

Forord

Beslutning af nye infrastrukturanlæg giver ofte anledning til diskussioner om behovet for afdækker denne undersøgelse forskellige politiske aktørers opfattelse af årsagerne til trafikvækst, og den betydning forståelsen har, for hvilken løsningsmulighed der peges på i et konkret vejprojekt. Hermed belyses de ønsker, som forskellige aktører har til indholdet i beslutningsgrundlaget.

Der er set på udvidelse af vejene mellem den jyske motorvej, E 45, og Sønderborg- og Alsområdet. Denne vejudvidelse er valgt, fordi den er veldokumenteret, og fordi den offentlige debat omkring projektet - ikke mindst takket være amtets store indsats - har været meget artikuleret og med mange aktører på banen.

Undersøgelsen bygger videre på det arbejde som COWI har udført for Vejdirektoratet, og som er afrapporteret i "Trafikvækstens anatomi, Kvalitativ analyse af determinanter for ktoratet 2000.

Analysen er udarbejdet af Arne Kvist Rønne, Hanne Søndergaard Pedersen og Anne Ohm, COWI, og finansieret under Transportrådets forskningsprogram Transforsk99.

Der har været nedsat en følgegruppe bestående af Bent Johnsen, Sønderjylland Amt, Claus Hedegaard Sørensen, Tek-sam, Roskilde Universitetscenter, samt Anette Enemark og Johan Nielsen, Transportrådet.

Resultater og vurderinger i nærværende notat er alene udtryk for forfatterens holdninger og deles ikke nødvendigvis af Transportrådet eller af følgegruppen.

Transportrådet, juli 2001

Indholdsfortegnelse

Forord

Sammenfatning.....	3
Executive Summary	9
1 Indledning.....	15
2 Teori og metode	19
2.1 Opstilling af forståelsesrammer.....	20
2.2 Teorier om årsager til trafikvækst.....	22
2.3 Den kvalitative metode	26
2.4 Delkonklusion.....	29
3 Trafikvækst-temaet i amtets planlægning	31
3.1 ”Vejen frem for Alssundområdet” (1992).....	31
3.2 ”Trafikproblemerne i Alssund området” (1996).....	32
3.3 ”Forprojekteringen” (1999)	32
3.4 ”Ny og bedre vej til Alssundområdet” (1998).....	34
3.5 Delkonklusion.....	36
4 Aktørernes opfattelse af de trafikale præmisser	39
4.1 Gruppering af aktørerne i forståelsesrammer	39
4.2 Opfattelser af den aktuelle trafiksituation.....	43
4.3 Aktørernes opfattelser af årsager til trafikvækst.....	45
4.4 Vil trafikken fortsat vokse?	50
4.5 Delkonklusion.....	52
5 Aktørernes ønsker til beslutningsgrundlaget.....	53
5.1 Aktørernes opfattelse af argumenters relevans	53
5.2 Aktørernes vurdering af beslutningsgrundlaget.....	56
5.3 Delkonklusion.....	57
6 Konklusioner.....	59
7 Perspektivering af hovedkonklusioner.....	65

Bilagsfortegnelse

Appendiks 1	Litteraturliste
Appendiks 2	Interviewede personer

Sammenfatning

Resumé:

Undersøgelsen afdækker politiske aktørers ønsker til beslutningsgrundlaget for et konkret vejprojekt. Den viser, at aktørerne har forskellige opfattelser af den trafikale udvikling og behovet for vejudbygninger, og at de har forskellige ønsker til indholdet af beslutningsgrundlaget. De fleste aktører stiller krav til beslutningsgrundlaget, der går ud over spørgsmål om trafik, tal og teknik. Nogle lægger vægt på visioner og erhvervsudvikling. Andre fokuserer på miljø og livskvalitet, og en tredje gruppe af aktører er optaget af itet.

Resultatet giver anledning til at overveje, om der brug for et klarere værdibaseret element i planlægningen. Det handler om at skabe et beslutningsgrundlag, der forholder sig tematisk til de forskellige værdier, som aktørerne bringer med sig ind i en trafikpolitisk beslutningsproces, og som i høj grad påvirker deres opfattelser af den trafikale virkelighed.

Formål

Denne undersøgelse belyser de politiske aktørers syn på nogle trafikale forhold, som har betydning for deres vurdering af behovet for at udvide vejkapaciteten mellem den jyske motorvej, E 45, og Sønderborg- og Alsområdet. Undersøgelsen bidrager dermed til at belyse forskellige aktørers ønsker til beslutningsgrundlaget for vejprojekter.

Processen omkring vejudbygning på strækningen har været præget af åbenhed og en forholdsvis omfattende debat, hvor omdrejningspunktet har været, om der skulle gennemføres en udbygning af de eksisterende veje eller anlægges en ny motorvej. Det er Sønderjyllands Amt, der er anlægsmyndigheden, og som finansierer vejudbygningen. På et amtsrådsmøde om at bygge en ny motorvej. Beslutningen blev motiveret med, at anlæg af en motorvej udgør en s-ning.

Teoretisk tilgang

I undersøgelsen anvendes begrebet "forståelsesrammer" (Martin Rein, 1986) til at kategorisere og beskrive aktørernes tilgang til vejprojektet. Aktører inden for en given forståelsesramme vil dele en række værdier, og de vil opfatte de samme forhold som problematiske og centrale. Aktører i andre forståelsesrammer vil forstå, prioritere og observere anderledes. Det gælder også omkring tilsyneladende simple og "objektive" forhold, såsom en beskrivelse af de trafikale forhold på en vejstrækning. Begrebet "forståelsesrammer" er således egnet til at kaste lys over karakteren af den uenighed, der hersker mellem aktørerne. Der er i undersøgelsen blevet fundet tre forståelsesrammer:

- En vækstorienteret forståelsesramme.
- En miljøorienteret forståelsesramme.
- En økonomiorienteret forståelsesramme.

Der er endvidere opstillet en liste over mulige årsager til trafikvækst. Den bruges til at registrere, hvilken forståelse af årsagerne til trafikvækst, der findes indenfor de tre forståelsesrammer. Der er gennemgået fem forskellige perspektiver på trafikvækst:

I materialet er der en tæt kobling mellem erhvervslivets ønsker og vejudbygning.

Vi kommer således til den lidt paradoksale konklusion, at spørgsmålet om trafikvækst på den ene side er af yderste vigtighed som argumentation for vejudbygning, men på den anden side er spørgsmålet om trafikvækstens årsager ikke gjort til genstand for analyse eller diskussion. Idet trafikvæksten tages for givet, og problemet konsekvent konstrueres som værende "for ringe vejkapacitet" (og eksempelvis ikke for meget bilkørsel), bliver en række trafikale præmisser ikke for alvor sat til debat i amtets udredninger.

Det andet spørgsmål er: **Hvad er aktørernes syn på de trafikale præmisser, der danner baggrund for at overveje en forøgelse af vejkapaciteten?** Dette omhandler:

kningen.”

”Jeg kører strækningen hver dag, så jeg har jo sådan rimelig erfaring i hvordan og hvorledes, det foregår... hvis man tager turen fra Sønderborg til Åbenrå.... det er jo håbløst”.

”Vi kan køre 90 km i timen, og der er ingen problemer.”

”Set som adgangsvej til Danmarks største industrivirksomhed er det jo - populært sagt – ikke gyllevogne med traktorer, der bestemmer trafiktempoet og tilkørselsforholdene”.

”Jeg kører faktisk tit den vej.... Man kan lige så godt glemme at overhale, men ... det er kun ganske få gange man kommer under 80 km, og farten er på 80-90 km, og det er jo det man må køre. Okay, det kan være irriterende.... jeg havde nok lige trykket 10 km. ekstra på hvis jeg havde haft chancen, men det er til at leve med og jeg har helt indstillet mig på det.....Midt på

Der er også set på *aktørernes opfattelse af årsager til trafikvæksten*. På tværs af forståelsesrammerne blev der lagt vægt på følgende årsager:

Den økonomiske væksts indflydelse på det samlede trafikarbejde.

De politiske beslutningstageres ønske om at tilrettelægge en politik der fremmer økonomisk vækst, hvilket som afledt effekt leder til et øget trafikarbejde.

Erhvervsinteressernes indflydelse på udformning af trafikpolitikken og indflydelse i øvrigt på øvrige politikområder, der indvirker på det samlede trafikarbejde.

Der var derimod forskellige vurderinger af, om trafikvæksten i området eksempelvis kan forklares med henvisning til den fysiske planlægning og trafikplanlægningen.

Når det drejer sig om *forventninger til den fremtidige trafikudvikling* i området, er uenighed igen det fremherskende træk. Vækstrammen forventer en stor trafikvækst, medens miljø- og økonomirammerne forventer stagnation eller moderat vækst.

I løbet af processen er der således ikke skabt en høj grad af enighed omkring den fremtidige trafikudvikling i området. Nogle aktører giver udtryk for, at det kan skyldes, at spørgsmålet om trafikvækst og drivkræfterne bag væksten ikke for alvor er blevet sat til debat hverken i amtets udredninger eller i forbindelse med debatter i amtsrådet.

Men det skal samtidig bemærkes, at der blandt aktørerne – også inden for de enkelte forståelsesrammer – er forskellige opfattelser af, om det vil være gavnligt med en afdækning af trafikvækstens årsager og udvikling af en lokal trafikprognose. Nogle finder, at det vil give et bedre grundlag for at vurdere behovet for en vejudbygning samt skabe viden om, hvilken mulighed man lokalt har for at påvirke det samlede trafikarbejde. Andre finder, at det af praktiske grunde ikke er muligt at etablere et tilstrækkeligt præcist grundlag. Endelig er der aktører, som giver udtryk for, at en lokal trafikprognose i for høj grad vil blive opfattet som ”sandheden” – selvom den vil hvile på en række antagelser - og at dette kan blokere debatten.

Dette tyder samlet set på, at aktørerne anser både den trafikale problemforståelse og trafikvækst som politiske fænomener og ikke blot teknisk-faglige fænomener, i den forstand at der ikke findes en af alle accepteret forståelse. Det betyder, at den politiske proces ikke blot bliver et spørgsmål om at afveje forskellig løsningsalternativer, men om selve det at definere den trafikale problematik på en måde, der er stringent i forhold til det ønskede løsningsalternativ. For politiske aktører findes der derfor tilsyneladende ikke ”fredede” tningsproces.

Dette resultat ledte til opstilling af det tredje spørgsmål: **Hvilke ønsker har aktørerne til beslutningsgrundlaget, og indgår der heri, at spørgsmålet om trafikvækstens årsager skal afdækkes?** Undersøgelsen viser, at der ikke er noget entydigt svar på, hvad der skal indgå i beslutningsgrundlaget. Det afhænger af, hvem man spørger. Som en grov afgrænsning kan man sige, at Vækstrammen ønsker en diskussion af visioner og erhvervsudvikling. Miljørammen ønsker en lokal forankret analyse af bl.a. de demografiske, trafikale og erhvervs-mæssige udviklingstræk for på den måde at vurdere, om man kan nøjes med en trinvis udbygning af de eksisterende veje. Desuden ønsker man fokus på de konsekvenser, de forskellige løsninger har for livskvaliteten i bred forstand. I Økonomirammen ønskes et beslutningsgrundlag med fokus på de samfundsøkonomiske konsekvenser af vejprojektet.

ering.

Forståelsesrammernes ønsker til beslutningsgrundlaget

Vækstrammen	Miljørammen	Økonomirammen
Visioner & erhvervsudvikling	Livskvalitet & værdier	Prioritering
Trafikvæksttemaet er delvist relevant	Trafikvæksttemaet er centralt	Trafikvæksttemaet er centralt
Tror ikke man fuldt ud kan dokumentere den samfundsøkonomiske værdi af et vejprojekt	Lokale, trafikale forhold skal præge beslutningsgrundlaget	Brug for grundige debatter om afvejning af vejprojekter i forhold til andre amtslige opgaver

De forskellige opfattelser af beslutningsgrundlaget skyldes blandt andet, at aktørerne indplacerer en trafikpolitisk beslutning i forhold til det overordnede værdisæt, de orienterer sig efter. De er derfor hver især interesseret i, at beslutningsgrundlaget konsekvenser en given beslutning har i forhold til disse værdier – om det så er erhvervsudvikling, miljø- og naturbeskyttelse eller samfundsøkonomiske hensyn.

Perspektivering

På baggrund af undersøgelsen kan vi konkludere, at aktørerne har forskellige ønsker til beslutningsgrundlaget. Der kan drages to væsensforskellige konsekvenser af dette.

Man kan for det første producere mere viden om de trafikale præmisser i håb om derved at etablere en højere grad af fælles forståelse af den trafikale problemstilling. Eksempelvis kunne man forestille sig, at der ved infrastrukturprojekter, som eksplicit er motiveret med at trafikken vokser og forventes at skabe kapacitetsproblemer, pålægges anlægsmyndigheden at udarbejde en oversigt over de konkrete determinanter, som kan forventes at påvirke trafikken i lokalområdet i fremtiden. Der kan være tale om forhold som demografisk udvikling, erhvervsfrekvens, arbejdsløshed, overordnede erhvervsstiltag, økonomisk vækst i området, prioritering af kollektiv trafik, m.v.

Undersøgelsen viser dog, at det for mange aktører ikke er nok med et udbygget beslutningsgrundlag omkring de trafikale præmisser – de efterlyser et beslutningsgrundlag, der tematisk forholder sig til de grundlæggende værdier som disse aktører orienterer sig efter. Det er således ikke kun de "hårde facts", der er vigtige for aktørerne.

Man kan derfor som den anden mulige konsekvens bevidst producere et beslutningsgrundlag, hvor de forskellige aktørgruppers prioriteringer er reflekteret. Beslutningsgrundlaget skal ikke ukritisk afspejle aktørernes værdier, men skal skabe grundlag for en diskussion af disse. Da det tilsyneladende snarere er aktørernes værdisæt, der er styrende for deres trafikpolitisk holdninger, kunne en eksplicit værdidiskussion have bedre chancer for at skabe en ægte dialog. Man vil måske i større grad undgå, at aktørerne bliver låst fast i bestemte positioner, idet de får bedre mulighed for at diskutere de andre aktørers præmisser.

Derfor kan der opstilles følgende forslag: At anlægsmyndigheden tidligt i en trafikpolitisk beslutningsproces foretager en screening af hvilke forhold, det er væsentligt for aktørerne at få afdækket og diskuteret, og at anlægsmyndigheden efterfølgende tilrettelægger produktionen af oplysninger og viden under indtryk af disse ønsker. Denne screening skal ikke blot iagttage aktørernes konkrete ønsker til fakta, men først og fremmest afdække, hvad det er for en politisk og værdimæssig sammenhæng, aktørerne ser et givent infrastrukturanlæg i forhold til.

Executive Summary

Abstract: The investigation uncovers political actors' wishes in relation to the content concerning the basis of decision for a specific road project. The investigation shows that the actors have different perceptions on the increase in traffic and the need for road extensions, and they have different desires to the content concerning the basis of decision. Most actors base their decision on criteria over and above questions on traffic, figures and technique. Some attach importance to the visionary aspects in relation to business sector's development. Other actors focus on the environment and "soft" life quality issues, while a third group of actors is occupied with the socio-economic profitability of the project.

The result forces us to contemplate whether or not there is a need for a clearer value-based element when planning road infrastructure. It is important to establish a basis for decision, which relates thematically to the various values which the individual actors have in a traffic policy decision process and consequently influence their perception on the traffic reality.

Purpose

This study examines the political actors' view on some traffic conditions that are essential to their opinion of the need to extend the road capacity between the Jutlandic motorway, E45, and the Sønderborg/Als area in Southern Jutland. The investigation thus uncovers the different actors' wishes to the basis for decisions of road projects.

The decision-making process regarding the possible road extension has been characterised by openness and relative extensive debate. The focus has been whether to carry out an extension of the existing road system or whether to build a new motorway. The County of Southern Jutland is the construction authority and finances the road extension. At the County Council meeting on 26 June 2000, the County Council reached a decision, in principle, to build a new motorway. The decision was justified by the argument that the building of a motorway provides a solution for the future.

Theoretical approach

The study uses the concept "policy frames" (Martin Rein, 1986) to classify and describe the actors approaches to the road project. The actors of a particular frame will share the same values and find the same conditions problematic and essential; in contrast, actors of other frames will perceive, prioritise, and observe differently. As a result it has an impact on apparently simple and "objective" conditions, such as a description of the traffic conditions on a particular section of roadway. The concept of frames is thus useful to throw light on the nature of the dissimilarity between the actors. In this regard, three frames have been identified:

- A Growth Frame;
- An Environment Frame;
- An Economic Frame.

Furthermore, a list of possible determinants for traffic growth has been prepared. It is used to register the understanding of the causes for traffic growth that exist within the frames.

Five different perspectives of traffic growth have been classified: the economic perspective; the sociological perspective; the political-institutional perspective; the spatial perspective; and other conditions.

The policy frames enable us to uncover differences between the actors on a general level (the nature of discord). By uncovering the actors' viewpoint on the question on the determinants of traffic growth, we obtain knowledge of a more specific nature on agreement or disagreement, which exists within the frames (the substance of discord). This enables us to describe and ascertain the actors' wishes on the content of the basis for decision-making concerning road projects.

It should be noted that the role of the County of Southern Jutland, as the planning authority, has not been subjected to a closer analysis. Thus the analysis does not distinguish between the County Council and the County administration. The County of Southern Jutland is regarded as a unitary actor, and we presume that in its explanations and suggestions to the population, the County expresses the dominant political attitudes of the County Council.

Data

The data collection has taken place during the period September 2000 - March 2001. The primary data source has been interviews with 13 political actors. This material has been supplemented with nearly 100 hearing answers which were received during the so-called "idea phase" that was organised by the County of Southern Jutland in 1998. Furthermore, the investigation has made use of the various technical and policy documents produced during the process.

Summary of the results

The study is based on answers to three questions, which successively allow us to reach a conclusion on the actors' wishes on the content of the basis of decision.

The first question relates to, **how the problems on traffic growth and traffic in general have been described in the technical and policy documents issued by the County of Southern Jutland since the early 1990s?** There are a number of common features in these publications:

- None of the studies include a detailed analysis on the background and causes of the traffic growth in the area. The survey has shown that the national expectations and assumptions to the general traffic development are mainly assumed and used as an argument for road extensions in this case;
- It has also been a common feature that the local traffic situation, at any given time, has been described as problematic seen in relation to the goals for the service level of the road network;
- The material shows a close link between the business sector's wishes and the extension of roads.

As a result we reach a somewhat paradoxical conclusion. The question of traffic growth is, on the one hand, of utmost importance as an argument for road extension. On the other hand the question of traffic growth and its causes has not been subjected to discussion.

As traffic growth is taken for granted, and the problem consistently is regarded as a lack of road capacity (and not for example too excessive motoring), a number of possible grounds for traffic problems are not debated in fully substance in the County's technical and policy documents.

The next question is **what are the actors' views of the traffic premises that form the basis for considering an increase of the road capacity?** This concerns the following:

- The political actors' views of the current traffic situation;
- The actors' opinions of what causes traffic growth in the area;
- Their expectations to the future traffic growth.

It appears that there is no common understanding between the policy frames of *the current traffic situation* on the relevant road sections. The Growth Frame regards the traffic situation as very serious and points at a motorway solution. Both the Environmental and Economic Frames do not consider the traffic situation alarming even though action is seen as required in certain areas. A significant traffic growth is not expected. Furthermore, it is the impression that economic development also relates to numerous factors other than infrastructure. Combined these conclusions point to a gradual extension of the road network.

The political actors have thus a very different view on the traffic reality. In addition there is extremely dissimilar descriptions of the same road section, cf. textbox below.

It depends on the eyes that see. Descriptions of highway 319 between Åbenrå and Sønderborg

'During the peak times, 8 a.m. and 4 p.m., - I have travelled on the road many times - there are queues and no possibilities for overtaking.'

'I travel on this part of the road every day and have done so for 12 years [...], and I have never encountered any problems. My main problem with this debate is that those who favour a motorway, they never actually drive on this road.'

'I go travel on this part of the road every day, so I can make a reasonable assessment on how the traffic situation is from Sønderborg to Åbenrå - it is absolutely hopeless.'

'We can drive 90 km/h, and there are no problems.'

'The road is the access to Denmark's largest industrial company, and generally speaking it is not particularly smart that the occasional sewage trailers drawn by tractors determine the traffic pace and access conditions.'

'In fact, I very often travel on this part ... You can forget about overtaking, but ... it is seldom that ones speed goes below 80 km/h, and the speed limit is 80-90 km/h, which is the rate one travels at. OK, it can be irritating ... I might have increased my speed by another 10 km/h if given the chance, but that can be endured and I have completely adapted myself to it. In the middle of the day you can travel as fast as 110 km/h.'

We have also looked at *the actors' perception of the determinants of traffic growth*. Across the frames there is a general agreement on the following causes:

- The economic growth's influence on the total traffic work;
- The political decision makers' wish to prepare a economic growth stimulating policy, which as a derived effect leads to an increased traffic work;
- The influence of the economic interests on the improvement of the traffic policy and the influence on other policy areas, which affect the total traffic work.

However, there were various assessments as to whether the increase in traffic can be explained by referring to physical planning and traffic planning.

When dealing with the expectations to future traffic development in the area, the difference of opinion is again a prominent feature. The Growth Frame expects a major traffic increase. In contrast, the Environmental and Economic Frames anticipate stagnation or moderate growth.

A high level of common understanding on the future local traffic development has not emerged during the decision process. Some actors have embodied the idea that this is due to the fact that the question of traffic growth have not been debated seriously, either in the County's technical and policy documents or during the debates in the County Council. At the same time it should be noted that among the actors there are different opinions as to whether it would be useful to disclose the causes of traffic growth and to develop a local traffic forecast. Some find it to be a better basis on which to assess the need for a road extension. Others find, for practical reasons, that it is impossible to establish a sufficiently precise basis. Finally some actors say that a local traffic forecast could be regarded as "the truth" - even if it rests on a number of presumptions - and that this may obstruct the debate.

All in all, this indicates that the actors regard the understanding of traffic problems and the topic on traffic growth as political phenomena and not simply technical phenomena, in the sense that there is no single understanding, which can be accepted by everyone. This means that the political process is not only a question of weighing the alternative solutions, but of defining the traffic problems in a stringent manner in relation to the desired solution.

This result lead to the third question: What is **the actors' wishes as to the content of the basis for decision, and how should the causes of traffic growth be disclosed?** The study shows that there is no single answer as to what should be included in the basis of decision. It depends on whom the question is addressed. Roughly, one could say that the Growth Frame prefers to discuss visions in relation to business sector development. The Environmental Frame prefers to focus on a locally rooted analysis of, among other things, the demographics, traffic and vocational features of development in order to be able to assess whether a gradual extension of the existing roads is sufficient. Furthermore, focus is desired on the consequences the different solutions may have for the quality of life in general. In the Economic Frame there is a desire for a basis for decision with focus on the consequences of economics for the road project. The key word is priority.

The wishes of the frames on the content of the basis of decision

Growth Frame	Environment Frame	Economy Frame
<p>Visions and business development</p> <p>The traffic growth topic is partly relevant</p> <p>The actors do not fully believe it is possible to document the socio-economic value of a road project</p>	<p>Life quality and values</p> <p>The traffic growth topic is central</p> <p>Local and traffic conditions must influence the basis for decision</p>	<p>Priority</p> <p>The traffic growth topic is central</p> <p>Thorough debates are necessary to compare road projects to other county assignments</p>

The different wishes on the content of the decision basis are due to the fact that the actors approach a decision-making process on road infrastructure via the set of superior values that otherwise guide their actions and assessments. Therefore, each actor wants the basis for decision to disclose what the consequences of a given decision may be in comparison to these values - whether these are vocational development, environment and nature conservation or socio-economic concern.

Perspective

On the basis of the study we conclude that the actors have different opinions concerning the basis of decisions. Two essentially different consequences can be drawn from this.

Firstly, one can produce more know-how on traffic condition, in the hope of establishing a higher degree of common understanding of traffic problems. Imagine infrastructure projects that explicitly are motivated by increase in traffic and potential capacity problems. In such cases public authorities should prepare a list of the specific determinants expected to affect future traffic in the local area. The conditions are demographic development, rate of economic activity, unemployment, superior business initiatives, economic growth in the area, prioritisation of public transport etc.

The analysis shows that to many actors it is not enough to extend the basis for decision on the traffic conditions alone - they require a basis for decision making which thematically relates to the basic values, to which these actors refer. Thus it is not only the "hard facts" that are important to the actors.

Secondly, as a possible consequence one can deliberately produce a basis of decision where the various actors' priorities are reflected. The basis of decision shall not, uncritically, reflect the actors' values, but should form the basis for a discussion of these. It is obviously the actors' sets of values, which determinate their political opinions. Therefore, an explicit discussion on values may stand a greater chance in creating a genuine dialogue. Maybe to a greater extent one will be able to avoid that the actors are automatically locked into certain positions, as they will have a greater opportunity to discuss the other actors opinions.

Therefore, the following proposals are put forward. Early in the decision-making process on a given road project, the public authority makes a screening of the conditions that are important for the actors to have disclosed and discussed. The public authority subsequently prepares the production of information and know-how on the basis of these values. This screening should not only observe the actors' special wishes as the factual information, but, first and foremost, it will disclose within which political and value-based context, the actors understand a particular road project.

1 Indledning

Denne undersøgelse belyser de politiske aktørers syn på nogle trafikale forhold som har betydning for deres vurdering af behovet for at udvide vejkapaciteten mellem den jyske motorvej, E 45, og Sønderborg- og Alsområdet. Undersøgelsen bidrager dermed til at belyse forskellige aktørers ønsker til beslutningsgrundlaget for vejprojekter.

Interessen for at undersøge aktørernes ønsker til beslutningsgrundlaget ved vejprojekter er opstået på baggrund af de efterhånden talrige analyser, der er gennemført af trafikpolitiske beslutningsprocesser i Danmark. De viser, at sådanne processer i de fleste tilfælde er præget af konflikt og interessemodsatninger – og uden en entydig løsning som alle aktører bakker op om. Dette har ledt til en interesse for at opstille retningslinier for ”god beslutningstagning” (Flyvbjerg, 1996), hvilket dels har at gøre med noget substantielt i form af tilvejebringelse af et solidt beslutningsgrundlag, dels noget processuelt i form af overskuelighed i beslutningsrækkefølgen og med en formaliseret ret til borgerinddragelse, jf. eksempelvis reglerne om VVM-processen.

Sådanne retningslinier kan man enten udlede via en top-down proces, hvor man evaluerer en given proces på baggrund af nogle eksogent formulerede standarder eller som en bottom-up tilgang, hvor udgangspunktet er aktørernes egne erfaringer i en beslutningsproces. aktørperspektiv, dvs. der er tale om en bottom-up tilgang og med fokus på beslutningsgrundlaget i en konkret base. Beslutningsgrundlaget forstås her som den viden, der er blevet produceret i løbet af beslutningsprocessen, og den debatningstagerne.

Undersøgelsen behandler den trafikpolitiske proces omkring en eventuel (motor) vejudbygning på strækningen mellem den jyske motorvej, E 45, og Sønderborg- og Sønderjyllands Amt har haft en ambitiøs tilgang til beslutningsprocessen. Amtet har således både gennemført en såkaldt idéfase og en forundersøgelse, hvilket ligger ud over, hvad der er lovkrav om.

Casen er karakteristisk derved, at vejudbygningen fra myndighedernes side eksplicit er motiveret med henvisning til, *at trafikken stiger* og dermed ser ud til at skabe kapacitetsproblemer på det eksisterende vejnet. Det gør det nærliggende at undersøge om aktørerne ønsker, at der – som en del af beslutningsgrundlaget – sker en afdækning og diskussion af, hvorfor trafikken hidtil har været stigende, og om den forventes at ville stige i fremtiden.

Afdækningen af de politiske aktørers ønsker til beslutningsgrundlaget sker via besvarelse af tre spørgsmål. Det første vedrører, **hvordan spørgsmålet om trafikvækst og den trafikale problematik er beskrevet i de udredninger, der er iværksat siden starten af** Idet udredningerne er foranlediget af Sønderjyllands Amt, dvs. anlægsmyndigheden, er de en vigtig kilde til hvordan problemstillingen fra officiel side er blevet præsenteret; hvordan ”scenen er sat”. Der er tale om en baggrund som aktørerne har at forholde sig til – om de så er enige eller ej.

For det andet rejses et spørgsmål om **aktørernes syn på de trafikale præmisser, der danner baggrund for at overveje en vejudbygning**. Dette dækker over tre delspørgsmål nemlig 1) hvad er de politiske aktørers opfattelse af den aktuelle trafiksituation, 2) hvilken opfattelse af trafikvækstens determinanter har de politiske aktører og 3) hvilke forventninger har de til den fremtidige trafikvækst?

Formålet med besvarelsen af spørgsmålet er at undersøge, hvorvidt der er enighed i beskrivelsen af årsagerne til trafikvækst og i den trafikale problematik i øvrigt. Såfremt der er en høj grad af enighed på tværs af aktørerne, og såfremt aktørernes forståelse er i overensstemmelse med den opfattelse, som er gengivet i amtets udredninger, er der en fælles forståelse af den del af beslutningsgrundlaget som omhandler de trafikale præmisser. Er der ikke en sådan enighed kan det skyldes, at aktørerne har forskellige ønsker til beslutningsgrundlaget, bl.a. omkring hvilken viden, der skal stilles til rådighed i en beslutningsproces. Vi spørger derfor for det tredje: **Hvilke ønsker har aktørerne til beslutningsgrundlaget, og indgår der heri, at spørgsmålet om trafikvækstens årsager skal afdækkes?**

Beslutningsprocessen vedr. vejudbygning mellem Sønderborg og motorvejen

Beslutningsprocessen, som startede i begyndelsen af 1990'erne, har haft som omdrejningspunkt, om der skulle gennemføres en (eventuel trinvis) udbygning af de eksisterende veje eller anlægges en ny motorvej.

Sønderjyllands Amt har i 1992, 1996 og 1999 foretaget undersøgelser af trafikforholdene og fået beskrevet forskellige løsningsalternativer. I 1998 tog amtet initiativ til en såkaldt idéfase, hvor der blev udarbejdet et debatoplæg til brug for en folkelig debat, og befolkningen blev inviteret til at tilkendegive synspunkter.

På et amtsrådsmøde 26. juni 2000 besluttede et flertal i Amtsrådet (20 ud af 29 amtsrådsmedlemmer) at *principbeslutning* om at bygge en ny motorvej fremfor at udbygge de eksisterende veje. Beslutningen blev motiveret med, at anlæg af en motorvej udgør, hvad der er blevet kaldt en *sning* – hvormed menes, at vejen vil have en sådan kapacitet, at den kan rumme et stigende trafikarbejde. Spørgsmålet om trafikvækst har således været et centralt emne i processen – idet den valgte løsning er motiveret med en forventning om fremtidig trafikvækst. Flere af de politiske partier var splittede i afgørelsen. To Venstre politikere og tre Socialdemokratiske amtsrådspolitikere stemte imod beslutningen, selvom et flertal af amtsrådsmedlemmerne i disse partier støttede principbeslutningen.

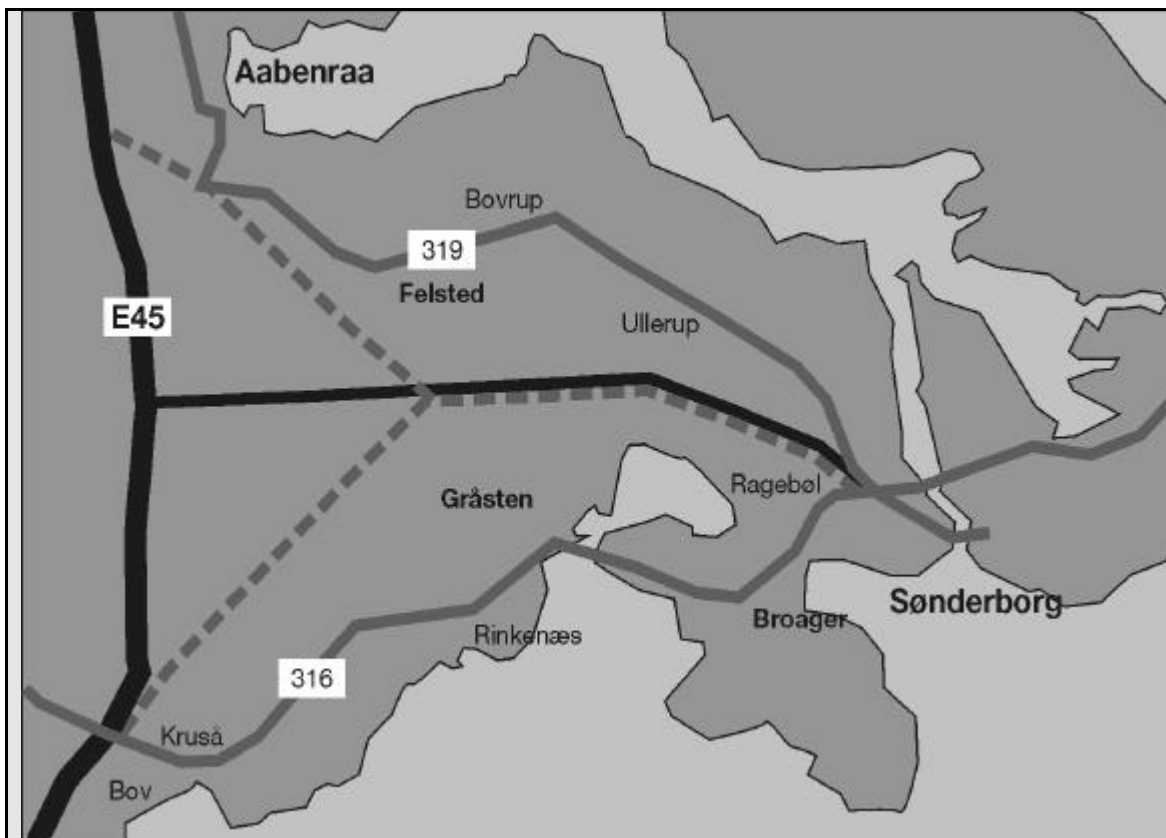
Det er Sønderjyllands Amt, der forestår finansieringen. Amtsrådet har besluttet, at motorvejen skal finansieres med en øremærket skattestigning. I 2001 opererer amtet med en skattestigning på 0,2%, svarende til en indtægt på 46 mio.kr., som er øremærket til opsparing til gennemførelse af motorvejen.

Som en følge af principbeslutningen skal der udarbejdes et skitseprojekt for den valgte løsning samt VVM-redegørelse og regionplantillæg. Regionplantillægget forventes tidligst godkendt i 2002. Derefter

Det endelige valg af løsning sker med vedtagelse af regionplantillæg med tilhørende VVM-redegørelse.

Den trafikale problemstilling

I dag foregår afviklingen af trafikken primært via landevej 316, Kruså-Sønderborg (den sydlige indgang til Sønderborg og Als) og landevej 319, Åbenrå-Sønderborg (den nordlige indgang til Sønderborg og Als), jf. nedenstående skitse.



Kortskitse over området med de eksisterende veje. Den stiplede linie viser den såkaldte Y-løsning, medens den fuldt optrukne linie er I-løsningen (se afsnit 3.3).

Disse veje er i forprojekteringsfasen i 1999 blevet karakteriseret således:

- De omfatter overvejende to-sporede veje,
- med en typisk kørebredde på 7-8 meter,
- med et kurvet forløb og deraf følgende overhalingsforbud på 25-45% af strækningerne,
- med lokale hastighedsbegrænsninger (i Kruså, Rinkenæs og Ragebøl).

Trafikintensiteten varierer mellem 4.600 og 9.900 biler/døgn (i 1998) på landevej 319 og mellem 5.400 og 9.700 biler/døgn mellem Kruså og Sønderborg. Umiddelbart før Alssundbroen er trafikintensiteten 14.300 biler/døgn. Ifølge forprojekteringen knytter de væsentligste problemer sig til dårlig fremkommelighed i spidsperioderne, hvor amtsrådets målsætning ang. det trafikale serviceniveau ofte ikke er opfyldt.

Kilde: "Forprojekter til forbedring af veje til Sønderborg-området. Vurdering af de overordnede økonomiske, trafikale og miljømæssige konsekvenser", Sønderjyllands Amt, 1999. Udarbejdet af Rambøll

2 Teori og metode

Undersøgelsen trækker på forskellige teoretiske indsigter. Formålet med dette kapitel er at præsentere disse samt den valgte metode.

Selv om antallet af aktører i den aktuelle case er stort betyder det ikke, at der er lige så mange forskellige typer af holdninger og opfattelser blandt aktørerne. Det viste sig således tidligt i indsamlingen af data, at det er muligt at gruppere aktørerne i nogle få dominerende . Der gives i afsnit 2.1 en introduktion til dette begreb. Idet det i undersøgelsen er centralt at belyse politiske aktørers opfattelse af årsager til trafikvækst opstilles endvidere i afsnit 2.2 en *analyseramme omkring årsager til trafikvækst*. Den skal tjene som et redskab for diskussionen af de enkelte udsagn om årsager til trafikvækst, således at der ikke blot bliver tale om en ”passiv” registrering af udsagn, men at disse sættes i spil i forhold til en etableret viden. Endelig skitseres i afsnit 2.3 den anvendte metode.

For at tydeliggøre analysen skal der foretages følgende begrebsafklaringer:

Når der i undersøgelsen refereres til aktørernes opfattelse af *de trafikale præmisser* for beslutningen består disse af tre elementer, nemlig aktørernes opfattelse af:

- 1 *Den trafikale situation*: Den aktuelle vejstandard og trængselssituation på de relevante vejstrækninger.
- 2 *Trafikvækstens determinanter*: Faktorer som har bidraget til eller som forventes at bidrage til trafikvækst.
- 3 *Fremtidig trafikvækst*: Den fremtidige udvikling i trafikomfanget.

Ved *politiske aktører* forstås personer eller organisationer som bevidst har søgt at påvirke processens udfald. *Centrale* politiske aktører er aktører der, qua de interesser de repræsenterer eller den position i øvrigt hvorfra de agerer, må formodes at spille en væsentlig rolle i beslutningsprocessen.

Der skal endelig fastslås, hvad vi i denne sammenhæng forstår ved Amtets rolle som planlægningsmyndighed er *ikke* gjort til genstand for analyse, ligesom der ikke er gjort forsøg på at opdele Sønderjyllands Amt i et antal aktører (forskellige administrative enheder, amtsrådet, personer, etc.). Med andre ord: I forbindelse med beskrivelser af publikationer som har Sønderjyllands Amt som afsender (kapitel 4) foretages ikke en vurdering af om holdningerne dækker hele amtsrådet, eller kun dele af amtsrådet – eller eventuelt snarere er påvirket af administrationen. Vi opfatter Sønderjyllands Amt som en enhedsaktør, og vi antager, at amtet i sine udredninger og udmeldinger til befolkningen udtrykker de dominerende politiske holdninger i amtsrådet.

På den måde opretholdes et klart skel mellem amtet som *udtrykkende* en sammenfattende holdning og de enkelte politiske aktører som at påvirke denne holdning. Denne antagelse ville ikke være acceptabel, såfremt der var tale om en gængs beslutningsprocesanalyse, hvor vi ville søge at forstå drivkræfterne bag et politisk output. I denne sammenhæng – hvor vi er ”udenfor forvaltningen” og i stedet ønsker at forstå, hvordan politikere og interesseorganisationer argumenterer omkring trafikale præmisser – er den derimod nyttig. Den gør det muligt at undersøge, hvordan de politiske aktører enten kan bruge amtets udmeldinger som et støttende argument eller opfatter dem som barrierer.

2.1 Opstilling af forståelsesrammer

Den første dataindsamling viste, at der er nogle klare mønstre i aktørernes forståelse af den trafikale problematik og af deres bagvedliggende værdier. Det gjorde det muligt at rubricere aktørerne i såkaldte forståelsesrammer.

Ramme-begrebet

Det forhold, at aktørerne åbenlyst har forskellige opfattelser af blandt andet den trafikale virkelighed kan gives mening via Martin Reins begreb om "*the framing of politics*" (Rein, 1986). Hermed indfanger han hvad man kan kalde politikens dobbelte subjektivitet – ikke blot det åbenlyse forhold, at der er forskellige holdninger til et politisk spørgsmål, men mere relevant at disse holdninger er grundet i forskellige forståelser af den sociale og fysiske verden. Disse forskellige opfattelser er hos Rein kaldet forståelsesrammer ("frames").

Med rammebegrebet rettes opmærksomheden mod, at politiske aktørers handlinger og vurderinger – eksempelvis holdninger til en trafikpolitisk problemstilling eller til, hvorvidt en eksisterende vejstrækning er af god eller dårlig beskaffenhed – ikke sker ud fra et fælles grundlag. Vi er altså ude over den opfattelse, at man kan dele verden op i noget som er indiskutabelt, noget som bare er, og så en særlig sfære som angår holdninger og værdier og som derfor er diskutabel. Der findes ikke en umedieret tilgang til at forstå virkeligheden; den rene iagttagelse er ikke mulig.

Dette betyder, at man må betragte verden som i udgangspunktet flertydig og kaotisk. Imidlertid skaber den sociale praksis en vis form for entydighed, fasthed og orden. Aktører finder sammen, mønstre opstår. Og det er her ramme-begrebet træder ind som en betegnelse for den orden som udkrystalliseres, derved at der etableres forskellige forståelsesrammer. Mellem aktørerne indenfor en ramme eksisterer fælles enighed om bestemte problemvisninger. Rein (1986:2) taler derfor om en ramme som: "a perspective from which an amorphous, ill-defined problematic situation can be made sense of and acted upon."

Han beskriver videre en ramme som et sæt af stabile mønstre, hvormed man oplever og perciperer begivenheder. Rammer er med til at reducere kompleksiteten omkring os, både som individer og organisationer. Vi går med andre ord ikke fuldstændig uhildet til læsningen af dagens avis, eller til deltagelse i en trafikpolitisk beslutningsproces. (Eller for den sags skyld: Til at foretage analyser af sådanne processer).

Intet klart skel mellem facts og værdier

Indenfor rammerne er der ikke et klart skel mellem værdier og facts. Rammer er i stedet et fortolkningssystem indenfor hvilket der er enighed om bestemte problemforståelser og handlingsanvisninger. Man kan derimod ikke forvente at finde en enighed på tværs af disse tilsyneladende "objektive" spørgsmål, såsom en beskrivelse af
kning.

Heraf følger også, at politik i høj grad bliver et spørgsmål om konstruktion af mening og om at definere en situation på en sådan måde, at den muliggør nogle handlinger fremfor andre. Den analytiske interesse retter sig derfor mod at afdække, hvordan der til konstruktion af bestemte problemer knytter sig bestemte mulighedsbetingelser. Hvis en landevej defineres som havende en for ringe kapacitet, er der eksempelvis knyttet andre handlingsmuligheder, end hvis sagen fremstilles som om der er for mange biler på vejen.

Førstnævnte konstruktion peger mod udvidelse af kapaciteten; sidstnævnte konstruktion kken.¹

Om at identificere rammer

Der findes forskellige forståelser af den sociale realitet, og det giver sig til udtryk i form af konfligerende rammer. Det betyder, at en politisk kontrovers ikke blot angår indholdet af ramme-specifikke regler for, hvad der kan regnes som "et bevis", og hvordan beviser - eller blot politiske argumenter - overhovedet skal fortolkes. Deltagerne er ikke kun uenige med hinanden; de er også uenige om uenighedens natur. Vil man derfor forstå policy-processer til bunds, dvs. de afgørende skel som er konstituerende for de manifesterede konflikter, må man kunne identificere de rammer, som

selv-fortolkende, ja ofte end ikke umiddelbart konstaterbare; de skal konstrueres. Personer, der udarbejder og fortolker rammer, betegnes "sponsors of framing", og sådanne har (jf. Rein, 1986:14) til opgave at sandsynliggøre, at der findes konfligerende rammer, at beskrive disse, samt undersøge årsagerne til konflikten, herunder de historiske omstændigheder, de institutionelle kontekster og de berørte deltageres interesser.

Opgaven i denne sammenhæng er således at afdække de dominerende forståelsesrammer i den konkrete beslutningsproces. På baggrund af det empiriske materiale vil vi i afsnit 4.1 præsentere tre dominerende rammer, kaldet henholdsvis Vækstrammen, Miljørammen og Økonomirammen. Disse rammer bruges efterfølgende i undersøgelsen.

Hvorfor handler aktørerne som de gør (handlingsrationale)

Ofte sondres der i samfundsvidenskaben mellem på den ene side rationelt kalkulerende og strategiske aktører der handler intentionelt for at maksimere egennyttens – eksempelvis i form af indflydelse. Heroverfor står på den anden side opfattelsen af, at aktører i højere grad handler efter hvad der er en passende adfærd givet den institutionelle kontekst hvori handling sker. Det følger heraf, at man ikke forlods kan antage hvordan aktørerne vil handle – det må afhænge af en konkret analyse.

Vores anvendelse af rammebegrebet indeholder ikke nogle a priori antagelser om aktørernes handlingsrationale. Rammebegrebet anvender vi kun for at indfange de mønstre i holdninger og opfattelser, der findes blandt aktørerne, og således uden at forudsige, hvad der driver aktørernes handlinger. I den udstrækning det har betydning for analysen at præcisere, hvorfor aktørerne handler som de gør, vil der blive gjort overvejelser herom.

¹ Det skal bemærkes, at begrebet "rammer" er i familie med diskursanalysen, ja måske *er* en slags diskursanalyse. Det indgår i denne undersøgelse at se på, hvordan de politiske aktører konstruerer en trafikal problemstilling, hvilket er i tråd med en diskursteoretisk tilgang. Når vi imidlertid ikke vil anvende diskursbegrebet, men i stedet taler om en analyse af forståelsesrammer, skyldes det, at vi ser rammeanalysen som en pragmatisk anvendelse af nogle af de diskursteoretiske indsigter, men uden en streng overholdelse af visse diskursteoretiske metoderegler, uden en omfattende sprogteoretisk analyse af de analyserede tekster og uden en meget ekspliciteret analysestrategi – sådan som det ellers er god skik og brug i forbindelse med empirisk orienterede diskursanalyser. Hertil kommer, at det er vanskeligt at tale om diskursteori som en éntydig teori-retning. Snarere er der tale om en række forskellige teorier, der har det til fælles at sociale og politiske forhold skal studeres ved hjælp af en social-konstruktivistisk analysestrategi med vægt på sprogets betydning for dannelsen af mening (jf. Tønder, 2000).

2.2 Teorier om årsager til trafikvækst

Som det erindres fra indledningen vil vi i afdækningen af aktørernes forståelse af de trafikale præmisser bag beslutningsprocessen se på aktørernes opfattelse af determinanter for trafikvækst. I dette afsnit opstilles en bruttoliste over mulige årsager til trafikvækst. Hermed får vi et værktøj til at vurdere dels hvilke determinanter de tre forståelsesrammer lægger vægt på, dels graden af enighed mellem disse. Beskrivelsen er baseret på Vejdirektoratets rapport om "Trafikvækstens anatomi – Kvalitativ analyse af determinanter for persontrafikvækst" (Vejdirektoratet, 2000). For en uddybende beskrivelse henvises til denne.² Der redegøres for fire perspektiver på trafikvækst: Det økonomiske, det sociologiske, det politisk-institutionelle og det rumlige perspektiv.³ For et overblik henvises til nedenstående tabel.⁴

Tabel 2.1 Oversigt over de forskellige perspektiver på trafikvækst

Perspektiver	Konkrete determinanter bag trafikvækst
Det økonomiske perspektiv	Økonomisk vækst Bil- og benzinpriser Befordringsfradrag Rejsehastighed (generaliserede rejs omkostninger) Kvalitet af alternative transportformer
Det sociologiske perspektiv	Bilejerskab og social marginalisering Hverdagslivets organisering Hverdagslivets hektiske tempo (bilen som frirum) "Oplevelses- og drømmesamfundet" Forestillinger om "det gode liv"
Det politisk-institutionelle perspektiv	Valgperioder Ønske om økonomisk vækst Erhvervsinteresser EU og internationalisering Trafikmyndigheders fokus på fremkommelighed
Det rumlige perspektiv	Lokaliseringsmønstre

² Herudover er gennemgangen inspireret af Gudmundssons (2000) afhandling om "Mobilitet og bæredygtighed – strategier, mål og institutioner i reguleringen af persontransport".

³ Zeitler (2001) har endvidere givet et psykologisk og etisk perspektiv på mobilitetsadfærd, hvilket demonstrerer den bredde, der nu knytter sig til spørgsmålet om, hvorfor trafikken vokser. Et sådant perspektiv er ikke medtaget her ud fra en formodning om, at det med den valgte metode vil være vanskeligt at indhente reelle vurderinger fra politiske aktører af dette perspektiv.

⁴ Det skal bemærkes, at vidensniveauet er noget ujævnt. Inden for nogle perspektiver foreligger der kun begrænset empirisk viden og i nogle tilfælde er der derfor alene tale om, at der opstilles hypoteser om determinanternes betydning for trafikvæksten. For andre determinanternes vedkommende er sammenhængen robust og godt dokumenteret.

Perspektiver	Konkrete determinanter bag trafikvækst
Øvrige forhold	Fysisk planlægning Indkøbscentre og parkeringsmuligheder Specialisering i erhvervslivet Centrale lagre, m.v. Socio-økonomiske karakteristika

Det økonomiske perspektiv

Det økonomiske perspektiv tager udgangspunkt i, at de menneskelige behov i princippet er umættelige, men at ressourcerne (goderne) er begrænsede. De enkelte individer antages at optimere deres nytte ud fra en afvejning af gældende priser på markedet. Jo lavere omkostninger, alt andet lige, jo større realiseret efterspørgsel. Det økonomiske perspektiv⁵ betragter derfor trafikvækst som et økonomisk fænomen, hvor der som følge af udbud og efterspørgsel efter transport realiseres et transportomfang på markedet.

I et makro-økonomisk perspektiv har økonomer vist, at trafikvæksten over tid varierer med den økonomiske vækst. Stigninger i specielt den disponible indkomst indebærer, at bilparken og biltrafikken øges. Ligeledes gælder, at økonomisk vækst er en af de allervigtigste determinanter for godstransportens volumen.

Samtidig afhænger trafikvæksten af udviklingen i transportomkostningerne, hvor højere omkostninger vil medføre relativt mindre trafikvækst, mens lavere transportomkostninger vil medføre relativt mere trafikvækst. Bemærk i den forbindelse, at transportomkostninger skal forstås i betydningen ”generaliserede rejseomkostninger”. Da tidsforbrug i økonomisk forstand betragtes som en omkostning, betyder reduceret rejsetid, at transportomkostningerne reduceres, hvilket igen formodes at lede til øget efterspørgsel.

I forhold til den konkrete case skal det bemærkes, at det er blevet ny motorvej på strækningen mellem Sønderborg og den eksisterende motorvej vil generere 1-2% øget trafik, og at en udbygning af de eksisterende veje vil medføre 0,2% øget trafik⁶. Dette er altså et eksempel på, at faldende generelle rejseomkostninger – i dette tilfælde via en tidsbesparelse – forventes at generere øget transport.

Samlet set betragtes trafikomfanget som værende en funktion af indkomst, transportomkostninger og de relative priser i øvrigt. Som eksempler på konkrete determinanter indenfor det økonomiske perspektiv kan nævnes følgende: Økonomisk vækst, udviklingen i bil- og benzinpriser, befordringsfradrag, rejsehastighed og kvaliteten af den kollektive trafik.

⁵ Det skal bemærkes, at den økonomiske teori indeholder flere skoler, hvoraf den såkaldte neo-klassiske skole er den dominerende – og den hvis synspunkter dominerer beskrivelsen i dette afsnit.

⁶ Som eksempel kan også nævnes den faste forbindelse over Storebælt, som har betydet stærkt nedsat rejsetid for en række især længere, regionale rejser. Det har medført et ”trafikspring”, dvs. øget trafik som en umiddelbar følge af etableringen af den faste forbindelse.

Det sociologisk perspektiv

Det sociologiske perspektiv behandler transport i en bred sammenhæng, hvori indgår emner som hverdagsliv, livsstil, sociale relationer, organisering af arbejdslivet, tempoforøgelsen i det moderne liv, m.v. Sociologien beskæftiger sig med spørgsmålet om, *hvorfor* befolkningen har stærke præferencer for transport og forbrug af produkter og ydelser som er transportkrævende. Der peges bl.a. på et forhold som hverdagslivets organisering, hvor privat bilkørsel bliver det kit, der får hverdagens forskellige projekter til at hænge sammen, og som sikrer hverdagslivets rytme.

Sociologien sætter dog også spørgsmålstejn ved en rent funktionel tilgang til at forstå trafikvækst, idet en sådan ikke indfanger de betydningsmæssige sider af transportadfærd. Det er således ofte fremført i forbindelse med beskrivelser af trafikvækst, at bilen, og i bredere forstand mobilitet som sådan, indgår i moderne forestillinger om "det gode liv".

Har befolkningen i virkeligheden et stort ønske om mobilitet - eller skyldes det snarere, at hverdagen er tilrettelagt på en sådan måde, at kravet om høj mobilitet for mange er uundgåeligt? Til besvarelsen af dette spørgsmål inddrager det sociologiske perspektiv endvidere aktør-struktur forhold; dvs. spørgsmålet om den individuelle handling i forhold til de strukturer omkring hvilke handlingen træffes og udføres. Det anføres, at individuelle handlinger ofte er "strukturbundne". En familie kan således føle sig presset til at øge sin mobilitet ved at anskaffe en bil, eller bil nummer to. Hermed bidrager denne familie (aktøren) utilsigtet til en yderligere forventning om høj mobilitet (strukturen).

Et sidste træk der her skal nævnes om sociologien er, at den omtales som en videnskab om *det moderne*. Sociologiens klassiske projekt er at fastlægge samfundsmæssige lovmæssigheder til forklaring af, hvad der sikrer den sociale orden. Det er derfor også kendetegnende for de determinanter, der nævnes nedenfor, at spørgsmålet om mobilitet betragtes fra denne synsvinkel.⁷

Af sociologiske determinanter bag trafikvækst kan nævnes følgende: Spørgsmålet om bil ejerskab og social marginalisering, hverdagslivets organisering, bilen som frirum i forhold til hverdagslivets hektiske tempo, oplevelses- og drømmesamfundet og mobilitetens placering i forestillinger om "det gode liv".

Det politisk-institutionelle perspektiv

Det politisk-institutionelle perspektiv fokuserer på forhold som den trafikpolitiske beslutningsproces (deltagere og indflydelseskanaler), de økonomiske interesser der findes med relation til trafikens udvikling samt institutionelle forhold.⁸

Det er således i forskellige studier vist, at både lokalt, nationalt og internationalt søger erhvervsinteresser at påvirke planlægningen af infrastrukturudbygning.

⁷ Bemærk i øvrigt, at der ikke er tale om én dominerende sociologisk tilgang til at forstå transportadfærd, men en række forskellige tilgange. For et overblik over disse henvises til Gudmundsson (2000), der gennemgår det sociologiske perspektiv ud fra følgende fem tilgange: 1) Den aktivitetsbaserede tilgang, 2) livsstil, holdninger og værdier, 3) mobilitet og bilisme, 4) modernitetsteorier og mobilitet (Giddens, m.fl.) og 5) samfundsmæssige fase-teorier og mobilitet.

⁸ Det er ikke muligt at tale om én bestemt politisk-institutionel tilgang til spørgsmålet om trafikvækst. Politologien er en pluralistisk disciplin, hvor der ofte findes konkurrerende forståelser af de samme fænomener. De politisk-institutionelle determinanter, der nævnes i teksten, er derfor næppe udtømmende.

agerer ud fra ideelle motiver, såsom holdninger og opfattelser af "det fælles bedste", eller mere

rborg-casen lægger vægt på.

Vi vil i analysen både se på hvilke determinanter aktørerne lægger vægt på som forklaring på den historiske udvikling og også se på hvilke determinanter, der menes at være af betydning for den fremtidige udvikling.

2.3 Den kvalitative metode

Undersøgelsen baserer sig på den kvalitative metode, som har til formål at gå i dybden med komplekse spørgsmål samt at fortolke og forstå komplicerede problemstillinger. Metoden bruges typisk i forhold til svært målelige fænomener, og der spørges gerne efter forklaringer (hvorfor og med hvilke konsekvenser), snarere end efter konstateringer (hvor meget, hvordan, hvem). Den undersøgte population er ofte lille, og man kan derfor ikke lave statistiske generaliseringer. Til gengæld muliggør den kvalitative metode en høj grad af validitet; dvs. overensstemmelse mellem det man ønsker at måle/afdække, og det man rent faktisk måler/afdækker. Kvalitative data består af ikke-tal størrelser, såsom beskrivelser af historiske forløb, vurderinger af årsags-sammenhænge, motiver og tilkendegivelser af holdninger og følelser.

Undersøgelsens datakilder

Undersøgelsens genstandsfelt er politiske aktører, og de er da også den primære datakilde. Der er således gennemført kvalitative interviews med 13 centrale politiske aktører. De knap 100 hørings svar, som indkom i høringsfasen i foråret 1998, indgår som en supplerende kilde.

En anden væsentlig kilde er de af Sønderjyllands amt foranledigede udredninger i 1992, 1996 og 1999 samt det af amtet udarbejdede debatoplæg fra 1998.

Udover disse datakilder, som bidrager direkte til besvarelsen af problemstillingen, er der anvendt diverse baggrundsmateriale til at beskrive selve beslutningsprocessen såsom referater af møder i Sønderjyllands amtsråd, i Udvalget for Teknik og Miljø samt amtets Økonomiudvalg.

Analyseniveauer

I en undersøgelse som denne spiller forskeren en væsentlig rolle som udvælger og fortolker af data. Det skyldes, at en analyse af udsagn, enten de er personlige eller stammer fra en tekst, skal håndtere, at udsagnene udtrykker en selvforståelse, men at de i mødet med forskeren bæres ind i en analytisk kontekst, som er udenfor tekstens/interviewpersonens rækkevidde. Der består en spænding heri: På den ene side må man forvente en redelig og tilstræbt ”objektiv” gengivelse af de subjektive udsagn, og på den anden side bliver analysen kun relevant, hvis de enkelt udsagn indplaceres i en teoretisk ramme. Denne problematik er blevet håndteret ved at vi i analysen løbende har været opmærksomme på de tre tolkningsniveauer: Selvforståelse, common-sense og det teoretiske niveau (Kvale, 1984: 165f).

Selvforståelsesniveauet udgøres af det enkelte individs eller den enkelte teksts eget udsagn og mening, således som vedkommende/teksten forstår sin viden og holdninger. Analytikerens rolle er at være en loyal referent – og ikke andet. Dette er dog ikke så enkelt al den stund, at analytikerens er nødt til at foretage en selektion i forhold til at indfange de udsagn, som er relevante for analysen.

Det andet niveau er *common-sense niveauet*, hvor interviewerens går ud over interviewpersonens egen selvforståelse. Hvis en person eksempelvis flere gange siger, at ”vi har gentagne gange diskuteret trafikvækstens årsager”, men ikke kan nævne nogle konkrete eksempler på dette og samtidig ikke kan pege på konkrete årsager til trafikvækst, vil en naturlig slutning som forsker være at stille spørgsmålstejn ved udsagnet. Der er altså tale om forskerens egen vurdering og kriteriet er plausibilitet.

Det tredje niveau er *det teoretiske niveau*; dvs. mødet mellem empiriske data og teori. Formålet med dette niveau er at nå en højere forståelse og tolkning af de enkelte udsagn – ud fra den vished, at kvalitative data ikke er selvforklarende. Det er derimod teorien der styrer vores tolkning af data. Den udruster analytikerens med bestemte kriterier for, hvad der er relevant og ikke relevant.

Kriterier for udvælgelse af politiske aktører

Respondenter, der skal levere kvalitative data, udvælges ikke kun ud fra, at de skal være repræsentative i forhold til en population, men også ud fra et informations maksimerings-synspunkt: Hvem har indsigt i forhold til den problemstilling, der søges besvaret? Forud for udvælgelse af respondenter er der således foretaget en identifikation af hvilken type af information, der er brug for, og dette har resulteret i følgende kriterier for valg af interviewpersoner:

Fremtrædende og centralt placerede politiske aktører i den konkrete beslutningsproces. Dette er et gennemgående kriterium, der skyldes ønsket om at afdække holdninger og opfattelser hos netop de indflydelsesrige aktører; dem der kan forventes at gøre en forskel i forhold til det endelige udfald af processen.

Lokalpolitiske aktører. Der indgår væsentlige ikke-lokale aktører i denne proces, men da vi ønsker at afdække lokale opfattelser af en konkret, lokal trafikudvikling, skal respondenterne alle have lokal-regional forankring (dvs. skal være bosiddende i Sønderjyllands Amt). Dette er også et gennemgående kriterium.

Repræsentanter for hver af de tre dominerende forståelsesrammer. Sammensætningen af de interviewede skal afspejle de positioner, der har været i debatten.

rende årsager til trafikvækst. Nogle af aktørerne signalerede, at de eksempelvis fandt det væsentligere at skitsere deres konkrete løsningsstrategi og deres forventninger til fremtiden snarere end at gøre sig kloge på årsager til den trafikvækst, der har fundet sted. Dette udtrykker altså i høj grad aktørernes forståelse af vigtigheden af spørgsmålet om årsager til trafikvækst. Konkret i interviewsituationen betød dette, at interviewererne nogle gange måtte insistere på behandling af bestemte temaer og spørgsmål – hvor den interviewede gerne ville redegøre for andre elementer omkring sagen, som lå vedkommende mere på sinde.

Interviewpersonerne har haft mulighed for at gennemse rapporten

Interviewene blev indledt med at indhente tilladelse til at bruge båndoptager, hvilket alle imødekom, og der blev lovet de interviewede anonymitet hvad angår de enkelte udsagn. Interviewpersonerne blev endvidere spurgt om tilladelse til, at deres navn blev nævnt i en interviewliste. Alle gav tilladelse til dette. Dernæst blev de interviewede orienteret om projektet, og om hvilke emner interviewet ville omhandle. Alle interviews havde en varighed mellem knap 1 til knap 2 timer. Efterfølgende er båndene blevet gennemlyttet flere gange, og der er nedskrevet et fyldigt referat af hvert interview, men ikke en komplet båndudskrift.

For at øge undersøgelsens pålidelighed er et næsten færdigt tekstudkast blevet sendt til de 13 interviewpersoner som har medvirket. De er i et følgebrev blevet bedt om at kontrollere, at deres udsagn er blevet brugt på en rimelig måde, ligesom interviewpersonerne er blevet inviteret til at kommentere på undersøgelsens indhold og konklusioner.

Kommentarerne har ikke givet anledning til væsentlige ændringer i teksten, men har bidraget med nyttige tilføjelser og præciseringer.

2.4 Delkonklusion

Valget af teori og metode er sket med tanke på, at denne undersøgelse har et udpræget empirisk sigte: Vi vil kaste lys over en konkret beslutningsproces – snarere end at teste en bestemt teoris holdbarhed.

Som et middel til at analysere politiske aktørers holdninger til og opfattelser af de opstillede analysespørgsmål har vi introduceret begrebet forståelsesrammer. Dermed kan vi vise dels hvordan aktørerne argumentations- og forståelsesmæssigt grupperer sig, dels kan der gøres nogle forestillinger om spændvidden mellem aktørerne i synet på ikke blot typiske politiske spørgsmål, men også på forhold af tilsyneladende mere faktuel karakter. Vi vil således kunne kaste lys over karakteren af den uenighed, der hersker mellem forståelsesrammerne. Vi forventer, at uenigheden ikke kan afgrænses til blot forskellige opfattelser af valget mellem anlæg af en motorvej eller udbygning af de eksisterende veje, men at den også angår forskellige opfattelser af den trafikale situation. Det interessante spørgsmål for denne undersøgelse er endvidere, om aktørerne endog har forskellige ønsker til beslutningsgrundlaget.

For det andet har vi opstillet en liste af mulige determinanter for trafikvækst, som vi vil bruge til at registrere hvilken forståelse af årsager til trafikvækst der findes indenfor rammerne, og også hvilke forventninger de forskellige aktører har til den fremtidige trafikudvikling i det konkrete område. Dette er relevant, da man må formode, at der er en sammenhæng mellem aktørernes syn på trafikudviklingen og drivkræfterne bag denne, og hvilken løsning de foretrækker (motorvej eller udbygning). Endvidere er det interessant at registrere til hvilken grad der er enighed mellem forståelsesrammerne i synet på de vigtigste determinanter og i forventningerne til den fremtidige trafikudvikling.

De to teoretiske tilgange (forståelsesrammer og determinanter for trafikvækst) supplerer hinanden på følgende måde: Med forståelsesrammerne har vi etableret et værktøj, der gør os i stand til at afdække forskellene mellem forståelsesrammerne på et generelt plan (uenighedens natur). Ved at afdække aktørernes syn på spørgsmålet om trafikvækstens determinanter får vi endvidere en viden på et langt mere konkret niveau omkring substansen af den forskellighed som findes mellem forståelsesrammerne (uenighedens indhold). Dette gør os i stand til sammenfattende at udlede aktørernes ønsker til beslutningsgrundlaget.

Endvidere gennemgås debatoplægget ”Ny og bedre vej til Alssundsområdet” som amtet udsendte i 1998.

Årsagen til, at der udelukkende fokuseres på den afdækning, amtet har produceret er, at amtet er anlægsmyndigheden og dermed forpligtiget til at tilvejebringe beslutningsgrundlaget.

3.1 ”Vejen frem for Alssundsområdet” (1992)

Beslutningsprocessen omkring vejudbygning ved Alssund tog form tilbage i 1992, hvor amtsrådet i samarbejde med berørte kommuner udarbejdede en beskrivelse af de trafikale problemer i Alssund-området. Det skete i form af rapporten ”Vejen frem for Alssundsområdet”, som amtsrådet efterfølgende sendte til Trafikministeriet med anmodning om, at der snarest blev iværksat en løsning på trafikproblemerne. Trafikministeren meldte tilbage, at der med de daværende rammer ikke var mulighed for at udføre større arbejder på de næste år.

Rapporten tog udgangspunkt i Vejdirektoratets daværende prognoser for trafikens afvikling i perioden 1989-2010 med en forventet vækst i person- og lastbiltrafikken på 1,8% årligt. Samtidig blev det nævnt, at trafikvæksten i området de senere år havde været højere, og på den baggrund blev der arbejdet med to scenarier i udredningsarbejdet: 1,8% og 3% stigning om året. Der skete således en overtagelse af de nationale forventninger til trafikudviklingen, men der blev også taget højde for lokale forhold via en opjusteret prognose.

I forordet til en informationsbrochure, som amtet udgav om problemstillingen (Sønderjyllands Amt, 1992), skriver daværende amtsborgmester Kresten Philipsen: ”Det er almindelig kendt og accepteret, at velfungerende infrastruktur er en nødvendig forudsætning for at fastholde og udvikle erhvervslivet i et område”.¹⁰ Denne kobling mellem erhvervsudvikling og infrastruktur understreges af, at der på brochurens bagside er tre replikker fra repræsentanter fra henholdsvis Sønderborg Handelsstandsforening, Danfoss og Sønderjyllands Erhvervsråd. Disse understreger samstemmende behovet for en forbedring af infrastrukturen og giver udtryk for stor bekymring over trafiksituationen. Derudover defineres det trafikale problem som et kapacitetsproblem: At vejene er for små.

¹⁰ Selvom sammenhængen mellem erhvervsliv og infrastruktur her regnes for ”almindelig kendt og accepteret” skal det bemærkes, at ikke alle aktører deler denne opfattelse, hvilket fremgår af afsnit 4.1.

Der spores ingen tilløb til at beskrive problemet i retning af, at trafikken er for intens, og at trafikreducerende tiltag.

Sammenfattende kan det fastslås, at allerede i 1992 blev den aktuelle situation beskrevet som problematisk, og med udsigten til fremtidig trafikvækst blev det understreget, at fravær af handling i form af kapacitetsudvidelse ville få store konsekvenser både trafikalt og for erhvervslivet.

3.2 ”Trafikproblemerne i Alssund området” (1996)

På baggrund af 1992-rapporten henvendte amtet sig igen i maj 1993 til Trafikministeriet med anmodning om en analyse af muligheden for en udbygning af vejnettet ved Sønderborg. Anmodningen blev afslået, men det stoppede imidlertid ikke amtets forberedelser, idet der i august 1993 blev iværksat en yderligere analyse af strækningerne Nordborg og Sønderborg-motorvej E45. Undersøgelsen blev afrapporteret i 1996 med rapporten ”Trafikproblemerne i Alssund området. Forslag til løsninger”.

I modsætning til 1992-udredningen er der en detaljeret gennemgang af de forskellige s-ningsalternativer. Fire alternativer vurderedes: Tre muligheder for en ny vejforbindelse og udbygning af de eksisterende veje. Rapporten fastslog, at der ikke var nogen entydig konklusion m.h.t. valg af alternativ.

Hvad angår trafikprognoser anvendte rapporten Trafikministeriets forventninger angående bemærkedes, at Trafikministeriet forventede en stigning på landsplan i biltrafikken i perioden 1990 – 2010 på 50%. Det berøres ikke, om de nationale prognoser er dækkende for området, men det bemærkes dog, at trafikudviklingen på landevej 319 (Åbenrå-Sønderborg) har fulgt udviklingen på landsplan, medens trafikken på landevej 316 (Kruså-Sønderborg) er steget markant mere end gennemsnittet.

Argumentationsmæssigt er der store ligheder med den tidligere rapport. For det første er der også her en reference til erhvervslivets ønsker i form af bemærkningen om at: ”En forbedring af de overordnede veje er en forudsætning for at fastholde og fremme det nuværende erhvervsliv i området. Dette synspunkt høres stadig kraftigere fra erhvervsledere og kommunalpolitikere i området” (Sønderjyllands Amt, 1996: 3).

For det andet er der en henvisning til selve den trafikale situation: ”Den kraftige trafikstigning de sidste 15 år har betydet, at vejene er overbelastede. Den forventede stigning i trafikken vil forøge problemerne” (Sønderjyllands Amt, 1996: 3).

Rapporten fra 1996 indeholder således en konkretisering af de forskellige alternativer. Overordnet set er der ingen forskelle i forhold til udredningsarbejdet fra 1992 hvad angår beskrivelsen af problemstillingen og den fraværende beskrivelse af, hvad der har Sønderborg-området, ligesom der er lighed hvad angår anvendelse af trafikprognoserne.

3.3 ”Forprojekteringen” (1999)

I juni 1998 besluttede amtsrådet at få gennemført en forprojektering af tre løsningsmuligheder: I, Y og E-løsningerne (se skitsen i indledningskapitlet). Denne forprojektering blev gennemført på amtets initiativ og lå som nævnt ud over, hvad der er lovkrav om.

sning.¹¹

Forundersøgelsen viser, at ingen af løsningerne er samfundsøkonomisk rentable i forhold til standardværdier herfor. Sammenlignes de enkelte løsninger, vil den mest rentable. Det skyldes primært, at den bidrager til en markant uheldsreduktion.

Den mindste besparelse i rejsetid opnås ved E-løsningen (ca. 2%). Y-løsningen giver en besparelse på 3% og I-løsningerne cirka 4%.

Uanset hvilken løsning der vælges, forventes den at medføre yderligere trafik. forventes at forøge trafikarbejdet med ca. 2%, Y-løsningen med ca. 1%, medens E-løsningen forventes at medføre 0,2% øget trafikarbejde.

Også de miljømæssige aspekter blev afdækket i forprojekteringen. I- og Y-løsningerne vil medføre noget større natur- og miljømæssige påvirkninger end E-løsningen. Det samme gør sig gældende for barriereeffekt og oplevet risiko. Der er i forundersøgelsen foretaget en kvantificering af disse forhold, og det viser sig, at E-løsningen vil medføre en reduktion med 14% hvorimod I- og Y-løsningerne ikke viser fremskridt i forhold til den eksisterende situation.

Som det ses, er der i forundersøgelsen tale om en vurdering af en række faktorer, som ikke umiddelbart er sammenlignelige, og hvor ingen af de forskellige løsninger viser sig at være overlegne på alle parametre. I en samlet vurdering er det dog undersøgelsens konklusion at: "På det foreliggende grundlag og ud fra en samlet samfundsøkonomisk og miljømæssig vurdering skal det sammenfattende anføres, at Løsning E-1 vil være den bedste udbygningsløsning" (Sønderjyllands Amt, 1999:12).

¹¹ Priserne er excl. moms og i juni 1999 prisniveau.

Forprojekterings behandling af spørgsmålet om trafikvækst

I forprojekteringen er trafikudviklingen i år 2010 blev estimeret, og resultatet er blevet sammenholdt med vejenes kapacitet med henblik på en beskrivelse af hvilken trafikintensitet og dermed serviceniveau, som kan forventes. Beregningerne af trafikintensiteten på vejnettet i 2010 bygger på værdier fra den såkaldte Landstrafikmodel.¹² I rapporten oplyses det i øvrigt, at denne overtagelse af standardværdier kan være behæftet med fejl (Sønderjyllands Amt 1999, bilag 9:1).

Ligesom i de øvrige undersøgelser sker der således en applicering af generelle trafikprognoser på området. Det analyseres ikke, om der findes omstændigheder i området, som enten tenderer mod at øge eller reducere trafikudviklingen i forhold til landsgennemsnittet. Der sker ikke en eksplicit problemkonstruktion, men idet rapporten beskæftiger sig med kapacitetsudvidelser er konstruktionen implicit. Af samme grund er der heller ikke behov for argumenter for kapacitetsudvidelsen. Årsagerne til den hidtidige trafikvækst behandles heller ikke.

En lokalbaseret trafikprognose blev overvejet

Afslutningsvis skal det bemærkes, at amtets teknikere i 1997 forud for og som et input til forprojekteringen overvejede at igangsætte et projekt omkring udvikling af en lokalbaseret trafikprognose. Denne prognose skulle bygge på forventninger hos virksomhederne og kommunerne omkring erhvervsudvikling, m.v. I samråd med kommunerne besluttede man dog at afstå fra dette. Årsagen til dette var de store praktiske vanskeligheder med overhovedet at indhente de nødvendige oplysninger samt validiteten af disse.¹³

3.4 ”Ny og bedre vej til Alssundområdet” (1998)

Sønderjyllands Amt udsendte i februar 1998 debatoplægget ”Ny og bedre vej til Alssundområdet”, hvormed man inviterede befolkningen til at give udtryk for deres holdning til spørgsmålet om forbedring af vejene i området.¹⁴ Idet der er tale om et folkeligt debatoplæg, er det en anden type materiale end de tre udredninger, men det er i denne sammenhæng ikke mindre relevant - tværtimod. Man må nemlig forvente, at materialet er omhyggeligt tilpasset, så det udtrykker amtets forståelse af denne problematik.

I oplægget oplyses det, at trafikken på landevej 316 og 319 er steget med henholdsvis 25% og 40% over en otteårig periode, hvilket leder til følgende sammenfatning omkring den trafikale situation: ”Køkkørsel hører således til dagens orden på de to landeveje.

¹² Forud for fremskrivningen af trafikarbejdet havde Sønderjyllands Amt gennemført bl.a. to stop-go interviewundersøgelser med bilister på de relevante vejstrækninger for at have et præcist billede af de eksisterende trafikvaner.

¹³ Interview med afdelingsingeniør, Bent Johnsen, Sønderjyllands amt.

¹⁴ Udsendelsen af oplægget blev efterfulgt af tre debatmøder med i alt mere end 1000 deltagere. Borgere og organisationer blev samtidig inviteret til at sende skriftlige svar, hvilket resulterede i knap 100 svar. Denne proces blev afsluttet i januar 1999, hvor amtet udsendte en ny pjece kaldet ”Ny og bedre vej til Alssundområdet – hvad kom der ud af idéfasen?”. Den indeholder en opsummering af den folkelige debat, og den beskriver de forskellige alternativer.

For erhvervslivet betyder det usikkerhed mht. både vare- og persontransport. Hvis trafikken – hvad alle prognoser peger på – fortsætter med at stige et par procent om året, vil situationen snart være kritisk. Amtet er altså nødt til at reagere”.

Der er grund til at dvæle ved ovenstående beskrivelse, idet formuleringen udgør en markant problemkonstruktion. For det første beskrives den øjeblikkelige situation som problematisk (køkkørsel), hvilket for det andet bliver desto mere alvorligt i sammenkædningen med fremtidsperspektivet – at væksten vil fortsætte. Sammenkædningen mellem nutid og fremtid er for det tredje konstrueret med en reference til en ikke nærmere beskrevet - men alligevel næsten autoritativ - viden i form af formuleringen: ”hvad alle prognoser peger på”. Debatoplægget synes således at tage fremtidig trafikvækst for givet. Denne omstændighed - i kombination med de allerede i dag belastede veje - gør det nærmest objektiv set nødvendigt for amtet at handle dersom amtets målsætninger for serviceniveau for vejnettet skal overholdes, jf. formuleringen: ”Amtet er altså nødt til at reagere”.

For en beskrivelse af serviceniveau for vejnettet henvises til nedenstående tekstboks.

Tekstboks 3.1 Amtets målsætninger for serviceniveau for vejnettet

Serviceniveau beskrives ved hjælp af bogstaverne A – F, hvor:

- A: Jævn og uhindret kørsel med uhindrede overhalingsmuligheder
- B: Forholdsvis jævn kørsel med mulighed for overhaling
- C: Varierende kørsel med begrænset mulighed for overhaling
- D: Stærk varierende kørsel, ujævn kørsel med ringe mulighed for overhaling
- E: Langsom kørsel med standsninger. Næsten ingen mulighed for overhaling. Trafikken tæt på vejens kapacitet
- F: Kapacitetsgrænsen er overskredet, og trafikafdelingen sker med lav hastighed og hyppige sammenbrud.

Amtets målsætning:

I amtets budget 2000 er der under målområdet ”Fremkommelighed” anført følgende mål: At vejnettet til stadighed udgør grundlaget for, at transport af såvel personer som gods kan foregå på en tilfredsstillende måde og uden væsentlig ventetid, under hensyntagen til regionplanens overordnede målsætninger om en bæredygtig udvikling. Vejnettet skal tilgodese erhvervslivet og understøtte regionplanens bymønstre. Som et af delmålene er anført: ”Udenfor byer skal serviceniveauet være tilfredsstillende, betegnet ved serviceniveau C eller bedre”

Idet debatoplægget ikke rejser spørgsmålet, om der kunne være brug for tiltag fremfor eller som supplement til den planlagte kapacitetsudvidelse, er årsagen til problemerne tilsyneladende klar: Vejenes kapacitet er for ringe.

Argumentationen for kapacitetsudvidelser er baseret på trængselsspørgsmålet samt på erhvervsinteresser. Det sidste understreges af, at oplægget oplyser, at Sønderborg og Alsund-området har den største erhvervsconcentration i Sønderjylland. Der henvises til, at en undersøgelse viser, at erhvervslivet muligheder og udvikling hæmmes af utilstrækkelige vejforbindelser. Teksten fortsætter: ”Såvel erhvervsledere som kommunalpolitikere har ofte anført, at en forbedring af vejene er en forudsætning for at fastholde og fremme erhvervslivet i området. Amtsrådet er af samme opfattelse...” Sønderjyllands Amt, 1998:2).

Der er altså tale om den samme argumentation som i udredningerne. Det er nærliggende at se denne sammenkædning af infrastruktur og erhvervsudvikling som udtryk for en erkendelse af et dobbeltsidet forhold: At en gunstig erhvervsudvikling bidrager til øget trafik og omvendt at god infrastruktur er en betingelse for fortsat gunstig udvikling af erhvervslivet i Allsundområdet.

Det skal endelig bemærkes, at debatoplægget ikke indeholder et afsnit, der forklarer, hvilke årsager der er til den øgede trafik på de relevante landeveje, herunder hvorfor der har været en forskellig trafikvækst på de to landeveje 316 og 319. Oplægget indeholder ikke en stillingtagen til gyldigheden af den generelle forventning om trafikvækst, eller hvorvidt det er rimeligt at applicere denne forventning på trafikken i Sønderborg-området.

3.5 Delkonklusion

Dette kapitel har redegjort for, hvordan spørgsmålet om trafikvækst er blevet præsenteret i de undersøgelser, som Sønderjyllands amt har iværksat gennem 1990'erne. Der er en stor grad af stabilitet i argumentationen og i perceptionen af problemet, jf. nedenstående tabel.

Tabel 3.1 Amtets argumentation omkring den trafikale situation

	1992	1996	1998	1999
Vurdering af Trafikvækst	Baseret på generelle prognoser + lokal opjustering	Baseret på generelle prognoser	Baseret på generelle prognoser	Baseret på generelle prognoser
Argumentation for kapacitetsudvidelse	Erhvervsinteresser Trængsel Trafikken vil vokse	Erhvervsinteresser Trængsel Trafikken vil vokse	Erhvervsinteresser Trængsel Trafikken vil vokse	Ingen, men rapporten analyserer kapacitetsudvidelser
Årsager til den hidtidige trafikvækst	Beskrives ikke	Beskrives ikke	Beskrives ikke	Beskrives ikke

I ingen af undersøgelserne foretages der en nærmere analyse af, hvorfor trafikken er stigende i området, ligesom der stort set ikke foretages afdækninger af, om der er nogle særlige præmisser i området, som kunne betyde at områdets trafikudvikling vil være anderledes end andre steder. Gennemgangen har vist, at man overtager de generelle forventninger til trafikudviklingen og anvender disse som et argument for vejudbygningen. Der var dog forud for planlægningen af forprojekteringen overvejelser om at udarbejde en lokalt baseret trafikprognose.

Det har også været et gennemgående træk, at trafiksituationen på ethvert tidspunkt er blevet beskrevet som problematisk - og med udsigt til en yderligere forværring qua forventningen om trafikvækst. Det træk er særlig tilfældet med 1992- og 1996 undersøgelsen samt debatoplægget fra 1998. Det kan også bemærkes, at der i Sønderjyllands Amts materiale sker en tæt kobling mellem erhvervslivets ønsker og behov og vejudbygning.

Vi kommer således til den måske lidt paradoksale konklusion, at spørgsmålet om trafikvækst på den ene side er af yderste vigtighed i processen som argumentation for vejudbygning, men på den anden side er der ikke en analyse eller problematisering af, hvad der har ksten.

Idet trafikvæksten tages for givet, og problemet konsekvent konstrueres som værende for ringe kapacitet (og ikke for mange biler), bliver disse spørgsmål ikke sat til debat. Debatten begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt kapacitetsudvidelsen skal ske via en motorvej eller via udvidelse af de eksisterende veje, samt debat om den konkrete linjeføring af vejene.

Uanset om de politiske aktører er enige med amtet eller ej, er amtets redegørelser noget, de er nødt til at forholde sig til. Da amtets redegørelser tydeligt lægger op til kapacitetsudvidelser må man forvente, at aktører, der deler dette ønske, vil afholde sig fra at bringe grundlaget for anbefalingen til debat. De aktører, der ikke deler amtets opfattelse, vil modsat have en interesse i at udfordre amtets antagelser og argumenter. Vi kan altså forvente
ager til trafikvækst overhovedet skal debatteres.

4 Aktørernes opfattelse af de trafikale præmisser

Efter i det foregående kapitel at have etableret en forståelse af, hvordan Sønderjyllands Amt på det generelle plan har behandlet spørgsmålet om trafikvækst, er formålet med dette kapitel at undersøge, hvad der er aktørernes syn på de trafikale præmisser. Som tidligere nævnt dækker dette over tre ting:

- Hvad er de politiske aktørers opfattelse af den aktuelle trafiksituation?
- Hvilken opfattelse af trafikvækstens determinanter har de politiske aktører?
- Hvilke forventninger har de til den fremtidige trafikvækst?

Før gennemgangen er der grund til nok engang at understrege karakteren af de spørgsmål, der er blevet stillet. Aktørerne er ikke blevet spurgt om, hvordan de kunne ønske sig, at virkeligheden så ud. Der er udtrykkelig blevet spurgt til aktørernes tilstræbt objektive svar på spørgsmålene. På den måde bliver det muligt at undersøge graden af enighed mellem aktørerne i synet på de trafikale præmisser.

Kapitlet indledes med en præcisering af de dominerende forståelsesrammer, der optræder i forbindelse med beslutningsprocessen.

4.1 Gruppering af aktørerne i forståelsesrammer

Efter den indledende dataindsamling kunne det konstateres, at langt de fleste af de centrale aktører grupperer sig omkring tre principielt forskellige tilgange til spørgsmålet om vejudbygning. Der er derfor identificeret tre dominerende forståelsesrammer:

- En vækstorienteret forståelsesramme.
- En miljøorienteret forståelsesramme.
- En økonomiorienteret forståelsesramme.

betoner betydningen af effektiv infrastruktur for erhvervsudviklingen i Sønderborg- og Alsområdet. Man opfatter en motorvejsløsning som den mest fremtidssikrede løsning rent trafikalt, fordi den har en restkapacitet, som gør den i stand til at opsuge en fremtidig trafikvækst. Samtidig – og for nogle aktører måske det primære – lægges der vægt på at en motorvej vil bidrage til en gunstig erhvervsudvikling i form af bedre fremkommelighed for eksisterende virksomheder (varer og arbejdskraft) samt bidrage til at tiltrække nye virksomheder. Herom siger en aktør fra erhvervslivet: ”Vi er af den helt klare opfattelse, at en motorvejsløsning er den bedste løsning, og vi er af den helt klare opfattelse, at den vil trække trafik op, og vi er af den klare opfattelse, at den vil trække erhvervsliv hertil”. En anden erhvervsmand siger uddybende: ”Du får jo ingen industri hertil fordi du har en god vej, selvfølgelig gør du ikke det, der skal stadig være initiativ og så videre, men der er ingen der flytter hened, hvis ikke logistikken er i orden”.

Vækstrammens opfattelse er således, at en motorvej er en nødvendig, men ikke nødvendigvis tilstrækkelig betingelse for en fortsat gunstig erhvervsudvikling i området. Flere aktører har stærkt understreget, at der empirisk set kan konstateres en sammenhæng. En

Lobbygruppen i Sønderborg som er en bredt sammensat gruppe med repræsentanter fra erhvervslivet, fremtrædende lokale politikere og embedsmænd, arbejdsgiverorganisationer, m.fl. Lobbygruppen fremhæves igen og igen som en indflydelsesrig aktør. Selv lægger Lobbygruppen ikke skjul på, at den foreløbig, med udsigt til en motorvejsløsning, har opnået en høj grad af målopfyldelse.¹⁵

¹⁵ Lobbygruppen har rod i et erhvervsudviklingsprogram, som de lokale kommuner omkring midten af 90'erne tog initiativ til, og som havde deltagelse af en række lokale aktører, heriblandt arbejdsmarkedets parter. Et af de emner, der blev udvalgt som et fokusområde, var infrastruktur, hvortil der blev nedsat en arbejdsgruppe under formandskab af en repræsentant for Dansk Arbejdsgiverforening. Arbejdsgruppen kendes i dag under navnet "Lobbygruppen". Den aktuelle medlemskreds tæller fire borgmestere (Nordborg, Gråsten, Sundeved og Sønderborg kommuner) en tidligere lokalredaktør for Danfoss, en repræsentant for Landsorganisation i Danmark (LO), den nuværende tekniske direktør i Sønderborg kommune, den tidligere tekniske direktør i Sønderborg kommune, en repræsentant for Center for Erhvervsudvikling i Sønderborg-området, samt en repræsentant for Dansk Arbejdsgiverforening. Gruppen mødes typisk tre-fire gange om året. Gruppen har haft møder med amtsrådspolitikere, møder med lokale folke-

En række indlæg fra befolkningen i høringsrunden.
Partiet De Grønne.

- Der er endvidere medlemmer af amtsrådet, der i høj udstrækning deler opfattelse med denne forståelsesramme.

Økonomirammen

I Økonomirammen lægges vægt på vejudbygningens samfundsøkonomiske rentabilitet. Det betyder at man, bl.a. med henvisning til forprojekteringen, er stærkt bekymret for motorvejsløsningens rentabilitet – ”det her kan blive uhyggelig farligt for amtets økonomi”, som det udtrykkes. Man foretrækker en trinvis forbedring af det eksisterende vejnet med henblik på at afhjælpe kapacitetsproblemer og at mindske antallet af uheld.

tingspolitikere, haft foretræde for Folketingets trafikudvalg, har skrevet til samtlige folketingsmedlemmer, har haft kontakt til trafikministre, har tilskyndet lokale erhvervsvirksomheder til at udtale sig i sagen, og har stillet sig til rådighed for medierne med henblik på at ”skubbe på”, som det udtrykkes. Gruppen har vedholdende forsøgt at repræsentere et Sønderborg- og Als synspunkt i forhold til amt srådet.

vnes:

- Opfattelsen af at der reelt *ikke findes et kapacitetsproblem* af det omfang, som det gøres til, og at der dermed overhovedet ikke er belæg for at definere problemstillingen som et kapacitetsproblem. En sådan forståelse kan findes i en del af de skriftlige høringssvar fra borgerne.
Opfattelsen af at kapacitetsproblemet skal søges løst via *trafikreducerende foranstaltninger*, eksempelvis via udbygning af den kollektive trafik snarere end udvidelse af vejkapacitet til overvejende privatkørsel. Som eksempel kan nævnes, at der i idéfasen blev foreslået anlæg af en skinnebus-forbindelse mellem Sønderborg og Åbenrå.
- Opfattelsen af at Sønderborg- og *skal kobles direkte på det overordnede motorvejsnet* via anlæg af en motorvej fra Odense over Als til Flensborg (som alternativ til en eventuel Femern Bælt forbindelse). Dette forslag blev også fremført i idéfasen.

Med ovenstående reservation in mente – at vi altså analyserer de vindende forståelser fremfor alle forståelserne - er der imidlertid fornuft i at afgrænse beskrivelsen til de skitserede løsningsforståelser. Det er nu engang omkring disse, at det politiske slag står, og det er indenfor disse rammer, at vi finder en række fremtrædende politiske aktører. Det kunne være relevant – men ligger udover denne analyses ærinde – at undersøge den selektion af idéer og løsninger, som har fundet sted på et tidligere tidspunkt i beslutningsprocessen, og som har medført, at der nu kun er to forskellige varianter af en kapacitetsudvidelsesstrategi at forholde sig til.

e-
tøjer. Trafikafviklingen sker i et tempo, der mest af alt minder om bykørsel. Og prognoserne lover, at der bliver værre endnu” (Sønderjyllands Amt, 1992:8).

har en noget andet problemforståelse. Her nævnes det typisk, at der er bestemte problemområder på vejnettet (ikke hele vejnettet) og bestemte problemtidspunkter (og dermed også lange perioder uden problemer). Samlet anses det for overdrevent at betragte strækningerne over én kam som problematiske jf. denne formulering: ”Alle vejforbindelserne er af god standard, selv om der på visse dele af vejnettet kan opstå køproblemer” [...] ”De problemer der er på de eksisterende veje, opleves hovedsageligt i myldretiden” (Danmarks Naturfredningsforening, uden årstal).

Inden for *Økonomirammen* varierer opfattelsen, men med en tendens til at se problemet som noget overdrevent af motorvejsstilhængerne. Forespurgt om trafiksituationen på de p - gældende landeveje drager en amtsrådspolitiker en sammenligning til andre steder i landet og siger om den lokale situation: ”Det er jo relativt. Hvis du sammenligner med Københavnsområdet eller andre trafikale knudepunkter, så er problemet slet ikke i den størrelsesorden. Men selvfølgelig er der problemer.... men det er altså en halv time om formiddagen og en halv time om eftermiddagen”.

Der er således et spænd af opfattelser gående fra, at situationen allerede nu er meget problematisk til en opfattelse af, at problemerne er af mindre omfang. Vækstrammen betoner det store kapacitetsproblem (hvilket logisk leder frem mod en motorvejsløsning), hvorimod problemet ifølge Miljø- og Økonomirammerne er af et mindre omfang (hvilket peger mod en trinvis udbygning af vejene). Dette er helt i overensstemmelse med den i teorikapitlet opstillede forventning om, at der blandt aktørerne ikke vil være en fælles virkelighedsforståelse. Nedenstående *Tekstboks 4.1* gengiver en række forskellige beskrivelser af den samme vejstrækning. Beskrivelserne er givet af de interviewede aktører.

og velstandsstigning i husholdningerne som en årsag til en øget persontransport. Specielt er der blevet peget på at stadig flere husstande går fra at have én til to biler. Til gengæld er der noget divergerende opfattelser af, hvor meget ekstra trafik dette reelt vil generere. Miljørammen peger på, at da erhvervsfrekvensen i området allerede er meget stor, vil effekten være begrænset. Indenfor Vækstrammen er opfattelsen modsat, at den økonomiske udvikling fortsat vil øge trafikarbejdet, begrundet i at der ikke er en mætning hverken i forbruget af persontrafik eller i bilejerskab. Man peger på lande som Tyskland og USA som eksempler på at, der er langt til et mætningspunkt er n et.

Den økonomisk vækst har også en trafikgenererende effekt via godstransporten, og her er det en udbredt opfattelse, at netop intensiteten på vejstrækningen mellem Sønderborg og motorvejen er en slags indikator for, hvor godt det går for erhvervslivet i området og på Als. Alle aktører lægger meget stor vægt på denne faktor, idet man henviser til, at man lokalt og regionalt har formået at skabe en gunstig erhvervsudvikling. Denne holdning er eksempelvis udtrykt på følgende måde af en gruppe privatpersoner i et indlæg i høringsfasen: "I Sønderborg og på Als er der fuld fart på erhvervsudviklingen, med stadig større trafik på tilkørselsvejene til følge". Til gengæld er der uenighed om, hvorvidt det også vil være sådan i fremtiden. Indenfor Miljø- og Økonomirammerne peges på at der fremover vil være en tendens til et kvalitativt andet indhold i industriproduktionen og i rammerne for denne (for uddybning se afsnit 4.4).

Bil- og benzinpriser er ikke blevet fremhævet så ofte som en vigtig årsag i forhold til persontrafikomfanget. En del aktører synes således ikke umiddelbart at tillægge dette en væsentlig betydning – hverken for den fortidige eller den fremtidige trafikudvikling, om end det dog er blevet bemærket, at stigende benzinpriser kan bidrage til at underminere rationalet for en markant udvidelse af vejkapaciteten. Man skal dog næppe drage vidtgående konklusioner af denne observation, idet svarene kan være en afspejling af, at aktørerne ikke forventer drastiske ændringer i disse priser. Hertil kommer at der er aktører, som har understreget, at billig godstransport har muliggjort specialisering af produktionen og brug af nye logistik-principper – som så igen har været trafikgenererende.

Aktørerne i Miljørammen har kritisk henvist til *befordringsfradraget* som en determinant. Endvidere har flere aktører været inde på, at de lave huspriser i landområder kan påvirke trafikomfanget, idet de gør det attraktivt at bosætte sig langt fra sin arbejdsplads. I en sådan vurdering indgår de totale kørselsomkostninger inklusiv befordringsfradraget.

Dette peger frem mod en dobbelthet, nemlig at det måske kan være planlægge erhvervslokaliseringen op af de store færdselsårer, men at man dermed også kan medvirke til at andre geografiske områder marginaliseres i forhold til en erhvervsudvikling, hvilket kan betyde at huspriserne falder til et niveau, hvor det bliver tillokkende at flytte ud i disse områder mod til gengæld at acceptere en omfattende pendling.

Betydning af *rejsehastighed (generaliserede rejseomkostninger)* er blevet fremhævet af repræsentanter for Vækstrammen – dog ikke som en forklaring på den trafikvækst der har fundet sted, men som et argument for at bygge motorvejen. Ifølge disse aktører har der fundet en trafikvækst sted på trods af trafikforholdene, ikke på grund af dem. Hermed menes, at de eksisterende strækninger er af en middelmådig kvalitet, og at de er relativt dårligere end sammenlignelige strækninger, hvilket altså svarer til at de generaliserede rejseomkostninger ved at benytte disse strækninger er forholdsvis høje. Rejsehastighedsdeterminanten er der således ikke blevet lagt vægt på, når aktørerne har skulle forklare årsagerne til den trafikvækst, der har fundet sted. Miljørammen ser derimod med bekymring på, at anlæg af en motorvej vil bidrage til at generere yderligere trafik i fremtiden, jf. vurderingen fra forprojekteringen omkring dette.

Kvaliteten af alternative transportformer tildeles nogen betydning i alle forståelsesrammer. Miljørammen betragter den kollektive trafik som af en sådan ringe kvalitet at det har bidraget til øget privat bilkørsel; et synspunkt der ikke genfindes i Vækstrammen, hvor opfattelsen er at kollektiv trafik generelt ikke kan være et alternativ, fordi befolkningen foretrækker den private kørsel. Derimod beskriver Vækstrammen, at for ringe kapacitet og ufleksibilitet for godstransport via søfart og tog har bidraget til øget godstransport på vej.

Vurdering af determinanter i det sociologiske perspektiv

Indledningsvis skal bemærkes at de sociologiske determinanter kan være ”svære at få øje på” i den forstand, at de omhandler komplicerede spørgsmål om transport i forhold til hverdags- og samfundsmæssige forhold. I interviewsituationen er dette blevet imødegået ved at stille spørgsmål om respondentens opfattelse af mobilitet og trafik i en bredere forstand for at få et billede af respondentens syn på betydningsaspekterne ved transport.

Bilejerskab og marginalisering er ikke ofte blevet fremhævet som en vigtig determinant. Det samme gælder for *hverdagslivets organisering*. Dog skal man ikke konkludere for vidtgående. De manglende direkte tilkendegivelser behøver ikke skyldes, at respondenterne ikke tillægger dette forhold betydning – men snarere at det for respondenterne er noget nær en selvfølgelighed – at naturligvis er bilen hverdagens kit. Der er således flere repræsentanter for Vækstrammen som spontant har tilkendegivet at uden en bil i hverdagen ”ville det da ikke være muligt at få det hele til at hænge sammen”.

Indenfor Vækst-og Økonomirammerne synes der at være en klar opfattelse af, at bilen som transportmiddel har nogle overlegne egenskaber, og at trafikvækst derfor også har at gøre med at individerne gerne benytter bilen. Dette gælder i forhold til *bilen som et frirum* i en i øvrigt hektisk hverdag, og ligeledes at bilen muliggør realisering af en basal køreglæde, eksempelvis udtrykt på denne måde af en aktør som holdningsmæssigt er i overensstemmelse med Økonomirammen: ”Vi elsker jo alle at køre bil”.

Hertil kommer, at bilen derudover realiserer muligheden for et spændende og afvekslende liv – en opfattelse som er i tråd med determinanten

En repræsentant for Vækstrammen taler med henvisning til Storebæltsbroen om at man nu som sønderjyde ”tager til København for at gå i teateret om aftenen”. Fra miljø- og økonomirammerne har man – i nogle tilfælde med en vis ironisk distance - hentydet til bilen som statussymbol og brugt ord som ”chauffør-kultur” og ”legesyge voksne” til at karakterisere hvordan bilkørsel og mobilitet indgår i vores forestillinger om *det gode liv*.

Sammenfattende er det indtrykket, at aktørerne lægger nogen betydning i de sociologiske determinanter, særligt Vækstrammen.

Både Miljø- og Økonomirammerne har fremhævet en determinant som ikke er medtaget i den teoretiske oversigt, nemlig betydning af *individualistiske værdier*. Argumentet er, at den private persontrafik er – privat. Den er derfor i tråd med individualistiske værdier, og væksten i privat persontrafik gennem de sidste to årtier ses som en afspejling af sådanne mninger.

En anden ny, sociologisk determinant, som er blevet fremhævet, er *mellem arbejdstager og arbejdsplads*, hvorved forstås at i takt med at færre og færre forventer at have en livsstilling i et firma, men tværtimod planlægger deres tilværelse ud fra en forventning om at have hyppige skift af arbejdsplads, bliver det mindre relevant at flytte nær på sin arbejdsplads – for hvem vil bryde op med sin familie, hvis man reelt kun forventer at være få år på en ny arbejdsplads. I sådan en situation kan det derfor anses for bedre for en familie at blive boende og så acceptere pendling til arbejdspladsen.

Vurderinger af determinanter i det politisk-institutionelle perspektiv

Grundtanken bag dette perspektiv er, at trafikvæksten også er et politisk fænomen, og at trafikomfanget er bestemt af interesser og institutionelle indretninger indenfor det politisk-administrative system. At spørge til betydningen af det politisk-institutionelle perspektiv er at spørge de politiske aktører om de påvirker samfundsudviklingen – om deres beslutninger gør en forskel. De fleste politiske aktører har været noget tøvende med at erkende en direkte sammenhæng mellem politiske beslutninger og trafikomfang. Omvendt har aktørerne stærkt betonet, at politiske beslutninger påvirker nogle bestemte forhold ved den samfundsmæssige udvikling, som så igen påvirker trafikvæksten – altså er der tale om en indirekte sammenhæng. Særligt indenfor Vækstrammen er der en tiltro til, at man kan skabe udviklingen og dermed via intentionelle beslutninger påvirke områdets udvikling (og omfanget af trafikarbejde).

Indretningen af det demokratiske system med bestemte *valgperioder* er ikke noget, der lægges vægt på, selvom det for repræsentanter for Vækstrammen er vigtigt at forbedre de efter deres opfattelse for dårlige trafikale forhold for privatbilisterne. Samlet set kan man dog ikke sige at denne determinant er blevet tillagt betydning i forhold til at forstå den trafikvækst der har fundet sted.

Der forholder sig anderledes med determinanten *ønske om økonomisk vækst*, som kommer ind som en betydende determinanter for alle forståelsesrammer. Opfattelsen er at det for de politiske aktører er overmåde vigtigt at styrke tiltag, der fremmer den økonomiske vækst i lokalområdet og i amtet. Aktørerne er helt på det rene med, at dette reelt er ensbetydende med også at bidrage til et øget trafikarbejde. Et amtrådsmedlem, der holdningsmæssigt kan indplaceres i Økonomirammen, beskriver den lydhørhed som det politiske og administrative system har i forhold til at generere vækst og siger at: ”Arbejdspladser og vækst i økonomien er altså alfa og omega for et amt [...] den der med at forkæle væksten, den står sgu

genhed hos de politiske aktører i Sønderjylland. Der gives fra flere sider udtryk for at det øgede samarbejde fremover nok vil bidrage til et øget trafikarbejde – hvilket i denne sammenhæng betragtes som positivt, fordi det er udtryk for et øget samkvem. Der er tale om en drivkraft forbundet med *EU og internationalisering*,

Vurdering af determinanter i det rumlige perspektiv

Det er i udpræget grad Miljørammen der lægger vægt på dette perspektiv. Flere af de determinanter, som er indeholdt i det rumlige perspektiv, fremhæves således som væsentlige, og her med en specifik lokal forklaring på disse.

for placering af industrivirksomheder understreges i særlig grad af Miljørammen – med en henvisning til den store erhvervsconcentration på (den nordlige del af) Als. Men det er samtidig ret tydeligt at spørgsmålet om det betimelige i denne erhvervslokalisering kun ganske forsigtigt gøres til et emne i den lokale debat. Snarere er der en konstatering af at Als har formået at udvikle et succesrigt erhvervsliv – hvilket man tydeligvis i særligt Vækstrammen er tilfreds med – og så betragtes det som noget sekundært at dette som en afledt effekt har genereret yderligere trafik. Indenfor Vækstrammen er der nærmest bestyrelse ved tanken om en mere restriktiv fysisk planlægning, idet dette anses i

ier.

I høringsfasen var der enkelte indlæg som forholdt sig kritisk til amtets *g-*
ning; særlig blev der stillet spørgsmålstejn ved det fornuftige i at lade industriudviklingen foregå på Als, og der blev efterlyst en mere aktiv trafikplanlægning fra amtets side udtrykt eksempelvis på denne måde: ”I samarbejde med Alssundområdet skulle amtet for længst have sørget for at få trafikken reduceret, specielt i perioder med spidsbelastning”.

Miljørammen forholder sig kritisk til særlig Sønderborg Kommunes iver efter at blive et handelscenter, der lokker med *indkøbscentre og parkeringsmuligheder*. Konkret peger man på en nylig opførelse af storcenteret ATZ som en konkret årsag til trafikvækst på strækningen til Sønderborg, jf. en aktør, der udtaler:

Den økonomiske vækst' indflydelse på det samlede trafikarbejde.

De politiske beslutningstageres ønske om at tilrettelægge en politik der fremmer økonomisk vækst, hvilket som afledt effekt leder til et øget trafikarbejde.

Erhvervsinteressernes indflydelse på udformning af trafikpolitikken og indflydelse i øvrigt på øvrige politikområder, der indvirker på det samlede trafikarbejde.

Men der er også en forskellig vægtlægning på bestemte determinanter. Det gælder særligt i forhold til de rumlige determinanter, som af Miljørammen anses som væsentlige i forhold til at forklare trafikvæksten. Det er nærliggende at tolke dette som udtryk for en forventning om, at det offentliges planlægningsindsats *burde* være mere effektiv end tilfældet er, hvorimod det for Vækstrammen, med dens liberale værdier, anses for ganske naturligt at det offentliges planlægningsindsats er mere begrænset. Dette stemmer overens med indtrykket i interviewfasen af, at aktørerne indenfor Vækstrammen (og til en vis grad også Økonomirammen) var ret modvillige med hensyn til at forholde sig til eksempelvis spørgsmålet om det betimelige i erhvervslokalisering på Nordals.

At der er en historisk lav arbejdsløshed i Alssundområdet, hvorfor der ikke findes en skjult arbejdskraftstyrke, som kan bidrage til trafikvækst.

At der i området er Danmarks højeste erhvervsfrekvens. Der er således ikke flere kvinder, der skal ud på arbejdsmarkedet.

At myldretidstrafikken vil blive mindre i takt med udbredelse af hjemmearbejde og fleksible arbejdstider.

Synspunktet er altså, at en række determinanter så at sige har givet den vækst, de vil give.

Økonomirammen forholder sig ikke så afklaret til spørgsmålet. Dog hælder man til, at trafikvæksten vil aftage, bl.a. på grund af demografiske forhold. Hertil kommer en forventning om en ændret industriproduktionen i retning af et større indhold af vidensproduktion.

Sammenfatning

Vi har nu etableret et billede af forståelsesrammernes syn på determinanter bag trafikvækst, og også hvilke forventninger de har til den fremtidige trafikvækst.

Det viser sig at uenigheden mellem rammerne er markant i synet på omfanget af den fremtidige trafikudvikling. Vækstrammen forventer trafikvækst og vil gøre sit til, at det bliver sådan. Miljørammen, som har et kritisk syn på trafikvækst, forventer en snarlig mætning af trafikken. Økonomirammen har et standpunkt derimellem. Man forventer trafikvækst i et moderat tempo og med en stabilisering i en ikke særlig fjern fremtid. Nedenstående tabel opsummerer forståelsesrammernes opfattelser.

Tabel 4.1 Forståelsesrammernes forståelse af determinanter for hidtidig og fremtidig trafikvækst

	Vækstrammen	Miljørammen	Økonomirammen
Det økonomiske perspektiv	<p>Stor vægt på økonomisk vækst.</p> <p>Denne faktor vil have stor betydning fremover</p>	<p>Stor vægt på økonomisk vækst.</p> <p>Denne faktor vil have begrænset betydning fremover, bl.a. på grund af ændret industriproduktion</p>	<p>Stor vægt på økonomisk vækst.</p> <p>Betydningen vil sandsynligvis mindskes fremover</p>
Det sociologiske perspektiv	<p>Ret stor vægt på determinanter vedr. hverdagsliv, modernitet og egenskaber ved bilen.</p> <p>Disse faktorer vil også fremover have stor betydning</p>	<p>Nogen vægt på determinanter vedr. Marginalisering, hverdagsliv, modernitet og egenskaber ved bilen</p>	<p>Ret stor vægt på determinanter vedr. hverdagsliv, modernitet og egenskaber ved bilen</p>
Det politisk-institutionelle perspektiv	<p>Stor vægt på det politiske ønske om at stimulere økonomisk vækst. Denne faktor vil også fremover have stor betydning.</p> <p>Erhvervslivets indflydelse gøres ikke til genstand for overvejelser</p>	<p>Stor vægt på det politiske ønske om at stimulere økonomisk vækst og på erhvervslivets indflydelse.</p> <p>Disse faktorer vil også fremover have stor betydning</p>	<p>Stor vægt på det politiske ønske om at stimulere økonomisk vækst og på erhvervslivets indflydelse.</p> <p>Disse faktorer vil også fremover have stor betydning</p>
Det rumlige perspektiv	<p>Disse faktorer tillægges ikke en væsentlig betydning</p>	<p>Stor vægt på disse faktorer, bl.a. erhvervslokalisering og fysisk planlægning. Fremover kan disse faktorer både pege mod trafikvækst og trafikdæmpning – det afhænger af det konkrete indhold</p>	<p>Nogen vægt på disse faktorer.</p>
Øvrige forhold	<p>Nogen vægt på erhvervslivets organisering og produktion.</p> <p>Betydningen af disse forventes at være nogenlunde uændret fremover.</p>	<p>Nogen vægt på demografiske og socio-økonomiske forhold som forklaring på den hidtidige udvikling.</p> <p>Disse faktorer vil have stor betydning fremover og bidrage til en mætning i trafikarbejdet</p>	<p>Nogen vægt på demografiske og socio-økonomiske forhold som forklaring på den hidtidige udvikling.</p> <p>Disse faktorer vil have nogen betydning fremover og sandsynligvis bidrage til en mætning i trafikarbejdet</p>

4.5 Delkonklusion

Dette kapitel har behandlet aktørernes syn på de trafikale præmisser. Det første delspørgsmål angik aktørernes vurdering af den trafikale situation.

Resultatet var markant i form af beskrivelser, der spænder meget vidt – selvom det er den samme strækning, der beskrives. Dette peger unægtelig på, at en trafikplanlæggeres tilstræbt ”objektive” beskrivelse af en trafikal situation ofte vil blive tolket forskelligt af aktørerne. Det afhænger i høj grad af øjnene, der ser. Dog skal man heller ikke være blind for, at aktørerne *bevidst* kan have givet fortegnede beskrivelser, med det sigte at skabe stringens i forholdet mellem hvordan situationen beskrives og hvilke løsninger, der foretrækkes. Aktørerne kan altså have konstrueret problematikken på en for dem hensigtsmæssig måde.

Det andet spørgsmål angik aktørernes syn på trafikvækstens determinanter. Der viste sig at være enighed i synet på betydningen af visse økonomiske og politisk-institutionelle determinanter. Men der var forskellige vurderinger af, om trafikvæksten kan forklares med henvises til rumlige determinanter. Man aner her en forskellig vægtlægning mellem Vækstrammens liberale værdier og deraf følgende mindre vægtlægning på fysisk planlægning i forhold til Miljørammens ønske om, at man fra samfundets side via den fysiske planlægning kan balancere mellem konkurrerende ønsker for placering af industri og detailhandel.

Det tredje spørgsmål angik aktørernes forventninger til den fremtidige trafikvækst. Her så vi også en markant uenighed mellem på den ene side Vækstrammen, der forventer en stor trafikvækst og miljø- og økonomirammerne, der forventer stagnation eller moderat vækst.

Samlet set leder dette til den konklusion, at aktørerne kun i begrænset grad har en fælles forståelse af de trafikale præmisser for at debattere udvidelse af vejkapaciteten. Disse ud som ”objektive spørgsmål”, dvs. som noget, man må kunne enes om på tværs af politiske holdninger - men undersøgelsen afkræfter dette. Dette indikerer altså at både den trafikale problemforståelse og temaet om trafikvækst af aktørerne snarere betragtes som *politiske fænomener* end teknisk-faglige fænomener.

Man kan endvidere konkludere, at Sønderjyllands Amt, særlig i debatoplægget fra 1998, har præsenteret problemstillingen på en måde, som ikke er i overensstemmelse med hvordan alle aktører opfatter situationen. De beskrivelser, som er indeholdt i amtets udredninger hvad angår de trafikale præmisser, synes at ligge mest i forlængelse af Vækstrammens opfattelse.¹⁷

¹⁷ Det skal i den forbindelse bemærkes, at amtets debatoplæg (1998) indeholdt flere nuanceret end det fremgår her. Eksempelvis indeholder det en række miljøbetragtninger, hvilket kan pege i retning af Miljørammens tilgang til beslutningsprocessen. Når amtets udredninger alligevel placeres i Vækstrammen skyldes det vores definition og afgrænsning af hvad der i denne undersøgelse forstås ved de trafikale præmisser. I forhold til netop disse parametre har amtet udtrykt holdninger, der overvejende er i overensstemmelse med Vækstrammen.

læsesrammerne særlig lægger vægt på.

Vækstrammen: Fokus på visioner

Vækstrammens argumentation kan under ét karakteriseres med ord som ”visioner”, ”udvikling” og ”fremtidssikring”. Som eksempel taler aktørerne om at indplacere vejbeslutningen i forhold til en større vision om et regionalt kraftcenter: ”Vi skal på et tidspunkt kunne stille op mod Trekantsområdet og Ørestads-området [...] Den motorvej skal trække nogle ting herved [...] Meget gerne grænseoverskridende samarbejde så man fik den nordlige del af Tyskland med så man virkelig får et kraftcenter herved”.

For fortalene for motorvejsløsningen er det uheldigt, at denne løsning kom så dårligt ud af forprojekteringen. Det er da også et typisk træk, at aktørerne i Vækstrammen på forskellig vis tager afstand fra projekteringen. Det sker gerne ved at afvise rapporten som ude af trit med virkeligheden: ”Den der rapport, den giver jeg altså ikke ret meget for [...] Der er en masse fine tal og beregninger, men jeg tror ikke virkelighedens verden falder helt ud, som den gør”. Specielt er man af den opfattelse, at en motorvej vil lede til en større aflastning af de eksisterende veje end antaget i rapporten, hvilket så fører til færre uheld og dermed forbedret samfundsøkonomisk rentabilitet.

Man mener, at den samfundsøkonomiske analyse underkender de dynamiske effekter af ny infrastruktur.

Her tænkes ikke mindst på den øgede erhvervsaktivitet, som man på sigt mener vil opstå, men også på det forhold at en motorvejsløsning generelt vil signalere til erhvervslivet, at det politisk-administrative system er imødekommende overfor erhvervslivets ønsker. Nogle aktører taler således åbent om en psykologisk effekt; et eksempelvis: ”Jeg lægger meget vægt på den der psykologiske virkning: At nu har vi den, rne”.

Man henviser ofte til fremtidsscenarier i sin argumentation, hvorimod argumentationen virker mindre direkte koblet op på konkrete undersøgelser foretaget i forbindelse med denne proces. Det er nærliggende at se dette som et udtryk for, at Vækstrammen kan læne sig op af den etablerede problemforståelse (sådan som den er gengivet eksempelvis i amtets debatoplæg fra 1998). Det gør det muligt for Vækstrammen at flytte fokus fra spørgsmålet om motorvejens berettigelse til et spørgsmål om de perspektiver, som motorvejen muliggør. En aktør bekræfter dette og siger, at ”man var enig om, at trafikken vil stige”, og at der ”ligesom ikke var brug for at diskutere årsager til trafikvækst”. Vedkommende fortsætter: ”Vi har taget udgangspunkt i de målinger der ligger [...] Vi har taget det ad notam. Det er noget, der kommer fra Teknisk Forvaltning i Åbenrå og det er noget, der er bakket op af teknikerne i kommunerne, altså folk der har forstand og er uddannet til at tælle og regne sådan noget ud [...] Altså vi er ikke så meget gået ind i, om det er rigtigt og hvorfor trafikvæksten er kommet – den er der bare. Og vi tror på den fremskrivning af trafikken på 2,5 - 3%, for den regner man med i hele landet. Vi har ifølge teknikerne som minimum haft en stigning, der lå lidt over landsgennemsnittet de sidste ti år, så hvorfor skulle vi så ikke have én, der følger landsgennemsnittet de næste 10 år? Og så har vi mere koncentreret os om det politiske, eller det lobbymæssige, kan man sige”.

Sammenfattende kan siges, at der i Vækstrammen er en stor grad af risikovillighed. Man lader sig eksempelvis ikke bremse af, at forprojekteringen påviste en lav rentabilitet af den foretrukne løsning (motorvej), idet man er af den opfattelse, at man af egen kraft kan gøre beslutningen til en succes – ved at skabe et behov for motorvejen. Der er en tiltro til, at man kan påvirke udviklingen, og et ønske om at tænke i visioner og fremtidsmuligheder. Det afspejles også i de argumenter, som Vækstrammen benytter sig af. En erhvervsleder afviser eksempelvis, at man kan nå frem til en fuldstændig dokumentation af et vejprojekts nettofordele/ulempes: ”Her har man været fremme med analyser, statistikker og alt muligt, der dokumenterer berettigelsen af en motorvej fra Sønderborg til motorvejen, det har man været igennem. Så skal man hugge til. Man skal ikke begynde at stille spørgsmålstejn ved om forudsætningerne nu var på plads, eller om den beslutning nu var... i virkeligheden så bliver beslutninger om vejnet aldrig taget 100% på basis af sådan et dokumentationsmateriale”.

Miljørammen: Faglighed i kombination med temaer om livskvalitet

Kravet til argumentation er noget anderledes i Miljørammen, hvor der lægges stor vægt på ”videnskabelighed”. Et sigende eksempel er en situation, hvor en aktør bliver spurgt, hvad vedkommende mener om et bestemt forhold. Hertil svares der: ”Det er jo uinteressant, hvad jeg siger; det interessante er: Hvad siger de, der har undersøgt tingene; hvad siger forskningen.” Denne tendens kan måske forklares med, at Miljørammen i øjeblikket er i defensiven, jf. amtsrådets principbeslutning om en motorvejsløsning, og endvidere at man ikke repræsenterer nogle tunge økonomiske interesser. Man bruger dermed videnskabelighed som et aktiv i sin argumentation.

Videnskabelighed og prioritering

Økonomirammen kan karakteriseres som havende en samfundsøkonomisk afvejningsstrategi baseret på utilitarisk nyttefilosofi: Hvad giver mest nytte? Man benytter ord som ”at tænke i helheder”, ”at afveje”, ”at prioritere”. Man lægger vægt på at afveje projektet i forhold til alle andre projekter indenfor Sønderjyllands Amt, men aktørerne har også flere gange fremhævet at den samfundsøkonomiske rentabilitet er betydelig lavere ved dette projekt end udbygning af motorvejsnettet ved København og andre infrastrukturprojekter.

Der er således en tendens til at man sammenligner nytten af dette projekt ikke blot med alternative sønderjyske projekter, men også med projekter uden for amtet.

For aktørerne i Økonomirammen er argumenter om trafikvækst også centrale. Der gives udtryk for, at en større diskussion om, hvordan trafikken forventes at udvikle sig ville kunne give debatten mere tyngde. Et amtsrådsmedlem inden for denne ramme finder, at der lokale-regionale virkemidler, som med effekt kan tages i brug for styre udviklingen i persontrafikken. Men vedkommende mener samtidig, at blot en dæmpning af trafikken via sådanne tiltag lige præcist kan vise sig at være tilstrækkelige til, at man kan undgå motorvejsløsningen. Opfattelsen er derfor, at der er brug for en grundigt gennemgang af determinanter med henblik på at vurdere hvilke determinanter, man kan påvirke i en trafikdæmpende retning.

Sammenfatning

Der er forskellige opfattelser af, hvilke argumenter der er relevante indenfor de tre forståelsesrammer. For Vækstrammen er det centrale visioner og det at have mod til at tage dristige beslutninger. Vækstrammen forholder sig derfor kritisk til dele af den type viden, der er blevet produceret i forprojekteringen, fordi den angiveligt ikke lægger nok vægt på visse dynamiske effekter, som ikke er medtaget i den samfundsøkonomiske vurdering.

Både miljø- og økonomirammerne ønsker beslutningerne funderet på en faglig tilgang, hvor man vurderer de trafikale og økonomiske forhold ved beslutningen. a- et opfattes derfor som relevant i argumentationen. Miljørammen ønsker endvidere at inddrage livskvalitetstemaer, og for Økonomirammen er det centralt at diskutere prioriterings-spørgsmål.

5.2 Aktørernes vurdering af beslutningsgrundlaget

Det viser sig også, at aktørerne har en noget forskellig vurdering af beslutningsgrundlaget.

Indenfor Vækstrammen er det indtrykket, at der har været for lidt fokus på at diskutere visioner i beslutningsprocessen – specifikt koblingen mellem dette vejprojekt og så den større vision om at skabe et regional kraftcenter indenfor handel, industri og uddannelse. Man er bekymret for, at der vil blive lagt for meget vægt på forprojekterings trafikale og økonomiske konsekvensberegninger (som viste at motorvejsløsningen var den mindst rentable). Den har nemlig undervurderet visse dynamiske effekter og psykologiske elementer.

Argumenter om trafikvækst har tilsyneladende ikke været specielt relevante for aktørerne i Vækstrammen, hvilket der kan være flere grunde til. En grund kan være, at det ikke har været nødvendigt at rejse en sådan debat for at bringe sagen frem til beslutningstagning, jf. at amtets beskrivelser af situationen understøtter Vækstrammens argumentation. En anden grund kunne være, at der i Vækstrammen er denne tro på, at man kan påvirke udviklingen i området, og at man derfor bl.a. på trafikområdet ikke ønsker at lade prognostisering styre de beslutninger, der skal træffes. Snarere ønsker man som nævnt at opstille en vision om eksempelvis regional udvikling og så efterfølgende træffe beslutninger (bl.a. på trafikområdet), som støtter denne vision. Der nævnes også eksempler på hastige erhvervsmæssige udviklinger – såsom at en lokal virksomhed lige pludselig er i voldsom vækst – og med sådanne eksempler peger man på, at det er svært at forudsige udviklingen.

Vækstrammen synes altså sammenfattende at beslutningsgrundlaget levnede for lidt plads til visionerne, og der er delte meninger om, hvorvidt det havde været hensigtsmæssigt med en dybere diskussion af trafikvæksttemaet.

Miljørammen har en kritisk tilgang til beslutningsprocessen og –grundlaget. Man forsøger at problematisere anlæggelsen af en motorvej ved at vurdere prognoserne for fremtidens trafikudvikling ud fra, hvad man opfatter som Sønderborg-områdets særegenhed og ikke ud fra generelle prognoser, sådan som det eksempelvis skete i Sønderjyllands debatoplæg. Om anvendelsen af landsprognoser i planlægningen siges det med henvisning til amtets planlægning: ”Det er rystende, at de ikke forholder sig til hele grundlaget for en motorvej!”. Miljørammen opfatter altså, at trafikvæksttemaet er behandlet mangelfuldt i beslutningsgrundlaget.

I Økonomirammen, med dens insisteren på hvad man opfatter som en fornuftig, økonomisk nyttestrategi, er man tilbøjelig til at mene, at motorvejsflertallet i amtsrådet ikke har forholdt sig seriøst nok til de forskellige fordele og ulemper. Man påskønner de forskellige udredningsarbejder, som amtet har fået foretaget, men mener ikke, de er blevet diskuteret tilstrækkelig grundigt i bl.a. amtsrådet. Dette gælder også y- ser en bedre dialog om sagen, eksempelvis nogle tema-diskussioner og prioriteringsdrøftelser og synes at sagen er kommet for u-debatteret frem til en principbeslutning. Det formuleres eksempelvis på denne måde af et amtsrådsmedlem:

kende.

Sammenfatning

Af det ovenstående fremgår det, at der ikke har været fuld enighed om beslutningsgrundlægens kvalitet, og om hvilke mangler der har været.

Vækstrammen mener, at der er levnet for lidt plads til visionerne. Der er intern uenighed om, hvorvidt trafikvæksttemaet skulle have været behandlet bedre. Aktører, der hører , er noget utilfredse med beslutningsgrundlaget, idet de mener, at de anvendte prognoser for trafikvæksten er anvendt på en ureflekteret måde. De havde gerne set, at trafikvæksttemaet havde haft en væsentlig større plads i beslutningsgrundlaget. Økonomirammen mener, at der er lagt for lidt op til prioriteringsdiskussioner i beslutningsgrundlaget. Økonomirammen mener heller ikke, at trafikvæksttemaet har fået tilstrækkeligt opmærksomhed.

Der er enighed om, at trafikvækst-temaet ikke har været centralt i beslutningsprocessen. Et amtsrådsmedlem siger følgende om, hvordan debatten har været: ”I den officielle politiske beslutningsproces, i amtsrådet, der bruger vi tallene i argumentationen, men en tilbunds-ende analyse og drøftelse af tolkningen af tallene – det finder ikke sted i amtsrådet.[....] Rent politisk har vi ikke i amtsrådet beskæftiget os meget med det; det må jeg nok sige eget i dybden med det”.

5.3 Delkonklusion

I det ovenstående er det blevet analyseret, hvad de forskellige rammer mener er de relevante argumenter. Konklusionerne fremgår af nedenstående tabel. Den viser, at aktørerne hver især betoner forskellige forhold. De har derfor forskellige ønsker til i forhold til beslutningsgrundlaget.

Tabel 5.1 Forståelsesrammernes særlige ønsker til beslutningsgrundlaget

	Vækstrammen	Miljørammen	Økonomirammen
Forhold som i særlig grad skal behandles i beslutningsgrundlaget	<p>Visioner & erhvervsudvikling</p> <p>Trafikvæksttemaet er delvist relevant</p> <p>Tror ikke man fuldt ud kan dokumentere den samfundsøkonomiske værdi at et vejprojekt</p>	<p>Livskvalitet & værdier</p> <p>Trafikvæksttemaet er centralt</p> <p>Lokale, trafikale forhold skal præge beslutningsgrundlaget</p>	<p>Prioritering</p> <p>Trafikvæksttemaet er centralt</p> <p>Brug for grundige debatter om afvejning af vejprojekter i forhold til andre amtslige opgaver</p>
Vurdering af beslutningsgrundlaget	<p>For lidt fokus på relationen mellem visioner for områdets udvikling og infrastrukturanlæg</p> <p>Delte meninger om trafikvækstdiskussionen</p>	<p>Trafikvæksttemaet får alt for lidt plads</p> <p>Ønsker at lokale forhold inddrages i trafikprognostisering</p>	<p>Trafikvæksttemaet får for lidt plads. Det samme gælder for prioriteringsdiskussionen.</p>

Vi ønsker at understrege at denne sammenfatning af aktørernes udtalelser netop er – en sammenfatning; et kondenseret billede af det samlede indtryk. Man skal ikke overse, at aktørerne indenfor én forståelsesramme også kan være enige i behovet for at diskutere de temaer som ellers særligt er fremtrædende i en anden forståelsesramme.

Vækstrammen ønsker, at beslutningsgrundlaget skal give plads til at diskutere visioner. Miljørammen lægger vægt på at beslutningsgrundlaget indeholder en solid behandling af de trafikale præmisser samt tilskynder til livskvalitetsdiskussioner. Økonomirammen ønsker også, at de trafikale præmisser behandles grundigt, og der skal lægges op til diskussionen om prioritering.

I dette projekt vil vi ikke analysere, hvad der er baggrunden for, at aktørerne har de ønsker, som de har. Det kan dog umiddelbart se ud til, at spørgsmålet om, hvorvidt trafikvæksten skal behandles eller ej, kan hænge sammen med, om det vil understøtte aktørens foretrukne løsning eller ej. Der er dog også aktører inden for Vækstrammen, der ønsker, at der havde afikpræmisserne.

6 Konklusioner

Denne undersøgelse har set på de politiske aktørers forståelse af beslutningsgrundlaget ved beslutningsprocessen omkring vejudbygning på strækningen fra Sønderborg til den jyske motorvej. Emnet er blevet behandlet ved at analysere aktørernes syn på tre trafikale problemer og ved at beskrive og analytisk udlede deres ønsker til beslutningsgrundlaget.

Det første spørgsmål: Amtets udredninger

Det første spørgsmål lød: Hvordan er spørgsmålet om trafikvækst og den trafikale problematik beskrevet i de udredninger, der er iværksat af Sønderjyllands Amt siden starten af

Konklusion 1: Spørgsmålet om trafikvækst har været et centralt, men ikke særligt intensivt debatteret emne i amtets udredninger. Amtets planlægning gennem 1990'erne er landstrafikprognoser.

Undersøgelsen har afdækket, hvordan trafikvækst-temaet er blevet behandlet i de af Sønderjyllands amt iværksatte udredninger fra henholdsvis 1992, 1996 og 1999 samt debatoplægget fra 1998. Det viser sig, at trafikvæksten har været den centrale, motiverende faktor bag amtets udredninger op gennem 90'erne. Når det samtidig er konklusionen, at det har været et ikke særligt intensivt debatteret emne, skyldes det to forhold.

For det første har man i amtets udredninger, med henvisning til generelle landstrafikprognoser, fastslået at trafikken vokser og fortsat vil vokse, og der er ikke lagt op til at debattere, hvorfor trafikken historiske set har været voksende. For det andet, og nok så centralt, har der derudover også kun været en meget begrænset diskussion i udredningerne af antagelsen om fremtidig trafikvækst. Der er ikke etableret en lokalbaseret trafikprognose, om end det blev overvejet i forbindelse med forprojekteringen.

Konklusion 2: I amtets udredninger er der en helt bestemt måde at forstå den trafikale problematik på. Denne forståelse deles ikke af alle aktører.

Der er det gennemgående træk ved amtets samlede præsentation af den trafikale problematik, at årsager til trafikvækst ikke er blevet diskuteret, at der henvises til erhvervslivets behov, og at der ikke sættes spørgsmålstejn ved forventningen om fremtidig trafikvækst. Herudover beskrives den aktuelle trafiksituation på ethvert tidspunkt (1992, 1996, 1998) som problematisk set i forhold til amtets målsætninger omkring serviceniveau, og det tilføjes i alle tekster at problemet forventes at blive større i fremtiden.

Denne beskrivelse af problematikken er ikke dækkende for, hvordan alle aktører betragter situationen. Det er således ret tydeligt, at det materiale Sønderjyllands Amt har produceret, og ikke mindst debatoplægget fra 1998, med sin beskrivelse af den trafikale situation lægger sig tættere op af nogle aktører (Vækstrammen) end af andre aktører (miljø- og Økonomirammen).

Det andet spørgsmål: De trafikale præmisser – herunder spørgsmålet om trafikvækstens determinanter

Det andet spørgsmål angik aktørernes syn på de trafikale præmisser for at overveje vejudbygning. Dette dækker over tre delspørgsmål nemlig 1) hvad er deres opfattelse af den aktuelle trafiksituation, 2) hvilken opfattelse af trafikvækstens determinanter har de politiske aktører og 3) hvilke forventninger har de til den fremtidige trafikvækst?

Konklusion 3: Aktørerne har meget forskellige opfattelser af den aktuelle trafiksituation.

Man skulle måske umiddelbart tro, at de politiske aktører kunne være enige om at beskrive den trafikale situation, jf. at de alle er lokalt forankrede og har et indgående kendskab til de relevante vejstrækninger. Men dette er ikke tilfældet. Der er meget divergerende opfattelser, gående fra at situationen er yderst problematisk derved, at vej kvaliteten generelt er for ringe og trænselsproblemerne omfattende (Vækstrammen), til at problemerne er lokale og kan afgrænses i tid (miljø- og økonomirammerne). Ifølge det sidstnævnte synspunkt er der ikke brug for en motorvejsløsning, men en trinvis udbygning af de eksisterende veje.

Denne konklusion bekræfter derfor også, at ikke alle aktører er enig i amtets problembeskrivelse, sådan som det eksempelvis kommer til udtryk i debatoplægget fra 1998, ligesom den mere generelt peger på, at det er vanskeligt for trafikmyndigheder at give en trafikbeskrivelse – hvor ”teknisk korrekt” den end måtte være – som de politiske aktører finder er en adækvat virkelighedsbeskrivelse. Den trafikale virkelighed er flertydig.

Denne divergens mellem forståelsesrammerne viste sig også omkring trafikvækstens determinanter, om end i mindre grad:

Konklusion 4: Aktørerne har ingen fælles forståelse af årsagerne til trafikvækst. De er enige om betydningen af nogle determinanter og uenige om andre.

Enigheden viser sig ved, at aktører på tværs af de forskellige forståelsesrammer lægger stor vægt på: Den økonomiske vækst’ indflydelse på det samlede trafikarbejde, de politiske beslutningstageres ønske om at tilrettelægge en politik der fremmer økonomisk vækst, samt på erhvervsinteressernes indflydelse på udformning af trafikpolitikken og indflydelse i øvrigt på politikområder, der indvirker på det samlede trafikarbejde.

Uenigheden ses særligt i forhold til de rumlige determinanter som af Miljørammen anses som væsentlige i forklaringen af trafikvæksten. Det kan tolkes som udtryk for en forventning om, at det offentliges planlægningsindsats *burde* være mere effektiv, hvorimod det for Vækstrammen, med dens liberale værdier, anses for naturligt, at det offentliges planlægningsindsats er begrænset.

Denne delvise uenighed bliver betydelig større, når man ser på forventninger til fremtiden.

Konklusion 5: Der er markante forskelle i opfattelsen af, hvordan trafikudviklingen vil være i fremtiden.

Vi ser et særligt skel mellem Miljørammen og Vækstrammen. Miljørammen argumenterer - ud fra elementer som erhvervsfrekvens, arbejdsløshedsniveau, demografiske forhold, forventning om værdiskift, m.v. - for, at trafikken er tæt på et mætningspunkt. Den vil altså ikke vokse så meget som antaget i amtets planlægning. Fra Vækstrammen er synspunktet det omvendte, nemlig at trafikken vil stige (med henvisning til bl.a. Tyskland og USA), og at de politiske beslutningstagere i øvrigt skal stimulere til yderligere trafikvækst – direkte via infrastruktur og indirekte via en effektiv erhvervs politik som så leder til trafikvækst.

Der er således ikke i løbet af beslutningsprocessen blevet skabt en høj grad af enighed omkring den fremtidige trafikudvikling i området, hvilket måske heller ikke kunne forventes. Nogle aktører giver udtryk for, at det kan skyldes at spørgsmålet om trafikvækst ikke for alvor er blevet sat til debat hverken i amtets udredninger eller i forbindelse med debatter i amtsrådet. De findes, at man ved at producere mere viden om drivkræfter bag trafikvækst kunne øge forståelsen på dette felt.

Konklusion 6: Samlet set er der blandt de politiske aktører en forholdsvis lav grad af enighed omkring de trafikale præmisser.

Forståelsesrammerne opfatter den trafikale situation meget forskelligt og har forskellige vurderinger af den fremtidige trafikudvikling, hvorimod der er nogen enighed omkring hvilke determinanter som kan forklare den hidtidige trafikvækst. Nedenstående tabel sammenfatter graden af enighed omkring de trafikale præmisser.

Tabel 6.1 Oversigt over graden af enighed i forhold til de trafikale præmisser

Opfattelse af den trafikale situation	Opfattelse af determinanter bag trafik vækst	Forventninger til den fremtidige trafikudvikling
Meget divergerende opfattelser – svinger fra et problemet er omfattende og ganske alarmerende til at man knap nok oplever trængselsproblemer	Enighed om betydningen af nogle determinanter, uenighed om andre	Divergerende opfattelser – svinger fra at vi står foran snarlig trafikmætning til at trafikken fortsat vil vokse kraftigt

Specielt forekommer det tankevækkende, at aktørerne har så forskellige vurderinger af den trafikale situation. Der er næppe tvivl om, at en stor del af divergensen kan forklares med, at aktørerne mere eller mindre bevidst beskriver situationen på en måde, der er konsistent med deres løsningsalternativ (motorvej eller udbygning). Men det viser under alle omstændigheder, at for de politiske aktører er der ikke et skarpt skel mellem facts og værdier i en trafikpolitisk beslutningsproces – i hvert fald kan man ikke sige, at en given beskrivelse af en vejstrækning for dem alle vil fremstå som et faktum. Trængsel er eksempelvis et relativt begreb.

Når der er grund til at bemærke denne konklusion, hænger det sammen med at der nok blandt mange trafikplanlæggere er en opfattelse af, at der er et sådant skel, og at man derfor kan producere upolitisk, ”neutralt” materiale. Denne undersøgelse viser, at det er overmåde vanskeligt.

Det tredje spørgsmål: Ønsker til beslutningsgrundlaget

Det tredje spørgsmål var: Hvilke ønsker har aktørerne til beslutningsgrundlaget, og indgår der heri, at spørgsmålet om trafikvækstens årsager skal afdækkes?

Konklusion 7: De politiske aktører har forskellige ønsker til beslutningsgrundlaget.

Aktørerne har forskellige opfattelser af den samlede kvalitet af beslutningsprocessen. Der er en ret udbredt påskønnelse af, at der blev etableret en dialogbaseret proces med afholdelse af en såkaldt idefase tidligt i forløbet, men aktørerne mener omvendt ikke, at denne fase reelt har gjort en forskel. Der er endvidere aktører indenfor alle rammerne, som finder at processen har været direkte dårlig – karakteriseret af at aktørerne først har lagt sig fast på en løsning og bagefter har tilpasset argumentationen til denne løsning. De har derfor reelt ikke haft vilje til at lytte, blive klogere og eventuelt skifte standpunkt.

Denne forskellighed i vurderingen af processen kan måske forklares med at der er forskellige opfattelser af, hvilken information som skal lægge til grund for beslutningstagning. Alle aktører er enige om at der er brug for ”solide fakta”, men der er ikke en enighed i tolkningen af, hvad fakta er, og hvad der skal være prioriteringen i de informationer, man gger.

Indenfor *Vækstrammen* er der fokus på forhold som udvikling, driftighed og visioner. Et vigtigt element i et beslutningsgrundlag for *Vækstrammen* vil derfor være at indplacere en given investering i forhold til en større vision for området, og at diskutere beslutningen på disse præmisser samtidig med at man forholder sig til en række andre beslutninger som er nødvendige, for at den større vision kan realiseres.

Ønsker, at beslutningsgrundlaget skal opfylde to formål. Det skal på en systematisk måde forholde sig til lokale karakteristika omkring trafik- og erhvervsforhold samt demografiske udviklingstræk. På den måde modvirkes, at beslutningstagerne fristes eller presses til at vedtage prestigeprojekter med overkapacitet. Samtidig ønsker man at betone livskvalitetsaspekter og herunder kritisk at belyse de værdier, man risikerer at sætte over styr ved at vælge en motorvejsløsning (tab af sammenhængende landskaber, at kunne opleve ro i naturen, m.v.).

*Økonomiramme*s ønsker til beslutningsgrundlaget går på en grundig belysning af de trafikale og økonomiske forhold, sådan som det er sket i forprojekteringen. Derudover ønskes også en omfattende diskussion blandt beslutningstagerne i form af temadage og høringer, m.v.

Vi kan i forlængelse af ovenstående beskrivelse skitsere tre idealtypiske beslutningsgrundlag:

- Et beslutningsgrundlag med vægt på en præsentation af de erhvervmæssige perspektiver, og en diskussion og kortlægning af til hvilken grad udbygning af infrastrukturen bidrager til denne erhvervs- og udviklingsmæssige vision. Infrastrukturanlæg løftes dermed ind i et klart udviklingsperspektiv. Beslutningsgrundlaget vil være delvist idé- og visionsbåret.

- Et beslutningsgrundlag med vægt på at skitsere de værdimæssige implikationer af infrastrukuranlæg. Her vil man skitsere de (implicitte) værdier der forbindes med eksempelvis et motorvejsbyggeri i form af en bestemt tidsfilosofi, natursyn, overvindelse af rumlige begrænsninger, m.v.
- Et beslutningsgrundlag hvor fokus er på de samfundsøkonomiske konsekvenser. Dette vil udgøre, hvad mange vil forbinde med en ”videnskabelig” tilgang til beslutningsgrundlaget. For at understrege den demokratiske legitimitet kan den efterfølges af en omfattende diskussion blandt beslutningstagerne.

Konklusion 8: For nogle aktører er det væsentligt, at der sker en afdækning af trafikvækstens årsager og at der udvikles en lokal trafikprognose, medens dette for andre aktører ikke anses for væsentligt.

Som nævnt har en del aktører kun været moderat tilfredse med beslutningsprocessen, idet de finder, at mange forhold er blevet taget for givet fremfor gjort til genstand for debat, ligesom de finder, at mange aktører har haft for travlt med at lægge sig fast på en løsning, hvorefter de kun halvhjertet har lyttet til de forskellige argumenter. Da spørgsmålet om trafikvækstens determinanter og trafikprognostisering er et helt central forhold i en sådan beslutningsproces finder nogle aktører – i alle forståelsesrammer – at det ville være nyttigt, hvis beslutningsgrundlaget blev udvidet til at indbefatte en mere konkret og lokal gennemgang af determinanter bag trafikvækst. Dette kunne eventuelt udmøntes i en lokalbaseret trafikprognose. Men det skal samtidig understreges at ikke alle aktører finder, at dette vil bibringe processen et løft.

relserne, men stille tematiseret viden til rådighed for beslutningstagerne og for den offentlige debat. Endelig kan man fremkomme med den ”realpolitiske” betragtning, at politik grundlæggende handler om magt og interesser – snarere end argumenter og oplysning (et forhold som flere aktører har været inde på).

Overfor dette er der blot at sige, at enhver bestræbelse på at skabe rammer for en beslutningsproces har at gøre med skabe civiliserede og institutionaliserede rammer for håndteringen af en politisk konflikt. Der er altså ikke tale om at ophæve konflikten som vilkår, men om at skabe rammer for dens løsning.

Overfor disse indvendinger består potentialet i, at et sådan krav kan give konkret information om forhold, der påvirker den lokale trafikudvikling, og at der dermed etableres et bedre beslutningsgrundlag som muliggør en klarere formålsdiskussion. Udover at hæve niveauet for diskussion kan fakta også på længere sigt påvirke aktørernes værdier. Det kan ske gennem en langsom påvirkning af begrebsdannelsen og af virkelighedsopfattelsen, hvilket kan kaldes videnskabens "virusfunktion" (jf. Sørensen, 2001). Værdierne farver således opfattelsen af fakta (som vist i denne undersøgelse), men fakta kan også påvirke værdierne.

Når vi alligevel kun ser begrænsede muligheder i dette tiltag, skyldes det usikkerhed omkring hvorvidt bedre information vil gøre aktørerne mere tilfredse med beslutningsgrundlaget. Med anvendelse af begrebet forståelsesrammer har analysen vist, at aktørerne ikke skiller facts og værdier skarpt fra hinanden. Det er snarere værdierne, der er afgørende for, hvilke standpunkter aktørerne indtager og hvad de opfatter som problematisk. Man kan formode, at det eksempelvis betyder, at selvom beslutningsgrundlaget tydeligt viste, at trafikken ikke ville vokse, ville konsekvensen for en person med værdier svarende til Vækstrammen være, at man alligevel skulle bygge en motorvej, for derigennem at generere vækst. Viste beslutningsgrundlaget omvendt, at trafikken ville vokse markant, ville konsekvensen for en person med værdier svarende til Miljørammens, sandsynligvis ikke være, at man skulle bygge en motorvej, men derimod at man skulle lave tiltag for at begrænse trafikken.

Analysen peger derfor i retning af, at øget information kan have en effekt i forhold til at øge tilfredsheden med beslutningsgrundlaget, men at det bør suppleres med nogle mere værdimæssige diskussioner. Dette vil blive behandlet under det følgende perspektiv.

Perspektiv 2: Et værdiorienteret beslutningsgrundlag?

En anden vej at gå er at tage ad notam, at politiske aktører har forskellige ønsker til et beslutningsgrundlag. Det er således ikke nødvendigvis de hårde facts, der er vigtigst for aktørerne.

På den baggrund kan der opstilles følgende forslag: *At anlægsmyndigheden tidligt i en trafikpolitisk beslutningsproces foretager en screening af hvilke forhold, det er væsentligt for afdækket og diskuteret, og at anlægsmyndigheden efterfølgende tilrettelægger produktionen af oplysninger og viden under indtryk af disse ønsker.*

Hensigten er at skabe et supplement til et traditionelt beslutningsgrundlag. Dette supplement skal naturligvis ikke ukritisk videregive aktørernes holdninger, men forholde sig til dem. En eksplicit diskussion af de centrale værdimæssige aspekter ved en beslutning kan på den måde kvalificere debatten, idet aktørerne vil få bedre mulighed for at gå ind og diskutere de andre aktørers præmisser. Dermed er det ikke sagt, at der nødvendigvis vil blive opnået enighed, men baggrunden for holdningerne vil blive tydeligere. Det vil måske også betyde, at befolkningen, som ikke nødvendigvis ønsker at bruge mange ressourcer på at tage stilling til et spørgsmål, bedre kan vurdere, hvilke aktørers holdninger de i så fald skal adoptere.

Perspektiv 3: Overvejelser omkring vidensbehov i forlængelse af undersøgelsens konklusioner

I forlængelse af konklusionerne rejser der sig flere spørgsmål, hvoraf følgende skal fremhæves:

- Der er et vidensbehov omkring den konkrete udformning og anvendelse af et værdiorienteret beslutningsgrundlag. Er tidlige rundbordssamtaler med en bred aktørkreds en vej frem og/eller skal der i højere grad være tale om en iterativ proces, hvor et panel af aktører er i løbende kontakt med de ansvarlige for at producere et beslutningsgrundlag? Det er også uklart, hvem der skal udforme beslutningsgrundlaget, og hvordan det skal spille sammen med de mere faktuelle dele af beslutningsgrundlaget.
- Undersøgelsens resultater sætter spørgsmålstegn ved metoderne til opgørelse af vejenes kvalitet. Den tilstræbt objektive metode med en kategorisering af serviceniveau (jf. *Tekstboks 3.1*) forekommer problematisk i lyset af, at politiske aktører har en vidt forskellig opfattelse af en given trafik situation. Man kan derfor spørge, om der reelt blandt de politiske aktører er en fælles forståelse af, hvad der skal forstås ved eksempelvis ”serviceniveau c”. En nærmere analyse af opgørelsesmetoder for vej kvalitet set i lyset af de subjektive forståelser af vej kvalitet kunne således være relevant.

Appendiks 1 Litteraturliste

Flyvbjerg, Bent (1996) "En institutionalistisk tilgang til større ansvarlighed i beslutninger om store infrastrukturinvesteringer", i , 1996:6.

Dalberg-Larsen, Jørgen (2001): "Demokrati og planlægning set i lyset af nogle generelle udviklingstendenser", i Anker, Helle Tegner & Jørgen Dalberg-Larsen, Kristian Kristiansen, Ulla Steen og Ulli Zeitler: *Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Danmarks Naturfredningsforening (uden årstal): "Vejen til bedre veje", pjece.

Danmarks Naturfredningsforening (2000): Skrivelse til amtsrådet i Sønderjyllands Amt, m.fl. af 6. Januar 2000.

Danmarks Naturfredningsforening (uden årstal): "Er det overhovedet brug for nye motortrafikveje/motorveje i år 2010", Dokumentationshæfte.

Gudmundsson, Henrik (2000): "Mobilitet og bæredygtighed – strategier, mål og institutioner i reguleringen af persontransport", Handelshøjskolen i København, Ph.D.serie 8.2000.

Kvale, Steinar (1984): "Det kvalitative interview", i Enderud, Harald (red.): *Hvad er organisatorisk-sociologisk metode?* Samfundslitteratur, bind 2, 1984.

Læssøe, Jeppe (1999): "Mobilitetsbehov - kulturelle læreprocesser og bæredygtighed", Transportrådet, 1999

Rein, Martin (1986). "Frame-Reflective Policy Discourse", Working Paper, Leiden: Institut for Law and Public Policy.

Sørensen, Claus Hedegaard (2001): "Miljøviden og beslutningsprocesser – et case-studie i trafik og miljø", Danmarks Miljøundersøgelser, arbejdsrapport nr. 140.

Sønderjyllands Amt (1999a): "Forprojekter til forbedring af veje til Vurdering af de overordnede økonomiske, trafikale og miljømæssige konsekvenser". Udarbejdet af konsulentfirmaet Rambøll.

Sønderjyllands Amt, Augustenborg kommune, Bov kommune, Aabenraa kommune, Sundved kommune, Gråsten kommune, Broager kommune, Sydals kommune, Nordborg kommune, Lundtoft kommune, Sønderborg kommune (1992): "Vejen frem for Als-sundområdet".

Sønderjyllands Amt, Augustenborg kommune, Bov kommune, Aabenraa kommune, Sundved kommune, Gråsten kommune, Broager kommune, Sydals kommune, Nordborg kommune, Lundtoft kommune, Sønderborg kommune (1996): "Trafikproblemerne i Als-sundområdet".

Sønderjyllands Amt (1998): "Ny og bedre vej til Als-sundområdet" (debatoplæg)

Tønder, Lars (2000): "Diskursteori i Danmark", i *Politologiske Studier* nr. 8, november 2000, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Vejdirektoratet (2000): "Trafikvækstens anatomi – Kvalitativ analyse af determinanter for persontrafikvækst".

Zeitler, Ulli (2001): "At omgås naturen – psykologi og etiske perspektiver på mobilitetsadfærd", i Anker, Helle Tegner & Jørgen Dalberg-Larsen, Kristian Kristiansen, Ulla Steen og Ulli Zeitler: *Bæredygtig arealanvendelse – mod et forbedret beslutningsgrundlag*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Appendiks 2 Interviewede personer

Medlemmer af Sønderjyllands Amtsråd som er blevet interviewet til undersøgelsen

Navn	Parti
Jens Andreasen	Venstre. Formand for Udvalget for Teknik og Miljø
Jens Ole Juhler	Socialdemokratiet. Medlem af Udvalget for Teknik og Miljø
Anna Margrethe Ikast	Det Konservative Folkeparti
Thorkild Dahl Nielsen	Venstre. Medlem af Udvalget for Teknik og Miljø. Borgmester, Tinglev Kommune
Kresten Bjerre	Den Sønderjyske Borgerliste
Bent Iversen	Socialistisk Folkeparti

Øvrige folkevalgte politikere som er blevet interviewet til undersøgelsen

Navn	Parti
Ruth Jørgensen	Lokallisten. Borgmester, Sundeved Kommune
A. P. Hansen	Venstre. Borgmester, Sønderborg Kommune

Øvrige aktører som er blevet interviewet til undersøgelsen

Navn	Virksomhed / organisation
Henry Thomsen	Direktør, Møller & Co. Formand for Lobbygruppen
Poul Valdemar Nielsen	Danmarks Naturfredningsforening
Lars Jensen	Partiet De Grønne
Per Kock	Afdelingschef, Danfoss
Hans Kirk	Direktør, Danfoss