aktuelt på at yderligere præcisere målene med henblik på indikatorer og målbarhed. I planerne – og i tilknytning til dem – er der udarbejdet et ret omfattende materiale, hvor de forventede effekter af planerne beskrives via ex ante indikatorer. På implementeringssiden udarbejder de enkelte styrelser hvert år sektorrapporter, hvor der via ex post indikatorer redegøres for udviklingen i forhold til målene. Ligeledes udarbejder Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) hvert år en samlet rapport om, hvordan det går med realisering af målene i hele sektoren (f.eks. SIKA, 2009).

Norge

Også i Norge har det nationale planlægnings-system for transportinfrastruktur mange år på bagen. Med *Nasjonal transportplan 2010-2019* er det tredje gang, at regeringen har fremlagt og Stortinget vedtaget en national transportplan. Tidligere udarbejdede man separate planer for henholdsvis vej og bane. Horisonten for planerne er 10 år, og der udarbejdes en ny hvert fjerde år. Efter Stortingets behandling af planen udarbejder de nationale vej-, bane- og søfartsmyndigheder såkaldte »handlingspogrammer« for hver sin transportform. *Nasjonal transportplan* dækker alle transportformer, og er helt overvejende en infrastrukturplan, hvor særligt vej- og baneinvesteringer dominerer. Men *Nasjonal transportplan* indeholder også andre elementer af transportpolitikken. Således omtales også blandt andet økonomiske virkemidler (bru-

gerbetaling og tilskud), statslige køb af transporttjenester, adgang til kollektiv transport for bevægelseshæmmede og beskyttelse af privatlivets fred ved anvendelse af informationsteknologi (Samferdselsdepartementet, 2009).

Mål- og resultatstyring har fået stor bevågenhed i den seneste nationale transportplan, og målene er forfinet sammenlignet med tidligere nationale transportplaner. Den nuværende centrum-venstre regering har i den aktuelle plan eksplicit tilkendegivet, at den »vil lægge mere vægt på mål- og resultatstyring i den nationale transportpolitik« (Samferdselsdepartementet, 2009: 47 – oversat af forfatterne). I skemaet nedenfor omtales den nye transportplan, mens det er beslutningsprocessen omkring den tidligere plan, som indgår i analyserne i næste afsnit.

Vi vil i det følgende fokusere på målstyring i transportpolitikken. Hvor vi i dette afsnit har beskrevet de formelle systemer i de tre skandinaviske lande, er hensigten i de tre næste afsnit at komme tæt på, hvordan mål og indikatorer fungerer i praksis i norsk og svensk, national transportplanlægning.

Målorienteret politik

Sverige

De seks interviewede, svenske politikere er blevet spurgt til deres syn på de transportpolitiske mål. Der er ikke nogen, som afviser, at Sverige skal have overordnede transportpolitiske mål. De interviewedes engagement i målene varierer imidlertid. Nogle politikere har en skeptisk holdning til målenes betydning og rolle. De nævner f.eks. at »der er nogen politisk debat om målene, men ofte er målene bare pæne ord på papir«² og »umulige at gennemføre«, hvorfor målrealisering har »mindre betydning i debatten«. Ligesom en politiker finder, at man ikke skal lægge for mange forventninger eller ressourcer i den aktuelle konkretisering af målene. På den anden side tilkendegiver andre politikere, at man på trods af, at målene ikke er tilstrække-

Tabel 1: Karakteristika ved national transportplanlægning i Danmark, Sverige og Norge

	Ny model Danmark	Eksisterende model Sverige	Eksisterende model Norge
Planlægnings- horisont	Infrastrukturplanen gælder 2009-2020 (11 år).	Princip- og rammeplanen (inriktningsplanen) og handlingsplanen (åtgärdsplanen) gælder 2010-2021 (12 år)	Nasjonal transportplan og styrelsernes handlingsprogrammer gælder 2010-2019 (10 år)
Kadence	Hvert fjerde år iværksættes nye analyser og beslutningsgrundlag. Næste gang i 2013.	Hvert fjerde til sjette år vedtages nye planer.	Hvert fjerde år vedtages ny national transportplan. Næste plan 2014-2023
Faseinddeling	Infrastrukturplan og strategiske analyser. Det er imidlertid ikke aftalt, at der senere skal udarbejdes en infrastrukturplan igen.	Princip- og rammeplan samt handlingsplan.	Nasjonal transportplan og handlingsprogrammer.
Tværmodalitet	Den politiske aftale er integreret for vej, bane og sø. Infrastrukturplanen og de strategiske analyser er integreret for vej og bane.	Begge planer er integreret for alle transportformer.	National transportplan er integreret for alle transportformer. Handlingsprogrammerne er separate for vej, bane og sø.
Bredde i virkemidler	Planlægningen vedrører primært infrastruktur, men også blandt andet alternative finansieringsformer og økonomiske virkemidler.	Planlægningen vedrører primært infrastruktur, men også alternative finansieringsformer.	Planlægningen vedrører primært infrastruktur, men også blandt andet økonomiske virkemidler, adgang til kollektiv transport for bevægelseshæmmede og beskyttelse af den personlige frihed i forbindelse med overvågning.
Institutionelt ophæng	Transportministeriet.	Näringsdepartementet.	Samferdselsdepartementet samt Fiskeri- og kystdepartementet.
Mål	Syv principper for transportpolitikken.	Et overordnet mål, to delmål i form af et funktionsmål og et hensynsmål. Man er i færd med at udvikle og konkretisere målstrukturen.	Et overordnet mål, fire hovedmål samt etapemål.
Indikatorer	Der er kun fastsat indikatorer for de strategiske analyser.	I planerne indgår ex ante indikatorer. Ex post indikatorer anvendes, og nye er under udvikling.	Indikatorer knyttet til etapemålene for planperioden. De anvendes både ex ante og ex post

ligt klare »har vi haft glæde af målene«, og efterlyser »tydeligere mål at styre med«, og finder at »målene burde spille en noget større rolle i debatterne«.

De svenske politikeres tilgang til målene kan forstås sådan: Transportpolitiske mål er noget, man *må* have. Man kan som politiker ikke forestille sig at droppe målene. Målene er

med til at konstituere politikområdet og legitimere det politiske arbejde, som udføres. Det stemmer overens med en længerevarende svensk politisk tradition, hvor formulering af politiske mål er udbredt (Brunsson, 2002). For en enkelt af de interviewede politikere er målene af stor betydning. Hun følger intensivt opfølgningen og bruger målene instrumentelt. Men for de øvrige politikere har målene mindre betydning, og bliver »let noget rituelt«, som en politiker udtaler. Målene er overordnede. De er endvidere ret stabile, og også den aktuelle ændring af målstrukturen betragtes af flere interviewpersoner som noget, der ikke ændrer substansen i målene. Begge karakteristika bidrager til, at målene får en rituel karakter.

Andre end de formelt formulerede transportpolitiske mål fremstår endvidere som betydningsfulde. Aktuelt har den svenske regering meget fokus på arbejdsløshed og marginalisering, hvilket får indflydelse også i den transportpolitiske praksis. Det kommer fx til udtryk i regeringens direktiv til transportstyrelserne om handlingsplanen. Her præsenteres regeringens overordnede mål som »at bryde med marginaliseringen gennem flere jobs i flere og voksende virksomheder«, mens de transportpolitiske mål kun har en ret svag placering, som en ud af fire parametre, hvor ud fra regeringen vil analysere og vurdere handlingsplanen (Banverket o.a., 2009, bilag 4 – citat p. 1, oversat af forfatterne).

SIKA's årlige rapport, om hvordan det går med realisering af de transportpolitiske mål, har en enkelt af de interviewede politikere brugt flittigt, særligt da hun var en del af regeringskoalitionen. Flere andre interviewpersoner tilkendegiver, at især information om manglende målrealisering for trafiksikkerhed på vejene har haft politisk betydning: »Tallet 500 døde i rapporterne har spillet en rolle, det blev en påmindelse«, siger et medlem af Riksdagens Trafikudvalg, og lægger særlig vægt på, at tallets stabilitet år efter år, var en an-

stødssten. Flere interviewpersoner peger på, at mål og rapportering på netop trafiksikkerhedsområdet har betydet, at området får mere opmærksomhed, end det ellers ville få, hvilket skaber større råderum for forskning og saglig debat. Ligeså finder én, at manglende fremskridt mod klimamålet har gjort det lettere at argumentere for investeringer i jernbaner. Det generelle indtryk er imidlertid, at rapportering til politikerne om de opnåede resultater har begrænset instrumentel betydning. »Når der er så mange mål, hvor nogle går godt og andre skidt, så trækker man lidt på skuldrene, hvis der er nogle mål, som ikke nås«, siger en politiker for eksempel. Over mange år har de årlige rapporter vist, at man ikke vil formå at realisere mål for trafiksikkerhed og reduktion af CO₂, og selvom det har ført til handlinger i trafiksikkerhedspolitikken, har informationen om manglende målrealisering ikke medført drastiske tiltag for at nå målene.

Norge

Den forrige nationale transportplan, *Nasjonal transportplan 2006-2015*, indeholdt fire brede hovedmål, som blev suppleret med et femte mål under Stortingets behandling af planen. Den indeholdt imidlertid ikke etape-mål (Samferdselsdepartementet, 2004).

Efter Stortingets behandling af *Nasjonal transportplan 2006-2015* blev politikerne i Stortingets Trafikudvalg interviewet om, hvordan de så på målene. Målene var som nævnt ret ukonkrete, men politikerne ønskede ikke yderligere præcisering af målene. Generelt opfattede de målene som politiske målsætninger og visioner i stedet for veldefinerede mål, og de hverken kunne eller skulle præciseres yderligere. Politikerne havde endvidere ikke tiltro til, at målene ville blive realiseret. Alligevel så de dem som gode og anvendelige politiske begreber, som det enkelte parti kunne bruge til at strukturere sine meninger. For eksempel tilkendegav flere, at de havde foretaget en prioritering af vejinvesteringer

versus jernbaneinvesteringer ud fra hovedmålene (Ravlum og Sørensen, 2005: 12-17).

Kun en enkelt politiker i komitéen efterlyste en højere grad af mål-middel tankegang, og fandt at det i Stortingets dokumenter i alt for lille udstrækning blev drøftet, om et projekt eller en konkret beslutning bidrog til opfyldelse af centrale mål. Trods politikernes bløde tilgang til de transportpolitiske mål, tilsluttede flere sig »i princippet« mål- og resultatstyring i transportpolitikken. Men politikerne tilkendegav samtidig, at styreformen ikke passer til politiske processer, både fordi det ikke er muligt at konkretisere målformuleringerne tilstrækkeligt, og fordi der sker uforudsete ting i løbet af planperioden (Ravlum og Sørensen, 2005: 12).

Den pågældende plan indeholdt kvantitativt opgjorte effekter af større enkeltinvesteringer og af planens samlede vej- og baneinvesteringer blandt andet i en overskuelig tabel. Flere effekter havde tilknytning til de transportpolitiske mål (Samferdselsdepartementet, 2004: 128-168 og 199-203). Forespurgt om anvendelsen af effektivurderingerne i tabellen lyder et illustrativt svar fra en af politikerne: »Jeg brugte den ikke. Jeg studerede den, registrerede at den var der, men den blev ikke lagt til grund for de prioriteringer, vi gjorde«. De samfundsøkonomiske effekter, som både blev lavet for den samlede plan og for større enkeltinvesteringer, blev anvendt af en enkelt politiker, mens ingen politikere tilkendegav, at de anvendte de øvrige effektivurderinger på enkeltprojekter (Ravlum og Sørensen, 2005: 21-22).

Effektivurderingernes rolle som grundlag for prioriteringer – instrumentel anvendelse – var altså meget begrænset ved den politiske behandling af den pågældende plan. I den nationale transportplan, som gik forud, *Nasjonal transportplan 2002-2011*, var erfaringerne de samme (Ravlum & Stenstadsvold, 2001). Samtidig er effektivurderingerne imid-

lertid ikke noget politikerne ønsker udeladt af planen. De skal være der, og flere politikere har endog engageret sig i, hvordan effektivurderingerne skal gennemføres og præsenteres. Hvorfor? Et svar kom fra en af politikerne i Trafikudvalget. Han argumenterede med, at »hvis *Nasjonal transportplan* bærer præg af at have svagheder i beslutningsgrundlaget, så vil samfundet reagere på det, og det vil forstærke presset på Stortinget med den type information. Dermed ville vi måske risikere at sidde som udvalg og skulle producere endnu mere skriftligt materiale – for på den måde at få autoriteten tilbage«. Effektivurderingerne er altså vigtige i *Nasjonal transportplan*, ikke på grund af deres instrumentelle rolle, men for at give legitimitet til planen og til den politiske proces (Ravlum og Sørensen, 2005: 29).

Opsamling

Målorienteret transportpolitik i de to lande har lighedspunkter. I begge lande er transportpolitiske mål noget, man *må* have, hvilket kan forklares med, at politikerne har »købt« en forestilling om, at politik blandt andet handler om fastsættelse af mål. Særligt i Sverige har målene en lang tradition, som må forventes at være svær at fravige. I Sverige gælder endvidere, at Riksdagens politikere har afskrevet sig muligheden for at beslutte om enkeltprojekter, hvilke betyder, at i hvert fald oppositionens politikere, kan have en særlig interesse i målene, som en af få muligheder for at influere politikken, mens de norske Stortingspolitikere har større indflydelse på enkeltprojekter. I interviewene ytrer de norske politikere uanset, at målene er gode og anvendelige til at strukturere politiske meninger.

I begge lande er det tilsyneladende få politikere, som betragter de transportpolitiske mål som led i målstyring, og anvender effektivurderinger fra planlægningsprocessen og resultatindikatorer fra implementeringsprocessen instrumentelt i det politiske arbejde. Det

svenske trafikikkerhedsmål og resultatindikatorer, som afrapporterer på målet, har haft betydning som »påmindelse«, og skaber rum for forskning og saglig debat, hvilket først og fremmest tyder på konceptuel anvendelse. Tilsyneladende har ikke mindst en klar og kvantitativ indikator knyttet til trafikikkerhedsmålet været af betydning. Dog alligevel ikke nok til, at opstillede mål er realiseret.

Både mål og indikatorer bidrager til at legitimere transportpolitikken og processen med de store transportplaner. Fordi mål hører til et politikområde, så skal sådanne mål forefindes for at legitimere transportpolitikken. De norske interviews tyder på, at ex ante effektvurderinger i planlægningsprocessen tilsvarende er vigtige for planen og den proces den indgår i, og dermed har en symbolsk legitimerende funktion.

Målorienteret planlægning i Sverige

Vi vil i det følgende koncentrere os om arbejdet med den svenske handlingsplan på transportområdet. Den formelle optakt til styrelsernes arbejde med planen er et direktiv fra regeringen, som ikke giver de transportpolitiske mål nogen særlig central rolle (Banverket o.a., 2009, bilag 4). Det fremgår således, at der er rigtig mange forskellige og modsatrettede mål og hensyn, der skal indtages (Banverket o.a., 2009: kapitel 5 og bilag I).

Ved vurdering af *individuelle* investeringsprojekter i handlingsplanen spiller de transportpolitiske mål en vis rolle. De indgår som ét blandt flere elementer i den såkaldte »samlede effektvurdering«. Derudover indgår en række andre indikatorer, som ikke er begrundet i de transportpolitiske mål, men i andre væsentlige vurderinger, blandt andet funktionelle hensyn til forskellige brugergrupper. Målene indgår således i processen med analyse og vurdering af de individuelle projekter. Men hvordan den endelige prioritering af de enkelte projekter foregår, fremstår uklart i

dokumenterne, og interviewene efterlader indtryk af, at målenes rolle for prioriteringen er begrænset. (Banverket o.a., 2009: kapitel 5 og bilag 2b). Hvad angår planens *samlede effekter* findes i selve planen en relativt kortfattet effektvurdering (Banverket o.a., 2009, Del 3), som imidlertid komplementeres med andre publikationer, som beskriver de forventede effekter. De transportpolitiske mål er altså strukturerende i analyserne af planens samlede effekter.

Hvilken rolle har effektvurderingerne så i selve planlægningsprocessen? For en lang række konkrete investeringsprojekter havde regeringen på forhånd fastlagt, at projekterne skulle indgå i handlingsplanen (Banverket o.a., 2009: bilag 4). De øvrige projekter prioriteres ved hjælp af effektvurderingerne, særligt den samfundsøkonomiske kalkule, som både fungerer som filter for, hvilke projekter, som skal ind i planen, og som en sorteringsmekanisme for, hvor højt de skal prioriteres. Hvad angår de samlede effekter af planen, er det anderledes. Vurderingen heraf gennemføres på et tidspunkt, hvor styrelsernes planforslag til regeringen *er* færdigt. Der er altså ikke tale om en iterativ proces, hvor man vurderer planens effekter og derefter justerer, hvis planens effekter ikke er i overensstemmelse de politiske mål. Dog skrues der op og ned på en række særprogrammer, der er formuleret med specifikke mål om f.eks. klima for øje. Desuden fremgår det, at embedsmændene på forhånd har viden om effekten af forskellige tiltag, og anvender den viden under arbejdet med planen. Hvorvidt regeringen er tilfreds med fremgangsmåden, er ikke direkte belyst i vore interviews, men det fremgår, at styrelserne under arbejdet med handlingsplanen modtog »signaler« om den profil, regeringen ønskede i handlingsplanen.

Måske effektvurderingerne vil få betydning i regeringens aktuelle behandling af planen. En embedsmand fra Näringsdepartementet

tilkendegav således, at effektbeskrivelserne har stor betydning, og at de »udgør et grundlag for diskussionerne«. Han fandt videre, at en del af Näringsdepartementets opgave ved godkendelse af handlingsplanen netop er at beskrive, »hvordan den her beslutning kobler tilbage til de transportpolitiske mål, og det som udtrykkes i princip- og rammeplanen om mål og visioner. Det gælder om at vise, at målene er styrende«. Andre embedsmænd udtrykte tilsvarende, at de transportpolitiske mål og effektvurderingerne er vigtige, fordi man kan forsvare planen med, at den bidrager til at nå målene. De fandt, at hverken Näringsdepartementet eller styrelserne ville kunne skrive, at planen ikke bidrager til de transportpolitiske mål.

Effektvurderingerne på projektniveau, og især indikatorer på samfundsøkonomisk effektivitet, anvendes altså instrumentelt i planlægningsprocessen, mens vurderingen af planens samlede effekter tilsyneladende primært har symbolsk og legitimerende rolle.

Målorienteret implementering i Sverige

Centralt i implementeringsfasen står det såkaldte »reguleringsbrev« fra Näringsdepartementet til styrelserne. Reguleringsbrevet kan betragtes som en resultatkontrakt, der specificerer, hvad hver styrelse skal levere det kommende år. Reguleringsbrevet henviser i de fleste tilfælde til (blandt andet) de transportpolitiske mål og fastsætter også tilknyttede resultatindikatorer, som styrelserne skal anvende i efterfølgende årsrapporter.

Set fra styrelsernes perspektiv fandt flere ledende medarbejdere dog, at de transportpolitiske mål kun i begrænset omfang er styrende for arbejdet. De fleste af målene mangler således en konkretisering og kvalificering, der gør det muligt at styre aktiviteterne efter dem. Desuden fremgik det af interviewene, at der også sendes talrige andre styringssignaler fra Näringsdepartementet, som ikke direkte har relation til de transportpolitiske mål, og

at disse signaler undertiden er stærkere. Der er heller ingen direkte sanktioner for manglende resultater i forhold til reguleringsbrevets krav.

Alligevel indgår de transportpolitiske mål i arbejdet på flere måder. F.eks. anvender Vägverket internt såkaldte »styrekort« til at måle og rapportere på de enkelte afdelingers resultater. Fundamentet er en intern mål- og indikatordatabase, som systematisk opdateres med resultater. Nogle mål følges op månedligt, andre hvert kvartal, osv. I denne proces indgår også de overordnede transportpolitiske mål som er forsøgt nedbrudt til resultatmål på styrelsesniveau. I dialogen mellem forskellige styrelser anvendes målene ofte til at strukturere rapporter og diskussioner, og de indgår desuden centralt i eksterne høringsprocesser omkring f.eks. nye tiltag. Endelig fungerer mål og tilhørende resultater som et værktøj i styrelsernes dialog med departementet, dels om resultaterne, og dels om udformningen af krav i fremtidige reguleringsbreve. Hermed har målene i hvert fald en betydelig konceptuel funktion.

Set fra Näringsdepartementet er målene centrale, bl.a. i forbindelse med SIKAs årlige rapport om målrealisering. »Det er jo et grundlag, som er vigtigt for os, når vi vurderer, hvordan vi skal styre virksomheden, og hvad fokus skal være på relativt kort sigt«, sagde en chef i departementet. Rapporten anvendes instrumentelt i forbindelse med ny planlægning og nye reguleringsbreve, m.m.: »Vi trækker konklusioner ud af de her rapporter og siger 'Ja, det er sådan her det ser ud. Hvad behøver vi da at gøre?'«. Chefen fra departementet finder dog, at rapporten kunne have større gennemslagskraft end tilfældet er, og begrundet den begrænsede gennemslagskraft med, at man har været i færd med at ændre målene.

Styrelserne bruger ikke selv SIKAs rapporten ret meget, men er interesserede i, hvordan

netop deres indsats beskrives i rapporten, hvilket understreger en anden betydning af SIKAs årlige rapport, som blev trukket frem af chefen fra Näringsdepartementet: Nemlig det forhold, at styrelsernes bevidsthed om, at der produceres en rapport med fokus på deres opfølgning af målene, i sig selv påvirker deres adfærd. »Det som bliver fulgt op, det bliver gjort«, som han sagde. De fleste interviewpersoner fremhæver dog, at rapportens primære rolle i implementeringsprocessen – ligesom på det politiske niveau – er konceptuel: Den præger måden at tænke på frem for alt i Näringsdepartementet, og er dermed indirekte et grundlag for udarbejdelse af statsbudget, reguleringsbreve, m.m. Målrealisering eller mangel på samme har derimod, så vidt vi kan se, ingen direkte konsekvenser i form af straf og belønning, og heller ikke styrelsescheferne modtager bonus afhængig af målopnåelse.

Målstyring i transportsektoren?

Vi har defineret »målstyring« som bestræbelser på instrumentel kobling af målorienteret politik og målorienteret forvaltning. Er det, hvad vi kan iagttage i transportsektoren i Sverige og Norge? Er det en model Danmark skal indføre? De korte svar bliver nej og næppe! De længere følger her.

I Sverige er arbejdet med national *transportplanlægning* præget af målstyring som filosofi, men ikke som teknik. Der er principielt frihed for styrelserne til at sammensætte planen ud fra et målorienteret planlægningsdirektiv, og der er en kobling mellem de mål og hensyn, som udtrykkes på politisk niveau, og de som indgår i planlægningen. Men de politisk udmeldte mål er ukonkrete og uprioriterede, og de formelle transportpolitiske mål udgør kun en mindre del af de hensyn, der meldes ud i styredokumenterne. Endvidere bindes friheden kraftigt af mange, konkrete projekter, som regeringen på forhånd forudsætter medtaget og af regeringens »signaler« i planlægningsperioden.⁵ Endelig gælder, at

muligheden for at realisere mål såsom »reduktion af klimapåvirkning«, eller »øget ligestilling« med brug af infrastrukturplaner som instrument er ganske ringe. Man kan efter behag finde, at målene er malplacerede, eller at planerne burde omfatte helt andre virkemidler. I Sverige udvikler styrelserne til dels deres egne kriterier og metodikker under planlægningen for at navigere mellem de mange signaler. Der foretages i planlægningsprocessen vurderinger af planens samlede effekter på de transportpolitiske mål, og målene spiller også en vis rolle i effektivvurderingen af de enkelte projekter. Effektivvurderingerne af de enkelte projekter anvendes og får konsekvenser for de projekter, som ikke på forhånd er fastlagt af regeringen, mens dette – i hvert fald under planlægningen i styrelserne – ikke er tilfældet for effektivvurderingen af den samlede plan. I Norge fremgår det klart, at effektivvurderingerne praktisk taget ingen instrumentel rolle har spillet i den politiske behandling af *National transportplan*. Ikke desto mindre lægger næsten alle interviewede – både politikere og embedsmænd i planlægningsprocessen i Sverige og Norge – vægt på den legitimerende funktion, som både mål og effektivvurderinger har for transportplanlægningen.

I den svenske *implementeringsproces* står målstyring stærkere. Koblingen til de transportpolitiske mål er langt mere tydelig i form af målrettede rapporteringskrav i de årlige reguleringsbreve. Nogle indikatorer måler direkte myndighedernes resultatbidrag til de transportpolitiske mål. Internt i f.eks. Vägverket er der godt styr på alle mål og krav, og ledelsen følger tæt op på de højst prioriterede. Målstyringselementet er dog alligevel begrænset af, at mange centrale opgaver alligevel ikke er fanget op i de transportpolitiske mål, som mangler konkretisering og kvalificering. De eksterne mål suppleres derfor også her med en lang række egne strategiske og operationelle mål. Samtidig fremgår det, at den politiske styringsinteresse heller ikke al-

tid samler sig om de overordnede mål, men ofte om mere dagsaktuelle ting. Der er ganske vist relativ tæt kobling mellem udvalgte transportpolitiske mål og implementeringsprocessen, men svagere overensstemmelse mellem afrapporterede resultater og de emner, som interesserer politikerne. Det er formentlig noget af forklaringen på den begrænsede, politiske interesse for information om de transportpolitiske måls realisering, hvilket svækker målstyringselementet betydeligt også i implementeringsprocessen.

Både svenske og norske erfaringer tyder altså på en høj grad af dekobling mellem de transportpolitiske mål og de faktiske aktiviteter. Regering og styrelser bruger tid på at udrede og beslutte om nye mål, men for politikerne har det begrænset instrumentel betydning. I Sverige spiller de transportpolitiske mål en vis, men begrænset rolle for planlægningen, mens de samlede effektivtuderinger af handlingsplanen er struktureret efter målene og dermed foregiver, at de har stået centralt under arbejdet. Ved hjælp af indikatorer afrapporteres opnåede resultater i forhold til målene, men den politiske interesse er begrænset, og kontrolmulighederne indsnævres af manglende operationalisering af flere mål. I begge lande tilkendes målstyring som styringsrationalitet, men fra Sverige ved vi, at det i hvert fald kun er en svag udgave af målstyring, vi finder. Man foregiver ét, men gør altså i en stribe henseender noget andet.⁴ Man kan genfinde træk af det organisatoriske hykleri, Nils Brunsson har beskrevet (Brunsson, 1989), som gør det muligt at sikre legitimitet til politik, planlægning og implementering og samtidig i praksis handle ud fra andre kriterier. Erkendelsen er imidlertid udbredt, og hykleriet derfor relativt ukontroversielt.

Dette indebærer dog ikke, at målstyringens enkelte elementer er uden betydning og værdi. Først og fremmest er der nogen grad af reference til målene i de omfattende høringer, som fylder meget i de svenske planlægnings-

processer. Både myndigheder og eksterne aktører gør brug af mål og tilhørende effektivtuderinger, når de positionerer sig i forhold til regeringens oplæg. Tilsvarende gør sig gældende i den politiske debat mellem regering og opposition, måske fordi de konkrete infrastrukturprojekter ikke kan gøres til genstand for legitime politiske forhandlinger i Sverige. Målene udgør så at sige en institutionaliseret kritikbase, måske især de mål som faktisk er kvantificerede og tidssatte. Også i Norge er målene værdifulde i den politiske proces som politiske begreber, det enkelte parti kan anvende til at strukturere sine meninger. Der er altså ikke tale om en styringsfunktion, men om en bredere, demokratisk oplysningsaktivitet, hvor mål, effektivtuderinger og resultatomål bidrager til at øge transparensen i transportpolitikens løbende konstituering i de to lande. Dertil kommer, at målene som nævnt foreskrives i både planlægnings- og implementeringsaktiviteterne, hvorved de indlejres i »virksomhedskulturen« i styrelserne, og dermed opnår en konceptuel funktion. Embedsværket ved, at de kan blive, og rent faktisk jævnligt bliver stillet til regnskab for målene. »Alle« kender dem, er indforståede med dem, søger i nødvendigt omfang at legitimere sig i forhold til dem, men forekommer samtidig fuldt bevidste om det illusoriske i deres styringsfunktion.

Målstyring som en tæt, instrumentel kobling mellem målorienteret politik og forvaltning, er der ikke tale om, hverken i den svenske eller norske case, og det er heller ikke realistisk, når der er tale om politiske processer. Artiklen bekræfter således en ofte præsenteret hypotese om, at politikere sjældent reagerer instrumentelt på fremlagte beslutningsgrundlag og anden formel information, hvilket er en betingelse for målstyring (Brunsson, 2002; Rombach, 1991; Sager & Ravlum 2005).

To forudsætninger

Imidlertid er der elementer i målorienteret

politik og målorienteret forvaltning, som hver for sig har positive effekter, og som aktørerne i Sverige og Norge er glade for. Afslutningsvis vil vi pege på to centrale forudsætninger, som vi mener, vil være afgørende for en vellykket tilnærmning til målorienteret politik og forvaltning i en dansk kontekst, hvor en ny form for transportplanlægning er under udvikling, og hvor principper, der kunne danne grundlag for målsætninger, nu er lanceret i aftalen om *En grøn transportpolitik* (Transportministeriet, 2009a).

For det første bør der være seriøse bestræbelser på at skabe tydelig sammenhæng mellem mål og indikatorer, som anvendes til at redegøre for effekter og resultater. Vi noterer fra Sverige, hvordan mål uden relevante indikatorer let kan skabe frustrationer, ignoreres eller forskubbes til fordel for embedsværkets egne succesmål. Selvom de fleste politikere ikke interesserer sig synderligt for effektivt-vurderinger og resultatmålinger, har de politisk betydning, fordi de kan bidrage til at fastholde embedsværket på den kurs, som er stukket ud. Mange politikere udviser kun begrænset interesse for, om de får, hvad de »bestiller«, men effektivt-vurderinger og resultatmålinger knyttet til transportpolitiske mål, kan bidrage til, at de faktisk får det. Samtidig bidrager mål og indikatorer til den væsentlige funktion at kvalificere til demokratiske indsyn og debat. I det lys forekommer det svagt, at den danske infrastrukturplan og aftalen om *En grøn transportpolitik* ikke indeholder effektivt-vurderinger af, hvordan planen vil bidrage til at indfri de opstillede principper og mål, ligesom det er uheldigt, at der kun i begrænset omfang er lagt op til at konkretisere og af-rapportere klart i forhold til disse principper i strategianalyser og opfølgninger.

For det andet bør målene kunne relateres meningsfuldt til virkemidler, som myndighederne har adgang til at planlægge og implementere ved hjælp af. Mål, som er urealistiske set i forhold til de virkemidler og økonomiske

rammer, som planlæggende myndigheder disponerer over, kan bidrage til megen frustration og tomgang, som f.eks. når klimaef-fekter af infrastrukturplaner pindes ud i unødigt stor detailrigdom. På samme måde kan mål, der fastlægges uden indsigst i, hvad en given styrelse faktisk kan opnå, gøre dem uhåndterlige for den styrelse, som har ansvar for at implementere. Samtidig må det også indses, at anlæg af infrastruktur i sig selv er et groft og ofte ganske utilstrækkeligt middel i forhold til at forfølge en række centrale transportpolitiske mål, det vil sige, at relationen går begge veje; målene skal være mulige i forhold til midlerne, men midlerne skal måske også tænkes om i forhold til målene. Målorienteret politik og forvaltning kan understøtte udvidelsen af sigtet i planlægningen fra udelukkende at fokusere på nye anlæg, til også at handle om, hvordan infrastrukturen drives, vedligeholdes, udnyttes intelligent og måske endda i nogle tilfælde nedrustes. Det er i det lys positivt, at den danske infrastrukturplan og den politiske aftale f.eks. også indeholder markante tiltag, som regulerer på transportadfærden, især i form af en grøn kørselsafgift; her er man for så vidt gået videre end i de svenske og norske planer. Til gengæld er det helt afgørende, at dette element ikke forsvinder, så infrastrukturinvesteringer står tilbage som noget nær eneste virkemiddel.

Afslutningsvis må det erkendes, at politikerne altid vil have et legitimt ønske om at kunne reagere på dagsaktuelle sager og strategiske åbninger, og man vil næppe nogensinde overlade beslutningen om større infrastruktur-anlæg til embedsværket og alene styre via mål og resultater. De planlæggende og implementerende organer vil tilsvarende have brug for at kunne levere til den løbende politiske dagsorden frem for kun på bundne mål. Den forkromede politiske målstyring af infrastrukturpolitikken er og bliver derfor en illusion, men politikere, embedsværk og offentlighed kan nok alligevel have gavn af, at

mål, effekter og resultater i større grad ekspliteres og belyses i sammenhæng.

Tak

Forfatterne ønsker at takke en lang række politikere og embedsmænd i Sverige og Norge, som har stillet sig til rådighed for interview, uden hvilket artiklen ikke ville være mulig. Flere interviewpersoner har endog taget sig tid til at læse artiklen og bidrage med væsentlige bemærkninger. Arbejdet med artiklen er finansieret af EU's 7. rammeprogram for Forskning, Teknologisk Udvikling og Demonstration via projektet POINT og af Institut for Transport på Danmarks Tekniske Universitet.

Noter

1. Spørgsmålet om anvendelse af ex ante og ex post indikatorer indgår aktuelt i forskningsprojektet POINT (Policy influence of indicators, <http://point.pbworks.com/FrontPage>), som gennemføres med støtte fra EU's 7. rammeprogram for Forskning, Teknologisk Udvikling og Demonstration.
2. Her og i efterfølgende afsnit er alle norske og svenske interviewcitater oversat til dansk.
3. Begge forhold viser, at dualismen i den østnordiske forvaltningsmodel (Petersson 1995) er under ændring i Sverige.
4. Et parallelt eksempel findes i det såkaldte firetrinsprincip, som officielt anvendes ved vurdering af infrastrukturtiltag i svensk transportplanlægning. Ifølge dette princip undersøges i første trin, om man kan påvirke transportbehov og valg af transportform. I andet trin studeres tiltag, som kan bidrage til en mere effektiv udnyttelse af eksisterende infrastruktur og køretøjer. I tredje trin undersøges muligheder for at gennemføre begrænsede ombygninger af infrastrukturen, mens behov for nyinvesteringer og større ombygning overvejes i trin fire. Om anvendelsen af princippet skriver SIKa i en analyse, at »firetrinsprincippet i den langsigtede infrastrukturplanlægning først og fremmest har haft den funktion at give offentligheden indtryk af, at planlægningen foregår forudsetningsløst og alsidigt, mens dette aldrig har været muligt eller tilsligt. Firetrinsprincippet kan dermed efter vores mening med føje siges at have spillet rollen som infrastrukturplanlægningens Potemkinkulisse« (SIKa, 2005: 9).

Litteratur

- Banverket, Vägverket, Transportstyrelsen & Sjöfartsverket (2009), *Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010-2021*, Borlänge og Norrköping: Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket og Transportstyrelsen.
- Bohni Nielsen, Steffen; Jacobsen, Mads Nyhold og Pedersen, Morten (2005), »Øje for effekterne – resultatbaseret styring kan styrke offentlige indsatser«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 86(4): 279-295.
- Brunsson, Karin (2002), »Management or politics – or both? How management by objectives may be managed: a Swedish example«, *Financial Accountability & Management* 18(2): 189-209.
- Brunsson, Nils (1989), *The Organization of Hypocrisy*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- Christensen, Tom og Lægred, Per (2002), *Reformer og lederskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Ejler, Nikolaj; Rosenberg Seiding, Henrik; Bojsen, Daniel Schwartz; Bohni Nielsen, Steffen og Ludvigsen, Freja, red. (2009), *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Finansministeriet (1993), *Nyt syn på den offentlige sektor*, København: Finansministeriet.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons«, *Public Administration* 69: 3-19.
- Infrastrukturkommissionen (2008), *Danmarks Transportinfrastruktur 2030. Betænkning 1493*, København: Infrastrukturkommissionen.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1991), »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«, i Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J., red., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago & London: The University of Chicago Press, pp. 41-62.
- Moynihan, Donald P. (2006), »Managing for results in state government: evaluating a decade of reform«, *Public Administration Review* 66(1):77-89.
- Näringsdepartementet (2008), *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. Proposition 2008/09:35*, Stockholm: Näringsdepartementet.
- Näringsdepartementet (2009), *Mål för framtidens resor och transporter. Proposition 2008/09:93*, Stockholm: Näringsdepartementet.

- OECD og ECMT (2004), *National Systems of Transport Infrastructure Planning. Round Table 128*, Paris: OECD Publishing.
- Petersson, Olof (1995), *Nordisk politik*, Stockholm: Fritzes Förlag AB.
- Ravlum, Inger-Anne og Stenstadvold, Morten (2001), *Overordnet og helhetlig politisk styring? Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011. TØI rapport 543*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Ravlum, Inger-Anne og Sørensen, Claus Hedegaard (2005), *Styring, delegering og innflytelse? Om Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2006-2015. TØI rapport 783*, Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Rieper, Olaf.; Ejersbo, Niels og Hansen, Peter (2000), »Målstyring i kommunerne«, i Antonsen, Marianne & Jørgensen, Torben Beck, red., *Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, pp. 179-214.
- Rombach, Björn (1991), *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*, Lund: Studentlitteratur.
- Sager, Tore og Ravlum, Inger-Anne (2005), »The Political Relevance of Planners' Analysis: The Case of a Parliamentary Standing Committee«, *Planning Theory* 4(1): 33-65.
- Samferdselsdepartementet (2004), *Nasjonal transportplan 2006-2015. Stortingsmelding nr. 24 (2003-2004)*, Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (2009), *Nasjonal transportplan 2010-2019. Stortingsmelding nr. 16 (2008-2009)*, Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Short, Jack og Kopp, Andreas (2005), »Transport infrastructure: Investment and planning: Policy and research aspects«, *Transport Policy* 12: 360-367.
- Shulha, Lyn M.; Cousins, J. Bradley (1997), »Evaluation Use: Theory, Research, and Practice Since 1986«, *American Journal of Evaluation* 18: 195-208.
- SIKA (2005), *Førstegsprincippet – Infrastrukturplaneringens nye Potemkinkuliss? En utvärdering av förstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen. SIKA Rapport 2005:1*, Östersund: Statens institut för kommunikationsanalys.
- SIKA (2009), *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål. SIKA Rapport 2009:2*, Östersund: Statens institut för kommunikationsanalys.
- Transportministeriet (2008), *Bæredygtig transport – bedre infrastruktur*, København: Transportministeriet.
- Transportministeriet (2009a), *Aftale mellem regeringen (Venstre og De Konservative), Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Liberal Alliance om: En grøn transportpolitik*, København: Transportministeriet.
- Transportministeriet (2009b), *Kommissorium for strategisk analyse af udbygningsmulighederne i Østjylland*, København: Transportministeriet.
- Transportministeriet (2009c), *Kommissorium for strategisk analyse af udbygningsmulighederne i hovedstadsområdet*, København: Transportministeriet.
- Transport Research Centre of Ministry of Transport, Public Works and Water Management (2000), *A thematic comparison of transport policy approaches in Europe. Final report*, Rotterdam: Ministry of Transport, Public Works and Water Management.
- Zografos, Konstantinos G.; May, Anthony D.; Marsden, Greg; Kallioinen, Johanna og Tegner, Henning (2004), *Surveys of Transport Institutional Systems in Europe*. Transport Institutions in the Policy Process. Deliverable 3, Helsinki: Strafica.