

Rasjonalitet og miljø

- en analyse av transportpolitikk i Hasselt og Bergen



Bente Beckstrøm Fuglseth

Masteroppgave i samfunnsgeografi

Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

Februar 2007

Forord

Jeg har lenge gledet meg til å skrive denne oppgaven. Masteroppgave har gitt meg muligheten til å gå i dybden og undersøke problemstillinger jeg lenge har hatt lyst til å finne svar på. Jeg har i lang tid jobbet med miljø og byutviklingsspørsmål i Bergen og undret meg over den store viljen til å vedta ambisiøse målsettinger, samtidig som man har vegret seg mot å gjennomføre tiltak som skal til for å oppnå en mer miljøvennlig byutvikling. På flere studieturer i Europa, hvor jeg besøkte gode og ambisiøse prosjekter, opplevde jeg en helt annen tankegang og en helt annen vilje til å gjennomføre omfattende miljøtiltak. Hvordan er dette mulig i andre byer, og hva skal til for å få til lignende prosjekter i Bergen, spurte jeg meg. Dette har også vært utgangspunktet for denne oppgaven, og jeg håper at den kan være til nytte for andre utover å tilfredsstille min egen nysgjerrighet.

Tusen takk til alle informantene i Hasselt og Bergen som tok seg tid til å svare på spørsmålene mine. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave!

Jeg vil takke Per Gunnar Røe, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, for god veiledning gjennom hele prosessen med masteroppgaven. Også en stor takk til Tor Lerstang og Arvid Strand, Transportøkonomisk institutt, og Kristin Asdal, Senter for teknologi og innovasjon, som har bidratt med gode innspill underveis. Deretter vil jeg rette en stor takk til Eldrid Svåsand, Gøril Andreassen, Kari Anne Drangslund og Kirsten Ulsrud som har lest oppgaven og gitt meg nyttige tilbakemeldinger. Jeg setter veldig pris på interessen dere har vist for oppgaven min, og ikke minst at dere selv har tilbudt dere å kommentere den. Tusen takk!

Jeg vil også si tusen takk til Senter for teknologi og innovasjon, Husbanken og Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi for stipender som har gjort studietiden lettere og de økonomiske bekymringene færre. Også en stor takk til Transportøkonomisk institutt som har stilt opp med kontorplass og veiledning. Dere har gitt meg troen på at det jeg holder på med er viktig og interessant!

Tusen takk til alle dere på lesesalen for trivelige pauser og oppmuntring underveis!

Og ikke minst takk til Kjetil Olai fordi du er så snill og grei. Alltid like positiv, oppmuntrende og engasjert i det jeg holder på med. Takk!

Oslo, februar 2007 – Bente Beckstrøm Fuglseth

INNHOLDSFORTEGNELSE¹

FIGURER OG TABELLER	7
1.0 INNLEDNING	9
1.1 PROBLEMSTILLING	10
1.2 OPPGAVENS OPPBYGNING	15
2.0 TEORETISK RAMMEVERK	17
2.1 ULIKE FORSTÅELSER AV BÆREKRAFTIG UTVIKLING	17
<i>Brundtlandkommisjonen</i>	17
<i>Kritikk av Brundtlandkommisjonen</i>	19
<i>Atferdsorientert tilnærming</i>	23
<i>Teknologisk tilnærming</i>	24
2.2 RASJONALITET I POLITIKK OG PLANLEGGING	25
<i>Rasjonalt og vitenskap</i>	25
<i>Vitenskap og miljø</i>	28
<i>Usikkerhet og uenighet</i>	31
<i>Kommunikativ rasjonalitet</i>	33
<i>Rasjonalt og makt</i>	36
2.3 OPPSUMMERING	40
3.0 METODISKE VURDERINGER	43
3.1 VALG AV METODE	43
3.2 CASESTUDIEN OG GENERALISERING	44
3.3 VALIDITET OG RELIABILITET	45
3.4 FORSKNINGSPROSESSEN	46
<i>Valg av informanter</i>	47
<i>Intervjuene</i>	49
<i>Sekundærkilder</i>	50
<i>Koding og analyse av data</i>	50
<i>Skjevhet i datagrunnlaget</i>	51
3.5 OM MIN EGEN ROLLE	52
4.0 TRANSPORTPOLITIKK I PRAKSIS	53
4.1 HASSELT	53
<i>Ny transportpolitikk</i>	53
<i>Den grønne boulevarden</i>	55
<i>Kollektivnettverk</i>	57
<i>Gratis buss</i>	59
<i>Parkeringspolitikk</i>	60
<i>Arealpolitikk</i>	61
4.2 BERGEN	61
<i>Tjenlig vegnett</i>	62
<i>Miljømålsettinger</i>	63
<i>Bergensprogrammet</i>	64
<i>Ringveg Vest</i>	65
<i>Bybane</i>	66
<i>Vegprising</i>	67
<i>Parkeringspolitikk</i>	68
<i>Arealpolitikk</i>	68
5.0 ANALYSE AV TRANSPORTPOLITIKK I HASSELT OG BERGEN	71
5.1 HASSELT	71
<i>Aktørenes problemforståelse</i>	71
<i>Aktørenes løsningsforståelse</i>	74

¹ Oppgavens lengde er 41 942 ord

<i>Erfaring av problemer</i> -----	75
<i>Vektlegging av faglig kunnskap</i> -----	76
<i>Vitenskapskritiske holdninger</i> -----	77
<i>Fra politikk til virkelighet</i> -----	79
<i>Miljømålsettinger</i> -----	82
<i>Beslutningsprosessen</i> -----	83
<i>Tilgang til nødvendige ressurser</i> -----	85
<i>Planlegging og gjennomføring</i> -----	86
<i>”Bottom-up” eller ”top-down” planlegging?</i> -----	87
<i>Oppsummerende funn</i> -----	88
5.2 BERGEN -----	90
<i>Aktørenes problemforståelse</i> -----	90
<i>Aktørenes løsningsforståelse</i> -----	94
<i>Symbolske miljømål</i> -----	95
<i>Vektlegging av faglig kunnskap</i> -----	98
<i>Erfaring av problemer</i> -----	102
<i>Beslutningsprosessen</i> -----	102
<i>Tilgang til nødvendige ressurser</i> -----	106
<i>Oppsummerende funn</i> -----	107
5.3 SAMMENLIGNING AV HASSELT OG BERGEN -----	108
<i>Forskjellige forutsetninger for å lykkes</i> -----	108
<i>Miljømål</i> -----	110
<i>Bruk av faglig kunnskap</i> -----	112
<i>Beslutningsprosessen</i> -----	114
6.0 KONKLUSJON -----	117
6.1 HVORFOR HAR TRANSPORTPOLITIKKEN UTVIKLET SEG FORSKJELLIG? -----	117
6.2 FORVITRING AV MILJØHENSYN-----	120
6.3 FUNNENES OVERFØRBARHET OG BEHOV FOR VIDERE FORSKNING -----	120
REFERANSER -----	125
VEDLEGG 1: OVERSIKT OVER INFORMANTER -----	131
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE BERGEN -----	133
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE HASSELT -----	135

Figurer

FIGUR 2.1: KUZNETSKURVEN	20
FIGUR 2.2: TREKK VED TILTAKET SOM PÅVIRKER IVERKSETTINGEN	32
FIGUR 3.1: FORSKNINGSDESIGN.....	46
FIGUR 4.1: DEN INDRE RINGVEGEN FØR OG ETTER OMBYGGING	56

Tabeller

TABELL 2.1: KATEGORISERING AV ULIKE TILNÆRMINGER TIL EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING	22
TABELL 2.2: RASJONELL PLANLEGGING.....	26
TABELL 2.3: ULIKE PLANLEGGINGSSITUASJONER	33
TABELL 4.1: MÅL FOR HASSELT SIN TRANSPORTPOLITIKK	55
TABELL 4.2: OVERSIKT OVER ENDRINGER I KOLLEKTIVTILBUDET	59
TABELL 4.3: KOSTNADER FOR HASSELT KOMMUNE TIL GRATIS BUSS	60
TABELL 4.4: MÅL I BERGENSPROGRAMMET	65
TABELL 5.1: DRIVKREFTER OG BARRIERER FOR Å OPPNÅ MÅLENE FOR HASSELT SIN TRANSPORTPOLITIKK	90
TABELL 5.2: DRIVKREFTER OG BARRIERER FOR Å OPPNÅ MÅLENE I BERGENSPROGRAMMET	108

1.0 INNLEDNING

Da Brundtlandkommisjonen lanserte rapporten "Vår felles fremtid" og begrepet bærekraftig utvikling i 1987, satte den miljøproblemer for alvor på dagsorden. Den økte oppmerksomheten rundt store miljøutfordringer presset frem kravet om endret politikk for å redusere problemenes omfang. Etter dette har målet om en mer bærekraftig utvikling blitt nedfelt i en rekke overordnede planer og målsetninger, både internasjonalt, nasjonalt og lokalt.

Miljøproblemer er på mange måter knyttet til utviklingen av byer og tettsteder. FN har beregnet at halvparten av verdens befolkning bor i byer, og nesten all befolkningsvekst de neste tre år vil være i urbane områder (United Nations 2003). Befolkningen i byene forbruker mer ressurser enn de klarer å produsere selv og skaper mer forurensning og avfall enn de klarer å håndtere. Samtidig har byenes høye befolkningstetthet og effektive arealbruk blitt utpekt som selve nøkkelen til å begrense omfanget av flere av miljøproblemene. Det har derfor blitt et økt fokus på hvordan byutviklingen kan bli mer bærekraftig og bidra til å redusere både lokale og globale miljøproblemer.

Forskning innen bærekraftig byutvikling har avdekket en rekke tiltak og strategier som kan redusere miljøproblemer og føre til økte miljøproblemer. Til tross for dette er ikke utviklingen av norske tettsteder og byer bærekraftig. Boarealet øker, energibehovet vokser og transportomfanget stiger.² Dette er bare noen eksempler der by- og tettstedsutviklingen fører til økt ressursbruk og flere miljøproblemer. Etter å ha fulgt med på byutviklingen i Norge over lengre tid, fikk jeg det inntrykk at flere av miljøtiltakene som ble anbefalt av forskere, ikke var mulig å gjennomføre i praksis.

Ved å vende blikket mot byer i Europa ble jeg klar over at det i flere byer var gjennomført omfattende miljøtiltak. Hasselt i Belgia hadde blant annet satset på gratis buss og sykkelveger som en del av en langsiktig strategi for å endre transportmønsteret fra privatbil til buss og sykkel. I Freiburg i Tyskland hadde en samordnet areal- og transportplanlegging gjennom lang tid ført til at biltrafikken i prosent av totale reiser ikke hadde økt siden 1976 (Langeland 2003). I Hannover i Tyskland hadde man blant annet gjennom en renoveringsprosess klart å redusere energibehovet i en eldre bygård med 80 %.³ Dette er noen

² Økt boareal: SSB: <http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200304/09/art-2003-09-26-01.html>

Økt energibehov: SSB: <http://www.ssb.no/vis/magasinet/miljo/art-2006-06-26-01.html>

Økt transportomfang: SSB: <http://www.ssb.no/emner/10/12/transport/>

³ Møte med Manfred Görg fra Enercity i Hannover, studietur juni 2005

få av mange eksempler som viser at det er mulig med en mer bærekraftig byutvikling. Den store utfordringen er å gjennomføre miljøtiltak i praksis. Hvorfor klarer enkelte byer i Europa dette, men ikke norske byer og tettsteder? Dette spørsmålet har vært utgangspunktet for denne masteroppgaven, og formålet har vært å finne svar på hva som kreves for å få til en mer miljøvennlig byutvikling i praksis.

1.1 Problemstilling

Det foreligger allerede mye forskning på bærekraftig by- og tettstedsutvikling, og det er mye kunnskap rundt hvilke virkemidler og tiltak som er nødvendige for å få til en mer miljøvennlig byutvikling. Selv om videre forskning på dette er nødvendig, er det likevel i dag et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å kunne utvikle byene i en mer bærekraftig retning. Samtidig bør forskning i større grad fokusere på hvordan denne kunnskapen brukes og avdekke barrierer som hindrer en mer bærekraftig byutvikling. Politikerne vedtar overordnede mål om en mer miljøvennlig byutvikling og vi vet at det finnes kunnskap om hvilke tiltak som skal til for å nå disse målene. Hvorfor er det da så vanskelig å oppnå en mer bærekraftig byutvikling?

“Urban sprawl and land use today conflict with the stated goals of more concentrated and less transport demanding land-use patterns. Changes in use of modes, from individual car use to public transport, or other sustainable modes, have not been achieved. Car traffic continues to grow, while public transport, walking and cycling are losing market shares...” (Lerstang og Mydske 2005:5)

Det er likevel ikke så enkelt at politikerne fritt kan velge de virkemidlene som best kan føre til måloppnåelse etter rene naturvitenskapelige kriterier. Miljøpolitikken og kombinasjonen av virkemidler som anvendes, blir til i et komplisert samspill mellom faglige hensyn, institusjonelle egenskaper ved styringssystemet og makt- og interesserelasjoner i samfunnet (Norges Forskningsråd 1997).

Bærekraftig utvikling er et stort felt og det vil være for omfattende å ta for seg alle de ulike problemstillingene som faller inn under dette teamet. Jeg vil derfor avgrense meg til areal- og transportutviklingen, som har betydning både for lokale og globale miljøproblemer. Etter at privatbilen ble allemannseie, ble det skapt en ny kultur som på mange måter har vært styrende for areal- og transportplanleggingen i byer og tettsteder. Folk kunne bo mer spredt

enn tidligere, og likevel lett nå arbeidsplassen, butikker og barnehage. Vegbygging knyttet ulike bydeler sammen og reisetiden ble stadig kortet ned. Køene vokste med transportbehovet og nye veger ble bygget for å bedre fremkommeligheten. Økt fokus på miljøproblemer på begynnelsen av 90-tallet, gjennom blant annet transportplanene for de ti største byene (TP10) og miljøbyprogrammet, førte imidlertid til en erkjennelse av at transportsektoren bidrar til både lokale og globale miljøproblemer som støy, luftforurensning, naturinngrep og utslipp av klimagasser. Samtidig pekte flere og flere transportforskere på at vegbygging ikke vil være en langsiktig løsning på fremkommelighetsproblemene. Flere og bedre veger vil på sikt føre til at flere kjører bil, slik at køene igjen oppstår. Den tradisjonelle politikken med fokus på privatbilen og vegbygging ble utfordret av miljøalternativer der kollektivtransport, arealplanlegging og restriksjoner på privatbilen ble sett på som løsninger på transportsektorens problemer.

I denne oppgaven har jeg studert transportpolitikk i to forskjellige byer. Jeg har tatt for meg en by som har hatt store utfordringer med å få til en mer bærekraftig byutvikling. Her har jeg studert hva som har foregått fra planlegging til implementering. Hva er det som har gjort at miljøhensyn forvirrer fra de overordnede målene som er vedtatt til de tiltakene som faktisk gjennomføres? For å vise at en mer bærekraftig byutvikling er mulig, har jeg også valgt et case der det har blitt gjennomført tiltak som fremmer en mer bærekraftig byutvikling. Hvordan har det vært mulig å gjennomføre så omfattende miljøtiltak her?

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Bergen som eksempel på en by med store utfordringer. Bergen har en sterk trafikkvekst, og vegtrafikk er den viktigste bidragsyteren både til lokal luftforurensning og klimagassutslipp (Bergen kommune 1999). Inntrykket mitt er at det er svært vanskelig å få gjennomført tiltak som er nødvendige for å redusere transportomfanget. Samtidig har det blitt vedtatt veldig ambisiøse klimamålsettinger i Bergen, som kan tyde på at det er et ønske blant politikere om å få til en mer miljøvennlig utvikling (Bergen kommune 2000).

Som eksempel på en by som har gjennomført omfattende tiltak for å redusere miljøbelastningen fra transportsektoren, stod valget mellom Freiburg og Hasselt. Freiburg blir av mange sett på som det fremste eksempelet i Europa på langsiktig og vellykket samordnet areal- og transportplanlegging for å redusere transportomfanget. Likevel falt valget til slutt på Hasselt. Hovedgrunnen er at mens Freiburg har holdt på med samordnet areal- og transportplanlegging i førti år, er det bare ti år siden Hasselt var i samme situasjon som Bergen med store problemer knyttet til sterk trafikkøkning som igjen førte til miljøproblemer,

et overbelastet vegnett og store køer. På kort tid skjedde det en radikal omlegging av areal- og transportpolitikken der miljøvennlige alternativer ble valgt fremfor vegbygging. Flere vil hevde at areal- og transportpolitikken som føres i Bergen i dag skaper økte miljøproblemer, og at dersom areal- og transportutviklingen skal bli mer bærekraftig kreves det en radikal endring av transportpolitikken, nettopp på linje med hva som er gjort i Hasselt.

Hasselt og Bergen hadde flere av samme type problemer knyttet til transportutviklingen på midten av 90-tallet. I begge byene ble det vedtatt planer med mål, strategier og tiltak for en langsiktig transportpolitikk i 1999. Mens målene til en viss grad er sammenfallende, er de konkrete strategiene og tiltakene derimot vidt forskjellige. Hva er det som gjør at to byer som i hovedtrekk har samme type problemer og mål velger helt forskjellige løsninger? Hvordan har det vært mulig å gjennomføre omfattende tiltak som står for en snuoperasjon i miljø- og transportpolitikken i Hasselt, men ikke i Bergen? På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

- 1. Hvorfor har transportpolitikken i Hasselt og Bergen utviklet seg i ulike retninger på tross av sammenfallende målsettinger?*
- 2. Hva er det som gjør at miljøhensyn forvitrer fra de overordnende målene til de tiltakene som gjennomføres i Hasselt og Bergen?*

Det er en rekke forskjeller mellom Hasselt og Bergen og jeg vil på ingen måte hevde at de tiltakene som fungerer i Hasselt kan kopieres til Bergen. Hver by er unik og tiltakene må tilpasses den lokale konteksten. Jeg vil heller ikke påstå at Hasselt har gjennomført de mest optimale løsningene. Det er helt klart at transportpolitikken i Hasselt har en del svakheter, men den representerer likevel en kursendring der miljøhensyn vektlegges i mye større grad enn tidligere. Det er dette skiftet som vil være utgangspunktet for min analyse av transportpolitikken i Hasselt. Jeg vil også ta for meg kritikken av denne politikken, og se på hvor store endringer som har skjedd i forhold til den opprinnelige politikken.

Inntrykket mitt er at Bergen sin transportpolitikk i større grad baseres på skrittvis endringer. Det har riktignok skjedd en forandring i areal- og transportpolitikken fra den forrige bompengepakken der det var et ensidig fokus på vegbygging, til Bergensprogrammet der over halvparten av midlene går til miljø- og kollektivtiltak. Men jeg er kritisk til om disse endringene er store nok til å for eksempel vri konkurranseforholdet mellom kollektivtransport

og privatbil i favør av kollektivtransporten og dermed bidra til å nå målsettingene i Bergensprogrammet.

Planlegging har tradisjonelt hatt instrumentell rasjonalitet som ideal. Instrumentell rasjonalitet bygger på positivismens idealer og tar utgangspunkt i at virkemidler velges etter hvorvidt de er egnet til å nå fastsatte mål; det er den optimale løsning som til slutt velges. I en rasjonell planleggingsprosess blir det fornekta at valg av virkemiddel kan være like politisk ladet som selve målet. Det kan være konflikter mellom ulike mål, og valg av optimale virkemidler for å nå ett mål, kan føre til at et annet mål ikke blir nådd. Positivismekritikken på 70-tallet førte til at det ble satt spørsmålstejn ved den instrumentelle planleggingen. Dette var en toppstyrt planleggingsform som ga ekspertene stor makt. Det skjedde derfor en politisering av planleggingen. Dette skulle ikke lenger være ekspertenes ansvar, men politikernes (Asdal 1998). I planleggingspraksisen dominerer likevel fortsatt synet på planlegging som objektiv og vitenskapelig. Allmendinger (2002) viser til at en stor del av dagens planleggere faktisk tror at de er nøytrale og ikke-politiske, slik positivismen forutsetter. Også Flyvbjerg (2004) viser til studier som avslører at positivismens prinsipper i praksis fortsatt er til stede.

Jeg har hatt som mål å finne ut hvorfor det ble gjennomslag for miljøvennlige areal- og transportløsninger i Hasselt, og hvorfor det er så vanskelig å gjennomføre miljøtiltak i Bergen. Inntrykket mitt var at Hasselt sin transportpolitikk er mer i samsvar med rådende forskning innen miljøvennlige areal- og transportplanlegging enn hva som er tilfelle i Bergen. Kan dette forklares ved at instrumentell rasjonalitet i større grad har vært utgangspunkt for transportpolitikken i Hasselt enn i Bergen? Eller kan det snarere forklares med aktørens problemforståelse og at deres vektlegging av miljøhensyn er forskjellig? Hvordan bærekraftig utvikling defineres og hva som blir sett på som de største utfordringene har betydning for både prioritering av miljøtiltak og hva som blir sett på som aktuelle løsninger. Aktørens problemforståelse av transportutviklingen i Hasselt og Bergen kan derfor være avgjørende. Byutvikling handler også i stor grad om hvem som har makt til å gjennomføre sine hjertesaker og få gjennomslag for sine verdier. Har miljøinteresser større makt i Hasselt enn i Bergen ettersom miljøvennlige løsninger har vunnet frem? Og hvordan er makt- og interesserelasjoner i Bergen med på å hindre en bærekraftig byutvikling?

Det har vært viktig å skille mellom hva som faktisk har skjedd, fremfor aktørens intensjoner. Flyvbjerg (1991a) hevder at det som er avgjørende for de faktiske økonomiske, fysiske, sosiale og økologiske effektene av planlegging og politikk, ikke er å finne i lover, regler og vedtatte mål eller i den politiske behandlingen. Det er det som skjer før det i det hele

tatt finnes noen mål eller plan, i planleggingens og politikken grenseland, og det som skjer etter de formelle politiske vedtak, i planleggingens og politikken implementering, som er avgjørende. Sentrale aktører som ikke får viljen sin gjennom den formelle politiske prosessen, *formal*politikken vil kompensere for dette gjennom å jobbe for å oppfylle dem i implementeringsfasen, i *real*politikken. Flyvbjerg (1991b) mener at den mest interessante, og samtidig minst studerte fasen av planlegging og politikk, er implementeringen. Det er her flest ulike aktører mobiliseres, og det er ofte her et bestemt prosjekt gjennomgår størst endringer. Er den formelle miljøpolitikken i Bergen symbolpolitikk? Implementeringen er selve testen for om miljømålene kun er ren retorikk. Hvilke faktorer er det som hindrer implementering av miljøtiltak?

Med bakgrunn i tema og problemstilling har jeg utformet flere forskningsspørsmål:

1. Hvem er de sentrale aktørene som er involvert i arbeidet med areal- og transportutvikling i Hasselt og Bergen?
2. Hvilken problemforståelse har de ulike aktørene av utfordringer knyttet til areal- og transportutviklingen? Hva blir sett på som aktuelle løsninger?
3. Hvordan forstår ulike aktører bærekraftig utvikling? Hvordan prioriteres verdier knyttet til en bærekraftig utvikling i forhold til andre verdier?
4. På hvilken måte påvirker dette hvordan de handler i transportpolitikken? Hvilke overordnede mål og hvilke virkemidler mener aktørene at en bærekraftig transportpolitikk bør ha?
5. Hvordan har lokale og globale miljøhensyn blitt vektlagt i plan-, beslutnings- og implementeringsprosesser knyttet til areal- og transportutvikling? Er det forskjeller i hvordan lokale og globale miljøhensyn vektlegges i Hasselt og Bergen?
6. Hva er de viktigste likheter og forskjeller i plan- og beslutningsprosessene i Hasselt og Bergen?
7. Hvordan vektlegges vitenskapelig kunnskap og faglige utredninger som grunnlag for de beslutningene som taes?
8. I hvilken grad og på hvilken måte har rasjonalitet vært styrende for plan- og beslutningsprosessen?

9. I hvilken grad og på hvilke måter har makt definert virkeligheten og vært styrende for transportpolitikken i Hasselt og Bergen?

1.2 Oppgavens oppbygning

Kapittel to tar for seg det teoretiske rammeverket, ulike forståelser av bærekraftig utvikling og ulike former for rasjonalitet, som jeg bruker som grunnlag for å analysere transportpolitikken i Hasselt og Bergen. Jeg har valgt å bruke to forskjellige teoretiske innfallsvinkler slik at jeg kan forstå ulike sider ved transportpolitikken i Hasselt og Bergen og bedre kunne svare på problemstillingen stilt innledningsvis. Ulike forståelser av bærekraftig utvikling skaper rammer for aktørenes problemforståelse og påvirker hva de ser på som aktuelle tiltak. Gjennom å avdekke hvilke antagelser og verdier som ligger til grunn for disse forståelsene vil det være mulig å forstå aktørenes motivasjoner og plassere dem i en større sammenheng. Jeg har også valgt å ta for meg teorier om rasjonalitet og planlegging som utgangspunkt for å forstå hvilke faktorer som er med på å påvirke transportpolitikken. Rasjonalitet er et ideal for planlegging, men den sosiale verden er for kompleks for en instrumentell rasjonalitet. Det finnes faglig kunnskap om hvordan oppnå en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling, men det er viktig å forstå hvordan denne kunnskapen formes og brukes. Samtidig kan ikke planlegging og politikk bli forstått uten å studere maktforhold og hvordan de påvirker virkelighetsforståelser og bruken av kunnskap.

Kapittel tre tar for seg casestudien som metode og hvilke metodiske vurderinger jeg har gjort underveis.

Kapittel fire beskriver prosessen rundt introduksjonen av en ny transportpolitikk i de to byene og hvilke endringer disse medfører i forhold til tidligere politikk. Her diskuteres også hvilke transportproblemer og -utfordringer den nye politikken har ment å løse og endringer, konflikter og utfordringer som følge av den nye politikken.

Kapittel fem analyserer transportpolitikken i Hasselt og Bergen i lys av de teoretiske perspektivene. Her avdekkes ulike faktorer som har påvirket planlegging og politikk og har formet tiltak og strategier. Til slutt gjør jeg en sammenligning for å nærmere analysere forskjellene mellom transportpolitikken i de to byene og hvorfor det er valgt ulike løsninger.

Tilslutt konkluderer jeg i kapittel seks med å oppsummere hovedfunnene og besvare problemstillingen mer eksplisitt. Jeg ser også på muligheten for analytisk generalisering, det vil si grunnlaget for å kunne overføre funnene til andre situasjoner.

2.0 TEORETISK RAMMEVERK

For å svare på problemstillingen og analysere areal- og transportpolitikk i Hasselt og Bergen vil jeg ta i bruk to ulike teoretiske perspektiver. Problemforståelsen til de ulike aktørene i byutviklingen er avgjørende for den politikken som føres. Bærekraftig utvikling er et overordnet mål i både Hasselt og Bergen, men tiltakene som gjennomføres er svært forskjellige.

“...the concept of sustainable development – the broad meaning of the term – became widely accepted, but the conception, which includes the principles required to apply a concept, remained (and remains) in profound dispute.” (Owens og Cowell 2002:3)

Jeg vil først ta for meg ulike forståelser av bærekraftig utvikling og se på hvordan verdier og ideologier former problemforståelse og strategier for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Bærekraftig utvikling har etter hvert blitt et utbredt og anerkjent mål både internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Begrepet brukes i en rekke sammenhenger om forskjellige typer fenomener. Det kan virke som om ”alt” på en eller annen måte kan være bærekraftig. Å identifisere ulike forståelser av bærekraftig utvikling er nødvendig for å forstå kompleksiteten i diskusjonen rundt en bærekraftig byutvikling.

En bærekraftig byutvikling vil kreve en form for rasjonalitet fordi beslutninger og planlegging må fremme miljøvennlige løsninger. Rasjonalitet er en form for fornuft som beslutninger og handlinger er basert på. Men det er flere ulike definisjoner og tilnærminger til hva fornuften skal basere seg på og hvilken logikk den skal ta utgangspunkt i. Samtidig vil en rekke forhold som usikkerhet, uenighet og maktforhold påvirke og ”forstyrre” rasjonaliteten og gjøre planleggings- og beslutningsprosessene svært komplekse.

2.1 Ulike forståelser av bærekraftig utvikling

Brundtlandkommisjonen

Da boken ”The Limits to Growth” kom ut i 1972 satte den mye av dagsordenen for miljødebatten og den ble et viktig utgangspunkt for debatter om miljø og utvikling utover 70- og 80-tallet. I boken ble det advart om at dersom befolkningsvekst, ressursbruk, forurensning og matproduksjon fortsatte å vokse i samme tempo ville jordens bæreevne være nådd innen

hundre år. Dette perspektivet på økonomisk vekst møtte mye kritikk, blant annet fordi man ikke la vekt på hvordan mulighetene innen teknologiske innovasjoner kunne føre til mer effektive og mindre forurensende måter å produsere varer på (Baker 2006).

Det var et mer optimistisk perspektiv på de voksende utfordringene som kom frem i Brundtlandkommisjonen sin rapport "Vår felles fremtid" i 1987. Det var med denne rapporten at begrepet bærekraftig utvikling ble satt på dagsorden. Her ble bærekraftig utvikling definert som:

"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (World Commission on Environment and Development 1987:4)

Rapporten fremhever at det ikke er mulig å se utfordringer knyttet til miljø og utvikling separat, men at de bindes sammen av komplekse årsak-virkning kjeder. Økonomiske, sosiale og politiske faktorer vil ha betydning for både miljø og utvikling. To nøkkelmomenter trekkes frem som sentrale for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Først og fremst skal det prioriteres å dekke grunnbehovene til de fattige. Økonomisk vekst er nødvendig både for å dekke behovene til de fattige og for å redusere miljøproblemer i fattige land. Brundtlandkommisjonen er optimistisk til teknologiens evne til å kunne redusere miljøproblemene, men erkjenner samtidig at dagens teknologi og sosiale organisering har begrensninger som gjør det vanskelig å få til en mer bærekraftig utvikling. Rapporten slår også fast at det er noen absolutte grenser for vekst og at den ikke alltid verken er ønskelig eller mulig (World Commission on Environment and Development 1987).

Baker (2006) hevder at det er flere faktorer som har vært avgjørende for hvorfor Brundtlandkommisjonen sin definisjon har fått en så betydningsfull rolle. Først og fremst skaper den en mulighet til å kombinere noe som tidligere ble sett på som motstridende mål. Økonomisk vekst og miljøvennlige tiltak kan eksistere side ved side og til og med forsterke hverandre (Baker 2006).

"Economy is not just about the production of wealth, and ecology is not just about the protection of nature; they are both equally relevant for improving the lot of humankind." (World Commission on Environment and Development 1987:38)

I tillegg kom rapporten på et tidspunkt der miljøproblemer, og spesielt forurensning, allerede var på dagsorden. Tsjernobylulykken og oppdagelsen av store hull i ozonlaget skapte bekymring og det var et behov for forslag til løsninger. For det tredje fikk utviklingsland støtte i sine ønsker om sosial og økonomisk utvikling. Fattigdomsbekjempelse var et sentralt mål for Brundtlandkommisjonen og ble samtidig sett på som avgjørende for å kunne redusere miljøproblemer i fattige land (Baker 2006).

Kritikk av Brundtlandkommisjonen

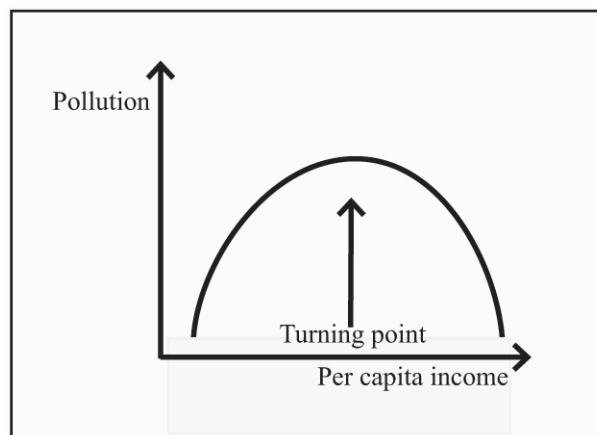
Adams (2001) hevder at Brundtlandkommisjonen sin definisjon av bærekraftig utvikling fungerer bedre som et slagord enn som grunnlag for en teori. Han sier videre at bærekraftig utvikling ble akseptert av britiske myndigheter nettopp fordi den ikke krevde noen radikale endringer i politikken, men kunne knyttes opp mot eksisterende politikk.

Brundtlandkommisjonen sin definisjon av bærekraftig utvikling har som hovedmål å tilfredsstillе menneskelige behov og forventninger (World Commission on Environment and Development 1987). Wheeler (1998) kritiserer denne definisjonen for sin bruk av begrepet *behov*. Trenger alle husholdninger enebolig og to biler? Behov er individuelt, og hvem kan bestemme hva den enkelte føler behov for? Hva blir konsekvensene dersom alle skal ha samme levestandard som nordmenn? Redclift (2000) peker på at behov også endrer seg over tid og at det ikke er sikkert at mennesker i fremtiden vil ha de samme behovene som i dag. I tillegg betrakter denne definisjonen av bærekraftig utvikling naturen kun som en ressurs som bidrar til å dekke menneskelige behov. Det er mulig å dekke menneskelige behov samtidig som økosystemer ødelegges ved at behovene kan tilfredstilles på nye måter. Førstund og Strøm (2000) trekker frem at behovet for å bade i en innsjø blir dekket selv om innsjøen er kunstig og den opprinnelige innsjøen er demmet opp. Og kanskje det til og med holder med et svømmebasseng? Substitusjon vil være en mulighet for å dekke behov i fremtiden, på tross av ødeleggelse av økosystemer.

Mens Brundtlandkommisjonen vektlegger økosystemers verdi avhengig av menneskers nytte og behov for dem, har Wheeler (1998:489) en egen definisjon som trekker inn økosystemer uten at de nødvendigvis skal tilfredsstillе menneskers behov: *Sustainable development is development that improves the long-term health of human and ecological systems.*”

Redclift (2000) sier at mye av grunnen til konsensusen rundt en mer bærekraftig utvikling skyldes tanken om at en slik utvikling er nødvendig for alle, men at det er mulig å definere hva denne utvikling vil innebære på forskjellige måter i de ulike kulturene. Bærekraftig utvikling er kulturelt bestemt og noe som blir sett på som bærekraftig ett sted trenger ikke nødvendigvis å være det et annet sted. Hvem skal så definere hva som er bærekraftig?

Den viktigste grunnen til gjennomslaget for Brundtlandkommisjonen sin definisjon er at den forutsetter at en bærekraftig utvikling krever økonomisk vekst, både i fattige og rike land (Baker 2006, Høyer og Næss 2001). Et slikt synspunkt tar utgangspunkt i kuznetskurven, se figur 2.1. I et tradisjonelt samfunn hvor de viktige næringene er jordbruk, fiske og fangst er det få miljøskader. Etter hvert vil industrialisering føre til høy forurensning og ressursbruk, og dermed vil miljøbelastningen øke. Økonomisk vekst vil så føre til at samfunnet vil komme i en fase der betalingsvillighet og etterspørsel etter miljøgoder øker. I tillegg vil ny teknologi føre til mer effektiv utnyttelse av ressurser og bedre renseteknologi. Forurensningen vil gå ned (Førsund og Strøm 2000).



Figur 2.1 Kuznetskurven (Baker 2006)

Empiriske undersøkelser viser at kuznetskurven holder for noen typer miljøproblemer, men ikke for alle. Angelsen (1997) viser dette ved å dele miljøproblemene inn i ulike kategorier:

- fattigdomsbetingede miljøproblemer
- vekstbetingede miljøproblemer som kan renses
- vekstbetingede miljøproblemer som ikke kan renses
- vekstuavhengige miljøproblemer

Fattigdomsbetingede miljøproblemer som tilgang til vann og sanitære forhold, vil det være mulig å løse med økonomisk vekst. For vekstbetingede miljøproblemer som forurensning, har det vist seg at teknologisk fremgang og økt fokus på forurensingsproblemer har ført til reduksjon i utslippene fra de rikeste landene. Men totalt har likevel industriforurensningen fra disse landene økt. Reduksjonen i utslipp fra noen sektorer har ikke vært stor nok til å kompensere for veksten i produksjonen. Samtidig har strengere miljøreguleringer i de rike landene bidratt til at industri som forurenses mye har lokalisert seg i fattigere land uten miljøreguleringer, billig arbeidskraft og skattefordeler (Hesselberg 2002). De ferdige varene fraktes så til markeder i de rike landene. Forurensningen reduseres ett sted, men ikke på et overordnet nivå. Miljøproblemer som ikke kan renses vil bare øke med økonomisk vekst. Eksempler kan være utslipp av CO₂ som bidrar til drivhuseffekten. Her vil løsningen være substitusjon, for eksempel fra fossile brensler til fornybar energi, eller et håp om at teknologien i fremtiden vil kunne bidra med renseteknologi. For vekstuavhengige miljøproblemer som forvaltning av skog og jord vil økonomisk vekst både kunne øke og redusere miljøproblemene (Angelsen 1997).

Robinson (2004) mener at noe av det mest slående ved begrepet bærekraftig utvikling er at det betyr så mye forskjellig for så mange forskjellige personer og organisasjoner. Dette gjør at begrepet brukes på en rekke ulike måter og at flere vil hevde at begrepet er ”oppbrukt” og har mistet betydning. Den utstrakte og brede bruken skyldes at det har blitt utviklet flere tilnærminger til begrepet. Robinson (2004) hevder at hva som er miljøproblemer og hva som er et bærekraftig samfunn ikke bare er et vitenskapelig eller teknisk spørsmål. Verdier og ideologier virker inn på problem- og løsningsforståelse og på hvordan man definerer en bærekraftig utvikling. Betydningen og verdien som tillegges en bærekraftig utvikling handler om ulike filosofiske og moralske måter å se forholdet mellom mennesket og naturen på.

Flere har prøvd å kategorisere ulike forståelser av bærekraftig utvikling (Jordan og O’Riordan 2000, Baker 2006, Robinson 2004, Brand 2005, og Jansen 1989). De fleste bidragene fokuserer enten på teknologisk og atferdsorientert løsningsstrategi eller en økosentrisk og antroposentrisk forståelse av forholdet mellom natur og mennesket. I tabell 2.1 har jeg kombinert og kategorisert de ulike forståelsene og hva de hevder en bærekraftig utvikling vil innebære. En økosentrisk forståelse kobles ofte til atferdsorienterte løsningsstrategier, mens en antroposentrisk forståelse kan knyttes både til teknologiske og atferdorienterte løsningsstrategier. Kombinasjonen mellom teknologiske løsningsstrategier og

økosentrisme har imidlertid ingen knyttet sammen og er vanskelig å forestille seg ettersom økosentrisme er sterkt knyttet til økologisk balanse og endringer i samfunnet.

Løsningsstrategi Forståelse av mennesket - natur	Teknologisk	Atferdsorientert
Økosentrisk		Det kreves store og radikale endringer av samfunnet for å oppnå en økologisk balanse der menneskelig aktivitet ikke skader økosystemer
Antroposentrisk	Det kreves utvikling av ny teknologi og vitenskap som vil redusere miljøproblemenes negative konsekvenser for mennesket	Det kreves mindre endringer av samfunnet for å hindre at miljøproblemer fører til negative konsekvenser for mennesket

Tabell 2.1 Ulike forståelser av bærekraftig utvikling etter løsningsstrategier og forståelsen av forholdet mellom mennesket og natur

Atferdsorienterte og økosentriske tilnærminger tar utgangspunkt i at teknologisk endring ikke er tilstrekkelig for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. For å redusere omfanget av miljøproblemer og oppnå en økologisk balanse kreves det store og omfattende endringer i samfunnet og måten vi lever på. Et annet viktig element i slike tilnærminger er at naturen har en egenverdi som strekker seg utover menneskets nytte av den. Atferdsorienterte tilnærminger med en antroposentrisk forståelse av forholdet mellom mennesket og natur vektlegger også endringer i samfunnet, men kun fordi dette er nødvendig for å redusere miljøproblemene til et slikt nivå at det ikke går utover menneskets helse og levemåte. Disse endringene vil ikke være så omfattende og radikale som innen en økosentrisk forståelse.

Teknologiske tilnærminger har liten tro på at det er mulig å få mennesket til å endre atferden til å bli mer bærekraftig. De teknologiske systemene er en sikrere og mer stabil løsning ettersom man ikke er avhengig av å lykkes med å overtale noen til å gjøre en handling fremfor en annen. Både gjennom å forbedre eksisterende teknologier skritt for skritt, og gjennom radikale teknologiske innovasjoner, vil man bidra til en mer bærekraftig utvikling (Brand 2005). Teknologiske løsningsstrategier tar utgangspunkt i en antroposentrisk forståelse

der motivasjonen for å redusere miljøproblemer er å hindre negative konsekvenser for mennesket.

Blant de nevnte betraktningmåtene har jeg valgt å bruke teknologisk og atferdsorientert tilnærming som hovedkategorier fordi det er disse aspektene som egner seg best som utgangspunkt for analysen. Både de atferdsorienterte og de teknologiske tilnærmingene hevder å føre til en mer bærekraftig utvikling på tross av svært forskjellig problemforståelse og forslag til løsninger. Brand (2005) peker på at dette skaper forvirring og uklarhet når begrepene brukes i planlegging og politikk. Det er derfor viktig å ta for seg de antagelsene som ligger til grunn for tilnærmingene til bærekraftig utvikling.

Atferdsorientert tilnærming

Den atferdsorienterte tilnærmingen hevder at teknologien lover for mye og får oss til å glemme det åpenbare faktum at menneskelig forbruk og atferd er årsaken til miljøproblemene. Ved å kombinere utdanning, rasjonell tenkning, insentiver, overtalelser og lover ønsker man å endre folk til å ta mer moralske valg og få en ny livsstil (Brand 2005). I følge Brand (2005) finnes det tre ulike retninger innen den atferdsorienterte tilnærmingen. ”Pisk og gulrot” retningen har ikke tiltro til at folk klarer å ta de rette valgene selv og målet er å prøve å lokke folk til å ha en bestemt atferd gjennom blant annet økonomiske virkemidler. Den har dermed flere likhetstrekk med en teknologisk tilnærming der det brukes indirekte skatter og avgifter. En annen variant vil i stedet prøve å endre folks behov og verdier slik at de selv skal ønske å endre atferd. Den tredje retningen har tiltro til at mennesket kan overtales til å endre atferd gjennom rasjonelle argumenter.

I motsetning til et antroposentrisk syn der mennesket er universets midtpunkt og kan utnytte naturen for sitt beste, legger en økosentrisk tilnærming til grunn at naturen har en egenverdi. Mennesket kan utnytte naturressurser, men bare på en slik måte at en langsiktig økologisk balanse opprettholdes (Jansen 1989). Baker (2006) trekker frem at det er et gjensidig partnerskap mellom mennesket og naturen. Et slikt syn har også stor betydning for utforming og implementering av politikk. Viktige prinsipper innen en slik tradisjon er småskalaløsninger på et lokalt nivå gjennom bottom-up planlegging med deltakelse og medvirkning. I følge Jansens (1989) økologiske ideologi er det svært lite som skal til for at den siviliserte menneskeheten utsletter seg selv. Samtidig tilbyr den en løsning på denne krisen. Dersom mennesket klarer å få til en økologisk balanse vil det være mulig å finne en

måte hvor mennesket kan leve uten å bryte ned økosystemer. En slik ideologi krever dermed store endringer fra det opprinnelige. Robinson (2004) hevder derfor at for en atferdsorientert og økosentrisk tilnærming vil ikke bærekraftig utvikling kunne tilby noe. En slik tilnærming legger vekt på nye verdier, en ny etikk og en ny måte å forholde seg til naturen på. Dette krever en helt annen fordeling av ressurser enn i dag. For at det skal skje må det komme helt fundamentale endringer i samfunnet. En bærekraftig utvikling er inkrementalistisk og legger ikke opp til de radikale endringene innen maktstrukturer og privilegier som skal til. I følge Robinson (2004) vil en bærekraftig utvikling bare kurere symptomene, men ikke helbrede den underliggende sykdommen.

Teknologisk tilnærming

Jordan og O’Riordan (2000) deler den teknosentriske tilnærmingen inn i to ulike retninger, ”accomodators” og ”cornucopians”. ”Accomodators” har sterk tiltro til økonomisk vekst som strategi, men ser at menneskets ressursbruk kan føre til en del miljøproblemer. Markedet klarer ikke å håndtere eksterne effekter som miljøproblemer representerer. De eksterne effektene vil ikke kunne håndteres gjennom markedsmekanismen, og det vil være nødvendig for staten å gripe inn gjennom blant annet avgifter, forbud og påbud. Det er først og fremst bruk av avgifter og indirekte skatter som er de beste virkemidlene fordi dette gjør det mulig å korrigere prisene. Prismekanismen sørger for det optimale nivået av forurensning. Det vil også være mulig å gi en kompensasjon til de som blir utsatt for miljøproblemer.

Et slikt syn ligger også til grunn for Jansens (1989) ”vekst med vern-ideologi”. Hovedmålet er økonomisk vekst og menneskers velferd. Mennesket påvirker, utnytter og bruker naturen i samsvar med sine ønsker. Men man ser også at dette kan få konsekvenser i form av blant annet forurensning som kan gjøre at naturen får nedsatt verdi som for eksempel råstoffgrunnlag eller rekreasjonsressurs. Likevel representerer ikke dette noen krise, men kan håndteres gjennom blant annet å rense utslipp eller kompensere for den skaden som har skjedd.

”Cornucopians” mener derimot at miljøproblemer ikke utgjør noen trussel mot mennesket fordi vi alltid vil finne en måte å løse disse problemene på i fremtiden. Økonomisk vekst er hovedmålet, og det er en sterk tiltro til teknologi og ekspertise som problemløser (Jordan og O’Riordan 2000). Dette er en antroposentrisk tilnærming som kun verdsetter naturen etter hva den kan tilby mennesket. Baker (2006) viser til ekstreme eksempler på en

slik tilnærming som finnes i USA der konservative politikere, interesseorganisasjoner, vitenskapelige institusjoner og forbrukere jobber for økonomisk vekst og forkaster miljøet som et element i den økonomiske utviklingen.

Robinson (2004) peker på at Brundtlandkommisjonen sin definisjon kan plasseres inn i en antroposentrisk og teknologisk tilnærming. Den fokuserer på menneskelige behov og har stor tiltro til økonomisk vekst og teknologi som problemløser.

2.2 Rasjonalitet i politikk og planlegging

Planlegging har en viktig rolle for å oppnå en mer miljøvennlig byutvikling. For å unngå uønskede og negative virkninger av menneskelig aktivitet må det velges virkemidler som reduserer miljøproblemenes omfang heller enn øke dem. Vitenskap får dermed en svært betydningsfull rolle fordi en miljøvennlig byutvikling er avhengig av at det finnes kunnskap om hvilke tiltak som bidrar til å redusere omfanget av miljøproblemer, og at det er disse tiltakene som gjennomføres. Dette vil kreve en form for rasjonalitet. Rasjonalitet har vært et sentralt begrep i planleggingslitteratur, men definisjonene og tilnærmingene har vært mange. Rasjonalitet er *”innstillinger bygget på fornuften”* står det i Kunnskapsforlagets fremmedordbok. Men hvilken type fornuft og hvem sin fornuft? Det er dette jeg vil gå nærmere inn på i denne delen.

Rasjonalitet og vitenskap

Instrumentell rasjonalitet har tradisjonelt hatt en sterk posisjon innen planleggingsfeltet. Den tar utgangspunkt i at det finnes optimale tiltak og strategier for å nå et bestemt mål og legger til grunn at vitenskapen er objektiv og verdifri. Det er mulig å avdekke objektive fakta som kan brukes som grunnlag for å utvikle ny vitenskaplig kunnskap og politiske beslutninger. Verdier er derimot subjektive oppfatninger som verken kan observeres, måles eller forklares. Ekspertene har stor makt innenfor en slik tradisjon ettersom de har mulighet til å avdekke sannheten. Ved å være objektive og nøytrale skal de presentere vitenskapelige fakta som danner grunnlag for den politiske debatten. Asdal og Myklebust (1999) trekker frem at ekspertløsningen innen en slik retning blir *”den riktige løsningen”* og at den derfor blir vanskelig å diskutere. Ved å tilby *”nøytrale”* løsninger på komplekse politiske spørsmål er vitenskapelig kunnskap også makt. Et slikt syn bygger på positivistiske og

naturvitenskapelige idealer der man ser planlegging og politikk som to atskilte felt. Vitenskapen står utenfor og atskilt fra den politiske prosessen den bidrar med kunnskap til (Demeritt 2001).

”Rasjonell” i denne konteksten refererer både til en form for deduktiv logikk og bruken av instrumentell fornuft basert på vitenskapelige analyser. I en slik tilnærming får dermed vitenskapen en autoritativ og sentral posisjon fordi den skaper et objektivt grunnlag for å identifisere aktuelle problemer og samtidig forutsi fremtidige valgmuligheter. Virkemidler; hvordan gjøre noe, relateres til mål; hva som er formålet, på en logisk og systematisk måte. Den ideelle planleggingen i denne tradisjonen skjer gjennom følgende trinn (Amdam og Veggeland 1998):

Arbeidsområde	Aktør
1. Avgrensning av problem og område	Politisk organ
2. Problemanalyse av dagens situasjon og ønsket utvikling	Planlegger
3. Formulere mål	Politisk organ
4. Identifisere ulike alternativer for å nå målet	Planlegger
5. Forutsi hvilke konsekvenser de ulike alternativene vil kunne få	Planlegger
6. Valg av det alternativet som best vil kunne oppfylle det forutbestemte målet	Politisk organ
7. Utarbeidelse av et handlingsprogram for hvordan tiltakene skal gjennomføres	Politisk organ/planlegger
8. Gjennomføring	

Tabell 2.2: Rasjonell planlegging (etter Amdam og Veggeland 1998)

I følge denne modellen er det politikerne som vedtar mål og planleggerne som gjennom faglige og objektive vurderinger kommer frem til ulike alternativer for hvordan målene kan nåes. Formulering av mål, beslutninger og handlinger er ikke planleggerens oppgave. Planleggere i denne tradisjonen er først og fremst teknikere som på bakgrunn av sin ekspertise og vitenskapelige metoder skal kunne identifisere og kalkulere hva som er den beste løsningen under gitte forutsetninger. De er ”samfunnsingeniører”, mens det er politikerne som bestemmer målene og tar de endelige prioriteringene. Gjennomføring blir sett på som et nytt prosjekt som er atskilt fra planleggingen (Amdam og Veggeland 1998). Det er imidlertid en

rekke forhold som griper inn og gjør at den rasjonelle planleggingsmodellen svikter i den virkelige verden. Samtidig som en slik planleggingsmetode ikke fungerer i praksis vil flere hevde at den heller ikke er ønskelig. Den forutsetter "top-down"-planlegging der samfunnet planlegges ovenfra og ned uten noen form for medvirkning. I tillegg får vitenskapelig kunnskap og fagpersoner en dominerende posisjon fordi det forutsettes at de er nøytrale.

Instrumentell rasjonalitet legger til grunn at det er mulig å komme frem til vitenskapelige sannheter. Dette bygger på den positivistiske antagelsen om at naturvitenskapens antagelser og metoder kan overføres til samfunnsvitenskapen. Dette kan gjøres ved å studere observerbare og målbare hendelser slik at kunnskapen kan brukes kvantitativt. Ved å se etter regelmessigheter og årsakssammenhenger kan denne kunnskapen brukes som grunnlag for generalisering i andre situasjoner. Sosiale objekter skal studeres på samme måte som objekter i naturvitenskapen, og de generelle lovene får status som sannheter (Smith 1998). Disse kan generaliseres til å gjelde i andre situasjoner der de danner grunnlag for å kunne forutsi hva som vil bli resultatet av en bestemt handling. Amdam og Veggeland (1998) trekker frem kritikk av positivismens antagelse om at det er mulig å finne frem til lovmessige sammenhenger også i samfunnsvitenskapen. Muligheten til å forutsi resultater av bestemte hendelser er knyttet opp mot naturvitenskapens lukkede systemer. Den sosiale verden er derimot et åpent system og mer kompleks og sammensatt. Dette gjør det vanskelig å få oversikten over alle faktorer som virker inn på en bestemt hendelse. I følge Næss (2004) har samfunnsvitenskapelig forskning vist at det er mulig å påvise mekanismer som virker sterkere enn andre, *hendelsers regelmessigheter*, og at kunnskap om disse kan brukes som grunnlag for planlegging. Han hevder videre at det er muligheten til å forutsi resultatet av planleggingen som gir den legitimitet. Planlegging har som mål å løse samfunnsproblemer, og til dette trengs kunnskap om hvordan de best kan løses. Dersom denne kunnskapen ikke finnes, hvorfor skal da planleggeren gripe inn?

Instrumentell rasjonalitet forutsetter at det er full tilgang til informasjon slik at beslutningstakerne har alle relevante fakta på bordet før de tar sine valg. Dette er en ideal situasjon som i praksis vil være umulig. Samtidig ser man at mål og virkemidler flyter i hverandre og kan være konfliktfylte. Lindblom (1959 i Healey 1997) mente derfor at man heller burde fokusere på å nå mindre mål gjennom skrittvis endringer enn gjennom store, overordnede mål som krever omfattende tiltak. På bakgrunn av dette utviklet Lindblom en modell for planlegging, "muddling through", som kan brukes på situasjoner med stor usikkerhet, uklare og konfliktfylte mål og hvor det er begrenset med alternativer. I følge

Healey (1997) forutsetter modellen likevel at instrumentell rasjonalitet er dominerende i planleggingsprosessen. Men man vil alltid være forsiktig ved valg av virkemidler, og vil helst ha muligheten til å kunne "angre" og trekke seg tilbake. Når det skal velges løsninger vil valget ofte falle på dem som allerede er prøvd ut eller er noenlunde trygge. Derfor vil det ikke være rom for de store endringene i samfunnet, og det er en lite innovativ strategi (Amdam og Veggeland 1998).

Små, skrittvis endringer skaper mindre konflikter enn større, mer radikale endringer, til tross for at summen av de små enkelte endringene på sikt kan føre til store samfunnsendringer. Amdam og Veggeland (1998) peker på at dersom "muddling through" som fremgangsmåte brukes manipulativt for å fremme egne interesser, kan den føre til større konsekvenser enn langsiktige og overordnede planer. Større og mer dramatiske endringer gjør maktinteressene mer synlige og det vil være lettere å reagere og mobilisere mot disse.

I følge Amdam og Veggeland (1998) vil det alltid være nødvendig med "muddling through" i praktisk planlegging, men det er viktig å unngå at den blir den eneste strategien. For at den skal kunne bidra til en bedre langsiktig samfunnsutvikling er det imidlertid nødvendig at "småbeslutningene" settes i en større sammenheng og at de er målrettet i forhold til overordnede visjoner og mål. Hvis ikke kan denne strategien føre til handlingslammelse og bli en overlevelsestrategi fremfor å bidra til en bedre samfunnsutvikling.

Vitenskap og miljø

Asdal og Myklebust (1999:16) mener at miljøfeltet kanskje er "*...et av de områdene av politikken hvor teknologi og vitenskap med aller størst letthet blir utpekt som løsning, som svaret, på hvordan vi kan løse både globale og lokale problemer.*" Teknologioptimismen knytter instrumentell rasjonalitet til en teknologisk tilnærming til bærekraftig utvikling. Næss (1993) begrunner dette med den sterke tiltroen til at det er mulig å få oversikt over alle konsekvenser av handlingsalternativene og kontrollere uønskede virkninger.

Den teknologiske tilnærmingen legger også vekt på økonomiske reguleringer som sentrale for å få til en mer bærekraftig utvikling. Et slikt perspektiv bygger på de samme premissene som instrumentell rasjonalitet. Til grunn for samfunnsøkonomien ligger antagelsen om at det er mulig å skille mellom mål og verdier. Måling blir sett på som vitenskapelig, det som ikke kan måles er tvilsom kunnskap. Ved å måle hva folk er villig til å betale eller hva et bestemt tiltak vil koste, kan man også si noe om hva som bør gjøres. Asdal

(1998:196) skriver om økonomifeltet: ”...Målinger ville løse politiske problemer ved at feltet kunne transformeres fra politikk til vitenskap...” Et slikt syn gir økonomene og økonomisk terminologi stor makt. Men det lover for mye. ”... Det finnes ikke noe fagøkonomisk riktig eller politisk nøytralt svar på regulering av miljøproblemene...” (Asdal 1998:199)

I sin studie av miljøforvaltningen og forholdet mellom Finansdepartementet og Miljøverndepartementet har Asdal (1998) pekt på en rekke problemer knyttet til antagelsen om rasjonell planlegging, blant annet fordi planleggingsverktøyene ikke er nøytrale. Hun viser til hvordan spørsmålet om hva som skulle gjøres med miljøproblemene ble et spørsmål om økonomi. For at miljøhensyn skulle få større gjennomslag i Finansdepartementet prøvde Miljøverndepartementet å begrunne dem økonomisk. Ved å bruke økonomiens språk og argumenter håpet man å få støtte for gjennomføring av miljøtiltak. Miljøtiltak skulle være samfunnsøkonomisk lønnsomme, og nytte-kostnadsberegninger og undersøkelser om betalingsvillighet ble brukt for å vise hvordan miljøhensyn ville være den beste løsningen for samfunnet.

Flere av miljøproblemene vi står overfor i dag har en annen karakter enn de som var i fokus tidligere. Rayner (2006) peker på at miljøproblemer tidligere først ble erfart av befolkningen og deretter bekreftet av forskere. Han trekker frem et eksempel på dette der luftforurensning blandet med tåke i London i 1952 førte til at flere tusen døde. Flere av de store miljøutfordringene i dag rammer ikke befolkningen på samme måte som tidligere. Konsekvensene av miljøproblemene er mer diffuse og virkningen kan komme på et senere tidspunkt og på et annet sted. Miljøproblemene har spredt seg fra å være i hovedsak lokale (og regionale) til også å være globale. Menneskeskapte klimaendringer er det fremste eksempelet på dette. Det er forskning som først bringer frem kunnskap om denne type miljøproblemer for så å prøve og overbevise politikere og befolkningen om at det er nødvendig å sette i gang tiltak.

Vitenskapen får dermed en viktigere rolle enn tidligere. Det er den som avslører problemer og det er også den som kommer med løsninger. Rayner (2006) hevder at vi lever i en tid der vitenskapen har fått en privilegert og autoritativ rolle i beslutningstaking. Tiltroen er stor til at vitenskapen vil redusere usikkerhet knyttet rundt miljøproblemer. Det er vitenskapen som har tilbudt løsninger på miljøproblemene, som har avslørt årsakssammenhenger og som kommer med tiltak som skal til for å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Menneskeskapte klimaendringer er en av de største miljøutfordringene i dag. Det er mye usikkerhet rundt hva som er naturlige klimatiske variasjoner og hva som er

menneskeskapte endringer, og ikke minst hva konsekvensene vil bli i fremtiden. I følge Rayner (2006) er det stor tiltro til at økt forskning på disse problemstillingene vil redusere usikkerheten. Men i praksis peker han på at den økte kunnskapen fører til nye og enda flere spørsmål å besvare.

Vitenskapskritikken som vokste frem på 70-tallet problematiserte antagelsen om at det er mulig med verdifri og nøytral vitenskap. Valg av forskningsområder, problemstillinger og formålet med forskningen er noen eksempler der valg av verdier dukker opp. Forhandlinger, retorikk, makt og interesser styrer disse valgene. Man la vekt på de sosiale forholdene som er med på å styre produksjonen av kunnskap om naturen (Demeritt 2001). Enebakk (2002:75) skriver at "...*"Fakta" var ikke noe man fant, snarere noe man oppfant – de var sosiale konstruksjoner"*. Denne konstruktivistiske tilnærmingen svekker vitenskapen sin posisjon i samfunnsutviklingen.

På 90-tallet vokste det frem en vitenskapskrig der konstruktivistiske og postmoderne ideer ble forsøkt latterliggjort og avskrevet som antivitenskapelige. Motangrepet fra konstruktivistene ble i følge Enebakk (2002) konseptuelle og kunnskapsteoretiske avklaringer. De konstruktivistiske posisjonene hadde ulike tilnærminger og det er stor forskjell på om vitenskapen blir betraktet som sosialt konstruert eller påvirket av sosiale faktorer. Også innen naturvitenskapen hadde det dukket opp kritikk mot det bastante skillet mellom vitenskap og samfunn.

I følge Demeritt (2001) er det ikke aktuelt å klare seg uten vitenskapen. Utfordringen er å forstå den bedre og bruke den mer reflektert. Vitenskap og politikk er knyttet sammen og er gjensidig påvirket av hverandre. Vitenskap danner grunnlag for politikk, virkelighetsoppfatninger og samfunnsendring, samtidig som politikken også har en rolle i produksjonen av vitenskapelig kunnskap (Asdal 2003). Politikken virker inn på vitenskapen ved å etterspørre noen typer kunnskap fremfor andre. Samtidig vil vitenskapen ha innflytelse på politikken ved å forme våre verdier og kunnskaper. Demeritt (2001) viser til at vitenskap om klimaendringer i stor grad har styrt internasjonal klimapolitikk. Men klimapolitikken har også styrt klimaforskningen:

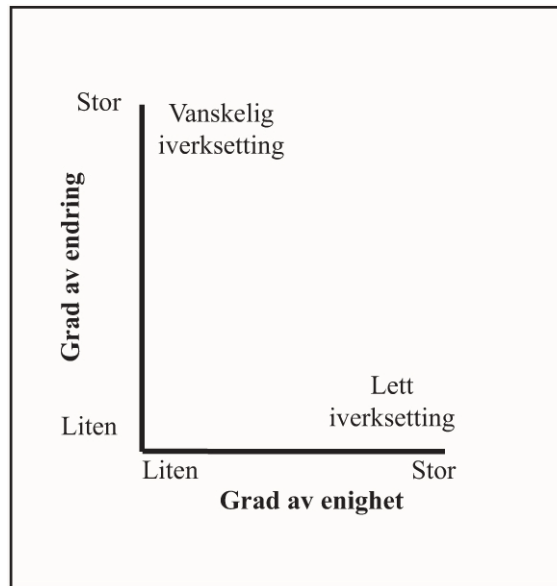
"It is my contention that the demand for and expectations of policy relevance has subtly shaped the formulations of research questions, choice of methods, standards of proofs and the definition of other aspects of "good" scientific practice." (Demeritt 2001: 308)

Ideen om at vitenskapen er sosialt konstruert og forkastelsen av muligheten for vitenskapelige sannheter har blant enkelte ført til mistro til både politikken og kunnskapen den er basert på. En slik holdning finnes for eksempel hos såkalte klimaskeptikere og kritikere av Kyotoprotokollen (Demeritt 2001).

Objektiv og verdifri vitenskap er en av de viktigste antagelsene som ligger til grunn for instrumentell rasjonalitet. Vitenskapskritikk og erkjennelsen av at vitenskapen er påvirket av sosiale faktorer er derfor en avgjørende årsak til at planleggingsforskere søkte etter nye former for rasjonalitet.

Usikkerhet og uenighet

Van Meter og Van Horn (1975 i Kjellberg og Reitan 1995) mener at beslutningsprosessen er avgjørende for i hvilken grad et tiltak gjennomføres. De trekker frem to sider ved tiltaket som vil være avgjørende for gjennomføringsevnen: graden av endring som tiltaket innebærer i forhold til tidligere praksis/situasjon og graden av enighet om dem under beslutningsfasen. Skrittvis og små endringer har lettere for å bli akseptert enn store dramatiske endringer. Dette forklarer de ved en naturlig motstand mot endringer av dagens tilstand og ved en innebygd treghet i organisasjonen. Jo mer et tiltak avviker fra det som har vært vanlig praksis, jo vanskeligere vil det være å tilpasse gjennomføringen til de eksisterende rutinene. I følge Sapountzaki og Wassenhoven (2005) vil enighet blant både politikere og befolkningen om de tiltakene som blir vedtatt kunne føre til at implementeringen går lettere ettersom det er færre krefter som kan jobbe mot tiltakene. Stor uenighet rundt et vedtak vil gjøre gjennomføringen av vedtaket vanskeligere fordi det er større sjanse for at vedtaket motarbeides senere. Van Meter og Van Horn vektlegger også definering av mål og tilgang til ressurser som viktige for gjennomføringsevnen. Klare og presise mål vil være lettere å gjennomføre enn sammensatte og komplekse mål. Mål som er vedtatt uten at det er ressurser tilgjengelig for å gjennomføre dem vil være vanskeligere å gjennomføre enn dersom det er tilgang til ressurser (Kjellberg og Reitan 1995).



Figur 2.2: Trekk ved tiltaket som påvirker iverksettingen (Kjellbert og Reitan 1995:142)

Flere av miljøproblemene er i en kontekst preget av usikkerhet, irreversibilitet og kompleksitet (Faucheux og Froger 1995). Dette skaper store utfordringer for beslutnings- og planleggingsprosesser. Rayner (2006) trekker frem at mer forskning fører til det han kaller for ”*contradictory certainties*” (motstridende sannheter) som igjen gjør situasjonen mer kompleks. Bruken av vitenskapelig kunnskap er høyst selektiv. Det er mulig for politikere å velge mellom de forskningsresultatene som best passer deres standpunkter og verdier. I stedet for å kunne være oppklarende vil forskningsresultater kunne forvirre og ”spille” hverandre ut. Vitenskapelige argumenter har stor tyngde og brukes ofte som ”sikre” kunnskap i politiske debatter. Men med en fagperson på hver side av bordet vil ikke argumentene ha denne tyngden og den med de sterkeste politiske og økonomiske interessene vil vinne.

En miljøpolitikk som har målsetting om å hindre at miljøproblemer oppstår, skaper økte utfordringer med å identifisere hva som kan bli et miljøproblem og hva som kan gjøres for å hindre at det oppstår. Wynne (1992) peker på at det er stor usikkerhet knyttet til når det skal settes i gang tiltak, hvilke tiltak og omfanget av disse tiltakene. Førre-var-prinsippet er sentralt i en slik politikk, men skaper utfordringer til hvordan håndtere usikkerhet og skape et grunnlag for beslutninger.

Christensen (1985 i Amdam og Veggeland 1998) har laget en modell som viser ulike situasjoner der teknologien er kjent/ukjent og det er enighet/uenighet om mål. Inndelt i ytterpunkter gir den fire forskjellige alternativer.

Teknologi \ Mål	Enighet om mål	Uenighet om mål
Kunnskap om årsak virkning	A Programmering	B Kjøpslåing
Manglende kunnskap om årsak virkning	C Eksperimentering	D Kaos

Tabell 2.3: Ulike planleggingssituasjoner (Amdam og Veggeland 1998:44)

A. Teknologien er kjent og man er enige om mål

Dette er en rasjonell og instrumentell planleggingsstrategi. Det er ingen konflikter i samfunnet, og planleggeren er ”ingeniør”.

B. Teknologien er kjent, men man er uenige om mål

Ekspertene vet godt hvordan enkeltmål kan nås, men store konflikter i samfunnet gjør at det er umulig å bli enige om mål. Dette krever forhandlinger og kompromisser.

C. Teknologien er ikke kjent, men man er enige om målet

Dette er en situasjon som ofte finner sted i samfunnet. Alle er enige i at arbeidsledigheten bør være lav eller at kriminaliteten må ned. Virkemidlene for å få dette til er derimot ikke kjent eller det er uenighet om de virker. Dette er en inkrementalistisk tilnæringsmåte fordi man må prøve seg frem.

D. Teknologien er ikke kjent og man er ikke enige om mål.

Et samfunn i stadig endring gjør det vanskelig å forutsi hvilke teknologier som er de rette til et gitt problem. Konflikter gjør at man heller ikke kan bli enige om hvilke mål som er viktige i samfunnet. Stor grad av medvirkning er nødvendig for å redusere konfliktene og fordele makten.

Kommunikativ rasjonalitet

Postmodernistene mener at samfunnet er for komplekst til at det kan eksistere noen form for rasjonalitet. De fornekte at noe kan være sant eller galt og at det er mulig med empirisk testing. På samme grunnlag blir muligheten for forutsigelse forkastet. Det er ikke mulig å trekke generelle konklusjoner eller generalisere på bakgrunn av forskningsresultater. Samfunnet er for fragmentert og splittet til at det er mulig å avdekke generelle mønstre og bli

enige om felles mål. Det finnes ikke noen svar, bare en rekke valgmuligheter. Hvilke som er best, er umulig å forutsi fordi verden er for kompleks. Den mest ekstreme formen for postmoderne tenkning vil derfor avskrive planleggingen som død (Allmendinger 2001).

Andre mener derimot at det finnes en form for rasjonalitet, men gjennom en kommunikativ rasjonalitet. Instrumentell rasjonalitet har blitt kritisert for å fortrenge andre former for kunnskap som for eksempel erfaringsbasert kunnskap, ikke-vitenskapelig kunnskap knyttet til myter, representasjoner og intuisjon. En kommunikativ tilnærming til planlegging innebærer i følge Murdoch (2006) en overgang fra tekniske planer og modeller til beslutningsprosesser basert på forståelse av politiske, kulturelle og etiske forskjeller. En slik tilnærming fremhever viktigheten av åpne beslutningsprosesser. Fremfor å fastsette mål, er fokuset rettet mot prosesser og interaksjon mellom aktører (Roo 2003). I stedet for vitenskapelige sannheter bør man søke etter en objektivitet som er basert på enighet mellom aktører gjennom åpen diskusjon (Allmendinger 2002). Det vektlegges åpne prosesser der det er rom for at mange ulike aktører tar del i utviklingen av byen. Planleggeren skal i stedet for å foreslå planer, legge til rette for nettverksbaserte prosesser. Gjennom dialog mellom ulike aktører med forskjellige verdier, kunnskaper og interesser, skal man komme frem til konsensus. Resultatet blir kalt *den kollektive kunnskap, kollektiv intelligens* eller *intellektuell, sosial og politisk kapital* (Sapountzaki and Wassenhoven 2005). Hva som er rett bestemmes utelukkende av deltakerne i debatten og ikke av vitenskapelig kunnskap eller forskning (Flyvbjerg og Richardson 2002). Ved å ha en felles enighet, vil resultatene bli sett på som rettferdige og vil motta støtte og ikke kritikk og motarbeidelse (Sapountzaki and Wassenhoven 2005).

I følge Habermas (1986) handler kommunikativ rasjonalitet om å komme frem til konsensus der de ulike deltakerne hever seg over sine egne subjektive meninger. Dette krever at alle involverte aktører er med i dialogen, alle deltakere får lik informasjon, alle deltakerne blir hørt og respektert like mye og ingen har mer makt enn andre. Samtidig må det deltakerne sier være oppriktig, forståelig, nøyaktig og legitimt (Sapountzaki and Wassenhoven 2005).

Kritikken mot kommunikativ planlegging er at den er for abstrakt og at kriteriene for kommunikativ rasjonalitet er umulig å oppnå i praksis. Ikke minst er maktforhold undervurdert som styrende i kommunikative prosesser. I en prosess med mange ulike deltakere hevder Allmendinger (2002) at det ikke er mulig å oppnå kriteriene som ligger til grunn for kommunikativ rasjonalitet.

Fainstein (2000) mener at kommunikativ planlegging ignorerer de økonomiske og sosiale kreftene som fører til sosiale konflikter og innflytelse til dem med makt. Det er utopisk

å tro at alle kan bli hørt og at alle skal ha like mye å si i en debatt. I tillegg vil aktørene ha egeninteresser og verdier som fører til strategisk handling. Teorien ignorerer maktforholdene og at det er noen som vil ha mer å si og større tyngde bak sine argumenter på grunn av sin stilling eller sine ressurser. Det vil være et skille mellom aktører med mye og lite tilgang til ressurser i form av informasjon, tid til å sette seg inn i saken og tid til å delta i prosessen (Allmendinger 2002).

Kommunikativ planlegging bygger på idealene om medvirkning som kontrast til positivismens ekspertmakt. Selv om maktforhold og ulik tilgang til ressurser gjør en kommunikativ rasjonalitet umulig i praksis, vil medvirkning likevel være viktig. Dersom miljøtiltakene ikke har legitimitet i befolkningen vil de kunne miste mye av sin tilsiktede virkning. Det er ikke nok å legge fysisk til rette for en bestemt type atferd. Gans (1963 i Anderson 1978) hevder at det fysiske miljøet har mye mindre å si for folks atferd enn det planleggere og arkitekter tror. Folk omgår den tilsiktede påvirkningen og opprettholder sin ønskede atferd. Det sosiale miljøet vil ha større innvirkning enn det fysiske for å endre folks atferd. Uten å ha en vilje i befolkningen til å handle miljøvennlig vil derfor ikke tiltakene ha den samme virkningen. Et eksempel på dette er kildesorteringsstasjoner som er avhengig av at folk er villige til å bruke tid på å sortere avfall og levere det for at dette virkemiddelet skal kunne få den effekten som var ønsket.

Næss (1993) trekker frem at i en kommunikativ tilnærming er det stor tiltro til dialog og at det er mulig å løse interessekonflikter på en slik måte at begge sider vinner. Han hevder videre at det ikke er sannsynlig at miljøhensyn vil bli vektlagt i tilstrekkelig grad slik at de privilegerte gir avkall på personlig gevinst til fordel for fremtidige generasjoner og økologiske systemer. Egeninteresser og manglende forståelse for miljøproblemers kompleksitet kan fort føre til at miljøhensyn nedprioriteres fremfor andre mål. Et eksempel på dette er folk som protesterer mot tiltak som vil få direkte konsekvens for dem selv eller deres nærmiljø, "Not in my backyard"-fenomenet (Jordan and O'Riordan 2000). Det er vanskelig å se for seg at kommunikative prosesser kan føre til gjennomslag og gjennomføring av tiltak som først og fremst vil ha effekt på det globale nivået, og ikke der tiltaket settes igang. Diskusjoner om miljøproblemer og tiltak fokuserer ofte på lokale miljøproblemer og tiltak som vil ha effekt lokalt. Selv om den globale dimensjonen er tilstede i argumentasjonen, forsvinner gjerne dette perspektivet når det kommer til gjennomføring av tiltak.

Flyvbjerg og Richardson (2002) sier at kommunikativ planlegging både svikter når det gjelder å forstå hva som skjer i den virkelige verden og som et utgangspunkt for handling og endring. Dette skyldes at teorien ikke tar for seg hvilken rolle makt har i planleggingen. De

kritiserer kommunikativ planlegging for å ikke ha en forståelse av de maktforholdene som skaper politiske endringer.

Rasjonalitet og makt

Instrumentell og kommunikativ rasjonalitet er normative teorier som sier noe om hvordan planleggingen ideelt sett bør foregå. Det er imidlertid en rekke forhold som griper inn og forstyrrer rasjonaliteten slik at den kommer til kort i praktisk politikk og planlegging. Blant annet har maktforhold en stor betydning for hvordan samfunnet utvikles. Friedmann (1998) hevder at det største problemet i planleggingsteorier er deres ambivalens i forhold til makt. Han oppmuntrer dem som vil utvikle planleggingsteori videre til å inkludere maktforhold, og mener at dette må gjøres ved å studere og teoretisere over hvordan bypolitikk og byutvikling faktisk foregår og ikke hvordan den ideelt sett bør være.

Murdoch (2006) trekker frem at selv om planlegging ofte blir betraktet som en rasjonell og teknisk aktivitet, er den i praksis sterkt påvirket av maktforhold. Å åpne opp beslutningsprosessene for å skape en kommunikativ rasjonalitet vil bare ytterlig styrke maktens innflytelse på planlegging. Flyvbjerg (1991b) sin studie av makt og rasjonalitet viser at planlegging først og fremst er en politisk aktivitet. Enhver form for teknisk eller instrumentell rasjonalitet er alltid et resultat av maktforhold. Fagkunnskap brukes til å ”rasjonalisere” beslutninger som allerede er tatt slik at de kan rettferdiggjøres og legitimeres. Det er derfor makten som bestemmer rasjonaliteten, ikke fornuft, demokrati, offentlig nytte eller gode argumenter (Yiftachel 2001).

I følge Flyvbjerg er kanskje den viktigste enkeltkarakteristikken av forholdet mellom makt og rasjonalitet at det er makten som definerer virkeligheten, og ikke rasjonaliteten. ”Makten beskæftiger sig i højere grad med at definere virkeligheden end med at finne ud af, hvordan virkeligheden ”i virkeligheden” hænger sammen.” (Flyvberg 1991b:331). Det er makten som bestemmer hva som blir sett på som vitenskap og hva som teller som fakta. Flyvbjerg (1991b) bruker begrepet rasjonalisering om å rettferdiggjøre beslutninger, mens rasjonalitet handler om det fornuftsmessige og logiske. Dersom deltakere med makt trenger å legitimere beslutninger, produseres rasjonalisering fremfor rasjonalitet. Makten avgjør hvilken kunnskap som er viktig og produserer den kunnskapen som støtter opp om interessene til dem med makt. Maktens rasjonalitet er rasjonalisering, og en av hovedstrategiene til makten er rasjonalisering fremstilt som rasjonalitet. Flyvbjerg (1991b:337) hevder at: ”I kontekst af magt er grænsen mellem rationalitet og rationalisering flytende. Det som

fremstilles som rasjonalitet utad, er i praksis rasjonalisering og makt. Flyvbjerg mener derfor at man må skille mellom *formal*rasjonalitet og *real*rasjonalitet.

Faglige og vitenskapelige argumenter kan ofte bli sett på som rasjonalitet, mens politikk vil være synonymt med makt. Lerstang og Stenstadvold (1993) mener at rapporter som baserer seg på vitenskapelige resultater, instrumentell rasjonalitet, kan bli sett på som virkelighetsfjerne fordi de beveger seg utenfor den virkeligheten som er definert av det politiske flertall, det som er politisk akseptabelt.

Flyvbjerg (1991a) trekker frem to ulike måter å tilnærme seg maktbegrepet på. De tradisjonelle teoriene ser på makt i form av besittelse, suverenitet og kontroll. Makt er en egenskap, noe man har og kan tilegne seg. Fokuset er først og fremst på maktens lokalisering og hvem det er som har makt. Dette er viktige problemstillinger hevder Flyvbjerg, men de er utilstrekkelige for å få en god forståelse av makt. Han trekker frem Foucault sin forståelse som utfyllende og nødvendig i analyser av bypolitikk. Foucault (1980 i Flyvbjerg 1991a) er ikke interessert i makt i seg selv, men maktens relasjoner. Makt er overalt hevder han, og da blir det mindre interessant å identifisere maktens "hovedkvarter". Han ser på makt som betegnelsen på en kompleks strategisk situasjon i et bestemt samfunn der makt er utøvelse, strategi og kamp.

Foucault peker på at hvordan vi forstår verden formes av maktforhold. Han stilte spørsmål ved det som ble tatt for gitt og ville studere hvordan noen vitenskapelige praksiser reproducerer bestemte tenkemåter, som der økonomiske interesser dominerer og natur- og miljøinteresser svekkes. Bestemte former for kunnskap legitimeres, mens andre marginaliseres og ekskluderes. Dette krever at vi tenker nytt når det gjelder verktøyene og metodene som brukes for å produsere kunnskap.

I følge Jordan og O'Riordan (2000) er makt evnen til å få det som en vil, på bekostning av andre om nødvendig. De trekker frem tre ulike modeller for hvordan makt påvirker politikken. Pluralistene mener at makten er utbredt, men ikke jevnt fordelt i samfunnet. Pressgrupper og lobbyister har en viktig rolle for å demokratisere beslutningsprosessen fordi politiske valg er for sjeldne og partiske. Pressgruppene fremmer sine interesser og myndighetene skal opptre som upartiske dommere. Pluralistene kritiseres for å være for opptatt av pressgrupper og legge for liten vekt på underliggende strukturer og ideologi som kan vippe det politiske spillet til fordel for bestemte interesser. Det er også forskjell på om interessegrupper kan betraktes om "insiders" eller "outsiders". "Insiders" har tilgang til beslutningsprosessen for eksempel gjennom komiteer, mens "outsiders" må påvirke gjennom andre kanaler.

Neopluralistene trekker frem næringslivet som en interessegruppe med en privilegert rolle fremfor andre. Myndigheter vil alltid ønske flere arbeidsplasser, en sunn økonomi og økt velstand, og da vil støtte til næringslivet være viktig. Denne formen for makt er mindre synlig. Eliten har muligheten til å hindre at omstridte spørsmål diskuteres eller myndigheter overtales til å utsette vanskelige spørsmål ved å sette ned utredningskomiteer eller fordi vitenskapelig usikkerhet kan hindre handling. Selv når interessegruppen ikke er tilstede vil de ha innflytelse fordi de har en politisk tyngde som politikerne vil vektlegge. Det er en tilbøyelighet til å favorisere dem med makt, og dette ligger innarbeidet i strukturene og institusjonene i samfunnet. Maktforholdene blir varig etablert i institusjonene og bidrar til institusjonell treghet som gjør endringsprosesser vanskelig. Jordan og O’Riordan (2000) peker på at eliten ikke trenger å begrunne og rettferdiggjøre antagelser eller krav. Vegbyggingslobbyister kan for eksempel si at nye veger trenger en viss kapasitet uten å måtte begrunne hvordan beregningen er gjort. Interessene til pressgruppene og etablerte prosedyrer beskytter og ivaretar ”status quo”.

“Individuals continue to act in ways which they know are damaging to the environment, not because they are irrational or unconcerned about the environment, but because they are socially and institutionally “locked in” to unsustainable patterns of daily activities from which they find it hard to break out. There is no better example of this than the transport sector.” (Jordan og O’Riordan 2000:78)

Strukturalistene mener at det er en liten elite som utøver politisk kontroll over beslutningsprosessen, og at denne eliten har vokst frem fra de grunnleggende økonomiske strukturene i samfunnet. Samfunnet er delt mellom dem med tilgang til ressurser og dem som ikke har det. Marxistene hevder at staten representerer interessene til dem som eier kapitalen. Miljøproblemene reflekter den ujevne fordelingen av ressurser, og så lenge det er store strukturelle ulikheter kan det heller ikke finnes løsninger på disse problemene (Jordan og O’Riordan 2000).

I følge Forsyth (2003) er det nødvendig å se på utviklingen av fakta og kunnskap om miljø som en del av en politisk debatt, og ikke som en forhåndsbestemt basis for debatten. Han utfordrer synet på at vitenskapen er atskilt fra verdier knyttet til miljø og politikk. Kritisk politisk økologi har som mål å forstå hvordan kompleks sosial og politisk påvirkning har betydning for hvordan miljøproblemer forklares. Forsyth (2003) understreker at en slik tilnærming ikke har noen intensjon om å fornekte at det eksisterer miljøproblemer og

legitimere miljøskadelig atferd. I debatter der ulike fagmiljøer står mot hverandre og begge hevder å fremme den mest miljøvennlige løsningen, vil det å avsløre de underliggende sosiale og politiske verdiene som er med på å konstruere vitenskapen kunne være oppklarende.

Forsyth (2003) bruker begrepet ”*environmental orthodoxies*” (miljøortodokser) om miljøproblemer eller årsaker til miljøproblemer som ofte blir sett på som fakta, også etter at det har kommet bevis på deres feil og mangler. Det er nødvendig å diskutere disse ortodokse påstandene for å kunne justere kunnskapen slik at den blir mer nøyaktig og korrekt. Forsyth (2003) hevder at i stedet for å søke etter avklaringer på hva som er ”sant” og ”feil”, kan det kanskje være mer fruktbart og se på under hvilke omstendigheter påstander kan bli sett på som sanne. Debatter om miljøortodokser er ikke er det samme som ”*browlash*” der man ønsker å redusere betydningen av miljøproblemene og unngå miljøreguleringer. Dette forklarer Forsyth (2003) ved at forskning på miljøortodokser ikke er knyttet opp mot industri eller næring, men har derimot i mange tilfeller påvist negative virkninger for fattige folk. Ofte har forskning på miljøortodokser vist at dominerende vitenskapelige forklaringer står i veien for en mer bærekraftig utvikling. Samtidig vil debatter rundt troverdigheten til kunnskap om miljøproblemer kunne føre til økt usikkerhet og hindre handling.

Oppfattelsen og vurderingen av hvordan miljøet endrer seg er avgjørende for om disse endringene blir sett på som et problem, og kan omtales som rammer (Forsyth 2003). De prinsippene og antagelsene som ligger til grunn for politisk debatt og handling utgjør en forståelsesramme som bestemmer hva som blir betraktet som et problem og hva som ikke er det. Den kan dermed kobles opp mot ulike forståelser av bærekraftig utvikling som diskutert tidligere. Denne rammen er implisitt og styrer de enkelte aktørenes synspunkter som kommer frem i debatten. Det er nødvendig å avdekke disse rammene og hvordan de er konstruert for å kunne se hvordan de påvirker politikken.

Den mest direkte måten sosiale faktorer virker inn på vitenskapen er gjennom avgrensning av problemstilling. Problemaavgrensning er det forhåndsbestemte formålet med studien og denne avgrensningen har betydning for hva som blir identifisert som problem og vil også styre hva som blir vurdert som aktuelle løsninger. Et eksempel på dette er at klimaforskning enten kan ta utgangspunkt i at problemet er å redusere konsentrasjonen av drivhusgasser i atmosfæren, eller hvordan man skal tilpasse seg klimaendringer best mulig (Forsyth 2003).

O’Riordan (2000) trekker frem en undersøkelse fra 1998 der et representativt utvalg av den britiske befolkningen ble spurt om deres tiltro til forskere knyttet opp til myndigheter, industri og frivillige organisasjoner i miljøspørsmål. Over halvparten av de spurte hadde ingen eller liten tiltro til forskere som jobbet for myndighetene, og tiltroen til industrien var ikke stort bedre. Nesten dobbelt så mange hadde derimot tiltro til forskere som jobbet for miljøorganisasjoner. Dette bruker O’Riordan som et eksempel på hva forskere innen vitenskapsstudier har hevdet i en årrekke. Vitenskapelig kunnskap er ikke objektiv og forskeren kan ikke være nøytral. Vitenskapen formes av forskerens kulturelle ressurser og egne paradigmer som ligger til grunn for det vitenskapelige arbeidet (Law 2004).

Dette har også Flyvbjerg (2002) erfart gjennom arbeidet med en undersøkelse for og i mot sentralisering og desentralisering av helse- og sosialtjenester og utdanning for regionale planleggingsmyndigheter i Ribe kommune i Danmark. Rapporten ble returnert fra den administrative ledelsen full av rettelser. Flyvbjerg oppdaget et klart mønster i rettelserne; kunnskap som kunne brukes som argumenter mot en sentralisert skole skulle fjernes, mens kunnskap for sentralisering fikk stå. Skoleadministrasjonen hadde allerede uoffisielt gått inn for sentralisering av skolene, og Flyvbjerg hevder at de regionale planmyndighetene ikke kunne komme med kunnskap som kunne så tvil om denne avgjørelsen. Dette bruker han som et eksempel på forholdet mellom makt og rasjonalitet i planleggingen.

2.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg trukket frem ulike perspektiver som jeg mener utgjør et fruktbart grunnlag for analysen av areal- og transportpolitikk i Hasselt og Bergen. Bærekraftig utvikling er et begrep som brukes svært bredt og om en rekke ulike typer fenomener. Dette skyldes at det er flere ulike definisjoner og tilnærminger til begrepet. Det er derfor nødvendig å gå bak begrepet og se hvilke antagelser og verdier som ligger til grunn. Den teknologiske og atferdsorienterte tilnærmingen er på flere områder direkte motstridende og legger opp til vidt forskjellige utviklingsmønstre. Disse perspektivene vil være viktige for å avdekke problem- og løsningsforståelsen til de ulike aktørene i Hasselt og Bergen og se på hvordan dette kommer til uttrykk i den politikken som føres.

Instrumentell rasjonalitet er på mange måter fortsatt et ideal for planlegging i dag, til tross for massiv kritikk mot de premissene som ligger til grunn. Vi har sett at denne formen for rasjonalitet ikke er mulig i praksis. Vitenskapen er ikke verdifri og nøytral og det er heller

ikke mulig å trekke opp et bastant skille mellom planlegging og politikk. Usikkerhet og uenighet bidrar også til å skape komplekse situasjoner som krever en annen form for rasjonalitet som grunnlag for planlegging. En kommunikativ rasjonalitet har av flere blitt utpekt som et bedre alternativ. Her legges det vekt på dialog og konsensusbygging som grunnlag for beslutninger. Samtidig blir andre kunnskapsformer enn vitenskapelig forskning også betraktet som verdifulle. En slik tilnærming er beskyldt for å ikke ta inn over seg hvordan maktforhold i samfunnet er med på å både styre produksjon av kunnskap og beslutningsprosesser.

Rasjonalitetsbegrepet er sentralt innen planlegging, og spesielt transportplanleggingen har i stor grad basert seg på rasjonelle modeller. Derfor vil ulike tilnærminger til rasjonalitet og forståelsen og vektleggingen av faglig kunnskap være viktig perspektiver for å analysere transportpolitikken i Hasselt og Bergen. Samtidig bør en studie av planleggings- og beslutningsprosesser studere forholdet mellom makt og rasjonalitet. Nyere forskning tyder på at det som fremstilles som instrumentell rasjonalitet i virkeligheten er sterkt påvirket av maktforhold.

3.0 METODISKE VURDERINGER

3.1 Valg av metode

Valg av metode må vurderes på bakgrunn av problemstillingen og hvilken metode som best egner seg til å svare på den. Yin (2003) mener at valg av metode først og fremst avhenger av:

"...(a) the type of research questions posed (b) the extent of control an investigator has over actual behavioral events, and (c) the degree of focus on contemporary as opposed to historical events." (Yin 2003:5)

Der forskning har som mål å forklare og forstå "hvordan" og "hvorfor" sosiale fenomener er som de er, vil casestudien, eksperimenter og historiske analyser egne seg godt som metode. Spørreundersøkelser og arkivanalyse egner seg bedre til å svare på "hva" og "hvem" og "hvor" spørsmål. I denne oppgaven har jeg som mål å forstå hvordan prosessen bak areal- og transportplanlegging og politikk har vært, og hvorfor den har vært slik. Spørreundersøkelser og analyse av statistikk og planer kunne gitt noen svar, men ville ikke gitt meg muligheten til å grave dypt nok og sett hva det er som ligger bak tallene og planene (Yin 2003).

I følge Yin (2003) egner casestudien seg godt som metode dersom fokuset er nåværende fenomener og dersom den relevante atferden ikke kan manipuleres. Gjennom en casestudie åpner det seg en rekke kilder til informasjon som intervjuer, dokumenter og observasjon. Problemstillingen for denne oppgaven har vært å forstå den komplekse prosessen bak planlegging og politikk. Det har derfor vært viktig å kunne ta i bruk de kildene som har vært tilgjengelige slik at jeg har kunnet gå i dybden og best mulig svare på problemstillingen. Ved å bruke ulike kilder til informasjon vil det være mulig å kryssjekke og kontrollere informasjonen og dermed øke reliabiliteten på analysen.

Casestudien er en kvalitativ forskningsmetode, og en slik tilnærming til problemstillingen gir bred og sammensatt informasjon om fenomenet som studeres. De viktigste kjennetegnene ved casestudien er at antall enheter som studeres er relativt få, gjerne bare ett, og at svært detaljert informasjon samles inn om hver av enhetene (Hammersley og Gomm 2000). Samtidig er casestudien avgrenset i tid og rom, og konteksten blir dermed sentral. Casestudien pekte seg derfor ut som en god metode for min studie ettersom jeg har valgt å ta for meg to byer med ulike løsninger på problemer knyttet til transportsektoren, og gå i dybden og studere hvorfor byene har valgt disse løsningene.

3.2 Casestudien og generalisering

Et spørsmål som stadig går igjen i kritikken mot casestudier er hvordan det er mulig å generalisere på bakgrunn av et enkelt case. Hammersley og Gomm (2000) peker på at flere hevder det ikke er mulig å generalisere på bakgrunn av en casestudie på samme måte som for kvantitative analyser. Andre mener derimot at det ikke nødvendigvis er et poeng å kunne generalisere ut i fra en casestudie, men at målet heller er å fange opp det unike i de casene som studeres. Å forstå og analysere det bestemte caset er interessant og viktig i seg selv. Dette har også vært utgangspunktet for denne oppgaven. Problemstillingen dekker et bredt politikkområde og analysen vil være interessant og nyttig for aktørene som er involvert i transportpolitikk i de to byene, uavhengig om den gir grunnlag for generalisering eller ikke.

Samtidig blir det hevdet at også casestudien kan skape grunnlag for generalisering, men at det er nødvendig å skille mellom ulike former for generalisering (Stake 2000). Den statistiske generaliseringen er den vi kjenner fra kvantitativ metode. Ved å ta utgangspunkt i et tilfeldig utvalg skal man kunne trekke konklusjoner som gjelder utover de som er med i den konkrete undersøkelsen. Målet er å utvikle generelle lover som gjelder uavhengig av sted og tid og at kunnskapen fra den bestemte undersøkelsen kan brukes til å si noe om samme type fenomener. Casestudien har tradisjonelt blitt sett på som egnet til forstudier som det kan utformes hypoteser fra. Disse hypotesene kan så testes ved å bruke en kvantitativ metode der flere case inngår.

Flyvbjerg (2006) mener det er misvisende å hevde at casestudien har en så begrenset bruk at det ikke kan stå på egne bein i et forskningsprosjekt eller at det ikke har en verdi i seg selv. Han er opptatt av hvor viktig eksempler er for forståelsen av begreper og fenomener, og hevder at idealet om universell vitenskap har fortrenget betydningen av eksempler. I følge Flyvbjerg (1991a) strekker debatten om det universelle kontra det konkrete seg langt tilbake i tid og har vært med på å forme vårt syn på kunnskap i dag. Sokrates og hans elev Platon var opptatt av å utvikle universelle regler og definisjoner, men når Sokrates spør om svar på hva som er hellig blir svaret gitt gjennom eksempler. Begge to avviste imidlertid at konkret og praktisk kunnskap hadde noen verdi. Platon fortsatte letingen etter universell vitenskap og blir sett på som grunnleggeren av vestlig filosofi og logisk vitenskap. Med matematikken som ideal mente han at det var mulig å komme frem til teoretiske og objektive prinsipper som kunne forklare menneskelig handling. Platons elev Aristoteles var uenig og hevdet at for å forstå menneskelig atferd måtte man også søke svar i det konkrete og kontekstuelle. Det er nødvendig å forholde seg til verdier, interesser og etikk som utgangspunkt for praksis og dette

må sees i forhold til konkret handling. Aristoteles mente derfor at eksempler og case har en avgjørende rolle for å forstå menneskelig atferd (Flyvbjerg 1991a).

Mulighetene for å kunne generalisere på bakgrunn av et case avhenger av selve caset og hvordan det er valgt. Ved å velge strategisk og foreta en dybdeundersøkelse av et fenomen kan det være mulig å oppnå en bedre forklaring som også gjelder utover det bestemte caset enn gjennom kvantitative undersøkelser. Flyvbjerg (2006) påpeker derfor hvor viktig det er å la problemstillingen styre valget av metode. Naturalistisk generalisering handler om å kjenne igjen likheter ved objekter og problemstillinger og samtidig forstå den naturlige variasjonen som finnes. Ved å se etter fellestrekk og forskjeller mellom caset og lignende tilfeller kan kunnskap overføres. En annen form for generalisering er den analytiske. Kvale (1997) skriver at analytisk generalisering er en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra en studie kan brukes som retningslinjer for hva som kan skje i en lignende situasjon. Den skiller seg fra naturalistisk generalisering som gjøres mer spontant ved at generaliseringspåstandene baserer seg på å spesifisere bevisene og gjøre argumentene eksplisitte. Dermed kan leseren selv bedømme generaliseringens holdbarhet. Analytisk generalisering har som formål å teste eksisterende teori og se om den kan forklare funnene i studien. Dersom det er samsvar mellom teori og funnene i casestudien vil dette kunne brukes som grunnlag for å styrke teorien. Er det derimot avvik mellom teori og casestudien, kan forskeren komme med forslag til hvordan teorien kan utvikles videre (Yin 2003).

Stake (2000) peker på at det ikke er nødvendig med generalisering til alle tilfeller, men bare der casene har likhetstrekk. Dette krever at caset som brukes som utgangspunkt beskrives detaljert slik at det er mulig å gjenkjenne likheter og forskjeller. Dermed vil det være mulig for leseren å bedømme funnenes overførbarhet til andre tilfeller som er av interesse. Jeg har derfor valgt å presentere transportpolitikken og sentrale utviklingstrekk for de to byene (kapittel fire) før jeg har analysert dette i forhold til teoretiske perspektiver og problemstillingen. Dette har jeg gjort både for å skape grunnlag for naturalistisk og analytisk generalisering og for å styrke oppgavens reliabilitet.

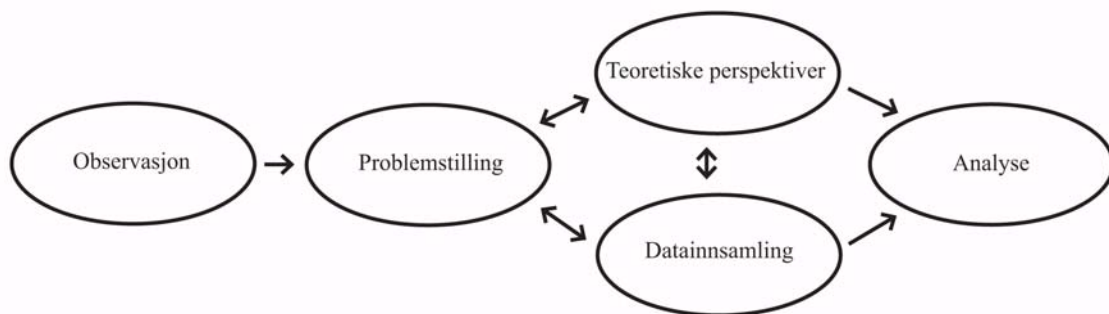
3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet eller gyldighet handler om man faktisk måler det man vil måle. En av kritikkene mot casestudier er at forskerens subjektive meninger kan få for stor plass og styre datainnsamling og analyse. Yin (2003) trekker frem bruken av flere ulike typer kilder som en måte å hindre

dette på. Ved å ta i bruk ulike kilder er det mulig å øke studiens gyldighet fordi påstander kan kryssjekkes opp mot andre informanter og kilder. Jeg har lagt vekt på å bruke et bredt spekter av kilder for å dobbeltsjekke påstander og få en god og bred oversikt over transportpolitikken i Hasselt og Bergen. I Hasselt har dette vært vanskelig fordi jeg ikke kan språket, og jeg derfor har hatt tilgang til færre ulike typer kilder enn i Bergen. Bortsett fra ett par skriftlige kilder, er derfor analysen av Hasselt basert på intervjuene. Jeg har prøvd å kryssjekke påstander fra informantene opp mot hverandre for å øke validiteten. Dette er imidlertid en svakhet ved undersøkelsesopplegget mitt som svekker oppgavens validitet.

Dersom en annen forsker gjennomfører den samme casestudien, bør også han/hun komme frem til den samme konklusjonen. Reliabilitet handler om å redusere feil og mangler ved en studie slik at dette vil være mulig. Yin (2003) mener at reliabiliteten kan styrkes ved å dokumentere og forklare fremgangsmåten. Dette gjør jeg ved å gjøre rede for de ulike trinnene i forskningsprosessen og valgene jeg har tatt underveis. Dermed vil det være mulig for leseren å vurdere kvaliteten av de ulike delene av forskningsprosessen.

3.4 Forskningsprosessen



Figur 3.1: Forskningsdesign

Figur 3.1 viser oppgavens forskningsdesign og de ulike fasene i arbeidet med masteroppgaven. Problemstillingen er jeg kommet frem til etter å ha observert transportutvikling i Bergen over lengre tid og etter å ha vært på flere studieturer i Europa hvor jeg har sett på ulike prosjekter med fokus på samordnet areal- og transportplanlegging. Fordi jeg har studert svært komplekse faktorer har det vært en lang prosess å finne teoretiske perspektiver som best ville egne seg til å analysere transportpolitikk i Hasselt og Bergen. Det teoretiske grunnlaget har blitt utviklet gjennom en kontinuerlig prosess som startet i forkant

av datainnsamlingen og ble avsluttet parallelt med analyse av dataene. Datainnsamling og arbeidet med teoriene har også vært med på å forme den endelige problemstillingen for oppgaven.

Yin (2003) hevder at en forsker kan være fristet til å forsøke å forstå alt, noe som er umulig. Han hevder at det er viktig å definere hva som er studiens kjerne og formål, slik at fokuset konsentreres mot det som er interessant. Ellers kan studien bli for bred og ikke klare å grave dypt nok for å kunne svare på problemstillingen. Ved å definere noen spørsmål som forskeren vil ha svar på og sørge for at de er innenfor studiens område, kan dette unngås. Dette har jeg prøvd å oppnå ved å utlede noen forskningsspørsmål der problemstillingen er konkretisert. Disse spørsmålene har blitt utarbeidet med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket for å avgrense og konkretisere hva jeg ville undersøke ved det empiriske materialet. Forskningsspørsmålene har vært et viktig verktøy for å holde fokuset på problemstillingen gjennom hele studien.

Valg av informanter

Intervjuene har vært den viktigste primærkilden i min analyse av transportpolitikk i Hasselt og Bergen. Jeg har valgt å intervju aktører som har hatt ulike roller i planlegging og politikk i de to byene for å få belyst forskjellige synspunkter, innfallsvinkler og sider av prosessen. Dette har vært politikere, planleggere i kommunen, eksterne konsulenter, næringsliv, frivillige organisasjoner og ulike organisasjoner knyttet til areal- og transportplanlegging.

Gjennom å studere relevante plandokumenter og medieoppslag fikk jeg kunnskap om noen av informantene i Bergen, mens andre fikk jeg tips om underveis. På den måten fant jeg noen nøkkelpersoner som skapte et godt grunnlag og ga meg en innføring i Bergens transportpolitikk. Ved å bruke snøballmetoden der jeg spurte de forskjellige informantene om de hadde tips om hvem andre jeg kunne snakke med, fikk jeg oversikt over ulike aktører innen feltet. Det var ikke mulig å snakke med alle jeg ble anbefalt, men gjennom å sjekke tipsene i etterkant mot andre tips, plandokumenter og lignende mener jeg å ha plukket ut de sentrale aktørene. Thagaard (2003) peker på at man bør intervju helt til man når et metningspunkt og informantene ikke lenger tilfører ny kunnskap. Ved å velge informanter med forskjellig bakgrunn og posisjoner har jeg forsøkt å nå dette metningspunktet. Samtidig vil det alltid være flere aktører som kan komme med nye innfallsvinkler og informasjon.

Politikere fant jeg hovedsakelig gjennom tips underveis. Utsiftingen i det politiske miljøet hadde vært stor de siste årene. Jeg ønsket å intervju politikere som hadde vært involvert lenge fremfor de som er mest sentrale i dag. Samtidig la jeg vekt på å intervju politikere med ulike roller i prosessen og ulike politiske standpunkt. Det var enkelte politikere jeg ønsket å intervju som jeg ikke fikk avtale med og en av informantene ble sykemeldet slik at intervjuet ble avlyst. Dette kan ha gjort at jeg har gått glipp av verdifull informasjon, men jeg mener at informasjonen fra de gjennomførte intervjuene har vært omfattende og tilstrekkelig for analysen. Informanter fra frivillige organisasjoner fant jeg ved å studere medieoppslag, samt gjennom egen kjennskap til feltet. Underveis fikk jeg også tips om andre aktører som jeg i utgangspunktet ikke selv hadde tenkt på. Dette var svært verdifullt og ga meg et bredere og bedre grunnlag for analysen.

Ett par av informantene kjente meg igjen fra mitt arbeid med miljø og byutvikling, og jeg var redd for at dette kunne gjøre min rolle uklar. Jeg følte imidlertid ikke at dette ble noe problem. Informantene ble kanskje mer åpne ettersom de kjente meg, og jeg tror at det var positivt for å komme mer i dybden på problemstillingen. Samtidig kan det ha skapt en skjevhet i forhold til de andre intervjuene.

Det var vanskeligere å finne informanter i Hasselt fordi jeg ikke hadde den samme tilgang til plandokumenter, medieoppslag og internettsider ettersom jeg ikke kunne språket. Jeg kjente kun til en i kommunen som jeg hadde hatt et møte med angående transportplanlegging i Hasselt da jeg var på studietur i 2002. Han var svært sentral i arbeidet med den nye transportstrategien. For å finne flere informanter tok jeg kontakt med en som hadde skrevet en doktorgrad der Hasselt var et av to case som var undersøkt. Her fikk jeg flere navn på ulike aktører som hadde vært sentrale i utviklingen av den nye transportpolitikken i Hasselt. Jeg var bekymret for at jeg ved å ta utgangspunkt i personer som var kun anbefalt av en person skulle få et skjevt utvalg. Thagaard (2003) peker på at en slik fremgangsmåte kan føre til at jeg bare får informanter fra samme nettverk. Ved å presisere hvilke type informanter jeg ønsket, og samtidig spørre informantene om de hadde tips til hvem jeg burde snakke med, mener jeg å ha kompensert for dette. Hasselt er en liten by og det var de samme navnene om gikk igjen hos de ulike informantene. Jeg har derfor inntrykk av å ha intervjuet de sentrale aktørene.

Jeg la vekt på å ikke bare få presentert kommunen sin solskinnshistorie, men også få frem motforestillinger, problemer og konflikter. Dessverre fikk jeg ikke snakket med nøkkelpersonen bak den nye politikken, Steve Stevaert, som var ordfører da den ble innført.

Han er nå guvernør i provinsen og hadde ikke mulighet til å uttale seg om lokale saker. Men jeg fikk i stedet snakke med personen som var samferdselsbyråd på samme tid, og som var ordførerens høyre hånd. Han overtok som ordfører i 1998 og har vært det frem til i dag. Dessverre var han den eneste politikeren jeg fikk snakket med i Hasselt, og det er en svakhet at jeg ikke fikk intervjuet noen fra opposisjonen. På grunn av språkproblemer var det ikke mulig å få til et møte med noen fra andre partier. Jeg ønsket også å intervju personer fra interesseorganisasjoner og blant annet finnes det en interesseorganisasjon for kollektivreisende i Hasselt. Personen som hadde jobbet med kollektivtrafikk i Hasselt er nå ansatt i kollektivselskapet, De Lijn, og hadde ikke lenger lov å uttale seg om dette arbeidet. Jeg fikk derfor ikke intervjuet noen personer fra interesseorganisasjoner i Hasselt.

Intervjuene

Jeg intervjuet 6 personer i Hasselt i perioden 1. til 11. mai 2006. I Bergen intervjuet jeg 8 personer i perioden 2. juni til 7. september 2006. Intervjuene varte fra litt under en time til tre timer. Alle ble tatt opp på bånd og transkribert i etterkant.

Jeg utarbeidet en intervjuguide for hver av casene (se vedlegg 2 og 3) på bakgrunn av forskningsspørsmålene stilt innledningsvis. På den måten var jeg sikker på å at spørsmålene jeg stilte var innenfor studiens område. Intervjuene var delvis strukturerte. Noen av informantene snakket lenge og tok mye initiativ selv, og da brukte jeg intervjuguiden først og fremst for å sjekke at jeg hadde fått svar på de sentrale spørsmålene. Under andre intervjuer ble den viktigere for å få informantene til å snakke og få flyt i intervjuet. Underveis ble det også naturlig med oppfølgingsspørsmål og utdyping av problemstillinger som dukket opp under intervjuene. Noen av spørsmålene var tilpasset de enkelte informantene, og ble derfor ikke stilt til alle. Jeg var også åpen for at informantene kunne ta opp nye temaer som ikke var en del av intervjuguiden, og som jeg ikke visste om eller hadde tenkt på i forkant (Thagaard 2002). Det var ikke alltid jeg fikk svar på det spørsmålet jeg stilte, og det er usikkert om det var fordi informanten misforstod eller ikke ville svare. Jeg prøvde med oppklarende oppfølgingsspørsmål, men det var ikke alltid at dette var til hjelp.

Et av intervjuene i Hasselt ble foretatt hjemme hos informanten. Han fikk ikke lov av arbeidsgiver å bruke tid på dette i løpet av arbeidsdagen, og inviterte meg derfor hjem på middag sammen med familien. Dette intervjuet ble veldig ustrukturert og uformelt. Ettersom mye av samtalen rundt middagsbordet dreide seg om transportpolitikken i Hasselt, var det

naturlig å bruke denne anledningen til å stille spørsmål jeg hadde. Jeg sjekket i etterkant intervjuguiden for å se om jeg hadde fått svar på alle spørsmålene.

Informantene er anonymisert for å skape rom for større åpenhet under intervjuene. De er derfor ikke navngitt, men jeg har valgt å oppgi informantenes arbeidssted/organisasjon/parti fordi jeg mener deres tilknytning er viktig for analysen. I vedlegg 1 finnes en oversikt over de ulike informantene, mens jeg i oppgaven hovedsakelig refererer til dem via informantnummer, dato for intervju og sted.

Sekundærkilder

Jeg har også tatt for meg ulike sekundærkilder. Dette gjelder imidlertid først og fremst i analysen av Bergen ettersom de samme dokumentene i Hasselt i liten grad har vært tilgjengelig på engelsk. For å analysere planlegging og politikk i Bergen har jeg tatt utgangspunkt i relevante planer. Først og fremst har Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø vært viktig. I tillegg har jeg tatt for meg andre planer som er relevante for miljø og areal- og transportutvikling i Bergen. Jeg har også tatt i bruk tidligere forskning som er gjort innen dette temaet av Norsk institutt for by- og regionforskning og Transportøkonomisk institutt. Jeg har også søkt i Bergens Tidende sin nettavis etter relevante avisoppslag og SSB sine nettsider etter relevant statistikk. En doktoravhandling om bærekraftig utvikling, der Hasselt er et av to case studert, og en rapport om transportpolitikken i Hasselt var de eneste sekundærkildene jeg hadde tilgang til om Hasselt.

Koding og analyse av data

Alle intervjuene ble transkribert. Jeg prøvde å gjøre dette kontinuerlig slik at jeg kunne bruke kunnskapen fra de enkelte intervjuene som grunnlag for å supplere intervjuguiden med nye oppfølgingsspørsmål. Intervjuene med informantene i Hasselt ble oversatt til norsk slik at det skulle bli lettere å bruke intervjuene i etterkant. Jeg valgte også å gjøre noen språklige endringer der det muntlige språket var utydelig. Dette gjaldt spesielt intervjuene fra Hasselt der enkelte av informantene hadde et lite ordforråd på engelsk. Jeg var oppmerksom på å kun gjøre små omskrivninger som ikke kunne endre meningsinnholdet.

Jeg utarbeidet deretter kategorier basert på det teoretiske rammeverket. Noen av kategoriene jeg startet med var *bruk av faglig kunnskap*, *problemforståelse* og

interessekonflikter. Deretter gikk jeg igjennom intervjuene og delte opp teksten etter disse kategoriene. Etter hvert måtte jeg lage nye kategorier og erkjente at det også ble nødvendig med flere underkategorier. Denne prosessen ga meg mulighet til å bli bedre kjent med dataene, samtidig som jeg fikk oversikt og organisert dem. Jeg laget deretter matriser over de ulike kategoriene der jeg samlet informasjonen innen hver kategori fra hver informant. Dette ga meg en god oversikt over intervjuene og gjorde det mulig å sammenligne svarene fra de enkelte informantene.

Skjevhet i datagrunnlaget

Det har vært en utfordring å studere de to casene mest mulig likeverdig. Bergens transportutvikling og politikk har jeg inngående kjennskap til etter å ha vokst opp i byen og jobbet aktivt med miljø- og byutviklingsspørsmål i flere år. Dette har bidratt til å gjøre det vanskelig å studere de to casene likeverdig. At jeg allerede har vært i Hasselt og sett hvordan det nye transportsystemet fungerer og hatt møte med en representant for kommunen har kompensert litt for dette, men på langt nær fullstendig.

Språkbarrierer skapte ytterligere skjevhet i datagrunnlaget ettersom jeg ikke kunne ta for meg avisartikler, planer og rapporter i Hasselt, men i hovedsak basere meg på intervjuer. Samtidig bar intervjuene preg av å foregå på et fremmed språk, og jeg er redd for at viktige nyanser ble utelatt på grunn av at informantene hadde problemer med å uttrykke seg på engelsk. Skriftlig materiale på engelsk som jeg har fått tilgang til har i tillegg vært svært begrenset. Jeg kunne velge å se bort fra skriftlige materialer i Bergen også, men det ville vært vanskelig fordi jeg allerede godt kjenner til en del av planene som er aktuelle og fordi disse utgjør en viktig del av bakgrunnen for problemstillingen.

Jeg mener at jeg har tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne analysere Hasselt sin areal- og transportpolitikk, og at det derfor ikke er noe problem at jeg har mer informasjon om Bergen. Samtidig vil jeg understreke at analysen av Hasselt i større grad baserer seg på intervjuer og jeg har hatt begrenset med muligheter til å kryssjekke informasjonen. Jeg har flere informanter fra Bergen og i tillegg en rekke skriftlige kilder som gjør at denne casestudien vil ha høyere validitet.

3.5 Om min egen rolle

Law (2004) trekker frem at forskerens egne paradigmer og kulturelle ressurser vil ligge til grunn for det vitenskapelige arbeidet. Valg av forskningsområder, problemstillinger og formålet med forskningen er noen eksempler der valg av verdier dukker opp og gjør at vitenskapen aldri kan være verdifri. Spesielt har casestudiet blitt kritisert for å være subjektive og gi for stor plass til forskerens egne tolkninger (Flyvbjerg 2006). Ved å tydeliggjøre hvilke verdier jeg legger til grunn for denne oppgaven og hvilken motivasjon som ligger bak valg av tema og problemstilling håper jeg å kompensere for dette.

Jeg har i flere år jobbet aktivt med miljø- og byutviklingsspørsmål i Bergen. Gjennom Natur og Ungdom lærte jeg mye om lokale og globale miljøproblemer. Det viktigste årene i Natur og Ungdom ga meg var den sterke troen på at det finnes løsninger på dagens miljøproblemer. I de siste årene har jeg hovedsakelig engasjert meg i byutviklingen i Bergen. Jeg har blant annet vært på flere studieturer rundt om i Europa for å se på ulike prosjekter som har vektlagt miljøvern og sosiale forhold. Inspirert av disse studieturene har jeg vært med på å sette i gang ulike prosjekter for å fremme en bedre byutvikling i Bergen.

Det er dette engasjementet som har vært drivkraften bak oppgaven, og problemstillingen ville ikke vært den samme uten. Dette ser jeg på som en styrke ved oppgaven. En svakhet er at jeg har sterke meninger og det kan gjøre at jeg er forutinntatt og ikke er åpen nok for at det finnes andre måter å forstå miljø og byutvikling på. Dette er noe jeg har vært bevisst på underveis i prosessen og har prøvd å unngå.

4.0 TRANSPORTPOLITIKK I PRAKSIS

4.1 Hasselt

Hasselt ligger i Limburg-provinsen i den flamske delen av Belgia. Den har 69 538 innbyggere og en utstrekning på 102,90 km².⁴ Byen har en viktig funksjon også utover kommunegrensen og fungerer som hovedstad i provinsen. Hasselt er sentral for å dekke behov som utdanning, handel og arbeidsplasser for Limburgs over 800 000 innbyggere. Lambrechts (2004) viser til at det totalt er 45 000 arbeidsplasser i Hasselt, 39 000 går på skole der og hele 160 000 besøker byens butikker hver uke.

Hasselts trafikksystem har vært organisert rundt et indre og ytre ringvegsystem. Den indre ringvegen omkranser Hasselts kommersielle sentrum, og hadde frem til den nye transportpolitikken ble gjennomført, to kjørefelt i hver retning. På 60-tallet ble det også bygget en ytre ring (11 km) for å skape et mer moderne trafikksystem som kunne fordele gjennomgangstrafikk og trafikk inn til Hasselt sentrum (Brand 2005).

Svært høy bilandel og dårlig kollektivtilbud gjorde at køproblemene toppet seg på begynnelsen av 90-tallet. Den indre og ytre ringen hadde ikke lenger kapasitet til å takle den økte trafikkmengden. Folk hadde også store problemer med å krysse den høyt trafikkerte indre ringvegen. Antall trafikkulykker var svært høyt, den indre ringvegen hadde det høyeste antall trafikkulykker i provinsen med 30 ulykker per kilometer i året (Stuurgroep Hasselt Levendig Stadcentrum 1994 i Brand 2005).

Det hadde lenge vært planer om en tredje ringveg rundt byen som skulle bidra til et mer effektivt transportsystem, og vegen var tenkt bygget i perioden 2000-2010. På begynnelsen av 90-tallet begynte kommunen også å utrede ombygging av den indre ringvegen der det ble lagt vekt på å tilrettelegge for kollektivtrafikk gjennom kollektivfelt.⁵

Ny transportpolitikk

Hasselt hadde gjennom lang tid blitt styrt av kristendemokratene. Deres transportpolitikk fokuserte hovedsakelig på å bygge ny infrastruktur som løsning på transportproblemer. På

⁴ <http://no.wikipedia.org/wiki/Hasselt>

⁵ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

begynnelsen av 90-tallet fikk kollektivtrafikk mer plass i denne politikken, men kun gjennom infrastrukturtiltak som egne kollektivfelt.⁶

Valget i 1994 skapte et nytt sosialistisk/grønt politisk flertall i Hasselt som lanserte en ny transportpolitikk hvor et viktig mål var å skape en mer bærekraftig transportutvikling. En viktig del av denne politikken var å i større grad knytte transportplanleggingen opp mot byutviklingen som helhet.⁷ Planene om en tredje ringveg ble forkastet, og i stedet startet man arbeidet med en strategi for å oppnå en mer bærekraftig transport. I 1995 arrangerte kommunen 15 møter i ulike deler av byen der innbyggerne kunne komme med innspill til problemer og utfordringer knyttet til transport i deres bydel. Disse møtene resulterte i en liste med 795 problemer. Noen av problemene var små og krevde enkle tiltak, mens andre var større og mer komplekse. Det dårlige kollektivtilbudet i Hasselt ble trukket frem som det største og viktigste problemet.⁸ Kollektivtilbudet i kommunen bestod på den tiden av fire busslinjer med få avganger. Noen av bydelene hadde ikke kollektivtilbud i det hele tatt. Det dårlige tilbudet gjorde at bussene ble svært lite brukt.

Den nye politikken resulterte i en transportplan som ble vedtatt i 1999. Som det kommer frem av tabell 4.1, var både lokale og globale miljøhensyn viktige mål. Planen var todelt, der ”Large Traffic Policy”, fokuserte på større prosjekter som et nytt kollektivsystem, ombygging av den indre ringvegen, sykkel og parkering, mens ”Small Traffic Policy” rettet søkelys mot mindre omfattende tiltak som blant annet nye trafikkskilt og fartsdempere (Lambrechts 2004). Bærekraftig utvikling var en viktig overordnet visjon for planen, og *”...sustainable mobility policy is not necessarily anti-cars, but is a policy that attempts to reconcile all traffic users with each other. Furthermore, it attempts to teach different kinds of travelling habits”* (Lambrechts 2004:2).

Det var få protester mot den nye transportpolitikken. Først og fremst var næringslivet i sentrum skeptisk fordi de mente at dårligere tilrettelegging for bruk av bil til sentrum ville føre til færre kunder. God kommunikasjon mellom kommunen og innbyggere og næringsliv ble en viktig strategi for å unngå protester og kritikk. For eksempel opprettet kommunen et mobilnummer folk kunne ringe for å fortelle om problemer som oppstod i forbindelse med

⁶ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁷ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

ombyggingen av den indre ringvegen. Her traff de alltid den samme personen, og han hadde myndighet til å ta beslutninger der og da som kunne løse praktiske problemer.⁹

1. Increase traffic safety
2. Directional parking policy
3. Increase the use of bikes and public transport as traffic-safe alternatives to cars
4. Guarantee a right to mobility for everyone
5. Reduce the amount of space for private traffic and replace this with quality living space
6. Make the city more concentrated around public transport connections
7. Improve accessibility for all forms of transport to the city from borough centres
8. Improve day-to-day facilities in the boroughs
9. Improve facilities for pedestrians in the boroughs
10. Manage the CO₂ emissions by investing in methods to slow down the increasing number of kilometres travelled
11. Integrate the mobility goals into town planning

Tabell 4.1: Mål for Hasselt sin transportpolitikk (Lambrechts 2004:6)

Den grønne boulevarden

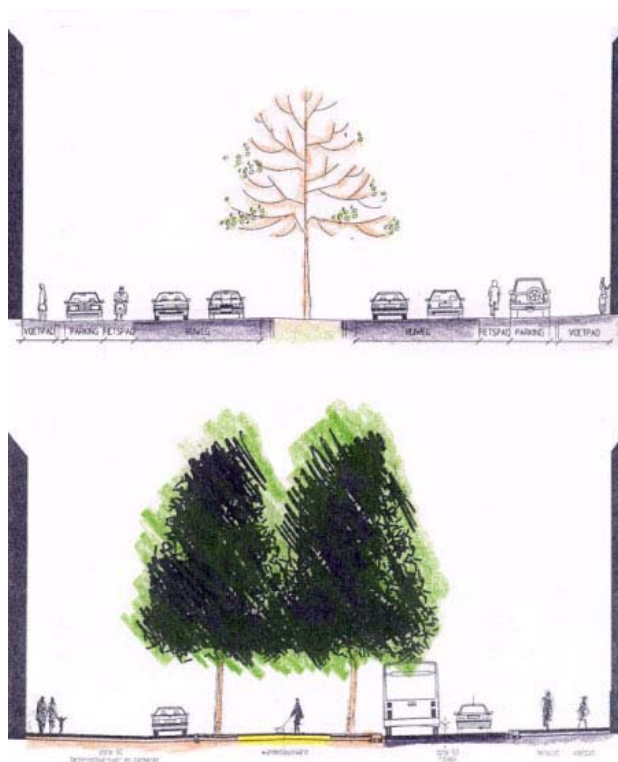
Trafikkøkning på 60-tallet førte til at den indre ringvegen ble bygget om til å ha to kjørefelt i hver retning. På 80-90-tallet begynte kommunen å planlegge en ny ombygging der det også skulle være plass til kollektivfelt. Dette ble forkastet av den nye ordføreren etter valget i 1994, Steve Stevaert: ”Skal vi skal lage en busslinje der det bare kommer noen få busser hver time, og bussene bare transporterer luft?”¹⁰ Han introduserte en ny visjon for den indre ringvegen der et bedre bymiljø og fremkommelighet for fotgjengere og syklister ble prioritert. Historisk hadde deler av ringvegen vært en boulevard omgitt av kastanjetrær bygget på de gamle bymurene. Til tross for at dette kun dreide seg om en liten strekning, ble dette brukt for å skape et bilde av hvordan ringvegen kunne bli.

⁹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

”Vi ga folk en drøm. Og drømmer er veldig kratfulle hvis man bruker nostalgi. Selvfølgelig er ikke den grønne boulevarden slik den var i gamle dager. Det var bare noen deler hvor man hadde doble rader med trær.”¹¹

Den indre ringvegen ble bygget fullstendig om for å redusere trafikkmengden og antall trafikkulykker. Det er i dag to kjørefelt i samme retning slik at det skal bli lettere å krysse vegen. Her er maks hastighet 50 km/t. En bred promenade omkranset av høye trær ligger midt i vegen og har gitt den indre ringvegen navnet *den grønne boulevard*. På andre siden av promenaden er det et kjørefelt i motsatt retning der maks hastigheten er 30 km/t. I tillegg er det fortau og sykkelfelt. Et lite stykke er det et eget bussfelt som går i motsatt retning slik at bussene kan ta en snarveg for å komme seg mer effektivt frem til togstasjonen der alle bussene møtes. Figur 4.1 viser den indre ringvegen både før og etter ombyggingen. I praksis har antall kjørefelt blitt redusert fra 4 til 3, og i tillegg har maks hastighet blitt lavere enn tidligere.



Figur 4.1: Den indre ringvegen før og etter ombygging (Van Moerkerke 1997:103 i Brand 2003)

¹¹ Intervju med informant 5, Hasselt, 10. mai 2006

Antall ulykker har falt dramatisk etter ombyggingen og det er i praksis ingen ulykker av den typen som var et problem tidligere. Samtidig skjer det en rekke mindre ulykker med fotgjengere og syklistene (Brand 2005).

Boligene langs ringvegen var mindre ettertraktet som følge av økt trafikkbelastning, men etter ombyggingen har området igjen fått økt attraktivitet. Flere av husene har blitt renoveret og eiendomsprisene har steget.¹² Selve boulevarden, promenaden, har imidlertid ikke blitt brukt så mye som ønsket og det har vist seg at folk i større grad bruker fortauene inntil husveggene.

Kollektivnettverk

Et av de største transportproblemene i Hasselt, dårlig kollektivtilbud, var ikke kommunen sitt ansvar, men statens. Kollektivtrafikken i den flamske delen av Belgia, Flandern, er organisert gjennom kollektivselskapet De Lijn. Selskapet er subsidiert av staten som bidrar med ca 70 % av inntektene. De resterende 30 % er billettinntekter. De Lijn er et offentlig selskap, men samarbeider med private aktører som driver deler av kollektivtrafikken under navnet De Lijn.¹³

Til tross for at kollektivtrafikk ikke var kommunen sitt ansvar, utarbeidet det nye byrådet en plan for hvordan kollektivtilbudet kunne bedres og henvendte seg til De Lijn. Der ble planen om et nytt kollektivnettverk møtt med skepsis fordi de mente at det ikke var behov for en stor kollektivsatsing i en liten by som Hasselt. Samtidig hadde de heller ikke midler til en slik kollektivsatsing.¹⁴ Byrådet henvendte seg derfor til et kollektivselskap i Nederland for å høre deres vurdering av planen. Her fikk man positivt svar og et overslag over kostnader. Men fordi man hadde et statlig kollektivselskap i Belgia, var det ikke mulig for kommunen å inngå kontrakt med selskapet i Nederland. Samtidig hadde man ikke løst problemet med manglende finansiering. Byrådet brukte i stedet rapporten fra det nederlandske selskapet til å overbevise regjeringen om å gå inn for økt satsing på kollektivtrafikk.¹⁵

Det var ikke bare Hasselt som fikk nytt fokus for transportpolitikken. *”I hele Flanders ble politikken endret på midten av 90-tallet, fra ekstra infrastruktur til kollektivtrafikk og*

¹² Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

¹³ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

¹⁴ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006 og informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁵ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

sykkelprosjekter.”¹⁶ Et nytt politisk styre på statlig nivå i 1995, en koalisjon mellom sosialister, sosialdemokrater og liberale hadde transport som en av de viktigste sakene.¹⁷ Byplanlegging, miljø og transport ble integrert i ett departement og dette var en styrke for å samordne planleggingen.¹⁸ Den nye regjeringen innførte i 1996 en ny transportpolitikk der den flamske staten, De Lijn og de enkelte kommunene skulle inngå lokale partnerskap med mål om å fremme en mer bærekraftig transport. Hasselt var en av de første kommunene som signerte en transportkontrakt i august 1996 (Brand 2005). I følge denne kontrakten skal stat, kommune og De Lijn samarbeide om alle prosjekter der kollektivtrafikk er involvert.¹⁹

Steve Stevaert ble transportminister i 1998 og videreførte sine visjoner fra Hasselt til transportpolitikken i Flandern. Et tiltak som ble gjennomført mens han var transportminister var at husstander som kan vise dokumentasjon på at de har solgt en bil uten å kjøpe ny, får gratis busskort for hele familien i tre år.²⁰ Et annet prosjekt som startet da han var transportminister var ”basic mobility”, et konsept som har blitt gjennomført over hele Flandern. Bakgrunnen er et vedtak i den flamske regjeringen om at alle har rett til å bruke kollektivtransport. Denne rettigheten er fulgt opp med konkrete retningslinjer som skal sørge for at alle innbyggerne skal få tilbud om å bruke kollektivtransport. I byene skal det være et busstopp innen en radius på 500 meter og på landsbygden innen 750 meter i luftlinje. Bussene skal gå med minst 15 minutters frekvens i byene og på landsbygden hver 30/45 minutt.²¹ Denne politikken er nå i ferd med å implementeres over hele Flandern. Flere avganger og linjer innebærer at kollektivselskapet må kjøpe inn nye busser, og tiltaket er derfor svært kostbart.²² For Hasselt betydde innføringen av ”basic mobility” bussavganger mellom 06.00 og 22.00 på hverdager. I rushtiden går bussene hvert kvarter og resten av dagen hver halvtime. Tabell 4.2 viser den økte kollektivsatsingen i Hasselt, som blant annet har resultert i mer enn dobbelt så mange busslinjer og en kraftig økning i antall avganger.

¹⁶ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

¹⁷ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

¹⁸ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

¹⁹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

²⁰ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

²¹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

²² Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

	Kollektivnett før 1. juli 1997	Kollektivnett fra 1. juli 1997- 31. juni 2000	Kollektivnett etter 1. juli 2000
Busser	8	27	40
Passasjerer per år	331.551	2.772.785	3 200 000
Linjer	4	9 linjer Frekvens rush: 30' Frekvens utenom rush: 30'	9 linjer Frekvens rush: 15' Frekvens utenom rush: 30'
Sjåfører	18	54	80
Reiser per dag	84	480	510

Tabell 4.2: Oversikt over endringer i kollektivtilbudet i Hasselt (Lambrechts 2004:15)

Gratis buss

Ved innføringen av det utvidede kollektivsystemet var byrådet bekymret for i hvor stor grad innbyggerne ville ta i bruk det nye tilbudet. På den tiden var det kun 1 000 kollektivreisende hver dag. Samtidig hadde kollektivselskapet et dårlig image; vanlige folk tok ikke bussen. Steve Stevaert lanserte derfor ideen om å gjøre bussen gratis. Han mente at kommunen burde betale for bussbillettene til de reisende for å gjøre det mer attraktivt å reise kollektivt. Vedtaket om gratis buss innebærer at alle kan reise gratis innen kommunegrensene. På det regionale bussnettverket kan kun innbyggere i Hasselt reise gratis.

Det er kommunen som finansierer det gratis busstilbudet ved å betale for bussbillettene. I praksis gjøres dette gjennom en femårs kontrakt med De Lijn hvor det er bestemt hvor stor del av driftsutgiftene kommunen skal betale. Tabell 4.3 viser hvordan utgiftene ble fordelt de første fem årene. På grunn av at det var så få reisende i utgangspunktet betalte kommunen det første året 9 % av driftsutgiftene. Ettersom man forventet vekst i antall reisende på grunn av kollektivsatsingen, ble dette justert oppover hvert år til 25 % i 2001. Fra 2002 ble det inngått en ny fem års kontrakt, og i 2006 betalte kommunen 25,59 % av utgiftene (Lambrechts 2005).

År	Bynettverk		Regionalt nettverk		Totalt/år
	%	Kostnader i euro	%	Kostnader i euro	
1997	9 %	€113,817	2%	€160,562	€274,379
1998	12 %	€303,512	2 %	€327,572	€631,530
1999	17 %	€429,975	2 %	€334,117	€764,092
2000	21 %	€442,088	2 %	€340,760	€782,849
2001	25 %	€526,296	2 %	€347,505	€873,800

Tabell 4.3: Kostnader for Hasselt kommune til gratis buss (Lambrechts 2004:16)

Hasselt er den eneste byen i verden som tilbyr kollektivtrafikk helt gratis (Brand 2005). Fra den dagen det nye kollektivsystemet ble innført ble bruken av kollektivtrafikk åttedoblet. I 2004 var det hele fjorten ganger så mange som tok buss sammenlignet med før 1. juli 1997. Disse tallene må sees i sammenheng med at det var svært få som tok buss tidligere. Det er lettere å oppnå slike resultater med et dårlig utgangspunkt enn dersom kollektivtilbudet hadde vært bedre (Brand 2005).

Brand (2005) sin studie av Hasselt avdekker at selv om antall busspassasjerer har økt dramatisk, har nedgangen i bruk av bil på langt nær like stor. Bilen er fortsatt hovedtransportmiddelet i Hasselt til tross for den massive satsingen på andre transportformer. Ombyggingen av den indre ringvegen har ikke ført til at færre kjører bil, men at de heller velger andre veger. Brand viser til kritikere som hevder at den ytre ringvegen burde vært bygd om før den indre ringvegen. En undersøkelse gjennomført av høgskolen for trafikkstudier i Hasselt i november 1997 viste at av alle som brukte buss på det tidspunktet, hadde 16 % tidligere brukt bil, 12 % brukt sykkel og 9 % hadde gått (Lambrechts 2004).

Parkeringspolitikk

Transportkontrakten mellom kommunen, staten og kollektivselskapet omfatter også parkeringspolitikk. Det har blitt innført parkeringsstopp og kommunen må gradvis redusere det totale antall parkeringsplasser. Et av målene er at alle parkeringsplasser i sentrum skal flyttes til utenfor den indre ringvegen.²³ Flere parkeringsanlegg er lokalisert her for å hindre biler å kjøre inn til selve sentrum. Hasselt sentrum er lite og kompakt og det er kort avstand

²³ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

fra den indre ringen. Kommunen ønsker å redusere antall parkeringsplasser, men dette gjøres gradvis og på et nivå slik at det ikke får offentlig oppmerksomhet. Befolkningen er kritisk til tiltak som gjør det vanskeligere å bruke privatbil. Fordi det er viktig med offentlig støtte for politikken som føres, angripes derfor ikke bilen direkte.²⁴

Arealpolitikk

Hasselt er en liten og relativt kompakt by, men provinsen rundt har en svært spredt bebyggelse.²⁵ Det har vært et økende fokus på fortetting og at arealpolitikken skal brukes for å begrense transportbehovet. Det er imidlertid en utfordring at det er svært spredt bebyggelse i provinsen og at mange av dem som jobber og handler i Hasselt bor i landsbyer rundt. Samtidig har man et bra utgangspunkt ved at butikker og arbeidsplasser i stor grad er lokalisert i Hasselt sentrum ettersom dette skaper et godt grunnlag for kollektivtransport. Det finnes for eksempel ingen store kjøpesentre lokalisert utenfor bykjernen som har skapt økt bilbasert handel.²⁶

For å kunne gi tillatelse til å bygge ut nye arealer, er kommunen pålagt å hente inn kommentarer fra De Lijn. De kommer med forslag til tiltak som bedre kan koble nye boligområder til kollektivnettverket slik at det blir kortest mulig veg fra bolig til busstopp.²⁷

4.2 Bergen

Bergen har 242 158 innbyggere, men er i tillegg et viktig regionsenter for kommunene rundt.²⁸ På 90-tallet ble vegforbindelsene til flere av omlandskommunene forbedret gjennom blant annet nye broer som knyttet øyer og fastland sammen. Det ble mulig å bosette seg her og likevel ha kort reisetid til Bergen. Alle broene har vært bompengefinansierte og er enten nedbetalte eller vil snart bli det. Dette har ført til en eksplosiv befolkningsvekst i Bergens ytterområder og omlandskommunene.

Lian (2005a) viser til at Bergen og Hordaland har hatt et historisk etterslep i bilhold, men at fra 70-tallet og frem til i dag har både bilholdet og trafikken økt mer enn på landsbasis.

²⁴ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

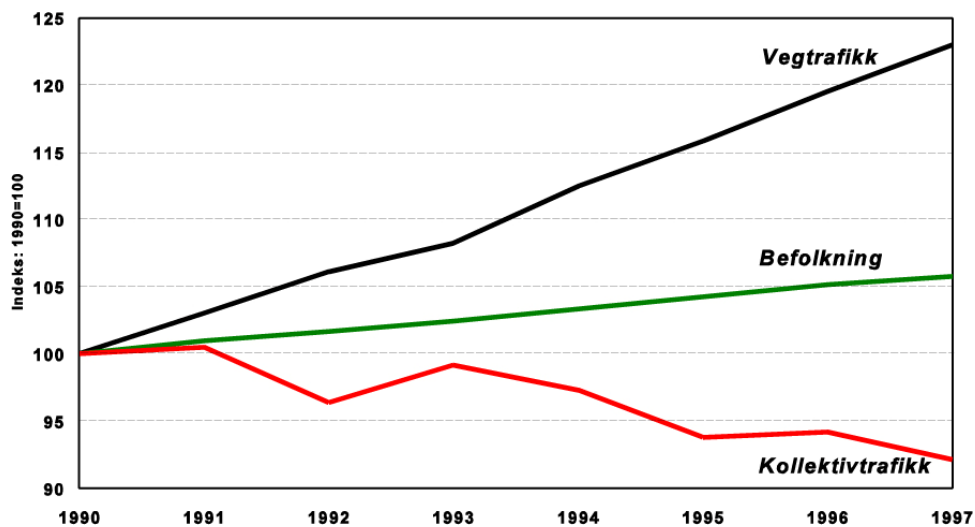
²⁵ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

²⁶ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

²⁷ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

²⁸ Per 01.01.2006: <http://www.ssb.no/kommuner/1201>

Vegtrafikken i Bergen økte med 23 % fra 1990 frem til 1997, og i det samme tidsrommet ble antall kollektivreiser redusert med 6 %. Med en befolkningsvekst på 6 % vil dette si at kollektivtrafikken ikke bare tapte i forhold til biltrafikken, men heller ikke kunne opprettholde sin andel i forhold til befolkningstallet. (Bergen kommune 1999). Figur 4.2 viser hvordan befolkningstall, vegtrafikk og kollektivtrafikk har utviklet seg i forhold til hverandre.



Figur 4.2: Relativ utvikling i folketall, vegtrafikk og kollektivtrafikk i Bergensområdet 1990-1997 (Bergen kommune:29)

Trafikkprognoser sier at vegtrafikken i Bergen vil øke med opp mot 30 % fra 1997 frem til 2015. For enkelte viktige veger i sør er det forventet en vekst på 50-70 % (Bergen kommune 1999). *”Skal man bygge seg ut av det (trafikkveksten) snakker man om kanskje seksfelts veger i alle himmelretningene rundt Bergen sentrum.”*²⁹

Tjenlig vegnett

I Bergen sentrum og på innfartsårene var det store fremkommelighetsproblemer på midten av 80-tallet. Løsningen ble en omfattende satsing på vegutbygging med mål om et *tjenlig vegnett* på kort tid. Bergen fikk som første by i Norge en bomring i 1986. Ved å innføre en bomring og styrke finansieringen var målet å få fortgang i utbyggingen av hovedvegnettet i Bergen (Bekken og Osland 2004). Det ble forhandlet frem en gunstig finansieringsavtale med staten der brukerbetalingen var 25 % (i motsetning til 55 % i Oslo). Fremkommeligheten på

²⁹ Intervju med konsulent i Norconsult, 2. juni 2006

innfartsårene ble betydelig bedre, og reisetiden ble kortet ned både for bil og kollektivtrafikk. I motsetning til Oslo der 20 % av midlene gikk til infrastruktur for kollektivtrafikken, var Bergens løsning en ren vegpakke (Lian 2005a). Innkrevningen skulle pågå ut år 2000, men avtalen ble forlenget med ett år i påvente av et en ny bompengepakke, Bergensprogrammet, som var under oppstart.

Antall kollektivreiser per innbygger i Bergen har sunket kraftig sammenlignet med andre norske byer. Gjennom sin analyse av effekter av hovedvegutbyggingen i Bergen peker Lian (2005a) på at hovedforskjellen mellom kollektivtilbudet i Bergen og andre byer, er at takstene i Bergen har økt kraftig i perioden 1986 til 2003. Økte takster skyldes reduserte tilskudd. Det er Hordaland fylkeskommune som gir støtte til kollektivtrafikken i Bergen, og Lian forklarer nedgangen i tilskuddet med at lovpålagt skolekyss spiser opp en stor del av tilskuddet samt at Bergen er i klart mindretall i fylkestinget. I Bergen er tilskuddsandelen blitt så lav at kollektivselskapet nærmest driver på kommersiell basis. Lian hevder at hovedgrunnen til nedgangen i kollektivreiser skyldes takstøkning og redusert tilbud. Samtidig har vegutbygging også hatt betydning fordi bedre fremkommelighet på vegnettet først og fremst kommer bilene til gode. Dette er med på å forverre kollektivtrafikkens konkurranseevne.

Miljømålsettinger

"I Bergen skal hensynet til globale og lokale behov for å trygge livsgrunnlaget for nåværende og fremtidige generasjoner legge premissene for Bergen kommunes virksomhet." (Bergen kommune 2000: 17)

Både i Miljøplanen for Bergen (Bergen kommune 2000) og i Bergensprogrammet (Bergen kommune 1999) trekkes miljøproblemer fra transportsektoren frem som en stor utfordring. Det pekes på at areal- og transportplanlegging har innvirkning på miljøproblemer som lokal luftforurensning, utslipp av klimagasser, støy og naturinngrep som følge av økende arealatterspørsel.

Bergen var også en av byene som var med i Miljøbyprogrammet (1993-2000) som ble startet av Miljøverndepartementet med mål å utvikle kunnskap og eksempler på en mer miljøvennlig byutvikling. *"Hovedutfordringene for våre byer var, og er fortsatt, de store miljøproblemene knyttet til privatbilen som transportmiddel og premiss for byutviklingen."* (Miljøverndepartementet 2000:4).

Bergen utpekte seg som en foregangsby innen miljøvennlig byutvikling da de vedtok en svært ambisiøs klimamålsetting i 1996. Bystyret vedtok å redusere CO₂-utslippene med 20 % innen 2005 i forhold til 1991-nivå. Det skulle utarbeides en egen handlingsplan for hvordan målsettingen skulle bli nådd. Klimahandlingsplanen for Bergen ble vedtatt av Bergen bystyre 28. februar 2000. Samtidig ble det vedtatt et nytt klimamål for Bergen. I stedet for å kun fokusere på CO₂-utslipp, gjaldt det nye målet de samlede klimagassutslippene i tråd med Kyoto-avtalen. Det nye vedtaket gikk ut på at klimagassutslippene for Bergen skulle reduseres med 30 % innen 2005 i forhold til 1991. Et vedtak gjort i formannskapet i juni 2000 presiserte at den opprinnelige målsettingen om 20 % reduksjon av CO₂-utslippene fortsatt skulle gjelde (Bergen kommune 2000). I 2005 vedtok bystyret at utslippene av klimagasser i Bergen skal reduseres tre prosent frem til 2008 -2012 med 1990 som utgangspunkt.³⁰ Denne målsetningen legger seg på det nasjonale målet for klimagassutslipp i tråd med forpliktelsene i Kyoto-avtalen. Til tross for at det nye målet er kraftig redusert i forhold til de to forrige, kreves det likevel store reduksjoner av klimagassutslippene for at dette målet skal nås.

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at klimagassutslippene i Bergen har økt kraftig siden 1991. Fra 1991 til 2003 økte CO₂-utslippene i Bergen med 34 %. Samlet økte klimagassene i Bergen med 16 % i denne periode, og bare fra 2002 til 2003 var økningen 6 %. Dette skyldes økt bruk av oljefyring og økning i vegtrafikken. Vegtrafikk stod for drøyt halvparten av klimagassutslippene i 2003.³¹ Det er ingen grunn til å forvente at utslippene fra vegsektoren blir redusert ettersom trafikkprognoser viser en enorm trafikkvekst.

Bergensprogrammet

Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø skal gi svar på Bergens transportutfordringer fra 2002-2021. Planleggingen av Bergensprogrammet begynte allerede i 1996 da det ble vedtatt av bystyret at det skulle utarbeides en ny langsiktig transportplan for Bergen. Man hadde ikke fått plass til alle veginvesteringene som var ønsket i den forrige bompengepakken, samtidig som det ble erkjent at det også måtte settes i gang tiltak i sentrum, innen gang- og sykkelveger og kollektivtrafikk. I Bergensprogrammet er derfor 45 % av

³⁰ Vedtak i Bergen bystyre 18.04.2005. Saksnummer 85/05 Oppfølging av tiltak i Klimahandlingsplan for Bergen

³¹ SSB: <http://www.ssb.no/klimagassr/>

midlene satt av til vegtiltak og 55 % til tiltak for å bedre kollektivtilbudet, bymiljø, gang- og sykkelveger og trafiksikkerhet (Bergen kommune 1999).

Målsettingene for Bergensprogrammet er ambisiøse og har som mål å redusere lokale miljøproblemer fra transportsektoren (se tabell 4.4). Hovedstrategiene for å oppnå målene i Bergensprogrammet er en kombinasjon av kollektivsatsing og trafikantbetaling som skal dempe bruken av privatbil i utsatte områder. Samtidig legges det vekt på en parkeringspolitikk som skal dempe trafikkveksten, byutvikling som skal legge til rette for en dempet vekst i transportbehovet, et godt kollektivtilbud og utbygging av manglende ledd i det overordnede vegnettet (Bergen kommune 1999).

1. Trafikkveksten skal dempes
2. Miljøbelastningen fra trafikk skal reduseres
3. Byutvikling skal gi mindre transportbehov
4. Sentrum skal skjermes fra uønsket trafikkpress
5. Større andel av trafikkvekst med kollektivtrafikk
6. Gang- og sykkeltrafikk skal være et fullverdig transportalternativ
7. Det skal skje færre trafikkulykker
8. Den etablerte infrastrukturen skal utnyttes bedre
9. Det skal etableres et tilstrekkelig finansieringsgrunnlag for tiltak

Tabell 4.4: Mål i Bergensprogrammet (Bergen kommune 1999:41-42)

Ringveg Vest

Siden begynnelsen av 80-tallet har det blitt etablert flere tusen arbeidsplasser og bygget flere tusen boliger på Sandsli og Kokstad, sør i Bergen. Helt fra planene om tjenlig vegnett har det vært et ønske om Ringveg Vest, men av finansielle årsaker ble den ikke bygget da. Siden har det vært et voldsomt press på å få bygget ut vegen, spesielt fra næringslivet på Kokstad.³² Ringveg Vest skal binde sammen Vestre innfartsåre/Loddefjord med Sandsli og Kokstad. Målet er at en 10 km lang firefelts motorveg skal fjerne køer og korte ned reisetiden. Selv om

³² Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

Ringveg Vest sin uttalte funksjon er å lette kommunikasjonen fra Sandsli/Kokstad og vestover mot Loddefjord og Sotra, er det flere som peker på at den i praksis vil fungere som en innfartsåre til sentrum.³³ Moen og Strand (2000) peker på at på slutten av 80-tallet ble kapasitetsproblemene så tydelige at vegvesenet advarte kommunen mot å gi tillatelse til flere etableringer før det ble satt i gang tiltak for å bedre transportsystemet. Men på grunn av mangel på alternative lokaliseringer og av frykt for å miste nye næringsetableringer, lovet politikerne at de skulle finne en løsning på transportproblemene og flere nye bedrifter etablerte seg i området.³⁴ Konsekvensen er en enorm økning i trafikken og sammen med flere flaskehalsar har det oppstått store fremkommelighetsproblemer fra Vestre innfartsåre til Sandsli/Kokstad.

Da arbeidet med å få bygget Ringveg Vest startet ble det vist til §3.5 i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging:

”Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre alternativer enn økt vegkapasitet vurderes på lik linje, f.eks regulering av trafikk, forbedring av kollektivtransporttilbudet.”³⁵

Det ble på bakgrunn av disse retningslinjene utarbeidet et kollektivalternativ på den samme strekningen. Flere hevder at kollektivtrafikk aldri ble sett på som et seriøst alternativ og derfor ikke ble utredet som et reelt alternativ, men kun fordi det var pålagt.³⁶ Utredningen konkluderte med at kollektivtrafikk ikke ville være noen god løsning på denne strekningen.

Bybane

Bybanen er det viktigste kollektivtiltaket i Bergensprogrammet. Banen skal gå fra Bergen sentrum til Flesland, en strekning på ca 20 km. Stendal (2005) viser til at ca halvparten av byens befolkning bor her. Ca. 100 000 av Bergens 130 000 arbeidsplasser finnes i dette området og kollektivtrafikken her utgjør ca 40 % av den samlede kollektivtrafikken i Bergen.

³³ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006 og informant 13, Bergen, 5. juni 2006

³⁴ Intervju med informant 10, Bergen, 18. august 2006

³⁵ <http://www.dep.no/md/norsk/dok/regelverk/rundskriv/022001-250026/dok-bn.html>

³⁶ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 9, Bergen, 11. august 2006 og informant 13, Bergen, 5. juni 2006

Både faglig og politisk er det stor uenighet om bybanen er løsningen på Bergens transportutfordringer. En utredning gjort av Transportøkonomsikk institutt (TØI) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) viser at det er mindre kostnader knyttet til satsing på buss enn bybane, både når det gjelder investeringer og drift (Johansen og Strand 2005). Disse vurderingene støttes av Vegdirektoratet. Bybanekontoret hevder derimot det motsatte og viser til en ekstern utredning som sier at bybanen vil være billigere i drift enn buss fordi den vil ha større kapasitet (Stendal 2005).

Fordi både bybanen og Ringveg Vest har blitt dyrere og inntektene fra bompengene lavere enn det som var lagt til grunn i de første beregningene, er det nå kun finansiering for første byggetrinn av bybanen (Sentrum-Nesttun) og Ringveg Vest (Sandeide-Dolvik). Dette har også gjort at første byggetrinn har blitt utvidet med tre år, slik at programmet gjelder fra 2002-2015.³⁷

Vegprising

Vegprising ble utredet i Bergensprogrammet som en ny form for trafikantbetaling etter ønske fra bystyret og fylkestinget (Bergen kommune 1999). Hovedforskjellene mellom vegprising og bompenger er at det er mulig å bruke inntekter fra vegprising til miljø- eller transporttiltak lokalt, også drift av kollektivtrafikken. Inntekter fra bompenger kan kun brukes til investering i infrastruktur, inkludert kollektivfelt. (Langeland 2003). I tillegg åpner vegprising for tidsdifferensierte takster slik at det kan bli dyrere å reise på tider og steder der vegtrafikken skaper økte problemer, som i rushtiden. Fordelen med vegprising er at den kan gi en mer riktig samfunnsøkonomisk prising av bruk av privatbil og dermed bidra til å regulere trafikken.

Da Bergensprogrammet ble vedtatt i 1999 var det imidlertid ikke flertall for vegprising, og trafikantbetalingen ble i stedet en videreføring av bompengesystemet slik det har vært tidligere. Bompengene skulle ikke brukes til å regulere trafikken, men finansiere tiltakene i programmet (Langeland 2003).

³⁷ www.bergensprogrammet.no

Parkeringspolitikk

Langeland (2003) peker på at uten vegprising for å legge restriksjoner på privatbilen, vil parkeringspolitikk være det beste virkemiddelet for å redusere bilbruken. Det forutsettes i Bergensprogrammet at parkeringspolitikken brukes som virkemiddel for å begrense bilbruken i bykjernen. Fra 2004 til 2005 har imidlertid antall offentlige tilgjengelige parkeringsplasser i sentrum økt kraftig (Bergen kommune 2006). Klostergarasjen (parkeringsanlegg ferdig i 2005) har bidratt med 640 plasser og reduksjonen i antall parkeringsplasser på gateplan har på langt nær vært tilstrekkelig for å kompensere for denne økningen. Det skulle vært sanert flere parkeringsplasser på gateplan, men dette er ikke gjort.³⁸ Siden 2005 har et nytt parkeringshus åpnet, Griegpark, med 450 parkeringsplasser.³⁹

En stor del (ca 6000) av parkeringsplassene i Bergen sentrum er private og kommunen har svært få virkemidler til å regulere disse (Bergen kommune 2006). De offentlig tilgjengelige parkeringsplassene (7675) er i stor grad korttidsparkeringsplasser, mens de private er langtidsparkeringsplasser. Reduksjon i antall langtidsparkeringsplasser er et av de viktigste virkemidlene for å redusere antall arbeidsreiser.

Arealpolitikk

Bergen kommune liker å se på Bergen som en båndby som er lett å betjene med kollektivtrafikk.⁴⁰ Dette begrunnes med at topografien gjør at folk bor konsentrert rundt hovedvegnettet og dette skaper gode forutsetninger for et effektivt kollektivnettverk.⁴¹ Den gjeldende kommuneplanen legger derimot opp til at en stor del av utbyggingen skal skje i periferien rundt. Det er et ønske fra planavdelingen i kommunen å korrigeres dette i rulleringen av kommuneplanen og få et større fokus på fortetting i kollektivkorridorer og kollektivknutepunkt og redusere utbyggingen i ytterområdene betraktelig.⁴²

Gode vegforbindelser har gjort det mer attraktivt å bosette seg i Bergens omlandskommuner. For at Bergen kommunes arealplanlegging skal fungere etter hensikt, er det derfor nødvendig å samarbeide med disse kommunene. En arealpolitikk i Bergen med

³⁸ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

³⁹ Kilde: CarPark: <http://www.carpark.no/carpark-no/smpage.fwx?page=86&NEWS=328&a=23434>

⁴⁰ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

⁴¹ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

⁴² Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

fokus på fortetting og arealeffektive løsninger vil ha begrenset effekt dersom denne politikken gjør at flere bosetter seg i omlandskommunene der arealpolitikken ikke er like streng.

5.0 ANALYSE AV TRANSPORTPOLITIKK I HASSELT OG BERGEN

I dette kapittelet vil jeg gå inn i prosessen bak transportpolitikken i Hasselt og Bergen. Jeg vil prøve å avdekke drivkrefter og barrierer som har vært viktige for transportpolitikken og bruke de teoretiske perspektivene diskutert i kapittel 2 for å forstå bakgrunnen for transportpolitikk og planlegging i de to byene.

Hasselt og Bergen er to svært forskjellige byer, blant annet på grunn av folketall, areal, topografi og lokalisering. Tiltak som fungerer bra et sted trenger ikke å være den optimale løsningen i en annen by. Det vil ikke være mulig å ”kopiere” Hasselt sine tiltak til Bergen. Både på grunn av skjevhet i datagrunnlaget og kontekstuelle forskjeller, har ikke hovedmålet vært å sammenligne de to byene. Jeg har valgt å beskrive og analysere de to casene isolert og avdekke hvordan prosessen bak planlegging og politikk har vært i den enkelte by. Ved å analysere prosessen bak transportpolitikken i de to casene, har målet vært å gi svar på hvorfor politikken i de to byene har utviklet seg som den har gjort. Jeg vil tilslutt foreta en sammenligning basert på funnene i analysen av de to casene for å kunne svare på problemstillingen stilt innledningsvis. Her vil jeg fokusere på verdier, organisering, valg av type strategier, syn på kunnskap og miljø, altså selve prosessen bak endringene.

5.1 Hasselt

Aktørenes problemforståelse

Jeg vil begynne med å avdekke aktørenes forståelsesrammer og hvilke antagelser og prinsipper som ligger til grunn for den transportpolitiske debatten i Hasselt. Målet med den nye transportpolitikken i Hasselt er å oppnå en mer bærekraftig transport. Men hvilken forståelse de ulike aktørene har av transportutvikling, og hvilke verdier og prinsipper de legger til grunn, vil ha stor betydning for den politikken som føres. Forsyth (2003) peker på at forståelsesrammen bestemmer hva aktørene oppfatter som et problem og styrer deres synspunkter. I følge Brand (2005) har de ulike tilnærmingene til bærekraftig utvikling svært forskjellig problem- og løsningsforståelse som bidrar til uklarhet og usikkerhet i debatter om hvordan det er mulig å oppnå en mer bærekraftig utvikling. Jeg vil derfor knytte aktørenes forståelsesramme opp mot de ulike forståelsene av bærekraftig utvikling, og avdekke hvilke prinsipper og verdier som styrer deres problemforståelse.

På midten av 90-tallet var bærekraftig utvikling et viktig tema i Hasselt.⁴³ Tidligere hadde ikke lokale og globale miljøhensyn vært en avgjørende faktor i byutviklingen. Med den nye flertallskoalisjonen ble miljøhensyn vektlagt i mye større grad og ble derfor en viktig drivkraft i utviklingen av en ny transportpolitikk. Det var først og fremst lokale miljøhensyn, som bevaring av grøntområder, luftkvalitet og bymiljø, som var sentrale verdier og motivasjon for endringene.⁴⁴ Globale miljøproblemer som klimaendringer har også vært et tema, men det er i hovedsak lokale problemer knyttet til transport som har vært avgjørende for transportpolitikken. Det har imidlertid skjedd en endring i vektleggingen av en mer bærekraftig utvikling, og miljøhensyn har mindre betydning i dag enn på midten av 90-tallet.⁴⁵

Den atferdsorienterte tilnærmingen til bærekraftig utvikling fremhever nødvendigheten av at mennesket endrer livsstil og forbruker mindre ressurser for å hindre at miljøproblemer skaper negative konsekvenser for mennesket. Dette perspektivet ble et viktig element i transportpolitikken i Hasselt på midten av 90-tallet. Et av hovedmålene med den nye transportpolitikken har vært å endre innbyggernes reisevaner slik at de velger miljøvennlige alternativer som å gå, sykle og reise kollektivt fremfor å bruke bil. En av utfordringene har vært å lære innbyggerne å reise kollektivt og å endre holdningene til kollektivtrafikken. *”Man må endre vanene til folk. Og det tar tid,”* sier transportansvarlig i kommunen.⁴⁶ Det er spesielt tiltro til at de unge skal lære seg å reise kollektivt, og målet er at de da skal bruke mindre bil når de blir eldre.

Tilnærmingen er samtidig antroposentrisk; det er først og fremst menneskelige behov som står i sentrum for politikken. Hovedfokuset er rettet mot lokale problemer som har betydning for innbyggerne i Hasselt, mens globale og økologiske perspektiver er mindre fremtredende. Det er en oppfattelse av at vegtrafikk fører med seg uønskede konsekvenser som går utover livskvaliteten til innbyggerne. Selv om den atferdsorienterte tilnærmingen har fått større plass i transportpolitikken fra midten av 90-tallet, er teknologiske perspektiver også tilstede. Gjennom å kombinere et utbedret kollektivsystem og økonomiske virkemidler med å endre folks atferd og behov ønsker man å oppnå en mer bærekraftig byutvikling. Brand (2005) trekker frem viktigheten av å knytte den atferdsorienterte og teknologiske

⁴³ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

⁴⁴ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁴⁵ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁴⁶ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

tilnærmingen sammen, fordi infrastruktur og teknologiske systemer kan gjøre nye atferdsmønstre attraktive.

Innen den atferdsorienterte tilnærmingen er det først og fremst ”pisk og gulrot”-retningen som egner seg til å forklare hvordan kommunen prøver å endre innbyggernes atferd. Politikken i Hasselt er imidlertid først og fremst rettet mot å lokke innbyggerne til å endre atferd, fremfor å ta i bruk ”pisken”. Kommunen har lagt vekt på å tilrettelegge for ønsket atferd snarere enn å gjøre uønsket atferd vanskeligere.⁴⁷ Ombyggingen av den grønne boulevarden har riktignok ført til dårligere fremkommelighet for bil, men utover dette har restriktive tiltak mot bil i liten grad blitt gjennomført. Ved å skape attraktive alternativer er målet at innbyggernes transportmiddelvalg skal endres fra bil til buss, sykkel og å gå. Først når hele regionen har fått et velfungerende kollektivnettverk vil det være mulig med restriktive tiltak hevder ordføreren.⁴⁸

Som Gans (1963 i Anderson 1978) påpeker, er det ikke tilstrekkelig å kun tilrettelegge for endret atferd for å få de handlingsmønstre og resultater man ønsker. Det nye kollektivtilbudet har ført til utilsiktede virkninger fordi innbyggerne bruker det annerledes enn det som var hensikten med tiltaket. At det er gratis å reise kollektivt blir av enkelte av aktørene kritisert fordi det fører til at flere reiser kollektivt ”unødvendig”. Det har blant annet vært en tendens til at flere tar buss fremfor å gå og sykle etter innføringen av det nye kollektivsystemet i Hasselt. På regnværsdager er for eksempel bussene så fulle at det ikke er plass til alle passasjerene fordi skolebarn som vanligvis sykler, reiser kollektiv disse dagene. Dersom det ville hatt en kostnad for de reisende ville det ikke vært en like stor overgang fra gående og sykler til kollektivtrafikk som med gratis buss.⁴⁹ På den andre siden ville det gjerne heller ikke vært like mange som lot bilen stå for å reise kollektivt som med gratis buss.⁵⁰ Ordføreren i Hasselt trekker derfor frem at holdningskampanjer burde ha vært prioritert sterkere fra kommunen sin side.⁵¹

En vurdering av reiser som ”unødvendige” følger en instrumentell tankegang. Reisen har ikke en verdi i seg selv, men er kun et middel for å komme fra et sted til et annet. Det er imidlertid mulig at kollektivreisen for enkelte reisende har en funksjon utover dette, for eksempel ved at den skaper sosiale møterom og gir et tilbud til folk som ikke har mulighet til

⁴⁷ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

⁴⁸ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

⁴⁹ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁵⁰ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁵¹ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

å komme seg rundt på egen hånd. Et godt eksempel på det siste er at det har vært en dobling i antall besøk til personer innlagt på det regionale sykehuset etter innføringen av det nye kollektivtilbudet.⁵²

Aktørenes løsningsforståelse

De ulike aktørene sin oppfatning av hva som er de viktigste problemene er i høy grad avgjørende for hvilke tiltak som blir sett på som løsninger (Forsyth 2003). Om det er fremkommelighetsproblemer, luftforurensning, klimagassutslipp eller dårlig bomiljø som blir sett på som hovedproblemene har betydning for hvilke tiltak som settes i gang. Areal- og transportplanlegging vil kunne bidra til å løse disse problemene, men krever forskjellige typer tiltak. For å redusere utslipp av klimagasser fra vegtrafikken er det først og fremst reduksjon i antall reiste kilometer som vil ha effekt. Fremkommelighetsproblemer er hovedsakelig et problem i rushtiden og kan for eksempel løses ved å spre reisene utover dagen eller ved å øke kapasiteten gjennom å investere i ny infrastruktur. Hva som blir sett på som de største problemene areal- og transportutviklingen fører med seg i Hasselt, vil derfor virke inn på hvilke løsningsstrategier som velges.

I Hasselt var det en kombinasjon av fremkommelighetsproblemer og miljøhensyn som var hovedmotivasjonen for den nye transportpolitikken. Allerede før valget i 1994 hadde det vokst frem en erkjennelse blant planleggere og byråkrater i Hasselt at det måtte nye løsninger til for å få gjort noe med fremkommelighetsproblemene.

”Vi hadde alle sett at vi bare hadde bygget nye veger gjennom 70- og 80 tallet. Kjøene ble bare verre, det var ingen løsning på problemet å bare bygge veger og legge asfalt og betong på bakken”⁵³

Innen fagmiljøet var det stor enighet om at transportpolitikken måtte skifte retning, men det var først etter valget i 1994 at dette også ble erkjent av politikerne. Da Steve Stevaert overtok som ordfører var det første gang en politiker satte transport som hovedtema i politikken og

⁵² Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁵³ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

samtidig forkastet vegbygging og investering i ny infrastruktur som løsning på transportutfordringene.⁵⁴

Et sentralt og avgjørende element i den nye transportpolitikken ble derfor et skifte i fokus fra å bygge ny infrastruktur til å bedre utnytte det eksisterende vegnettet og legge til rette for kollektivtrafikk og sykkel.⁵⁵ Dette førte også til en negativ konsekvens for kollektivtrafikken ettersom det planlagte kollektivfeltet langs den indre ringvegen ikke ble bygget. Kollektivsatsingen har ført til en stor økning i antall linjer, avganger og passasjerer, men nedgangen i antall biler har ikke vært like stor som forventet langs den indre ringvegen. Resultatet er at bussene i dag står i de samme køene som bilene. Planprosessen til den grønne boulevarden var svært rask og byggingen ble gjort parallelt med planleggingen.⁵⁶ Dette kan ha gjort det vanskelig å tenke langsiktige konsekvenser av den nye transportpolitikken og tilstrekkelig samordne de ulike tiltakene. Samtidig var det heller ingen som så for seg hvor populært det nye kollektivtilbudet kom til å bli.⁵⁷

Erfaring av problemer

I følge Rayner (2006) har de store miljøproblemene vi står overfor i dag endret karakter i forhold til tidligere. For eksempel vil virkningene av drivhuseffekten først og fremst komme på et annet sted og på et senere tidspunkt enn utslippene som er årsaken til miljøproblemet. Dette skaper store utfordringer fordi sammenhengen mellom årsak og virkning blir mindre tydelige og fordi effektene av både problemer og tiltak først kan komme på et senere tidspunkt. Den store usikkerheten gjør at rasjonell planlegging basert på instrumentell rasjonalitet svikter. Kommunikative prosesser blir av enkelte utpekt som mer egnet til å løse konflikter preget av stor usikkerhet og uenighet (de Roo 2003, Sapountzaki og Wassenhoven 2005). Det viser seg imidlertid å være vanskeligere å få aksept for å sette i gang tiltak for å løse problemer knyttet til transportsektoren som ikke erfares direkte av innbyggerne, som for eksempel utslipp av klimagasser. I følge Næss (1993) vil miljøhensyn alltid være taperen ved interessekonflikter fordi egeninteresser vinner over miljøhensyn. Transporteksperten på Universitetet i Hasselt sier: ”...du kan bare ta i bruk sterke virkemidler når folk er klar over

⁵⁴ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁵⁵ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁵⁶ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁵⁷ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

*at det er et problem. Her i Hasselt har det ikke kommet så langt ennå.*⁵⁸ For å få aksept for tiltak, og spesielt tiltak som av innbyggerne blir oppfattet å medføre en forverring av deres situasjon, vil det være viktig at befolkningen også erfarer de problemene tiltaket er ment å skulle løse. Det er lettere å gjennomføre tiltak rettet mot å redusere miljøproblemer der årsaken har en lokal kilde, og der også virkningene erfares lokalt, som for eksempel bedre bymiljø.

*”På 90-tallet brukte vi alle kreftene våre på kollektivtransport, sykkel og det grønne. Men siden 2000 ser vi at folk sier ja, det er bra det dere gjorde, men ikke gå for langt, la oss fortsatt la Hasselt være tilgjengelig med bil. Bilen er ikke den store fienden, den er også en viktig del av transportpolitikken.”*⁵⁹

Kollektivsatsingen og den grønne boulevarden var i hovedtrekk *positive* tiltak som bedret transportsituasjonen og bymiljøet i Hasselt. Innbyggerne har erfart både problemene som var tidligere og de positive effektene av tiltakene. Antall kjørefelt på den indre ringvegen ble redusert og dette har ført til forverret fremkommelighet med bil. Folk kan samtidig se de positive resultatene av hvordan bymiljøet har blitt forbedret blant annet gjennom hvordan områdene langs vegen har blomstret opp og blitt mer attraktive. Reduksjon av antall parkeringsplasser blir derimot oppfattet som et tiltak som vil forverre den enkeltes situasjon og blir derfor i mye større grad møtt med kritikk. Folk som reiser inn til Hasselt for å handle ønsker lett tilgjengelige parkeringsplasser, mens næringslivet i sentrum vil at det skal være lett for folk å komme til sine butikker.⁶⁰

Vektlegging av faglig kunnskap

Instrumentell rasjonalitet forutsetter at tiltak som mest effektivt kan gi måloppnåelse velges. Satsingen på kollektivtransport i Hasselt var på mange måter i tråd med tiltak som anbefales av forskere innen areal- og transportplanlegging. Tennøy (2004) trekker frem at det er relativt stor faglig enighet om hva som skal til for å redusere eller snu veksten i biltrafikken. Det må legges restriksjoner på privatbilismen, miljøvennlige transportmidler må styrkes i forhold til privatbilen og spredningen av byen må stoppes. Disse tiltakene må iverksettes parallelt for å

⁵⁸ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁵⁹ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁶⁰ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

oppnå resultater. To av hovedtiltakene i Hasselt, kollektivsatsingen og den grønne boulevarden, er viktige tiltak for å klare dette. Strand (1999) trekker fram viktigheten av at kollektivtransportens konkurranseevne bedres i forhold til privatbilen. For at flere skal velge å bruke kollektivtrafikk fremfor privatbil, må den styrkes til å bli et reelt alternativ til privatbilismen. Det er først og fremst frekvens, reisetid og pris som er avgjørende for om folk velger å ta buss fremfor bil. Utvidelsen av kollektivnettet i Hasselt med flere linjer og avganger, samt å gjøre bussen gratis, har bedret konkurranseforholdet til kollektivtrafikken i forhold til bruk av privatbil ettersom fremkommeligheten for bilene ikke har blitt bedre, men heller forverret gjennom reduksjonen i antall kjørefelt på den indre ringvegen. Det var et politisk mål om en mer bærekraftig byutvikling i Hasselt og tiltakene som ble gjennomført var i hovedtrekk i tråd med faglige anbefalinger om hvordan redusere miljøulemper fra transportsektoren. Derfor var førsteinntrykket mitt da jeg satte meg inn i transportpolitikken i Hasselt at beslutningene om kollektivsatsingen og den grønne boulevarden var basert på faglig kunnskap og instrumentell rasjonalitet.

Flyvbjerg (1991b) peker på at mens fasaden er rasjonalitet, er baksiden; det som foregår i det skjulte, makt og rasjonalisering. Grensene mellom rasjonalitet og rasjonalisering er i følge Flyvbjerg flytende. Dette har jeg erfart ved vanskelighetene med å skille hva som er politiske ideer og hva som er basert på faglig kunnskap i Hasselt. De politiske føringene for den nye transportpolitikken har imidlertid vært sterke og helt avgjørende for de tiltakene som ble satt i gang. Satsingen på kollektivtransport og ombyggingen av den indre ringvegen var først og fremst en politisk ide.⁶¹ Steve Stevaert satte transport på dagsorden rett etter han overtok som ordfører og lanserte visjoner om den grønne boulevarden og et sterkt opprustet kollektivtilbud. Disse visjonene var overordnet, mens faglig kunnskap og ekspertenes vurderinger kom i annen rekke. Det er derfor maktforhold og rasjonalisering, ikke rasjonalitet, som har vært avgjørende for utviklingen av Hasselt sin transportpolitikk. Dette blir spesielt tydelig etter å ha avdekket Steve Stevaert holdninger til vitenskap.

Vitenskapskritiske holdninger

Den rasjonelle planleggingsmodellen gir vitenskapelig kunnskap og eksperter en svært betydningsfull og avgjørende rolle. Det viser seg imidlertid at faglig kunnskap har hatt en underordnet rolle i utviklingen av Hasselt sin nye transportpolitikk. Steve Stevaert sa offentlig

⁶¹ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

at han hadde liten tiltro til eksperter og begrunnet dette med at forskere alltid finner det de vil finne.⁶² Transportansvarlig i kommunen sier om Steve Stevaert: ”Han visste best hva han ville selv.”⁶³ Steve Stevaert kalte vitenskapen for virkelighetsfjern, og praktisk talt latterliggjorde transporteksperter offentlig.⁶⁴ Han hadde en konstruktivistisk tilnærming til vitenskap og fremstår nærmest som en talsperson for antivitenskapelige holdninger. Det som ved førsteinntrykk ga inntrykk av å være en rasjonell planleggingsprosess, svikter dermed på et avgjørende punkt; tiltroen til vitenskapelige sannheter. Samtidig syntes Steve Stevaert at transportforskere hadde et for snevert syn på areal- og transportutvikling ved at de ignorerte kollektivtrafikkens sosiale funksjon, som var et svært viktig perspektiv for han.⁶⁵ Det er ikke alle resultatene som er mulig å måle, dette gjelder for eksempel positive effekter som bedre bymiljø, bevaring av naturområder og kollektivtrafikkens sosiale funksjon.⁶⁶

”For ved ikke å bygge denne vegen spares mye natur. Vi ødelegger ikke naturen. Hvordan kan man verdsette natur? Det er veldig vanskelig å sette naturen man har ødelagt tilbake igjen. Man kan ikke gjøre alt om til økonomiske beregninger.”⁶⁷

Steve Stevaert erkjente at samfunnsøkonomien kommer til kort, og verdsatte også de verdiene som ikke får plass i økonomiske modeller og beregninger. Han prøvde å flytte avgjørelser om miljøtiltak vekk fra rene nytte-kostnadsberegninger slik at andre verdier kunne få en mer betydningsfull rolle. Vitenskapen kan ikke være verdifri slik instrumentell rasjonalitet og samfunnsøkonomien forutsetter, dermed svikter også planleggingsmodellene som kun baserer seg på dette.

Selv om Steve Stevaert offentlig kritiserte vitenskap og ekspertise innen transport, lyttet han også til dem og tok i bruk kunnskapen de produserte.⁶⁸ Kort tid etter at han var blitt transportminister var han i debatt med en transportekspert fra universitetet i Hasselt, og etter debatten spurte Steve Stevaert om han kunne få informasjon fra kurset som transporteksperten underviste i. Dagen etter sendte han all informasjon han hadde som kunne være av interesse for Steve Stevaert. Siden har transporteksperten gjentatte ganger hørt sine egne tall og

⁶² Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁶³ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁶⁴ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006 og informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁶⁵ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁶⁶ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006 og informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁶⁷ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006 om skrinleggingen av den tredje ringvegen

⁶⁸ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

argumenter blitt gjentatt offentlig av Steve Stevaert.⁶⁹ Referering til vitenskapelig kunnskap blir gjerne brukt for å legitimere beslutninger. Det er ganske interessant at samtidig som Steve Stevaert tar i bruk faglig kunnskap, undergraver han forskernes troverdighet og kompetanse. Dette er et godt eksempel på maktforholdene i Hasselt, og synliggjør hvordan transportpolitikken bygger på rasjonalisering fremfor rasjonalitet.

Det er generelt sett gjennomført svært få undersøkelser av hvordan den nye transportpolitikken har påvirket reisemiddelfordelingen. Dette forklares ved at Belgia ikke har en sterk tradisjon for denne type undersøkelser.⁷⁰

”Vi er ikke så flinke til å gjennomføre undersøkelser. Nederlendere er veldig gode på tall. Vi gjør det bedre enn dem fordi vi gjør noe. De gjennomfører bare studier og sånn, men gjør ingenting.”⁷¹

Veksten i vegtrafikk skal imidlertid ha vært mindre i Hasselt enn hva som er tilfellet for resten av Belgia.⁷² Det ble også gjort en undersøkelse i etterkant av innføringen av gratis buss som viste at det ble foretatt 1500 færre bilreiser per dag.⁷³ Det er heller ikke gjennomført undersøkelser av CO₂-utslipp i Hasselt og om den nye transportpolitikken har hatt noen innvirkning på dette. Selv om kollektivtrafikken i Hasselt har gjennomgått en kraftig forbedring, har ikke det samme skjedd med kollektivtilbudet i provinsen. Folk som skal reise til og fra Hasselt fra landsbyer rundt har ikke godt nok kollektivtilbud og er fortsatt avhengige av bilen. Gjennomføringen av ”basic mobility” vil bedre dette og først da vil det være mulig å se resultatene av politikken hevder ordføreren.⁷⁴

Fra politikk til virkelighet

Flyvbjerg (1991a) peker på at det er et skille mellom *formalpolitikk* og *realpolitikk*. De politiske festtalene og ambisiøse målsettingene, *formalpolitikken*, overføres til virkeligheten gjennom *realpolitikk* der maktforhold bestemmer utfallet, ikke rasjonalitet. Prosessen rundt transportpolitikken i Hasselt bærer preg av dette. Faglig kunnskap hadde riktignok en viktig

⁶⁹ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁷⁰ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006 og informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁷¹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁷² Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁷³ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁷⁴ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

rolle, for eksempel ble de politiske ideene bearbeidet i samarbeid med administrasjonen, slik at de kunne gjennomføres i praksis. Det ble brukt trafikkmodeller for å beregne effekten av ulike tiltak på den indre ringvegen og forskjellige alternativer ble veid opp mot hverandre.⁷⁵ Samtidig hadde Steve Stevaert en gruppe med rådgivere han jobbet tett sammen med, ”...*en ganske hemmelig gruppe faktisk...*”.⁷⁶ Utad ble det presentert som hans ideer, men i virkeligheten ble de utviklet sammen med ulike fagpersoner, riktignok innenfor Steve Stevaert sine overordnede visjoner.⁷⁷ Maktforholdene var overordnet rasjonaliteten, men det var noen unntak. Ikke alle visjonene var mulig å overføre til virkeligheten og en del av de tekniske løsningene til fagpersonene var i direkte konflikt med hva Steve Stevaert ønsket selv. Noen ganger lot han seg overtale, andre ganger ikke.⁷⁸ For eksempel ønsket Steve Stevaert at den indre ringvegen skulle gå i tunnel under en stor markeds plass slik at man kunne ha denne plassen helt uten trafikk og legge til rette for ulike aktiviteter. Fagpersoner forklarte at for å få dette til, måtte man lage nedstigning som ville skape et 100-200 meter langt hull, som det ikke ville være mulig å krysse for fotgjengere og syklistene. Motvillig aksepterte han at dette ikke ville være en god løsning. Et eksempel der fagpersoners anbefalinger ikke ble fulgt var innføringen av gratis buss. Både transporteksperter fra universitetet og De Lijn mente at det ville være bedre å ha en fast pris for å reise kollektivt enn å tilby gratis kollektivreiser.⁷⁹ Informanten fra de Lijn peker på at det har vært et problem at mange reiser kollektivt ”unødvendig”, både at det har vært en overgang fra å gå og sykle til å reise kollektivt og at folk rett og slett tar bussen som et tidsfordriv.⁸⁰ I nabobyen Genk har de et system der alle kollektivreiser innad i kommunen koster 0,5 euro (4 kroner). Transporteksperter ved Universitetet og informanten fra De Lijn hevder at en slik ordning vil være mer gunstig fordi terskelen for å reise kollektivt vil være høyere og ”unødvendige” reiser i større grad kan unngås.⁸¹ Avgjørelsen om gratis buss ble tatt bak lukkede dører og er et godt eksempel på de sterke maktrelasjonene i Hasselt. Steve Stevaert hadde i kraft av sin maktposisjon muligheten til å ta en beslutning som var i strid med faglige anbefalinger og samtidig fremstille beslutningen som logisk og fornuftig.

Flyvbjerg (1991a) påpeker viktigheten av å skille mellom planlegging og implementering. Gjennomføring av planene er selve testen på om politiske vedtak kun er

⁷⁵ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006 og informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁷⁶ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁷⁷ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006 og informant 5, Hasselt, 10. mai 2006

⁷⁸ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁷⁹ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁸⁰ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁸¹ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

formalpolitikk, eller også *realpolitikk*. Opprinnelig var det planer om også å bygge om den ytre ringvegen slik at det ikke lenger skulle være så lett å kjøre inn til Hasselt sentrum. Sterkt press fra næringslivet i sentrum gjorde imidlertid at man valgte å ikke gjennomføre disse planene. Kommunen ønsket også å gjøre det mindre attraktivt å kjøre bil gjennom blant annet parkeringsrestriksjoner, men heller ikke dette har blitt gjennomført i den grad man ønsket. Selv om det var støtte for den grønne boulevarden og kollektiv- og sykkeltiltak, har det etter hvert vokst frem en generell holdning i samfunnet om at bilen igjen skulle ha en viktigere plass i transportsystemet.⁸² At ikke hele transportsystemet er gjennomført slik det var planlagt, får skylden for at nedgangen i bilbruken ikke har vært så stor som ønsket.⁸³

”Det var bestemt av den offentlige følelsen, man kunne merke at på et punkt hadde man ikke lenger samfunnets støtte for prosjektet, og for å ikke miste alt måtte vi bremse litt.”⁸⁴

Det har vært en sterk vekst for den politiske høyresiden i Flandern siden slutten av 90-tallet. Dette er noe som har brakt transportpolitikken flere skritt tilbake. Mens politikken på midten av 90-tallet i større grad la vekt på å forbedre forholdene for miljøvennlige transportmidler på bekostning av bil, har bilen i dag fått en mer likeverdig plass i transportpolitikken. Den atferdsorienterte tilnærmingen har blitt svekket, og teknologiske perspektiver har igjen fått en mer betydningsfull rolle i byutviklingen. Det er derfor mye vanskeligere å få gjennomslag for tiltak som går på bekostning av bilen i dag enn det var på midten av 90-tallet.⁸⁵ Informanten fra AWV Limburg (departementet for veger og trafikk, avdeling Limburg) mener at dette ikke skyldes mangel på positive resultater av tiltakene i den nye transportpolitikken, men at de ikke i stor nok grad har lyktes i å endre folks holdninger.⁸⁶ De politiske ideene og konseptene som først ble lansert, har etter hvert blitt moderert. Man ble redd for å støte fra seg noen grupper, og har i stedet valgt å prøve å tilfredsstille alle. *”Men du kan ikke ha alt. Og det er problemet. Og det er derfor du kommer frem til løsninger som ikke er så bra eller kunne vært*

⁸² Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸³ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸⁴ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸⁵ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸⁶ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

mye bedre.”⁸⁷ Blant annet mener informanten at faglig kunnskap i større grad burde vært vektlagt som grunnlag for valg av tiltak og strategier.⁸⁸

De store grepene som kollektivsatsingen og den grønne boulevarden har blitt fulgt opp med små, skrittvis endringer. Ettersom det ikke lenger er like stor aksept for tiltak som vil forverre forholdene for bilister, gjennomføres restriktive tiltak mot bruk av bil og kollektivtiltak i saktere tempo og uten at det blir annonsert i samme grad som tidligere.⁸⁹ Planlegging og politikk i Hasselt i dag kan dermed knyttes til Lindbloms (1959 i Healey 1997) ”muddling through”-modell. Det er nå større uenighet og usikkerhet knyttet til mål og virkemiddelbruk for transportpolitikken og dette bidrar til en mer inkrementell planlegging enn hva som var tilfellet på 90-tallet.

Til tross for at det var mulig å oppnå bedre resultater gjennom raskere fremgang måtte fremdriften dempes.⁹⁰ Restriktive tiltak mot bruk av bil er nødvendig for å endre konkurranseforholdet mellom bil og miljøvennlige alternativer. Samtidig peker flere av aktørene på at kollektivtilbudet ikke er godt nok for å kunne innføre slike tiltak. I resten av regionen er kollektivtilbudet fortsatt mangelfullt. Ettersom Hasselt er et viktig regionsentrum i provinsen, er folk fortsatt avhengig av å bruke bil for å komme seg fra landsbyene og til Hasselt. Det er imidlertid planer om et bybanesystem, Spartacus, i regionen og flere av informantene mener at når dette er på plass vil det være mulig å sette i gang restriktive tiltak.⁹¹ Planene om Spartacus tyder på at det fortsatt er vilje til å prioritere kollektivtrafikk. Det er stor tiltro til at prosjektet vil gi kollektivtilbudet i regionen et stort løft og skape en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling i provinsen.⁹²

Miljømålsettinger

Å studere sammenhengen mellom mål og resultat i planleggingen følger en instrumentell tankegang der virkemidler verdsettes etter i hvilken grad de bidrar til måloppnåelse. Gapet mellom mål og resultat er et tema som stadig dukker opp i diskusjoner rundt planlegging og viser at instrumentell rasjonalitet fortsatt har en sterk posisjon. Planleggingsprosessen er

⁸⁷ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸⁸ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

⁸⁹ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006 og informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁹⁰ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

⁹¹ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

⁹² Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006, informant 2, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

organisert etter den rasjonelle planleggingsmodellen og derfor blir forholdet mellom mål og resultat sentralt. Selv om planlegging og politikk i Hasselt i større grad styres av maktforhold enn rasjonalitet, trekker likevel flere av tiltakene i retning av måloppnåelse.

Den nye transportpolitikken i Hasselt har hatt som mål å oppnå en mer bærekraftig transport. De elleve målene (se tabell 4.1) for planen omhandler både hvilke resultater som er ønsket, og strategier for å nå målsettingene. Målene for transportpolitikken i Hasselt er ikke nådd på dette tidspunkt, men tiltakene som er gjennomført har bidratt til en areal- og transportutvikling som går i retning av måloppnåelse. Om gapet mellom mål og resultat på sikt vil øke eller reduseres, avhenger av fokuset for transportpolitikken fremover og de tiltakene som settes i gang.

På noen områder har tiltakene som har blitt gjennomført vært svært suksessfulle, som for eksempel ombyggingen av den indre ringvegen til den grønne boulevarden. Antall trafikkulykker har blitt kraftig redusert som nevnt tidligere. Også målet om flere kollektivreisende har blitt oppnådd gjennom en bred og massiv kollektivsatsing. Sykkelpolitikken er kanskje det området kommunen har lyktes minst med ettersom andel syklistene totalt sett har blitt redusert (Lambrechts 2004). På grunn av manglende studier av trafikkutviklingen før og etter gjennomføring av den nye transportpolitikken, er det usikkert om antall reiste kilometer har gått ned. Men mangel på restriktive tiltak mot bruk av privatbil, kan gjøre det vanskelig å nå målet om å redusere CO₂-utslippene.

Måloppnåelsen må også sees i forhold til hvordan situasjonen var før den nye transportpolitikken. Det hadde allerede blitt satset mye på sykkel av det forrige byrådet blant annet gjennom bygging av sykkelveger.⁹³ Fordi det eksisterende tilbudet allerede var godt hadde nye tiltak begrenset effekt. Samtidig gjorde et godt kollektivtilbud det svært attraktivt å ta buss fremfor sykkel, og er nok den viktigste årsaken til at færre sykler i dag. For kollektivtrafikken var det derimot motsatt. Fordi tilbudet i utgangspunktet var svært dårlig ble kollektivsatsingen lønnet med en rekordvekst i antall passasjerer.

Beslutningsprosessen

Den avgjørende faktoren for den nye transportpolitikken var valget i 1994 som resulterte i nytt politisk flertall og en ny ordfører. Steve Stevaert var pådriveren for å få gjennom en ny

⁹³ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

transportpolitikk. Transportansvarlig i kommunen sier om han: ”... *Steve Stevaert var en veldig sterk person og han klarte å få meningene sine igjennom. Det var bare avhengig av han.*”⁹⁴ Steve Stevaert endret perspektivet på kollektivtransporten. Han så at kollektivtransporten først og fremst ble brukt til å transportere barn til og fra skolen og at bussene ellers var tomme. Han argumenterte med at når bussene går, bør de også ha passasjerer. Det var en diskusjon i bystyret om innføring av gratis buss, hvor det blant annet ble hevdet at kommunen også burde betale for bussbillettene ettersom de allerede betalte for parkeringsplassene. Steve Stevaert klarte å formidle budskapet på en slik måte at folk forstod hva han mente og aksepterte det.⁹⁵

Sosialistpartiet dannet en flertallskoalisjon med tre andre partier og hadde dermed et godt utgangspunkt for å gjennomføre tiltakene de ville. Selv om Steve Stevaert blir beskrevet som den viktigste og avgjørende faktoren for den nye politikken, samarbeidet han tett med fagfolk og andre politikere. En av strategiene til sosialistpartiet har vært å inngå koalisjoner med andre partier, selv i den perioden partiet har hatt flertall alene. Bakgrunnen for dette er at partiene da må stå sammen om beslutningene i stedet for å være motstridende og konkurrerende parter.

Beslutningsprosessen rundt den nye transportpolitikken i Hasselt var preget av stor grad av enighet. Det var relativt få protester i forkant av gjennomføringen, og kritikken var i hovedsak begrenset til kristendemokratene og butikkeierne i sentrum.⁹⁶ Samtidig innebar ombyggingen av den indre ringvegen og satsingen på kollektivtransport store endringer i forhold til den opprinnelige situasjonen, noe som i følge Van Meter og Van Horn (1975 Kjellberg og Reitan 1995) skal gjøre gjennomføringen av tiltakene vanskeligere. Likevel kan både ombyggingen av den indre ringvegen og gjennomføringen av kollektivsatsingen beskrives som rekordrask. Det tok to og et halvt år fra det nye politiske flertallet overtok 1. januar 1995 til tiltakene var gjennomført 1. juli 1997. Det gode samarbeidet mellom administrasjonen og politikerne trekkes frem som viktig for utviklingen av den nye transportpolitikken.⁹⁷

Tiltakene ble gjennomført som et samarbeid mellom kommunen, staten og De Lijn. Det har vært avgjørende å ha rette personer på rett sted for å ha et bra samarbeid og rask

⁹⁴ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006 om prosessen rundt den grønne boulevarden

⁹⁵ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

⁹⁶ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

⁹⁷ Intervju med informant 6, Hasselt, 2. mai 2006

gjennomføring.⁹⁸ Mens direktøren for vegbygging i Flandern tilhørte den forrige generasjons transportplanleggere med hovedfokus på vegbygging og tilrettelegging for privatbil, var personen som var ansvarlig for Hasselt nyutdannet og hadde andre tanker om transport. Han forstod hva kommunen ønsket å gjøre og dette gjorde prosessen lettere.⁹⁹ Dette synliggjør hvor viktig maktforhold har vært for transportpolitikken. Enkeltpersoners forståelse og verdier har vært avgjørende for transportpolitikken. Maktforhold bestemmer rasjonaliteten, og endrede maktforhold fører til endret rasjonalitet.

Tilgang til nødvendige ressurser

En viktig forutsetning for at den nye transportpolitikken kunne gjennomføres var tilstrekkelig finansiering.¹⁰⁰ Uten tilgang til nødvendige ressurser ville det ikke vært mulig med en like rask gjennomføringen av tiltakene. Kollektivsatsingen i form av nødvendige investeringer i infrastruktur og busser er det kollektivselskapet gjennom statlige subsidier som betaler, mens Hasselt kommune betaler for gratis kollektivtilbud. Kostnaden for kommunen ved å betale for kollektivreisene til innbyggerne og besøkende i kommunen er ikke spesielt høye. I Flandern koster en bussreise i utgangspunktet 1,2 euro (ca 10 kroner) og kommunene kan velge mellom ulike modeller dersom de vil redusere kostnadene til de reisende. Enkelte byer har valgt en fastprisordning der det koster 0,5 euro (ca 4 kroner) per reise. Kommunen betaler da 0,7 (ca 5,5 kroner) per kollektivreise, det vil si differansen mellom den opprinnelige prisen og hva de reisende betaler.¹⁰¹ I Hasselt har man gått lengst fordi Steve Stevaert mente det ikke ville koste kommunen mye å dekke hele billetten.¹⁰² Dette koster kommunen ca. 1 million euro i året (ca. 8 millioner kroner), og utgjør ca. 1 % av kommunens budsjett.¹⁰³

For å få kommuneøkonomien i balanse og for at det nye politiske flertallet skulle få økonomisk rom for å gjennomføre tiltak, ble det gjennomført flere endringer av kommunens finanspolitikk.¹⁰⁴ Blant annet økte eiendomsskattene i Hasselt med 34 % i 1995 for å skape inntekter til kommunen (Brand 2003). Før valget i 2000 ble eiendomsskattene imidlertid redusert slik at de var lavere enn før skatteøkningen.¹⁰⁵ Den midlertidige skatteøkningen

⁹⁸ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

⁹⁹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰⁰ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

¹⁰¹ Intervju med informant 4, Hasselt, 4. mai 2006

¹⁰² Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰³ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰⁴ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰⁵ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

kombinert med andre endringer i kommunens finanspolitikk brakte kommunen ut av en mangeårig gjeldssituasjon og gjorde det mulig å gjennomføre tiltak som den grønne boulevarden og gratis buss.

Planlegging og gjennomføring

Planleggingen av ombyggingen av den indre ringen hadde holdt på i ti år før Steve Stevaert la vekk de gamle planene og pekte ut en ny visjon.¹⁰⁶ De største tiltakene i den nye transportpolitikken ble imidlertid gjennomført på rekordtid. Prosessen og gjennomføringen av kollektivsatsingen og den grønne boulevarden har trekk som kjennetegner en programmeringssituasjon i Christensens modell (1985 i Amdam og Veggeland 1998) over ulike planleggingssituasjoner. Det var i stor grad enighet om mål og man hadde kunnskap om hvilke tiltak som skulle til for å nå målene. Planleggingssituasjonen i Hasselt i dag kan i større grad minne om kjøpslåing der det er uenighet om mål. Selv om sosialistene fortsatt har flertall i Hasselt er de vare for velgernes meninger og vil ikke gjennomføre tiltak som er kontroversielle.

Enigheten rundt gratis buss har bare blitt forsterket etter gjennomføringen. Satsingen på kollektivtransport har vært en suksess og de som før var kritikere er nå positive.¹⁰⁷ *”Det har aldri vært en diskusjon rundt pengene vi bruker på gratis buss. Alle politiske partier er enige fordi de ser den store suksessen.”*¹⁰⁸ Sosialistpartiet hadde også en stor fremgang ved valget i 2000 hvor de fikk rent flertall i bystyret, mens de i resten av Belgia gikk tilbake.¹⁰⁹ Det var mange som trodde at gratis buss kun ville overleve en valgperiode, men i dag er det fortsatt ingen som snakker om å fjerne ordningen. *”Ingen er i mot gratis buss fordi folk liker det så godt at det vil være politisk selvmord å fortelle folk at man ikke er enige”* forteller ordføreren om hva han tror vil skje dersom de taper valget høsten 2006.¹¹⁰

¹⁰⁶ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰⁷ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006 og informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹⁰⁸ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

¹⁰⁹ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

¹¹⁰ Intervju med informant 3, Hasselt, 5. mai 2006

”Bottom-up” eller ”top-down” planlegging?

Kommunen startet arbeidet med utviklingen av en ny politikk med folkemøter i ulike bydeler og innspillene har vært viktige for å forstå problemer og utfordringer knyttet til transport. Det største og viktigste problemet innbyggerne tok opp var nettopp det dårlige kollektivtilbudet.¹¹¹

”Det var nytt for oss fordi kollektivtrafikk ikke var vår greie. Det var staten sitt ansvar. Det var første gang vi forstod at vi kunne gjøre noe med kollektivtrafikken.”¹¹²

Denne delen av planleggingsprosessen bygger på kommunikative teorier der innbyggernes erfaringer blir lagt til grunn for problemforståelsen av transportproblemer i Hasselt. Dialog og medvirkning var viktige elementer i denne delen av planleggingsprosessen. Senere har imidlertid andre aktører i liten grad blitt trukket inn i utviklingen av den nye transportpolitikken. Det som begynte med en bottom-up prosess ble etter hvert top-down planlegging hvor beslutningene ble styrt av faglig kunnskap som igjen var kontrollert av maktforhold. Beslutningsprosessene knyttet til den nye transportpolitikken er preget av en blanding av medvirkning og åpenhet og hemmelighold og manipulasjon. Det har hele tiden blitt vektlagt å ha en god kommunikasjon med innbyggerne, blant annet gjennom folkemøtene og gode informasjonskanaler til befolkningen om de tiltakene som ble satt i gang. Samtidig har mer konflikthylende temaer blitt holdt tilbake. Man har vært klar over at målet om å redusere antall parkeringsplasser, ville føre til protester fra næringsliv og innbyggere. Ved oppgradering av gater og plasser har parkeringsplasser blitt fjernet fra gatenivå, samtidig som nye har blitt opprettet under bakken. Antall parkeringsplasser har likevel hatt en nettonedgang ettersom det ikke har blitt opprettet like mange nye parkeringsplasser som det har blitt fjernet. ”Noen ganger sier jeg at det forsvinner en parkeringsplass hver dag i Hasselt” forteller transportansvarlig i kommunen.¹¹³ Ved å sakte men sikkert redusere antall parkeringsplasser når man et viktig mål for kommunen sin transportpolitikk, samtidig som protestene uteblir. Bilen blir ikke angrepet direkte, av frykt for å støte fra seg velgere. ”Du leser aldri om det i avisen, men han (transportansvarlig i kommunen) fjerner parkeringsplasser. Og jeg tror det er en god geriljastrategi.”¹¹⁴ Denne småskrittsstrategien brukes dermed manipulativt for å

¹¹¹ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹¹² Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹¹³ Intervju med informant 1, Hasselt, 3. mai 2006

¹¹⁴ Intervju med informant 2, Hasselt, 5. mai 2006

gjennomføre kommunens politikk samtidig som kritikken uteblir. Det er denne formen for inkrementell planlegging Amdam og Veggeland (1998) advarer mot. Maktinteressene blir mindre synlige og det vil være vanskelig for innbyggerne å reagere og mobilisere mot politikken. Men kanskje manipulasjon og hemmelighold i noen tilfeller er nødvendig for at miljøhensyn skal bli ivaretatt? Næss (1993) peker nettopp på at miljøhensyn ofte er taperen i kommunikative prosesser fordi miljøverdier nedprioriteres fremfor andre mål. Makten fremmer i dette tilfellet miljøinteresser, og bidrar til en mer miljøvennlig byutvikling.

Beslutningen om å gjøre kollektivreisene gratis ble gjort bak lukkede dører og ble annonsert kun et par dager før det nye kollektivsystemet ble lansert. Begrunnelsen for å ikke ha en offentlig diskusjon om dette var i følge Brand (2005) sin studie at man fryktet protester. Dette er en tydelig toppstyrt planlegging der innbyggerne ikke har noen mulighet til å påvirke de tiltakene som settes i gang. Politikere mener de selv har svarene på hva som er til det beste for innbyggerne. I dette tilfelle stiller Brand (2005) spørsmål ved frykten for kritikk ettersom gratis buss er et positivt tiltak for innbyggerne. Til tross for at toppstyrte planleggingsprosesser kan resultere i gode miljøtiltak, er slike strategier kritisert for å ikke respektere innbyggernes kunnskap og erfaringer. Gratis buss har som nevnt tidligere blitt kritisert i etterkant fordi det har ført til at flere velger å la sykkel stå igjen hjemme og i stedet reise kollektivt. Medvirkning og diskusjon rundt tiltaket kunne ha ført til endringer slik at de negative konsekvensene kunne blitt redusert.

Oppsummerende funn

Det er flere drivkrefter bak transportpolitikken i Hasselt som trekker i retning av en mer miljøvennlig byutvikling (se figur 5.1). Ordføreren har hatt en helt sentral og avgjørende rolle. Det er ingen tvil om at transportpolitikken i Hasselt ville vært svært annerledes med en annen ordfører. Steve Stevaert var opptatt av miljøvern og la helt andre prinsipper til grunn for transportpolitikken i Hasselt enn hva som hadde vært tilfellet tidligere. Dette var blant annet mulig fordi han hadde en egen evne til å overbevise og engasjere.

Det er viktig å understreke at det ikke ville vært mulig for Steve Stevaert å få gjennom hans visjoner for transportutvikling i Hasselt hvis det ikke hadde vært for et politisk flertall som gjorde det mulig å endre transportpolitikken. Samtidig var han også avhengig av støtte fra andre viktige aktører som De Lijn, kommunen og den flamske staten. Det gode samarbeidet var igjen avhengig av å ha rett person til rett tid, som også ønsket et annet og mer

miljøvennlig fokus for transportpolitikken. Disse forholdene tydeliggjør hvor viktig maktforhold har vært for den nye transportpolitikken i Hasselt.

Lokale miljøhensyn har vært en avgjørende faktor for transportpolitikken og de tiltakene og strategiene som er gjennomført. Både politiske og faglige miljøer har lagt vekt på at det er nødvendig med et mer miljøvennlig transportmønster der kollektivtrafikk og sykkel får en mer betydningsfull plass. Å endre innbyggernes transportvaner har vært et av de viktigste målene for den nye transportpolitikken.

En annen og avgjørende faktor er tilstrekkelig finansiering av tiltakene. De statlige subsidiene av kollektivtrafikken er på et svært høyt nivå i Belgia, og det er staten som har finansiert det oppgraderte kollektivtilbudet i Hasselt. Kommunen betaler for at kollektivtilbudet skal være gratis, men på grunn av at billettene i utgangspunktet er sterkt subsidiert utgjør dette en liten kostnad for kommune.

Det har også vært flere barrierer som har bremsert en mer miljøvennlig transportutvikling. Næringslivet har vært skeptiske til tiltak som gjør det vanskeligere å kjøre bil inn til sentrum, og dette har gjort at flere tiltak ikke har blitt gjennomført i den graden som var tenkt. Blant innbyggerne har motstanden mot restriktive tiltak økt, og politikken har tilpasset seg dette ved å i mindre grad gjennomføre slike tiltak.

De politiske ideene har ikke alltid vært i tråd med faglige anbefalinger. I noen tilfeller som innføringen av gratis buss, har de politiske konseptene vunnet over faglige råd over hvordan oppnå en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling. I andre tilfeller har dette ført til kompromissløsninger der faglige anbefalinger og politiske visjoner veies opp mot hensynet til næringsliv og innbyggere. Dette fører til at konsepter svekkes og i mindre grad har ført til de resultatene som har vært ønsket.

Viktige drivkrefter for måloppnåelse:	Viktige barrierer mot måloppnåelse:
<ul style="list-style-type: none"> - Ordførerens verdier og evne til å overbevise - Nytt politisk flertall som la vekt på miljø - Godt samarbeid mellom de ulike aktørene - God statlig subsidiering av kollektivtrafikken - Finanspolitikk som frigjorde midler til å finansiere tiltakene - Vektlegging av atferdsendring i politiske og faglige miljøer 	<ul style="list-style-type: none"> - Hensynet til næringsliv - Innbyggere kritisk til restriksjoner på bil - Politiske konsepter vant over faglige anbefalinger (gratis buss) - Konsepter transformeres gjennom kompromissløsninger

Tabell 5.1: Drivkrefter og barrierer for å oppnå målene for Hasselt sin transportpolitikk

5.2 Bergen

Aktørenes problemforståelse

Aktørenes forståelsesramme og hvilke antagelser de legger til grunn, former deres problemforståelse av transportutfordringer i Bergen. Det er nødvendig å se forbi de vedtatte målsettingene, og ta for seg de underliggende prinsippene og verdiene samt de konkrete tiltakene i Bergensprogrammet, for å finne deres *reelle* problemforståelse.

Til grunn for den første bompengepakken i Bergen, ”Tjenlig vegnett”, lå en teknologisk tilnærming. Målet var å oppnå tilstrekkelig kapasitet på vegnettet for å skape bedre fremkommelighet og kortere reisetid. Det var et ensidig fokus på vegbygging og å skape gode vegforbindelser. I løpet av 90-tallet fikk imidlertid miljøverdier sterkere fotfeste blant politikere i Bergen. Klimamålene fra 1996 og 2000 fremstår kanskje som det fremste eksempelet på at miljøhensyn var på dagsorden og at politikerne var opptatt av å markere dette blant annet gjennom ambisiøse målsettinger. Den økende vektleggingen av miljøhensyn brakte atferdsorienterte perspektiver inn i byutviklingen, og dette gjenspeiles i Bergensprogrammet. For eksempel var det allerede fra starten av arbeidet lagt politiske føringer som tilsa at den nye bompengepakken også skulle romme kollektivtiltak. Den atferdsorienterte tilnærmingen kommer til uttrykk ved at det har vært et mål å endre

transportmiddelfordelingen ved at kollektivtrafikk skal få en mer betydningsfull rolle i transportsystemet.

Bærekraftig utvikling var et viktig overordnet prinsipp for Bergensprogrammet.¹¹⁵ Dette synliggjøres først og fremst i den faglige utredningen og de overordnede målene hvor miljøperspektivet er sentralt. I den delen av Bergensprogrammet som tar for seg hvilke tiltak som skal gjennomføres, er imidlertid dette perspektivet på langt nær like fremtredende. Det store gapet mellom utfordringer og mål på den ene siden og tiltak på den andre siden skyldes at Bergensprogrammet er et politisk dokument som har blitt til gjennom en rekke kompromissløsninger.

I den delen av Bergensprogrammet som tar for seg utfordringer for byutvikling, miljø og transport, presenteres utviklingstrender og ulike problemer knyttet til dagens og forventet transportutvikling. Fremkommelighetsproblemer, forventet trafikkvekst og miljøproblemer blir trukket frem som hovedutfordringene for Bergen fremover. Miljøperspektivet er sentralt, og både lokale problemer som støy og luftforurensning og globale miljøproblemer som utslipp av klimagasser trekkes frem. Vegtrafikkens bidrag til miljøproblemer blir understreket: ”*Trafikkutviklingen er dermed den største miljøutfordringen i Bergen.*” (Bergen kommune 1999:7). Målet om å øke kollektivandelen viser at adferdsendring blir sett på som et viktig tiltak.

Samtidig er Bergensprogrammet et politisk dokument, og dette kommer til uttrykk i både målformuleringer og de konkrete tiltakene. Målene i Bergensprogrammet er svært ambisiøse og kan tyde på store ambisjoner for miljø- og transportpolitikken fremover. Tiltakene er derimot på langt nær tilstrekkelige for å nå målene.¹¹⁶ Til tross for at målene for Bergensprogrammet er vedtatt politisk er det nødvendig å stille spørsmålsteget ved motivasjonen bak disse målene og i hvor stor grad de gir et reelt bilde av politikernes problemforståelse. Som jeg har vært inne på skiller Flyvbjerg (1991a) mellom *formal*politikk og *real*politikk. I dette tilfellet vil det være fruktbart også å skille mellom den *formelle* problemforståelsen, som målene er et uttrykk for, og den *reelle* problemforståelsen, som tiltakene representerer. Det kan imidlertid være vanskelig å skille mellom hva som blir betraktet som mål og hva som er virkemiddel. For enkelte av politikerne er disse til dels sammenfallende ettersom vegbygging blir sett på som et mål i seg selv.

¹¹⁵ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹¹⁶ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006, informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 13, Bergen, 5. juni 2006, informant 10, Bergen, 18. august 2006, informant 9, Bergen, 11. august 2006, informant 8, Bergen, 7. september 2006, informant 12, Bergen, 2. juni 2006

”... problemet med den svært brede koalisjonen som vi benevnte asfaltalliansen, det var at de hadde bestemt seg alle for hva som var problemdefinisjon og hva som var løsningsdefinisjon. Og problemdefinisjonen handlet om å bygge veger og løsningsdefinisjonen handlet om å bygge veger.”¹¹⁷

Problemforståelsen til fagpersoner og politikere er forskjellige og dette har utkrystallisert seg i de ulike delene av Bergensprogrammet. Men det er viktig å understreke at verken fagpersoner eller politikere fremstår som en samlet gruppe med en tilnærming, det er til dels store uenigheter i både ulike fagmiljøer og blant det politiske flertallet.

Teknologiske tilnærminger står relativt sterkt blant politikere i Bergen. Mens enkelte nærmest ignorerer miljøhensyn som en faktor i byutviklingen, jamfør Jordan og O’Riordans (2000) ”cornucopians”, mener andre at transportsektoren bidrar til uønskede negative virkninger for mennesker og miljø, jamfør Jordan og O’Riordans ”accomodators” og Jansens (1989) ”vekst med vern”-ideologi. Dette resulterer i at politikerne i varierende grad legger miljøhensyn til grunn for hvordan de mener transportsystemet i Bergen bør utvikles i fremtiden. Enkelte av politikerne betrakter mangel på god fremkommelighet som Bergens største transportutfordring.¹¹⁸ Andre politikere trekker også inn miljøperspektivet, men da er det først og fremst lokal luftforurensning og støy som blir betraktet som viktige miljøproblemer. Globale miljøhensyn og utslipp av klimagasser blir ikke i like stor grad vektlagt. Den reelle problemforståelsen som ligger til grunn for transportpolitikken i Bergen bygger på en teknologisk tilnærming, der miljøproblemer i liten grad blir sett på som en trussel.

Administrativt har Bergensprogrammet vært et samarbeid mellom Bergen kommune, Statens Vegvesen og Hordaland Fylkeskommune. *”Som på mange vis har ulike roller og til dels ulike mål også.”¹¹⁹* De ulike aktørene har hatt forskjellig problemforståelse av transportutfordringer i Bergen. Atferdsorienterte løsningsstrategier har en sterkere posisjon i Bergen kommune enn i Statens Vegvesen Hordaland. Det har vært større fokus på adferdsendring gjennom bedret kollektivtilbud og bruk av restriktive virkemidler i Bergen kommune. Samtidig har det også vært en sterkere vektlegging av globale og lokale miljøhensyn i Bergen kommune enn det er i Statens Vegvesen Hordaland.¹²⁰ Bergen kommune har utarbeidet en strategisk transportanalyse for Bergen som tar for seg hvilke

¹¹⁷ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹¹⁸ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹¹⁹ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹²⁰ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006 og informant 13, Bergen, 5. juni 2006

utfordringer Bergensprogrammet ikke løser, hvilke omprioriteringer som bør komme og hva som bør gjøres i tillegg til Bergensprogrammet.¹²¹ ”Hvis vi hadde hatt et samarbeid med vegkontoret så hadde dette dokumentet sett annerledes ut.” og ”... da måtte vi nok hatt mer vegbygging for å være presis.”¹²²

Det store gapet mellom målene og tiltakene som er vedtatt viser at det er viktige politiske uenigheter. Det er store forskjeller på hvordan de ulike politikerne mener Bergens transportutfordringer skal løses og hvordan det fremtidige transportsystem skal se ut. De politiske holdningene til miljø kommer derfor først og fremst til uttrykk i de tiltakene som ligger i Bergensprogrammet. Her er fokuset på globale miljøhensyn fraværende og det er fremkommelighet og lokale miljøproblemer som har fått oppmerksomhet. At bybanen inngår som et av hovedtiltakene viser at det har skjedd en endring i synet på transportutviklingen. Kollektivtrafikk, gang- og sykkelveger og andre miljøtiltak har fått en betydelig større plass enn i den forrige bompengepakken som var en ren vegpakke. Det er en bred erkjennelse blant politikere at kollektivtilbudet må styrkes fremover og at det ikke er mulig med ensidig satsing på vegbygging som tidligere.

Samtidig viser den manglende viljen til å ta i bruk restriktive virkemidler og prioritere miljøvennlige transportmidler fremfor privatbil, at miljøhensyn er et underordnet mål for flertallet av politikerne. Vegbygging har fortsatt en fremtredende plass og med de tiltakene som ligger i Bergensprogrammet er det ingenting som tyder på at konkurranseforholdet mellom privatbil og miljøvennlige alternativer vil endre seg. Målsettingene er i stor grad *formal*politikk, mens miljøhensyn i liten grad legges til grunn for *real*politikken. Mens den atferdsorienterte tilnærmingen til en viss grad kommer til uttrykk i målsettingene, er det den teknologiske tilnærmingen der miljøproblemer ikke blir sett på som en trussel, som styrer *real*politikken. Kollektivsatsingen er konsentrert rundt en bybane fra Nesttun til Bergen sentrum, og en stor del av de kollektivreisende vil fortsatt være avhengig av buss.¹²³ Flere av informantene mener at gapet mellom mål og tiltak først og fremst skyldes manglende vilje til å gjennomføre restriktive tiltak mot bruk av privatbil, manglende kollektivsatsing og satsing på vegbygging, som vil øke bilens konkurransefortrinn.¹²⁴

¹²¹ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹²² Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹²³ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹²⁴ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006, informant 11, Bergen, 8. juni 2006, informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 12, Bergen, 2. juni 2006

Det er forventet en enorm trafikkvekst for Bergensområdet, og alle aktørene er enige om at den langt vil overskride det dagens vegsystem tåler. Hvordan de forskjellige aktørene prioriterer tiltak viser at de i ulik grad tar veksten inn over seg og legger den til grunn for planlegging og politikk. Det kan også virke som om enkelte aktører ikke ser trafikkveksten som et problem, utover at dagens vegnett ikke har kapasitet til å takle den.

Aktørenes løsningsforståelse

Aktørenes løsningsforståelse er knyttet til i hvor stor grad miljøhensyn trekkes inn som en avgjørende faktor for byutviklingen og hvor alvorlig man tar prognosene om økt trafikkvekst. Hovedforskjellen mellom aktørenes løsningsforståelse er i hvilken grad de vektlegger vegbygging og hvor viktig de mener det er med satsing på kollektivtrafikk og restriktive tiltak mot bil. Blant flere er det en sterk tiltro til at det er nødvendig å bygge ut vegnettet slik at vegkapasiteten kan økes tilstrekkelig til å møte den forventede veksten i vegtrafikken.¹²⁵

”Da må man sørge for at de vegene som er gjennomgangsveger gjennom Bergen og rundt bykjernen og videre, at de er i stand til å takle trafikkveksten. Så jeg vil bygge ut vegnettet til å takle en mulig trafikkvekst.”¹²⁶

Informanten fra Statens Vegvesen trekker frem at lokal luftforurensing også kan reduseres gjennom valg av tekniske løsninger og ikke bare gjennom redusert vegtrafikk. Gjennom alle tunnelene som er bygd i Bergen får man utslippene vekk fra tettbebygde strøk, får kontroll på luften og kan lede avgassene oppover. ”... og slipper luften ut oppe på Fløyen.”¹²⁷ Dette er et eksempel på en teknologisk tilnærming, der atferdsendring ikke er nødvendig og innbyggerne kan opprettholde sine opprinnelige aktiviteter.

Informantene fra Statens Vegvesen Hordaland og Høyre har en ganske snever definisjon av miljø og en relativt rendyrket teknologisk og antroposentrisk tilnærming til bærekraftig utvikling. Det er menneskelige behov som er sentrale, og først og fremst behovene til innbyggerne i Bergen. Globale miljøhensyn som reduksjon i utslipp av

¹²⁵ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006, informant 10, Bergen, 18. august 2006 og informant 14, Bergen, 7. september 2006

¹²⁶ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹²⁷ Intervju med informant 10, Bergen, 18. august 2006

klimagasser blir ikke sett på som en oppgave for Bergen kommune.¹²⁸ Miljø blir av informanten fra Arbeiderpartiet avgrenset til bymiljøet og det vises til flere tiltak i Bergen sentrum som skal skape et bedre bymiljø ved blant annet å lede trafikken vekk fra Bergen sentrum og skape gode byrom.¹²⁹ Denne definisjonen av miljø synliggjør hvor viktig begrepsdefinisjoner og problemforståelse er for løsningsforståelsen. Dette stemmer overens med et av funnene i en studie av transportplanarbeid i Bergen, Stavanger og Tromsø av Lerstang og Stenstadvold (1993) hvor miljøbegrepet ble definert etter interessene til andre og sterke aktører enn miljøforvaltningen.

Den økte oppmerksomhet rundt miljøproblemer på 90-tallet gjorde at flere stilte spørsmålstegn ved den høye bilbruken. Det er et mål blant både fagpersoner og politikere om å endre transportmiddelfordelingen fra bil til miljøvennlige alternativer, men det er uenighet om virkemiddelbruken. Enkelte mener at man må bruke både ”pisk og gulrot” i form av restriksjoner på bruk av bil og bedre kollektivtilbud.¹³⁰ Andre hevder at det holder å gi folk et attraktivt kollektivtilbud, en ”gulrot”, og at den enkelte selv må velge transportmiddel. Ved å gjøre det dyrere å kjøre bil, for eksempel gjennom vegprising, vil dette først og fremst gå utover ressurssvake grupper som småbarnsfamilier og aleneforeldre som blir tvunget til å reise kollektivt, hevder informanten fra Høyre. De med høyere inntekt betaler den ekstra kostnaden og fortsetter å kjøre bil.¹³¹

Symbolske miljømål

Flyvbjergs (1991a) skille mellom *formalpolitikk* og *realpolitikk* eger seg godt til å identifisere viktige trekk ved transportpolitikken i Bergen. Gapet mellom mål og tiltak innen transportpolitikken i Bergen er påfallende stort og kan umulig oversees. De ulike aktørene er også klar over dette gapet. ”Politikere og også en del forvaltningsnivåer har veldig lett for å være politisk korrekte når de setter mål, og det som skjer er at du vedtar miljøstrategien og gjennomfører trend,” sier informanten fra planavdelingen i Bergen kommune.¹³² Dette begrunner han med at det koster veldig mye å gjennomføre en miljøstrategi, ikke bare kapital

¹²⁸ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006 og informant 10, Bergen, 18. august 2006

¹²⁹ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006 og informant 9, Bergen, 11. august 2006

¹³⁰ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 13, Bergen, 5. juni 2006 og informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹³¹ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹³² Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

og investeringer, men kanskje først og fremst politisk.¹³³ *Formalpolitikken*, de politiske vedtatte målsettingene i Bergen, er kun symbolpolitikk. Realpolitikken er ifølge Flyvbjerg det som foregår bak lukkede dører og utenom de formelle politiske prosessene. Det er her de sentrale aktører prøver å få oppfylt det de ikke fikk gjennom i den formelle prosessen. Hvilke tiltak de ulike aktørene mener er nødvendige for å løse transportutfordringene i Bergen synliggjør deres *realpolitik*.

Det er politisk korrekt å vedta miljømål og ha ambisjoner i miljøpolitikken. ”*Altså, politiske mål det er valgkampsaker, det er tv-debatter. Det er delvis løgn og bedrag for å skaffe stemmer og justere sin egen person opp.*”¹³⁴ Det kan virke som det er like politisk umulig å ikke vedta ambisiøse miljømål som det er å vedta tiltakene som er nødvendige for å nå disse målene. Politikere er forsiktige med å sette i gang tiltak som man tror kan støte fra seg kjernevelgerne.¹³⁵ ”*Det er klart at når 25 % stemmer FrP så vet en hva folk vil ha. Og det er ikke restriktive virkemidler for bruk av bil.*”¹³⁶ Mens målet for Bergensprogrammet er en mer miljøvennlig transportutvikling og endret transportmiddelfordeling, er likevel flere av tiltakene rettet mot å bedre fremkommeligheten på vegnettet gjennom både nye og oppgraderte veier.

Parkeringspolitikken er et godt eksempel på gap mellom mål og resultat i transportpolitikken. I Bergensprogrammet legges det vekt på viktigheten av en trafikkdempende parkeringspolitikk for å nå målsettingene. Samtidig er det ikke vilje til å ta i bruk de virkemidlene som kommunen har til rådighet. Det har for eksempel vært et problem at private aktører ikke søker om tillatelse før de etablerer nye parkeringsplasser. ”*I realiteten blir det påpekt, og så blir det tilgivelse.*”¹³⁷

Politikerne er på valg hvert fjerde år og dette er med på å bidra til utfordringene med å få til en mer miljøvennlig transportutvikling. Flere av tiltakene krever at man har et langsiktig perspektiv på planlegging og aksepterer at resultater først kommer etter en stund. Dette gjør at man må prøve å forebygge problemer gjennom tiltak som kan redusere trafikkveksten og endre transportmiddelfordelingen eller utbedre vegsystemer som man vet kommer til å få kapasitetsproblemer.¹³⁸ Det kan imidlertid være vanskelig å få gjennomslag for slike tiltak,

¹³³ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹³⁴ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹³⁵ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹³⁶ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹³⁷ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹³⁸ Intervju med informant 14, Bergen, 7. september 2006

spesielt dersom de er svært kostbare eller upopulære. Flere av informantene mener at tiltak som det i dag ikke er politisk flertall for å gjennomføre, som vegprising og parkeringsrestriksjoner, vil få større aksept med økt transportvekst.¹³⁹ Problemene vil bli så store at restriktive tiltak vil tvinge seg frem.

Det store gapet mellom mål og tiltak kan gi inntrykk av at politikerne mangler kunnskap om viktige årsak-virkningssammenhenger innenfor areal- og transportplanlegging. Samtidig er den faglige utredningen i Bergensprogrammet svært grundig og gir en god innføring i hva som er de største transportutfordringene for Bergen og hva som kan være aktuelle løsninger. Målene for Bergensprogrammet er også på mange måter i tråd med faglige anbefalinger for en samordnet areal- og transportplanlegging.¹⁴⁰ Det er derfor ikke mangel på kunnskap som er årsaken til det store gapet mellom mål og tiltak, men at målsettingene er symbolpolitikk.

På gjennomføringssiden skorter det først og fremst på politisk vilje til å gjennomføre restriktive tiltak mot biltrafikken. Uten slike tiltak vil det ikke være mulig å snu transportmiddelfordelingen og dermed nå målene for Bergensprogrammet. Vegprising er et virkemiddel som flere av informantene trekker frem som et viktig tiltak for å redusere Bergens transportproblemer.¹⁴¹ Det genereres inntekter som gjør at kommunen har større muligheter for å ha en helhetlig transportpolitikk, fordi midlene også kan brukes til drift av kollektivtransport. Samtidig vil vegprising kunne brukes som et restriktivt tiltak for å regulere og begrense vegtrafikken.

”Når man ser de sammenhengene der så hadde man fått det pedagogisk fremstilt. Der har fagmiljøet egentlig sviktet med å få frem de positive elementene med vegprising. Det sees bare på det negative.”¹⁴²

Tidligere Høyre-leder og nå styreleder i Bergen Næringsråd, Egil Herman Sjursen, er på glid når det gjelder vegprising og sier i et intervju i Bergens Tidende: *”Dersom vegprising kan bidra til å effektivisere trafikkmønsteret, så er det noe vi bør se nærmere på og diskutere.”* Han legger til at det er en forutsetning at den samlede bompengebelastningen ikke øker

¹³⁹ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006 og informant 14, Bergen, 7. september 2006,

¹⁴⁰ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

¹⁴¹ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006, informant 11, Bergen, 8. juni 2006 og informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁴² Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

(Bergens Tidende 07.12.2006). Utfordringen er at flertallet av det politiske miljøet ser vegprising som en ekstra skattlegging fordi det blir sett på som et tiltak som vil vare evig.¹⁴³ Mens bompenger er tidsavgrenset og rettet mot å investere i konkrete prosjekter, er hovedmålet med vegprising å gjøre det så dyrt å kjøre bil at trafikken går ned, spesielt i rushtiden da køproblemene er størst.

Målene for Bergensprogrammet fokuserer hovedsakelig på miljøhensyn og på å redusere trafikkmengden. Bedre fremkommelighet er dermed bare et indirekte mål gjennom å dempe trafikkveksten og transportbehovet. Likevel er det nettopp bedre fremkommelighet som er hovedmålet for flere av aktørene. Ved å vedta politisk korrekte målsettinger, samtidig som de reelle målsettingene sier noe annet, er resultatet et påfallende gap mellom mål og tiltak.

Informanten fra SV peker på at den ene delen av Bergensprogrammet viderefører den gamle tradisjonen fra "Tjenlig vegnett", mens den andre delen representerer en radikal endring.¹⁴⁴ Selv om over halvparten av midlene går til kollektiv, gang- og sykkelveger og miljøtiltak, er denne satsingen likevel mer halvhjertet enn vegsatsingen. Bybanen fra Nesttun til Sentrum vil ha en begrenset funksjon så lenge den ikke inngår i et bybanenettverk. Det er først da den kan bli et reelt alternativ og konkurrere med bil. Det er derimot ikke vedtatt videre utbygging av bybanen, og med dagens finansieringstempo vil det ta 30 år før et slikt nettverk vil stå ferdig.¹⁴⁵ I tillegg vil trekk ved driften av bybanen, som frekvens og pris, være viktig for bybanens muligheter til å påvirke transportmiddelfordelingen. Dette ligger utenfor Bergensprogrammet som kun tar for seg investeringer.

Vektlegging av faglig kunnskap

Det er gjort en rekke faglige utredninger og det er en svært god faglig kompetanse i Bergen innenfor areal- og transportplanlegging. Den er tilgjengelig dersom man ønsker å bruke den, men det største problemet er at den ikke blir tatt alvorlig av deler av det politiske miljøet.¹⁴⁶ I følge Lerstang og Stenstadvold (1993) kan faglige utredninger bli sett på som virkelighetsfjerne av enkelte aktører fordi de ikke er i tråd med deres interesser og verdier. Det er først og fremst interesseargumenter som er avgjørende for de beslutningene som blir

¹⁴³ Intervju med informant 10, Bergen, 18. august 2006

¹⁴⁴ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁴⁵ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁴⁶ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

tatt av politikerne i Bergen.¹⁴⁷ De faglige utredningene blir i liten grad vektlagt. At beslutningene om viktige samferdselsprosjekter som Ringveg Vest er tatt allerede før de faglige utredningene er gjort, illustrerer dette. ”*Det er sjelden noen trekker opp og går inn i en nærmere analyse av det man skal løse,*” sier informanten fra Arbeiderpartiet.¹⁴⁸

*”Jeg tør nok si det at et gjennomsnittlig bystyremedlem er lite opptatt av de faglige konsulentrapportene og beregninger og anslag som ligger inne som bakgrunnsmateriale. De leser det som legges frem på politisk ansvarlig nivå, skrevet av toppbyråkratene. Og så stemmer man over det.”*¹⁴⁹

To ulike fagtradisjoner innen transportplanlegging legges til grunn av aktørene i Bergen. Den tradisjonelle modellen for sammenhengen mellom vegkapasitet og fremkommelighet hevder at økt kapasitet skaper bedre flyt i trafikken og mindre forurensning. I følge Fosli (1997) har denne modellen vært mest vanlig og har dannet grunnlaget for satsing på hovedvegutbyggingen i de ti største norske byområdene. På 90-tallet vokste det frem en alternativ teori som kritiserte denne modellen for ikke å ta hensyn til hvordan økt vegkapasitet og bedre fremkommelighet genererer mer trafikk. På kort sikt vil økt vegkapasitet bedre fremkommeligheten og korte ned reisetiden. Men selv om fremkommeligheten øker for alle, vil den øke mest for bilbrukerne. Det blir derfor mer attraktivt å kjøre bil enn å reise kollektivt, og vegtrafikken øker på lang sikt (Fosli 1997, Strand 1999).

Fosli (1997) har studert virkninger av større vegtiltak i Bergensregionen og konkluderer med at utbygging av ”Tjenlig vegnett” i Bergen har ført til at konkurranseforholdet mellom bil og kollektivtrafikk har blitt endret. Det har blitt mer attraktivt å bruke bil fordi reiser med bilen relativt sett har blitt raskere etter vegutbyggingen. Lian (2005b) viser til at det er tegn til at det igjen begynner å danne seg køer på flere av innfartsårene i Bergen og peker på at det vil være vanskelig å løse Bergens fremkommelighetsproblemer på sikt med ren vegutbygging.

”*De er jeg veldig uenige med,*” sier informantene fra Høyre om forskere som hevder at økt vegkapasitet vil føre til økt vegtrafikk.¹⁵⁰ Også informanten fra Statens Vegvesen Hordaland baserer seg på den tradisjonelle modellen: ”*Så er jo min oppfatning at det ikke er*

¹⁴⁷ Intervju med informant 9, Bergen, 11. august 2006

¹⁴⁸ Intervju med informant 9, Bergen, 11. august 2006

¹⁴⁹ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹⁵⁰ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

noe problem å bygge ut vegnettet i Bergen sånn at det noenlunde holder tritt med den trafikkveksten vi får.”¹⁵¹ Ved å bygge nok veger skal flaskehalsene fjernes og fremkommeligheten bedres. Denne fagtradisjonen har hatt sterk posisjon på vegkontoret.¹⁵² ”De trodde på konseptet, i avdeling for kunnskap så trodde han (den tidligere vegsjefen) at han hadde kunnskap som rettferdiggjorde bare vegbygging.”¹⁵³

Aktører som baserer seg på den tradisjonelle modellen bruker miljøargumenter for å rettferdiggjøre nye vegprosjekter. For å kjøre bil fra Bergen sentrum til Arna må man i dag dra via Åsane og reisetiden er betraktelig lengre enn med tog. Det har vært et ønske blant flere aktører om å bygge en vegtunnel for å korte ned på reisetiden med bil til Arna. ”Så ikke de 40 % står i kø ute i Åsane og forpester de hyggelige Åsane-menneskene.”¹⁵⁴ Andre argumenterer for at en slik vegtunnel vil undergrave en kollektivløsning som har et reelt konkurransefortrinn fremfor bil.¹⁵⁵

”Det blir en tredjedel så langt, og derfor sparer man to tredjedeler bensin. Uten å ta inn over seg at det betyr like mange biler som disse to tredjedelene ville utgjort. Man ser ikke sammenhengene mellom byutviklingen og transportløsningene.”¹⁵⁶

I denne sammenhengen er det viktig å avklare hvilke problemer vegbyggingen er ment å skulle løse. Tilhengere av den tradisjonelle modellen har først og fremst effektiv transportavvikling som mål, og legger mindre vekt på miljøhensyn. De argumenterer riktignok med at biler som står i kø bruker mer drivstoff og forurenses mer enn ved fri flyt. Det er imidlertid ikke miljøhensyn som er avgjørende for vegbygging, men ønsket om bedre fremkommelighet for privatbilen. Det blir også pekt på viktigheten av et bedre kollektivtilbud, men det er ikke et ønske om å ta i bruk restriktive tiltak eller bruke køer som virkemiddel for å få færre til å bruke privatbil.¹⁵⁷ Aktører som baserer seg på nyere teorier om effekter av vegutbygging, vektlegger i større grad miljøhensyn samt den enorme trafikkveksten som er forventet og mener at det ikke er mulig å løse disse utfordringene med dagens transportpolitikk. Det må i mye større grad legges vekt på å tilrettelegge for kollektivtransport og sykkel, slik at disse kan ta en større del av trafikkveksten i fremtiden. De fleste mener at

¹⁵¹ Intervju med informant 10, Bergen, 18. august 2006

¹⁵² Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006 og informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁵³ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁵⁴ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹⁵⁵ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006 og Arvid Strand i Bergens Tidende 24.01.01

¹⁵⁶ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁵⁷ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

det er nødvendig med ytterligere investeringer i vegnettet for å utbedre flaskehalsene og bygge kollektivfelt, men det er stor variasjon i hvor mye de enkelte mener skal bygges før det er ”godt nok”. Aktørenes problemforståelse er avgjørende for hvilke av de to fagtradisjonene de baserer seg på. Først og fremst avhenger det av hvilken tilnærming aktørene har til miljø og i hvor stor grad man tar inn over seg forventet trafikkvekst. Historisk har transportplanlegging i Norge vært basert på at forventet trafikkvekst skal følges opp ved å tilby økt kapasitet.¹⁵⁸

”Det har på mange måter vært mantraet i transportplanleggingen. På engelsk ”predict and provide”. Lag en prognose og bygg noe slik at prognosen oppfylles, egentlig selvoppfyllende. I stedet for å bruke begrepene ”predict and prevent”. Altså, hva vi kan gjøre for at prognosene ikke kan oppfylles.”¹⁵⁹

Ved at de ulike partene i transportplanlegging og politikk tar i bruk ulike forskningsresultater som støtter opp om deres synspunkter skapes en mer kompleks situasjon. Dette er et eksempel på hva Forsyth (2003) kaller miljøortodokser. Kunnskap blir av enkelte grupper betraktet som fakta, til tross for at den har blitt tilbakevist av nyere forskning. Fagtradisjonene er så innarbeidet i institusjonene og politikken at annen kunnskap fortrenses. Forsyth peker på at en fagtradisjon ikke nødvendigvis har rett og den andre feil, men at dette vil avhenge av konteksten. For eksempel blir det hevdet at fordi Bergen er en by med små kjøproblemer sammenlignet med større europeiske og amerikanske byer, vil det være mulig å bygge seg ut av transportproblemene. Dette tilbakevises imidlertid av forskere som har studert virkninger av vegbygging i Bergen og funnet at økt vegbygging fører til økt vegtrafikk (Fossli 1997, Lian 2005b). Også maktforhold har betydning for hva som blir sett på som ”sant” og ”feil”. Flyvbjerg (1991b) peker nettopp på at det er makten som definerer virkeligheten og bestemmer hva som teller som kunnskap, ikke rasjonelle argumenter. Maktforhold stadfester den tradisjonelle teoriens sterke posisjon i transportpolitikken i Bergen. Til tross for at den ortodokse påstanden har blitt utfordret av andre tanker om transportplanlegging, har den nye teorien bare vunnet frem i noen faglige og politiske miljøer. Dermed praktiseres begge fagtradisjonene i politikk og planlegging.

Bruken av motstridende forskningsresultater er også med på å svekke troverdigheten til forskning og gjøre debatter uoversiktlige. *”Det er forskere som forsker på alt og som kan bevise og motbevise alt. Så får man velge hvem man vil tro på, og hvem man vil arbeide for.”*

¹⁵⁸ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

¹⁵⁹ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

sier informanten fra Høyre.¹⁶⁰ Begge fagtradisjonene hevder å være den ”riktige” og man får det som Rayner (2006) kaller motstridende sannheter. Politikere kan velge faglig kunnskap som best ivaretar deres interesser og verdier. Faglig kunnskap blir dermed brukt til å legitimere beslutninger fremfor å utgjøre grunnlaget for beslutningene. Det som blir presentert som rasjonalitet, er dermed i praksis rasjonalisering.

Erfaring av problemer

Erfaringer av problemer er viktig for å skape en erkjennelse av at det må settes i gang tiltak for å redusere omfanget av problemene. Lokal luftforurensning i Bergen er et eksempel hvor dette har vært viktig. På kalde klare vinterdager er den lokale luftforurensningen svært tydelig i Bergen. ”...vi så lokket over Bergensdalen. Og da engasjerte politikerne seg.”¹⁶¹

Første runde av Bergensprogrammet er forlenget til 2015. Informanten fra Natur og Ungdom mener tiden kan være til fordel for dem som vil ha et skifte i transportpolitikken med større fokus på kollektivtransport og restriktive tiltak.¹⁶² Det er tiltro til at flere av tiltakene som det ikke er politisk flertall for i dag, etter hvert vil få større oppslutning fordi fremkommelighetsproblemene vil bli så store at det vil være helt nødvendig å sette i gang restriktive tiltak. Forventet trafikkvekst er så stor i Bergensområdet at fremkommelighetsproblemene i fremtiden vil bli mye større enn det som er tilfellet i dag. Erkjennelsen av at man ikke klarer å bygge seg ut av transportproblemene, kombinert med positive erfaringer med vegprising fra andre byer, gjør at slike tiltak også vil tvinge seg frem i Bergen.¹⁶³ Dette kan også få forgang i bygging av et bybanenettverk i Bergen, og kanskje også føre til at andre byggetrinn av Ringveg Vest skrinlegges, håper informanten fra Natur og Ungdom.¹⁶⁴

Beslutningsprosessen

Det er store avvik mellom planleggingsprosessen i Bergen og den rasjonelle planleggingsmodellen. Rasjonell planlegging legger vekt på at målsettinger skal formuleres,

¹⁶⁰ Intervju med informant 8, Bergen, 7. september 2006

¹⁶¹ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

¹⁶² Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁶³ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006 og informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁶⁴ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

og på bakgrunn av disse målene skal tiltak utredes. I flere tilfeller ser det ut som middelet også er målet for transportpolitikken i Bergen. Det har vært sterke politiske føringer for hvilke tiltak som blir sett på som aktuelle, og beslutninger har i enkelte tilfeller blitt tatt før de faglige utredningene er gjennomført, som for eksempel Ringveg Vest og bybanen. Allerede før arbeidet med Bergensprogrammet startet var et politisk ønske om Ringveg Vest.¹⁶⁵ Et av de største enkelttiltakene i Bergensprogrammet er altså nærmest bestemt allerede før målsettingene for programmet er vedtatt. Beslutningsprosessen bryter dermed med den rasjonelle planleggingsmodellen der målsettingene skal avklares før ulike alternativer identifiseres. Selv om det formelle vedtaket om Ringveg Vest kom senere, var beslutningen om bygging av vegen i praksis tatt av flere av aktørene på et tidligere tidspunkt. Ettersom målsettingene har blitt vedtatt etter beslutningen om tiltaket, er det ikke måloppnåelse som har vært avgjørende for beslutningen, men i størst mulig grad å fremme egne verdier og interesser.

Prosessen rund Ringveg Vest tydeliggjør de sterke maktforholdene i transportpolitikk og planlegging i Bergen. Flyvbjerg (1991b) hevder at jo større makten er, jo mindre forholder den seg til hvordan virkeligheten "virkelig" er. Ringveg Vest er et eksempel der de faglige vurderingene hadde minimal betydning og hvor resultatet var gitt på forhånd. Moen og Strand (2000) skriver at det helt fra utredningen om Ringveg Vest startet var helt tydelig at det dreide seg om en firefelt veg og at det ikke var snakk om å utrede andre transportalternativer. Fylkesmannens miljøvern avdeling kritiserte tidlig utredningene knyttet til Ringveg Vest og understreket at Rikspolitiske Retningslinjer for Samordnet areal- og transportplanlegging krever at det skal utarbeides et kollektivalternativ på lik linje med økt vegkapasitet. Dette førte til at det ble utredet et kollektivalternativ som bestod av fire ulike alternativer, to uten videre vegbygging og to alternativer kombinert med utbygging av Ringveg vest. Moen og Strand (2000) kritiserer utredningen på flere punkter blant annet fordi den ikke tar for seg transportsystemet som helhet og hvilke faktorer som påvirker valg av transportmiddel, men utelukkende ser på kollektivtransport innenfor det avgrensede område. De ulike kollektivalternativene ble så lagt inn i transportmodellen TRIPS som beregnet hvor stor nytte de vil ha. Moen og Strand (2000:81) mener at denne modellen "...ikke er særlig velegnet til denne type integrerte og avbalanserte transportanalyser." I følge informanten fra SV viste

¹⁶⁵ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

det seg at nesten uansett hvor mye man økte kollektivtrafikken i modellen fikk det likevel ingen effekt.¹⁶⁶

”...hvis du bruker avanserte metoder og du ser at resultatet strider mot all fornuft så er det ikke fornuften det er noe galt med, men metoden det er noe galt med.”¹⁶⁷

Kollektivalternativet ble utredet fordi det var pålagt, men det var politisk flertall for Ringveg Vest uavhengig av denne utredningen. Det ble ikke tatt på alvor av verken fagmyndigheter eller politikere.¹⁶⁸ Arvid Strand ved NIBR hevder at Ringveg Vest vil gjøre en kollektivsatsing i området umulig. Med bedre fremkommelighet for bil og rikelig tilgang på parkeringsplasser vil ikke bileiere ha noen motivasjon for å ta bussen (Bergens Tidende 24.01.01). Det er heller ikke planlagt kollektivfelt på Ringveg Vest og dermed vil bilens konkurransefortrinn ytterligere forsterkes.¹⁶⁹

Samferdselspolitikken i Bergen har vært lite langsiktig og samordnet.¹⁷⁰ For eksempel er de to største samferdselsprosjektene i Bergen fremover, bybanen og Ringveg Vest, i liten grad blitt sett i sammenheng, men har blitt utredet uavhengig av hverandre.

”Det hadde jo egentlig vært mer gunstig om Ringveg Vest og bybanesystemet var en stor utredning, hvordan skal vi planlegge trafikken i Bergen fremover, i stedet for at de kommer opp som to helt uavhengige saker.”¹⁷¹

Flertallet for bybanen er så skjørt at det har vært viktig for forkjemperne at planleggingen har vært mest mulig strategisk for å få den gjennomført fremfor at det er de mest optimale løsningene som er valgt. Det har derfor vært fokus på de rimeligste og de enkleste løsningene.¹⁷² Dette gir samtidig grobunn for mer kritikk av prosjektet ettersom det kan være faglige argumenter mot en del av de løsningene som er valgt.

¹⁶⁶ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁶⁷ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁶⁸ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006

¹⁶⁹ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁷⁰ Intervju med informant 14, Bergen, 7. september 2006 og informant 12, Bergen, 2. juni 2006

¹⁷¹ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁷² Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

”Man er strategisk i begynnelsen helt til folk har fått sett bybanen og vet hva det er. Da tror jeg de vil elske bybanen. Og da tror jeg det blir mer spillerom for de som vil lage ordentlige, riktige løsninger.”¹⁷³

I Bergen har det vært stor uenighet om hva som skal være målet med transportpolitikken. Man mangler ikke kunnskap om virkemidler, men er uenige om denne kunnskapen og valg av virkemidler. En slik situasjon faller utenom Christensens modell (1985 i Amdam og Veggeland 1998) over ulike planleggingssituasjoner. Modellen forutsetter at kunnskap om årsak-virkning enten finnes eller ikke, men tar ikke høyde for at man kan være uenige om denne kunnskapen. Situasjonen i Bergen har likevel flere fellestrekk ved kaos-situasjonen i modellen.

Beslutningsprosessen rundt Bergensprogrammet er preget av kompromisser og at det er stor politisk uenighet om hvordan Bergens transportsystem skal utvikle seg. Fordi partiene har vært avhengig av å inngå koalisjoner for å få flertall i bystyret har kommunikative prosesser som dialog og konsensus vært avgjørende for beslutningene som er tatt. Konsensusen er derimot begrenset til de tre partiene som inngikk i flertallskoalisjonen, og de andre partiene og interesseorganisasjoner har kun hatt indirekte innflytelse.

Bergensprogrammet og tiltakene som inngår her er et resultat av politisk hestehandel. Bybanen har ikke flertall alene i bystyret, men har blitt forhandlet frem som en del av et kompromiss mellom Høyre, Arbeiderpartiet og KrF. En avtale mellom partiene som inngikk flertallskoalisjon gjorde imidlertid at både Ringveg Vest og bybanen måtte med for å sikre flertall for Bergensprogrammet. Flertallet for bybanen er så skjørt at det ikke er rom for en langsiktig og effektiv satsing. Samtidig representerer bybanen noe radikalt nytt i Bergens moderne transportsystem og van Meter og van Horn (1975 i Kjellberg og Reitan 1995) trekker frem at store endringer gjør iverksettingen vanskeligere.

Interesseorganisasjoner har kun hatt indirekte innflytelse på utviklingen av Bergensprogrammet. Gjennom høringsuttalelser har de hatt mulighet til å fremme sine synspunkter. Næringslivet har hatt mer innflytelse enn miljøorganisasjonene og til dels stor betydning.¹⁷⁴ Den neopluralistiske modellen for makt fremhever næringslivet som en gruppe med mye makt. Både direkte og indirekte påvirker de politikken som føres. Denne modellen

¹⁷³ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁷⁴ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 8, Bergen, 7. september 2006, informant 9, Bergen, 11. august 2006, informant 10, Bergen, 18. august 2006, informant 11, Bergen, 8. juni 2006, informant 13, Bergen, 5. juni 2006 og informant 14, Bergen, 7. september 2006

egner seg godt til å forklare næringslivets innflytelse på transportpolitikken i Bergen. Politikerne er svært lydhøre overfor næringslivet. Både gjennom deres formening av hva næringslivet vil og gjennom direkte lobbyvirksomhet, tilpasses politikken for å tilfredsstille næringsinteresser.¹⁷⁵

Det har vært viktig for transportpolitikken i Bergen at Bergen Næringsråd etter hvert har lagt større vekt på kollektivtransport. En egen gruppe arbeider med transport og har opparbeidet seg mye kunnskap om transportutfordringer i Bergen. Trafikkveksten blir sett på som et stort problem og man ser at kollektivtransporten må få en mye mer betydningsfull rolle i Bergens transportpolitikk i årene fremover. Både investeringer i infrastruktur som kollektivfelt og økte driftsmidler trekkes frem som nødvendig. Samtidig pekes det på behov for ytterligere investeringer i vegnettet og at nye vegforbindelser er nødvendig for å skape god fremkommelighet i Bergensområdet. Det er heller ikke et ønske om restriksjoner på bruk av bil i form av færre parkeringsplasser og vegprising.¹⁷⁶

Det blir trukket frem at dagens organisering av transportplanleggingen ikke er gunstig dersom målet er å få til en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling i Bergen. I Statens Vegvesen Hordaland har det lenge vært en kultur for at vegbygging og privatbil har hatt førsteprioritet. De har direkte motarbeidet og ignorert politiske vedtak.¹⁷⁷ *”Bybanen har blitt planlagt på tross av og ikke på grunn av Statens Vegvesen,”* sier informanten fra Natur og Ungdom.¹⁷⁸ Institusjonell treghet gjør at det tar tid å endre denne kulturen. Fagtradisjonene er fastlåst og knyttet opp mot selvpopprettholdelse. Samtidig bringer nyutdannede med seg andre perspektiver og teorier som utfordrer den eksisterende kulturen. Kulturen i Statens Vegvesen Hordaland er derfor gradvis i ferd med å endres.¹⁷⁹

Tilgang til nødvendige ressurser

Bakgrunnen for innføring av bompenger i 1986 var store køer på innfartsårene i rushtiden samt at statlige midler ikke var tilstrekkelige for å finansiere de ønskede vegprosjektene innen det tidsperspektivet kommunen hadde. Det var politisk uenighet om at bompengordningen

¹⁷⁵ Intervju med informant 7, Bergen, 11. juli 2006, informant 8, Bergen, 7. september 2006, informant 9, Bergen, 11. august 2006, informant 10, Bergen, 18. august 2006, informant 11, Bergen, 8. juni 2006, informant 13, Bergen, 5. juni 2006 og informant 14, Bergen, 7. september 2006

¹⁷⁶ Intervju med informant 14, Bergen, 7. september 2006

¹⁷⁷ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁷⁸ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

¹⁷⁹ Intervju med informant 13, Bergen, 5. juni 2006

skulle fortsette etter at avtalen gikk ut i 2000, men det ble etter hvert en forståelse for at de prosjektene man ville realisere krevde en ny bompengepakke for å sikre tilstrekkelig finansiering. Bergensprogrammet rommer derfor både tiltak som skal redusere transportproblemer i Bergen og grunnlaget for finansiering av disse tiltakene.

Subsidieringen av kollektivtrafikken i Norge er svært lav, og Bergen er en av byene der kollektivtrafikken nærmest drives på kommersiell basis. Tilskuddet til kollektivtrafikk i Bergen har blitt redusert fra 22% i 1990 til ca 11% i 2002 (Lian 2005a). Reduksjonen i tilskuddet har ført til effektivisering av kollektivtrafikken, men også til et dårligere kollektivtilbud (Hordaland Fylkeskommune 1999).

Oppsummerende funn

Tabell 5.2 oppsummerer viktige årsaker til at tiltakene i Bergensprogrammet ikke er tilstrekkelige til å nå målsettingene. Det politiske flertallet i Bergen har over lang tid prioritert fremkommelighet og økt vegkapasitet på bekostning av miljøhensyn. Problemforståelsen styres av verdier og prinsipper som i liten grad er basert på lokale og globale miljøhensyn. Dette gir også lite rom til restriktive tiltak mot bruk av bil.

To fagtradisjoner eksisterer side ved side i transportpolitikk og planlegging i Bergen. Dermed er det mulig for de ulike aktørene å ta i bruk den fagtradisjonen som best ivaretar deres verdier og interesser. Faglige kunnskap brukes derfor i flere tilfeller til å legitimere beslutninger, fremfor at beslutningene er basert på faglige anbefalinger.

Dagens organisering av transportplanlegging hindrer en mer miljøvennlig transportutvikling. Først og fremst har Statens Vegvesen Hordaland bremsset utviklingen gjennom å fremme vegtiltak, og i liten grad vært opptatt av kollektivtrafikk og restriktive tiltak mot bruk av bil.

Det er staten som finansierer kollektivtrafikken i Norge og svært lave tilskudd gjør at kollektivtrafikken i Bergen nærmest drives kommersielt. Jeg har imidlertid ikke gått nærmere inn på årsaker til lav subsidiering av kollektivtrafikk i Norge ettersom casestudien min har fokusert på politikken i Bergen.

Bosettingsmønster og lokalisering av arbeidsplasser skaper store utfordringer for kollektivtrafikken. Det er først og fremst for reiser mot sentrum og for arbeidsreiser at

kollektivtrafikken kan være konkurransedyktig.¹⁸⁰ For reiser mellom bydelene er det vanskeligere å få til et effektivt kollektivtilbud.¹⁸¹

Det er også drivkrefter som trekker i retning av måloppnåelse. Nye fagtradisjoner har annet fokus for transportplanlegging enn tidligere. Noen faglige og politiske miljøer legger den til grunn for transportpolitikken. Kombinert med at miljøhensyn vektlegges i større grad enn tidligere, har dette ført til mer fokus på kollektivtrafikk og restriktive tiltak mot bruk av bil. Denne faglige kunnskapen har også vunnet frem hos Bergen Næringsråd som har stor innflytelse på transportpolitikken i Bergen.

Viktige drivkrefter for måloppnåelse	Viktige barrierer mot måloppnåelse
<ul style="list-style-type: none"> - Miljøhensyn vektlegges i større grad enn tidligere - Næringslivet mener kollektivtrafikk må prioriteres - Faglige anbefalinger om å redusere trafikkveksten 	<ul style="list-style-type: none"> - Politisk flertall som i liten grad legger miljøhensyn til grunn for byutvikling - Politiske interesser vinner over faglige anbefalinger - Bruk av tradisjonell fagkunnskap som rettferdiggjør vegbygging - Organisering av transportplanlegging - Folk bor og jobber svært spredt i Bergensregionen - Lite tilskudd til kollektivtransporten

Tabell 5.2: Drivkrefter og barrierer for å oppnå målene i Bergensprogrammet

5.3 Sammenligning av Hasselt og Bergen

Forskjellige forutsetninger for å lykkes

Jeg vil først ta for meg viktige forskjeller mellom Hasselt og Bergen som skaper ulike forutsetninger for å lykkes med en mer miljøvennlig transportpolitikk. Hasselt og Bergen er to svært forskjellige typer byer, både når det gjelder folketall, befolkningstetthet og topografi. Dette skaper ulike forutsetninger for hvordan transportsystemet kan utvikle seg. Samtidig har

¹⁸⁰ Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

¹⁸¹ Intervju med informant 11, Bergen, 8. juni 2006

areal- og transportpolitikken gjennom mange år formet byene og skapt en bystruktur som igjen gir ulike muligheter for å utvikle transportsystemet. Arvid Strand sier at for Bergen kan det være for sent å la kollektivtrafikken få en mer fremtredende rolle fordi byutviklingen rett og slett har kommet for langt (Bergens Tidende 24.01.01). Andre mener derimot at Bergens bystruktur er godt egnet for kollektivtrafikk.¹⁸² Hasselt har en høyere befolkningstetthet enn Bergen, og dette gir bedre muligheter for et effektivt kollektivtilbud. Samtidig er både Hasselt og Bergen byer som spiller viktige roller for kommunene som ligger rundt og transportsystemet må derfor også sees i en større sammenheng. Befolkningstettheten i regionene rundt Hasselt og Bergen er betraktelig lavere enn for de to byene, og befolkningstettheten i Bergensregionen er en god del lavere enn i Limburg-provinsen.¹⁸³

En annen viktig forskjell mellom de to byene er hvordan kollektivtilbudet var i utgangspunktet. Før den nye transportpolitikken ble introdusert var kollektivtilbudet i Hasselt på et bunnivå, med kun 1 000 reisende i gjennomsnitt hver dag. Sammenlignet med kollektivtilbudet i Hasselt på denne tiden, er kollektivtilbudet i Bergen betraktelig bedre med ca 90 000 reisende per dag.¹⁸⁴ Den store suksessen i Hasselt må sees i forhold til det dårlige tilbudet som var i utgangspunktet. Det er helt klart lettere å oppnå en tolvdobling av antall kollektivreisende når det i utgangspunktet nesten ikke var noen som reiste kollektivt. En storstilt satsing på kollektivtrafikk i Bergen vil ikke kunne gi den samme veksten i antall passasjerer som i Hasselt. Faktisk så er det i Bergen i dag flere kollektivreiser per innbygger enn det var i Hasselt i 2006.¹⁸⁵ Det er verken mulig eller ønskelig å oppnå en lignende vekst i antall kollektivreiser i Bergen som den i Hasselt. Dersom målet er en mer miljøvennlig transportutvikling er ikke veksten i antall reisende et mål på transportpolitikken suksess. Den måles først og fremst ved hvor mange færre det er som kjører bil. Noe av veksten i antall kollektivreisende i Hasselt skyldes at folk som tidligere gikk, syklet eller ikke reiste, nå tar buss. Samtidig har kollektivtrafikken også fått en viktig sosial funksjon, dette viser blant annet den store økningen i antall besøkende til det regionale sykehuset.

En tredje avgjørende forskjell har vært subsidiering av kollektivtransporten. Det er ganske ulike nivå på de offentlige tilskuddene til kollektivtransporten i Hasselt og i Bergen.

¹⁸² Intervju med informant 12, Bergen, 2. juni 2006

¹⁸³ Bergens økonomiske region, består av Bergen, Kvam, Fusa, Samnanger, Austevoll, Sund, Fjell, Askøy, Vaksdal, Modalen, Osterøy, Meland, Øygarden, Radøy, Lindås, Austrheim, Fedje og Masfjorden. Befolkning på 369 099 og areal på 4551km² (SSB)

¹⁸⁴ Gaiatrafikk: <http://www.gaiatrafikk.no/Default.aspx?tabid=27>

¹⁸⁵ I Bergen er det 23,7 millioner reisende per år (2005), i Hasselt 4 435 927 reisende per år (per 7.1.2006) Kilde: Nøkkeltall Gaiatrafikk (<http://www.gaiatrafikk.no/Default.aspx?tabid=27>) og foredrag Paul Smeets, De Lijn, 10. mai 2006, Hasselt.

De Lijn får nesten 70 % av utgiftene sine dekket av staten, resten skal dekkes inn igjennom billettinntekter. På grunn av gratis busstilbud i Hasselt betaler kommunen en bestemt andel av utgiftene til De Lijn. I 2006 var denne andelen på 25,9 % av driftsutgiftene. Totalt ble dermed kollektivtrafikken i Hasselt subsidiert med 95,9 % i 2006. Å sammenligne tilskuddene til kollektivtrafikken i Bergen med Hasselt er som å prøve å hoppe etter Wirkola. Til sammenligning hadde Bergen kun ca 11 % tilskudd i 2002 (Lian 2005a). Dette skaper helt ulike forutsetninger for å skape et godt kollektivtilbud og synliggjør at det er begrenset med handlingsrom for politikerne i Bergen når det kommer til å utbedre kollektivtilbudet. Bergen kommune er riktignok med på en forsøksordning der kommunen har overtatt ansvaret for kollektivtrafikken og blant annet bestemmer takster og fordeler tilskudd til kollektivtransport.¹⁸⁶ Men uten økte statlige bevilgninger gir denne myndigheten begrensede muligheter.

Miljømål

Hasselt og Bergen har flere av de samme målene for transportutvikling, men har valgt til dels helt ulike strategier for transportpolitikken. Det er riktignok noen forskjeller i målformuleringene ved at målene for Hasselt sin transportpolitikk er litt mer konkret og trekker inn globale miljøhensyn. Forskjellene i målformuleringene er likevel ikke tilstrekkelig for å forklare hvorfor de to byene har valgt ulike strategier. I denne sammenhengen vil det være fruktbart å skille mellom de formelle målene som er vedtatt, *formalpolitikken*, og det politiske flertalls reelle målsettinger, *realpolitikken*. Mens *formalpolitikken* i Hasselt og Bergen har mange likhetstrekk er *realpolitikken* derimot vidt forskjellig. Målene for Hasselt sin transportpolitikk er i større grad et uttrykk for *realpolitikken*, hva det politiske flertall faktisk er opptatt av å gjennomføre, enn hva som er tilfelle for Bergen. Her er målsettingene til dels ren retorikk og symbolpolitikk.

I Hasselt har atferdsorienterte perspektiver i større grad blitt lagt til grunn for byutviklingen ved at atferdsendring er et sentralt element i politikken. Samtidig står den teknologiske tilnærmingen sterkt i Hasselt ved at nye teknologiske systemer som bedret kollektivtilbud og ombygging av infrastruktur skal gjøre andre transportformer mer attraktive. I Bergen har den atferdsorienterte tilnærmingen fått større innpass siden forrige

¹⁸⁶ Kollektivtrafikken er egentlig underlagt Fylkeskommunen, men gjennom en forsøksordning på 4 år skal 5 byer prøve ut forskjellige alternative organiseringsmåter for å oppnå økt samordning innen lokal transportpolitikk.

bompengepakke, men det er de teknologiske perspektivene som dominerer byutviklingen. Det er imidlertid store forskjeller i hvilke teknologiske perspektiver som brukes i Hasselt og Bergen. Jordan og O'Riordans (2000) to retninger innen teknosentrisme egner seg godt til å forklare forskjellene. Mens "accomodators" ser at menneskers ressursbruk fører til miljøproblemer og at det er nødvendig med tiltak for å hindre at disse skaper negative virkninger for mennesker, mener "cornucopians" at miljøproblemer ikke er et problem fordi teknologi og vitenskap på sikt vil kunne løse dem. Mens den første retningen er beskrivende for Hasselt sin tilnærming til miljøproblemer, har Bergens tilnærming likhetstrekk med "cornucopians". I Hasselt har miljøhensyn blitt lagt til grunn for byutviklingen og vært helt avgjørende for de tiltakene som ble satt i gang. For å redusere miljøproblemene fra transportsektoren har det vært et ønske om å oppnå en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling og også en viss vilje til å ta i bruk til dels kontroversielle virkemidler for å få dette til. I Bergen har derimot miljøhensyn blitt vektlagt i mye mindre grad og ikke vært en grunnleggende verdi for byutviklingen. Det er andre verdier og problemer som har fått større oppmerksomhet som for eksempel økte fremkommelighetsproblemer og tilrettelegging for næringsutvikling.

En teknologisk tilnærming har stor tiltro til at det er mulig å løse miljøproblemene fra transportsektoren gjennom teknologiske innovasjoner som fører til mindre utslipp. Det er to viktige innvendinger mot en slik løsning på transportsektorens problemer. For det første viser undersøkelser at reduksjonen i forurensning til dels blir spist opp av økt vegtrafikk. Et annet viktig perspektiv er at vegbygging krever tilgang til arealer som fører til økt press på naturområder. Både i Bergen og Hasselt legger veger allerede beslag på store arealer, og det er begrenset med arealer tilgjengelig for videre vegbygging. Bygging av tunneler er en måte å unngå naturinngrep på, men er svært kostnadskreven. Dette tydeliggjør viktigheten av samspillet mellom teknologiske fremskritt og atferdsendring. Teknologi er viktig for å redusere utslipp, men det er nødvendig å følge opp med tiltak som reduserer transportbehovet og endrer transportmiddelfordelingen for å oppnå en mer miljøvennlig byutvikling. Bevaring av naturområder har vært en viktig motivasjon bak transportpolitikken i Hasselt. Det er få sammenhengende grøntområder igjen i provinsen, og ved å skrinlegge planene om en tredje ringveg ble naturområder spart. Dette perspektivet har ikke hatt en like fremtredende rolle i Bergens transportpolitikk. En årsak til dette kan være at naturområder er en knappere ressurs i Belgia enn i Norge.

Vektleggingen av miljøhensyn i transportpolitikken følger på mange måter partipolitiske skillelinjer. Partiene bak transportpolitikken i de to byene har ulike verdigrunnlag som blir gjenspeilet i de tiltakene som gjennomføres. Det var et nytt politisk flertall, med sosialistpartiet i majoritet, som introduserte den nye transportpolitikken i Hasselt. Sosialistpartiet har siden bare styrket sin posisjon, og har i den siste perioden hatt rent flertall i bystyret. Den politiske situasjonen i Bergen er svært forskjellig. I den siste perioden har det vært borgerlig flertall, mens Bergensprogrammet ble vedtatt perioden før av en koalisjon mellom Venstre, Høyre og Arbeiderpartiet. Kollektivsatsingen og bygging av den grønne boulevarden i Hasselt ville ikke blitt gjennomført uten et sosialistisk/grønt flertall. Kristendemokratene som hadde styrt Hasselt gjennom lang tid hadde et helt annet fokus for transportpolitikken. De styrer nå på statlig nivå og dette kommer til uttrykk i omprioriteringer av midler fra kollektivtransport til investering i store infrastrukturprosjekter.

Bruk av faglig kunnskap

Ulike modeller over sammenhengen mellom vegkapasitet og miljøproblemer skaper ulikt grunnlag for transportpolitikk. Det er mulig for ulike politiske og faglige miljøer å velge forskjellige tiltak og strategier og samtidig begrunne valgene rasjonelt. De ulike aktørene tar i bruk teorier og forskningsresultater som best ivaretar deres egne interesser. Verdier og interesser styrer bruken av vitenskap, ikke rasjonalitet. Bruken av faglig kunnskap handler derfor ikke om rasjonalitet, men i stor grad om rasjonalisering.

Gamle fagtradisjoner har blitt utfordret av nye teorier og tanker om sammenheng mellom vegkapasitet, reisemiddelvalg og transportbehov i både Hasselt og Bergen. I Hasselt har de nye teoriene fått gjennomslag hos det politiske flertallet og i de faglige miljøene. Dette skyldes til dels at de gamle metodene ikke hadde vist seg å lykkes, nyutdannede personer som brakte med seg nye tanker om transportplanlegging og at miljøproblemer var på dagsorden. Det politiske flertallet og faglige miljøer har basert politikken på at økt vegbygging ikke vil løse transportproblemene i Hasselt eller gi et mer miljøvennlig transportmønster. Ved å flytte fokuset fra hovedsakelig å tilrettelegge for bruk av privatbil, til tiltak for kollektivtrafikk og sykkel, har de klart å endre reisemønsteret og få en overgang fra bilister til kollektivtrafikk.

I Bergen har ikke disse teoriene fått gjennomslag i samme grad. De samme faktorene som brakte de nye teoriene til Hasselt har også vært tilstede i Bergen, men de har ikke vært like sterke. Den tradisjonelle modellen stemmer godt overens med interessene til den delen av

det politiske og faglige miljøet i Bergen som først og fremst er opptatt av fremkommelighet. Til tross for studier som viser denne modellens svakheter og begrensninger, blir den forsvart og benyttet i disse miljøene. Den egner seg godt til å legitimere og rettferdiggjøre beslutninger og fremstille dem som rasjonelle. Sterke maktforhold har gjort det mulig å fastholde den tradisjonelle modellen som den riktige. Det er viktig å understreke at den tradisjonelle modellen står sterkt hos få aktører, for eksempel Statens Vegvesen Hordaland og Høyre, men at disse aktørene har hatt stor makt over transportpolitikken i Bergen. Samtidig er det også stor tro på at videre vegbygging er nødvendig for å løse Bergens transportproblemer hos enkelte aktører som sverger til den nyere modellen.

Jo større makten er, jo større muligheter har den til å definere en virkelighet i sine interesser og bestemme hvilken kunnskap som er viktig (Flyvbjerg 1991b). Dette er tydelig i begge byene. Likevel resulterer maktforholdene i gjennomslag for nye teorier om transportplanlegging i Hasselt, mens den tradisjonelle modellen beholder en sterk posisjon i Bergen. Dette skyldes først og fremst ulike interesser og verdier som resulterer i forskjellig problemforståelse blant aktørene i de to byene. I følge Faicheux og Froger (1995) vil en situasjon med ”motstridende sannheter” føre til at maktinteressene vil vinne.

Flyvbjerg (1991b) bruker begrepet rasjonell om aktører som handler logisk og fornuftsmessig. Til tross for at maktforholdene har vært sterke i Hasselt, har transportpolitikken på flere områder fulgt faglige anbefalinger om hvordan redusere miljøproblemer fra transportsektoren. Transportpolitikken i Hasselt har derfor basert seg på en form for instrumentell rasjonalitet. Med dette mener jeg at virkemidlene er valgt med hensikt å føre til måloppnåelse. Det er imidlertid ikke vitenskapens sterke posisjon som har vært årsaken til at disse tiltakene er valgt slik en instrumentell rasjonalitet forutsetter, men maktforhold. Mens maktforholdene i Hasselt har gjort en form for instrumentell rasjonalitet mulig, har de i Bergen gjort denne formen for rasjonalitet umulig. Maktens rasjonalitet i Bergen er rasjonalisering. Maktforholdene har ikke hatt som formål å nå de vedtatte miljømålsettingene, og har basert politikken på rasjonalisering.

De transportpolitiske beslutningene i Hasselt og Bergen har i liten grad vært basert på kommunikativ rasjonalitet. Maktforholdene har vært så sterke i de to byene at en slik form for rasjonalitet ikke har vært mulig. Og kanskje heller ikke ønskelig. Det er tydelig at den rasjonelle planleggingsmodellen har en sterk posisjon i både Hasselt og Bergen. Til tross for svakhetene ved denne modellen som diskutert i kapittel 2, er den fortsatt et ideal for

transportplanlegging. Samtidig skaper disse manglene grobunn for at maktforhold styrer politikken, og ikke rasjonelle argumenter.

Er det riktig å si at aktørene som refererer til nye teorier om sammenhengen mellom vegkapasitet og miljøproblemer er mer rasjonelle enn aktører som henviser til den tradisjonelle modellen? Har den ene fagtradisjonen mer ”rett” enn den andre? Ulike vitenskapsteoretiske retninger har forskjellig svar på dette spørsmålet. Instrumentell rasjonalitet bygger på at det finnes vitenskapelige sannheter, mens postmodernistene hevder at det ikke er mulig å si at noe er sant eller feil. Samtidig har den tradisjonelle modellen flere likhetstrekk ved det Forsyth (2003) kaller for miljøortodokser. Selv etter at miljøproblemer eller årsaker til miljøproblemer har blitt tilbakevist, blir de sett på som fakta. Aktørene som bruker den tradisjonelle modellen har en teknologisk tilnærming til bærekraftig utvikling og vektlegger i liten grad miljøhensyn. Jeg vil derfor hevde at bruken av faglig kunnskap i større grad baserer seg på rasjonalisering fremfor rasjonalitet, enn hva som er tilfellet for aktørene som bruker den nye modellen.

I Bergen brukes faglige argumenter til å legitimere beslutningene i større grad enn i Hasselt. Politikken fremstilles som rasjonell og det henvises til den tradisjonelle modellen for å legitimere tiltakene. Transportpolitikken i Bergen svikter på avgjørende områder for hvordan oppnå en mer miljøvennlig transportmiddelfordeling og strider mot den nye transportmodellen. Det har likevel vært viktig for politikere i Bergen å støtte seg til faglig kunnskap og bruke faglige argumenter for å få aksept for tiltakene. I Hasselt er tiltakene som er gjennomført i større grad i tråd med den nye modellen om hvordan oppnå en overgang fra bruk av privatbil til kollektivtransport. Likevel har hovedpersonen bak tiltakene, Steve Stevaert, fremstått som en kritiker av vitenskaplige resultater og nærmest poengtert at beslutningene ikke er basert på faglige råd. Samtidig viser det seg at politikken har blitt til i et tett samarbeid med fagpersoner og det er derfor grunn til å tro at faglig kunnskap har spilt en viktig rolle i utformingen av politikken.

Beslutningsprosessen

Van Meter og van Horn sin modell (1975 i Kjellberg og Reitan 1995) over trekk ved tiltaket som påvirker iverksettingen (figur 2.2) egner seg godt til å forklare ulikheter knyttet til beslutningsprosessen i Hasselt og Bergen. Både i Hasselt og Bergen har det vært flertallskoalisjoner som står bak transportpolitikken. I Hasselt hadde byrådspartiene rent

flertall, mens i Bergen måtte byrådet finne støtte blant andre partier. I Hasselt fremstår koalisjonen som samlet og enig om politikken som føres. Selv om politiske konsepter har blitt mer nyanserte, har likevel tiltakene den styrken at de inngår i en målrettet strategi og har beholdt sentrale kvaliteter gjennom planleggings- og beslutningsprosessen. Bergens flertallskoalisjon er derimot på langt nær så samlet. Alle partiene er heller ikke for alle tiltakene, men har måttet svelge noen kameler for å få med de tiltakene som de mener er viktigst. Bergensprogrammet er et politisk puslespill der alle tiltakene er viktige brikker i den helheten som tilslutt fikk flertall. Planen er derfor preget av kompromissløsninger og at partene har møttes på halvveien. Den mangler helheten til transportpolitikken i Hasselt og er på langt nær så målrettet.

Dette kommer også til uttrykk i gjennomføringen av transportpolitikken. Tiltakene i Hasselt medfører større endring i forhold til den opprinnelige situasjonen enn hva som er tilfellet i Bergen. Likevel ble kollektivsatsingen og ombyggingen av den indre ringvegen i Hasselt gjennomført på rekordtid. Fra den første ideen kom, til tiltakene var ferdige, gikk det under tre år. Dette kan delvis forklares med stor grad av enighet rundt tiltaket, samtidig som tilstrekkelig tilgang til finansiering har vært helt avgjørende. Prosessen i Bergen har vært betydelig lengre. Fra det første prinsippvedtaket om bybanen i 1995 har det gått over ti år uten at det første spadetaket er tatt.¹⁸⁷ Prosessen rundt Ringveg Vest har gått raskere, og prosjektet ble påbegynt i 2006. Finansieringsgrunnlaget og graden av enighet om tiltakene er hovedårsakene til de store forskjellene i gjennomføringstempoet. Den statlige subsidieringen er som diskutert tidligere på helt forskjellige nivåer og skaper svært ulike forutsetninger for kollektivtrafikken i de to byene.

¹⁸⁷ Bygging av bybanen skal starte høsten 2007

6.0 Konklusjon

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært å forstå svært komplekse prosesser i to forskjellige byer. Problemstillingen er ambisiøs og kanskje i overkant av hva en masteroppgave kan klare å svare på. Samtidig har det vært viktig for meg å ikke avgrense for mye slik at samspillet mellom ulike aktører og prosesser forsvinner. Det er nettopp dette samspillet som jeg finner interessant og har hatt som mål å forstå. Ved å studere to helt ulike byer med helt ulike strategier har jeg fått mye kunnskap som jeg ikke ville fått gjennom kun å ta for meg et case. Prosessen og politikken i Hasselt har gitt meg mulighet til å bedre forstå situasjonen i Bergen, og omvendt. Samtidig har det vært en utfordring å studere de to byene likeverdig fordi jeg har hatt tilgang til flere kilder i Bergen enn i Hasselt, og har dermed hatt muligheten til å foreta en mer grundig analyse av Bergen.

Mens analysen hadde som formål å svare på forskningsspørsmålene stilt i kapittel 1, vil jeg nå ta utgangspunkt i problemstillingen og forsøke å svare mer eksplisitt på den. Problemstillingen har vært todelt. Jeg har hatt som mål å avdekke hvorfor transportpolitikken i Hasselt og Bergen har utviklet seg i forskjellige retninger på tross av til dels sammenfallende målsettinger. I tillegg har jeg vært opptatt av hva det er som gjør at miljøhensyn forvirrer fra de overordnede målene til de tiltakene som gjennomføres i Hasselt og Bergen. Til slutt vil jeg ta for meg mulighetene for analytisk generalisering på bakgrunn av analysen av transportpolitikk i de to byene og se på behovet for videre forskning.

6.1 Hvorfor har transportpolitikken utviklet seg forskjellig?

Det er flere årsaker til at det velges svært forskjellige strategier og tiltak i Hasselt og Bergen til tross for at målsettingene for transportpolitikken har mange fellestrekk. Selv om *formal*politikken i Hasselt og Bergen er sammenfallende, er derimot *real*politikken svært forskjellig. I Hasselt uttrykker målsettingene i større grad den reelle problemforståelsen til de ulike aktørene involvert i transportplanlegging og politikk, enn hva som er tilfellet i Bergen. Målsettingene for transportpolitikken i Hasselt representerer ikke bare *formal*politikk, men også til en viss grad *real*politikk. I Bergen er derimot målsettingene i mye større grad ren *formal*politikk som ikke har blitt fulgt opp av nødvendige strategier og tiltak. *Real*politikken skiller seg vesentlig fra målsettingene og dette kommer til uttrykk gjennom de tiltakene som gjennomføres i Bergen.

Årsaken til at *realpolitikken* i de to byene er så forskjellig, er først og fremst at ulike verdier og interesser legges til grunn for transportpolitikken i Hasselt og Bergen. Robinson (2004) peker på at bærekraftig utvikling er et begrep som kan forstås på flere ulike måter. Ulike verdier og interesser legges til grunn og former de ulike tilnærmingene til begrepet. Brundtlandkommisjonens definisjon av begrepet viser stor tiltro til teknologi og vitenskap som løsning på miljøproblemene. Denne teknologiske tilnærmingen har blitt møtt med mye kritikk fordi den ikke legger opp til endringer i samfunnet, som andre hevder vil være nødvendige for å redusere miljøproblemene. Samtidig har Brundtlandkommisjonen sin forståelse av bærekraftig utvikling fått stort gjennomslag nettopp fordi den ikke krever store endringer og fordi en slik utvikling er mindre kontroversiell.

Diskusjonen rundt bærekraftig utvikling har flere likhetstrekk med debatten rundt en mer miljøvennlig transportutvikling i Hasselt og Bergen. Mens transportpolitikken i Hasselt har ført til omfattende endringer og har som mål å endre innbyggernes transportvaner, legger ikke transportpolitikken i Bergen opp til verken store forandringer av transportsystemet eller endring i transportmiddelfordelingen. Den atferdsorienterte tilnærmingen til bærekraftig utvikling står sterkere i Hasselt og det er mer fokus på atferdsendring som strategi enn i Bergen. I Bergen er det større tiltro til at teknologi i fremtiden vil løse miljøutfordringene samtidig som miljøproblemene ikke blir tatt like alvorlig som i Hasselt. Mens miljøhensyn har vært en avgjørende faktor i transportpolitikken i Hasselt, har andre verdier og interesser som tilrettelegging for næringslivet, vært viktigere i Bergen. Både i Hasselt og Bergen har maktforhold vært avgjørende for transportpolitikken, men fordi makten har ulike interesser i de to byene har resultatet blitt svært forskjellig.

Førsteintrykket mitt av transportpolitikken i Hasselt var at den bygget på instrumentell rasjonalitet. Tiltakene som var gjennomført har hovedsakelig vært i tråd med faglige anbefalinger om hvordan redusere miljøproblemer fra vegtrafikken og endre transportmiddelfordelingen. Studien min av transportpolitikk har imidlertid avdekket at maktforhold hadde større innflytelse enn faglig kunnskap i planleggingsprosessen i Hasselt. Det var i maktens interesse å fremme miljøhensyn i transportpolitikken. Derfor er transportpolitikken i Hasselt først og fremst et resultat av sterke maktforhold, og ikke faglig kunnskap slik instrumentell rasjonalitet forutsetter.

Det er maktforhold som har definert virkeligheten, og hvilke kunnskap politikken skal basere seg på. Transportpolitikken i Hasselt og Bergen har hatt ulikt innhold og har derfor hatt behov for ulik begrunnelse og legitimering. I Bergen har to konkurrerende modeller over

sammenhengen mellom økt vegkapasitet og miljøproblemer eksisterer side ved side. Hovedforskjellen mellom de to er at den tradisjonelle modellen betrakter økt vegbygging som løsning på både fremkommelighets- og forurensningsproblemer, mens de nye teoriene tar utgangspunkt i at økt vegkapasitet på sikt fører til økt trafikkvekst med nye fremkommelighetsproblemer og økte miljøproblemer. Til tross for at den tradisjonelle modellen har fått mye kritikk, blir den fortsatt brukt både direkte og indirekte av enkelte aktører i Bergen. Den egner seg godt til å legitimere økt vegbygging som er et viktig mål for flere av aktørene. Dette er derfor et godt eksempel på hvordan rasjonalisering fremstilles som rasjonalitet for å legitimere beslutninger. I Hasselt har imidlertid den tradisjonelle modellen blitt fortrent til fordel for de nye teoriene både blant flertallet av politikerne og de faglige miljøene. Disse tankene har vært helt avgjørende for transportpolitikken i Hasselt ved at økt vegkapasitet har blitt forkastet som løsning på transportproblemene i Hasselt.

I Hasselt har stor grad av enighet i fagmiljøer og rent flertall i bystyret for byrådspartiene, både om målene og tiltakene for transportpolitikken, gjort implementeringen svært rask. Denne enigheten har også gjort det mulig med en mer samordnet og helhetlig politikk der de ulike tiltakene i større grad har blitt sett i sammenheng. Dette er på ingen måte tilfellet for Bergen, der det har vært stor uenighet både faglig og politisk om flere av tiltakene i Bergensprogrammet. Transportpolitikken i Bergen preges av kompromissløsninger der de ulike partiene har kjempet gjennom enkeltprosjekter fremfor å utvikle en helhetlig transportpolitikk. Dermed blir det også vanskelig å få til en mer miljøvennlig transportutvikling i Bergen. Uenighet rundt transportpolitikken i Bergen gjør også implementering av tiltakene vanskeligere fordi aktørene fortsetter å kjempe gjennom sine interesser også etter at de formelle vedtakene er gjort, som bybanen.

Et annet moment er at nivået på de statlige subsidiene til kollektivtrafikken er svært forskjellig i Norge og Belgia. Dermed skapes helt ulike forutsetninger for å kunne satse på kollektivtrafikken. Det er først og fremst staten som har finansiert kollektivsatsingen i Hasselt ved at det er de som har betalt for det oppgraderte kollektivtilbudet. Kommunen bidrar med å betale for de gratis kollektivreisene. På grunn av den høye statlige subsidiering av kollektivtrafikken i Belgia koster dette kommunen ca 1 million euro i året (ca 8 millioner kroner). Ettersom subsidieringen av kollektivtrafikk i Norge er på et mye lavere nivå, og kollektivtrafikken i Bergen nærmest drives på kommersiell basis, har ikke lokale myndigheter i Bergen den samme muligheten til å satse på kollektivtrafikk.

6.2 Forvitring av miljøhensyn

Den andre delen av problemstillingen tar for seg forvitring av lokale og globale miljøhensyn fra de overordnede målsettingene til tiltakene som gjennomføres. Analysen viser at dette gjelder for begge byene, selv om den er tydeligst og størst i Bergen.

Forvitringen av miljøhensyn henger sammen med i hvilken grad målsettingen er uttrykk for *realpolitikk* eller *formalpolitikk*. Som diskutert tidligere representerer målsettingene for Bergens transportpolitikk først og fremst *formalpolitikk*. Det er mulig at det politiske flertallet virkelig ønsker å dempe trafikkveksten, redusere miljøbelastningen fra trafikk og utslipp av klimagasser. Men samtidig ønsker de ikke å iverksette de tiltakene som er nødvendige for å nå målene, fordi de mener at disse tiltakene vil hindre andre og viktigere mål, som for eksempel bedre fremkommelighet. Dermed blir rasjonalisering et viktig virkemiddel for å legitimere og rettferdiggjøre de tiltakene som gjennomføres. Så lenge det ikke er i maktens interesse å fremme miljøhensyn, det vil si at deres realpolitikk skiller seg vesentlig fra de vedtatte miljømålsettingene, blir en forvitring av miljøhensyn uunngåelig. Det politiske flertallet i Bergen har en teknologisk tilnærming til bærekraftig utvikling, og enkelte betrakter ikke miljøproblemer som en trussel. Samtidig er det politisk korrekt og nærmest nødvendig å vedta ambisiøse miljømålsettinger.

Det er stor forskjell på i hvilken grad lokale og globale miljøhensyn overlever fra målformuleringer til tiltak i Hasselt og Bergen. Tiltak som gjennomføres er først og fremst rettet mot å redusere lokale miljøproblemer. Det viser seg å være vanskeligere å gjennomføre tiltak for å løse problemer som ikke erfares av innbyggerne selv. Dette gjelder spesielt når tiltakene vil forverre situasjonen for befolkningen, som for eksempel restriktive tiltak mot bruk av bil. For å få aksept for slike tiltak er det nødvendig at innbyggerne selv opplever problemer og ser at det er i deres interesse at det skjer en endring. Erfaring av problemer vil gjøre rasjonalisering vanskeligere fordi innbyggerne vil etterlyse konkrete resultater som fører til en bedring av situasjonen. Dette er i større grad tilfellet for lokale miljøproblemer enn for globale problemer.

6.3 Funnenes overførbarhet og behov for videre forskning

Jeg vil nå vurdere funnenes overførbarhet til andre og lignende case. En slik overføring av funn kan gjøres gjennom en analytisk generalisering, det vil si en begrunnet vurdering av

mulighetene til å bruke kunnskapen fra studien til å si noe utover de steds- og tidsspesifikke casene. Den analytiske generaliseringen er basert på en analyse av likheter og forskjeller mellom de studerte casene og andre lignende case (Kvale 1997). Det er derfor nødvendig at caset er et eksempel på det fenomenet man ønsker å si noe om, samtidig som at casets kontekst er grundig beskrevet.

Jeg har tatt for meg to case som er eksempler på to forskjellige fenomener. Bergen er en by hvor det har blitt vedtatt ambisiøse miljømålsettinger, men ikke tiltak som har ført til måloppnåelse og Hasselt er en by hvor det også har blitt vedtatt ambisiøse miljømålsettinger, men der tiltakene i større grad har vært i samsvar med målene. Som nevnt innledningsvis, valgte jeg Hasselt blant flere byer i Europa som har satset på en sterk miljøpolitikk. Også Bergen er et av mange eksempler på byer som vedtar symbolske miljømål. Begge casene kan dermed sies å være eksempler på det fenomenet jeg ønsker å generalisere til; hvorfor enkelte byer gjennomfører omfattende miljøtiltak og andre ikke. Jeg mener at funnene mine kan ha en overføringsverdi til andre politikkområder enn transport, men her vil det også være andre faktorer som påvirker utviklingen. Det er derfor først og fremst innen transportpolitikk at mine analyser og funn vil være relevante.

Et av de mest overraskende funnene var de sterke maktforholdene som opererte i begge byene og som resulterte i vidt forskjellig *real*politikk. I begge byene har maktforholdene vært avgjørende for byutviklingen, men makten i de to byene har hatt helt forskjellig rasjonalitet. Denne rasjonaliteten førte i Hasselt til gjennomføring av miljøtiltak, mens den i Bergen har hindret miljøtiltak. En av de avgjørende faktorene for gjennomføring av transportpolitikken i Hasselt har vært ordføreren og hans evne til å sette et helt annet fokus for transportpolitikken enn tidligere. Hans rolle og makt gjør det vanskelig å generalisere funnene av studien i Hasselt til andre byer som har gjennomført omfattende miljøtiltak. Mye av politikken var avhengig av ordføreren, og jeg vil påstå at den makten Steve Stevaert hadde i Hasselt var unik. Samtidig er det viktig å understreke at det også var en rekke andre faktorer som har bidratt til transportpolitikken i Hasselt, og jeg tror flere av disse er mulig å overføre til andre tilfeller.

På bakgrunn av analysen og funnene jeg har gjort i studien av Hasselt og Bergen mener jeg derfor at det vil være mulig å si noe om hvilke faktorer som kan være avgjørende for å lykkes med en mer miljøvennlig transportpolitikk også i andre byer. De ulike faktorene kan trekke i forskjellige retninger og både motvirke og medvirke til en mer miljøvennlig byutvikling:

- Finansiering. Tilstrekkelige finansieringsordninger er helt avgjørende for gjennomføring av miljøtiltak.
- Miljømålsettinger. Uttrykker målsettingene kun *formal*politikk vil det være lite sannsynlig med måloppnåelse, mens dersom de representerer politikernes *real*politikk, det vil si deres reelle problem- og løsningsforståelse, vil mulighetene for å gjennomføre miljøtiltak være større.
- Maktforhold. Dersom miljøinteresser inngår i de dominerende maktforholdene vil implementeringen av miljøtiltak være lettere, men dersom makten er opptatt av andre verdier og interesser vil gjennomføring av omfattende miljøtiltak være vanskelig.
- Erfaring av problemer. Dersom innbyggerne erfarer de negative konsekvensene av miljøproblemer og de positive effektene av miljøtiltak vil det være lettere å få oppslutning rundt miljøtiltak. Dersom befolkningen ikke opplever problemene, men mener at tiltakene vil føre til en forverret situasjon for dem, vil det være vanskeligere å få gjennomslag for tiltakene.
- Grad av enighet. Stor grad av enighet om både mål og tiltak vil gjøre en mer helhetlig og langsiktig utvikling mulig. Uenighet om mål og tiltak vil føre til kompromissløsninger og mulighetene for en samordnet planlegging svekkes.
- Fagtradisjoner. Motstridende fagtradisjoner legger forholdene til rette for maktforhold og rasjonalisering. Enighet i fagmiljøene om strategier skaper mer oversiktighet og bedre grunnlag for en rasjonell planlegging.
- Tilnærming til bærekraftig utvikling. En ekstrem teknologisk tilnærming vil fornekte at miljøproblemer utgjør en trussel for mennesket og legger ikke opp til gjennomføring av miljøtiltak. En kombinasjon av teknologisk og atferdsorientert tilnærming der teknologiske systemer gjør nye atferdsmønstre mer attraktive, vil kunne bidra til en mer miljøvennlig byutvikling.

Gjennom arbeidet med masteroppgaven har det dukket opp flere spørsmål som har vært utenfor oppgavens tema og omfang. I hvilken grad har vegtrafikken i Hasselt blitt redusert som følge av den nye transportpolitikken, og hvordan har dette virket inn på luftforurensning og utslipp av klimagasser? Hasselt blir presentert som en suksesshistorie utad, men som jeg

har vist i denne oppgaven er det flere svakheter ved transportpolitikken som hemmer mulighetene for å oppnå en mer miljøvennlig transportutvikling. Mangel på statistikk og studier av konkrete resultater av politikken skaper begrenset med grunnlag for å analysere i hvilken grad politikken faktisk har bidratt til en mer miljøvennlig byutvikling. Slike studier vil være interessante og viktige for avdekke i hvilken grad politikken faktisk har lyktes.

Samtidig er det et behov for videre forskning for å avdekke barrierer og drivkrefter for en mer miljøvennlig byutvikling, både innen transportpolitikk og andre politikkområder med betydning for en mer miljøvennlig byutvikling. I mange tilfeller kan det virke som om det er opplagt hvilke tiltak som skal til for å oppnå en mer miljøvennlig byutvikling, men når man går dypere inn i prosessen vil man oppdage hvor komplekse prosessene er. Kontekstuelle analyser kan gå inn i disse prosessene og avdekke sentrale barrierer og drivkrefter. Det vil være spesielt interessant å studere prosesser som har bidratt til konkrete resultater. Studien av Hasselt viser hvor viktig konteksten er og det er derfor viktig å gjennomføre flere slike studier for å avdekke ulike kontekstuelle trekk som er avgjørende for å oppnå en mer miljøvennlig byutvikling.

REFERANSER

- Adams, W.M. 2001. *Green development: Environment and sustainability in the third world*. London: Routledge
- Allmendinger, Philip. 2001. *Planning in Postmoderen Times*. Routledge: London
- Allmendinger, Philip. 2002. *Planning Theory*. New York: Palgrave
- Amdam, Jørgen og Noralv Veggeland. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging*. Oslo: Universitetsforlaget
- Anderson, Stanford. 1978. People in the Physical Environment: The Urban Ecology of Streets. I *On Streets*, red. Stanford Anderson. Cambridge: MIT Press
- Angelsen, Arild. 1997. Miljøproblemer og økonomisk utvikling. *Samfunnsøkonomen* 7
- Asdal, Kristin. 2003. *Politikkens teknologier. Produksjon av regjerlig natur*. Doktoravhandling, Universitet i Oslo
- Asdal, Kristin. 1998. *Knappe ressurser? Økonomers grep om miljøfeltet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Asdal, Kristin, og Sissel Myklebust. 1999. *Teknologi, vitenskap og makt*, Makt- og Demokratiutredningens rapportserie, rapport 7
- Baker, Susan. 2006. *Sustainable development*. Oxon: Routledge
- Bekken, Jon-Terje og Oddgeir Osland 2004. "An Offer you can't refuse" – *Innføring av bomringer i norske byområder*. TØI rapport 733/2004. Oslo: Transportøkonomisk Institutt
- Bergen kommune. 1999. *Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø*. Bergen: Bergen kommune
- Bergen kommune. 2000. *Miljøplan for Bergen*. Bergen: Bergen kommune
- Bergen kommune. 2006. *Samferdselsdata for Bergen 2005*. Bergen: Bergen kommune
- Brand, Ralf Gregor. 2003. *Co-Evolution Toward Sustainable Development: Neither Smart Technologies nor Heroic Choices*. Dissertation. The University of Texas at Austin
- Brand, Ralf. 2005. *Synchronizing science and technology with human behaviour*. London: Earthscan
- Demeritt, David. 2001. The Construction of Global Warming and the Politics of Science. *Annals of the Association of American Geographers* 91: 307-337
- Enebakk, Vidar. 2002. Science wars og de to kulturer. I *Kunnskapsmakt*, red. Siri Meyer og Sissel Myklebust. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Fainstein, Susan. 2000. New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review* 35 (4): 451-478
- Faucheux, Sylvie og Geraldine Froger. 1995. Decision-making under environmental uncertainty. *Ecological Economics* 15: 29-42
- Flyvbjerg, Bent. 1991a. *Rationalitet og makt I*. København: Akademiske Forlag
- Flyvbjerg, Bent. 1991b. *Rationalitet og makt II*. København: Akademiske Forlag
- Flyvbjerg, Bent. 2002. Brining Power to Planning research: One Researcher's Story. I *Planning in a Global Era*, ed. Andy Thornley and Yvonne Rydin, 117-141. Aldershot: Ashgate
- Flyvbjerg, Bent. 2004. Phronetic Planning Research: Theoretical and Methodological Reflections. *Planning Theory & Practice* 5 (3): 283-306
- Flyvbjerg, Bent. 2006. Five misunderstandings about case-study research. *Qualitativ Inquiry* 12 (2): 219-245
- Flyvbjerg, Bent, and Tim Richardson. 2002. Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I *Planning Futures*, eds. Philip Allmendinger and Mark Tewdwr-Jones, 44-62. London: Routledge
- Forsyth, Tim. 2003. *Critical Political Ecology: The Politics of Environmental Science*. Routledge: London
- Fosli, Olav. 1997. *Vegutbygging og kollektivtransport. En studie av virkninger av større vegiltak i Bergensregionen*. TØI-rapport 355/1997. Oslo: Transportøkonomsikk Institutt
- Friedmann, John. 1998. Planning Theory Revisited. *European Planning Studies* 6 (3): 245-253
- Førsund, Finn R. og Steinar Strøm. 2000. *Miljø-økonomi*. Gyldendal Akademisk: Oslo
- Hordaland Fylkeskommune. 1999. *Strategi- og handlingsplan for kollektivtrafikk i Bergensområdet*. Bergen: Hordaland Fylkeskommune
- Jansen, Alf Inge. 1989. *Makt og miljø: Om utformingen av natur- og miljøvernpolitikken i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget
- Johansen, Kjell Werner og Arvid Strand. 2005. MetroBuss – et likeverdig og mye rimeligere alternativ. *Plan* 5/2005
- Jordan, Andrew og Timothy O'Riordan. 2000. Environmental politics and policy processes. I *Environmental science for environmental management*, red. Timothy O'Riordan. Edinburgh: Pearson Printesce Hall

- Habermas, Jürgen. 1985. *The theory of communicative action. Volume 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press
- Hammersley, Martyn og Roger Gomm. 2000. Introduction. I *Case study method*, ed. Roger Gomm, Martyn Hammersley og Peter Foster. London: Sage Publications
- Healey, Patsy. 1997. *Collaborative planning*. Basingstoke: Macmillan Press
- Hesselberg, Jan. 2002: Internasjonal lokalisering av forurensende industri, i *Samfunnsperspektiver på miljø og utvikling*, red. Tor A. Benjaminsen og Hanne Svarstad. Oslo: Univeristetsforlaget
- Høyer, Karl Georg og Petter Næss. 2001. The ecological traces of growth. *Journal of Environmental Policy & Planning* 3: 177-192
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan. 1995. *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano
- Kvale, Steinar 1997: *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Lambrechts, Daniël. 2004. *Mobility policy in Hasselt*. Hasselt: Hasselt stad
- Langeland, Jomar Lygre. 2003. *Bærekraftige arealbruks- og transportstrategier? Erfaringer fra Freiburg, Groningen, Lund, Bergen og Jæren*. TØI rapport 689/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Law, John. 2004. *Enacting Naturecultures: a note from STS*. Lancaster: Center for Science Studies, Lancaster University
- Lerstang, Tor og Per Kristen Mydske. 2005. *City policies and politics: Continuity or change in Norwegian urban transport policies and politics*. Working paper of 26 May 2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold. 1993. *Mellom fag og politikk*. TØI rapport 224/1993. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Lian, Jon Inge. 2005a. *Effekter av hovedvegutbyggingen i Bergen og Oslo*. TØI rapport 770/2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Lian, Jon Inge. 2005b. Bergen og Oslo: Bedre fremkommelighet - men trafikkøkning truer. *Samferdsel* 4/2005
- Miljøverndepartementet. 2000. *Utvikling av miljøbyer. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Oslo: Miljøverndepartementet
- Moen, Bjørn og Arvid Strand. 2000. "Når kapasitetsproblemer i vegsystemet oppstår, skal andre..." NIBR prosjektrapport 2000:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Norges Forskningsråd. 1997. *Miljø, makt og styring. Aktuelle problemstillinger om styringsproblemer i miljøpolitikken*. Oslo: Norges Forskningsråd
- Murdoch, Jonathan. 2006. *Post-structuralist geography*. London: Sage Publications
- Næss, Petter. 2004. Prediction, Regressions and Critical Realisme. *Journal of Critical Realisme* 3 (1):133-164
- Næss, Petter. 1993. *Planleggingsteorier for en bærekraftig utvikling*. NIBR-notat 1993:115. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- O’Riordan, Timothy. 2000. Environmental science on the move. I *Environmental science for environmental management*, red. Timothy O’Riordan. Edinburgh: Pearson Printesce Hall
- Owens, Susan og Richard Cowell 2002. *Land and limits : interpreting sustainability in the planning process*. London: Routledge
- Rayner, Steve. 2006. What drives environmental policy. *Global environmental change* 16: 4-6
- Redclift, Michael. 2000. *Sustainability: Life chances and livelihoods*. London: Routledge
- Robinson, John. 2004. Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics* 48: 369-384
- Roo, Gert de. 2003. *Environmental Planning in the Netherlands: To Good to be True*. Hampshire: Ashgate
- Sapountzaki, Kalliopi, og Louis Wassenhoven. 2005. Consensus Building and Sustainability: Some Lessons from an Adverse Local Experience i Greece. *Environment, Development and Sustainability* 7: 433-452
- Smith, Mark. 1998. *Social Science i Question*. London: The Open University
- Stake, Robert E. 2000. The case study method in social inquiry. I *Case study method*, red. Roger Gomm, Martyn Hammersley og Peter Foster. London: Sage Publications
- Stendal, Lars Chr. 2005. Bybanen i Bergen – rett pris og kapasitet for fremtiden. *Plan* 6/2005
- Strand, Arvid. 1999. Transport og bærekraftig utvikling – forskning som premissgiver. I *En dagsorden for norsk planlegging*, red. Terje Kleven. Oslo: NIBR
- Tennøy, Aud. 2004. *Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir økt vekst i biltrafikken*. NIBR-notat 2004:120. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Thagaard, Tove. 2003. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

- United Nations. 2003. *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. New York: United Nations
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press
- Wheeler, Stephen 1998. Planning Sustainable and Livable Cities. I *The City Reader*, red. Richard T. LeGates og Frederic Stout. 2003. New York: Routledge
- Wynne, Brian. 1992. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Understanding of Science* 1: 281-304
- Yiftachel, Oren. 2001. Can Theory be Liberated from Professional Constraints? On Rationality and Explanatory Power in Flyvbjerg's Rationality and Power. *International Planning Studies* 6 (3): 251-255
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research*. Thousand Oaks: SAGE Publications

Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Hasselt	
Informant 1, Hasselt, 3. mai 2006	Transportansvarlig i Hasselt kommunen
Informant 2, Hasselt, 5. mai 2006	Transportekspert ved Hasselt Universitet
Informant 3, Hasselt, 5. mai 2006	Ordfører i Hasselt, sosialistpartiet
Informant 4, Hasselt, 4. mai 2006	De Lijn
Informant 5, Hasselt, 10. mai 2006	Arkitekt bak den grønne boulevard
Informant 6, Hasselt, 2. mai 2006	AWV Limburg (departementet for veger og trafikk, avdeling Limburg)

Bergen	
Informant 7, Bergen, 11. juli 2006	SV-politiker
Informant 8, Bergen, 7. september 2006	Høyre-politiker
Informant 9, Bergen, 11. august 2006	AP-politiker
Informant 10, Bergen, 18. august 2006	Statens Vegvesen Hordaland
Informant 11, Bergen, 8. juni 2006	Plan og miljøetaten, Bergen kommune
Informant 12, Bergen, 2. juni 2006	Norconsult
Informant 13, Bergen, 5. juni 2006	Natur og Ungdom
Informant 14, Bergen, 7. september 2006	Ressursgruppe Transport og kommunikasjoner, Bergen Næringsråd

Vedlegg 2: Intervjuguide Bergen

Generelt

1. Hva har din rolle vært i arbeidet med Bergensprogrammet?
2. Hva mener du er de viktigste lokale og globale miljøutfordringene vi står overfor?
3. Ser du på det som din oppgave å fremme lokale og globale miljøhensyn i byutviklingen?
4. Hvordan forstår du begrepet bærekraftig utvikling?
5. Hvilket ansvar synes du Bergen kommune har overfor globale miljøproblemer som klimaendringer?
6. Hvordan mener du at bærekraftig utvikling skal prioriteres i forhold til andre og kanskje motstridende interesser?
7. Hva er de viktigste miljøproblemene knyttet til transportsektoren?
8. Hva mener du er de viktigste tiltakene for å redusere disse problemene?
9. Mener du Bergen har lykket?

Planlegging

Bergensprogrammet

1. Hvordan ble problemer og mål for Bergensprogrammet definert? (for planleggere og politikere)
2. Har en bærekraftig utvikling vært viktig som premiss for utformingen av Bergensprogrammet? Hvis ja, hvordan kommer dette til uttrykk i planen? (for planleggere og politikere)
3. Mener du tiltakene i Bergensprogrammet er tilstrekkelig for å oppnå en mer bærekraftig transportutvikling? Hvis ikke, hvilke tiltak mangler og hvorfor?
4. Hvordan prioriterte du når lokale og globale miljøhensyn kom i konflikt med andre hensyn som næringsinteresser og økonomi?
5. Hvilke tiltak mener du er passende å bruke for å redusere miljøbelastningen fra transportsektoren? Hvilket er ikke passende?
6. Er det tiltak som burde/kunne vært gjennomført som det ikke er mulig på grunn av lover og regelverk?
7. Var det en åpen prosess med deltakelse og innspill fra interesseorganisasjoner? Hvis ja, hvordan ble disse innspillene vektlagt i den videre prosessen?

Ringvei Vest

1. Hvem lanserte først ideen om ny ringvei?
2. Ble andre alternativer utredet parallelt med at ringveien ble utredet?
3. Hva var den viktigste begrunnelsen for å bygge ny ringvei fremfor andre alternativer?
4. Hvordan var miljøhensyn vektlagt da ringveien ble utredet?

5. Hadde det vært mye debatt og motstand mot ringveien?
6. Hvem var for og i mot og hva var argumentene?

Kunnskapsgrunnlag

1. Hvilke faglige utredninger ble brukt som grunnlag for planen? (for planleggere og politikere)
2. Hvilken rolle fikk vitenskapelig forskning i prosessen? Grunnlag for beslutninger? Legitimering av beslutninger? Var den avgjørende for hvilke tiltak som ble valgt?
3. (for planleggere og politikere)
4. Har planleggingen vært basert på eksisterende kunnskap, eller har den ført til produksjon av ny og alternativ kunnskap?
5. Hvilke alternativer ble utredet og hvilke ble ikke utredet?
6. Hva er kildene til kunnskapen som planen bygger på? (produsert gjennom vitenskapelig forskning, i beslutningssystemet, i media) Hvem er det sin kunnskap?
7. Hvordan ble det bestemt hvilke strategier og tiltak som skulle være en del av Bergensprogrammet? (for planleggere og politikere)
8. Hvilke argumenter ble brukt? Faglige- eller interesseargumenter?

Implementering

1. Hvilke tiltak ble gjennomført og hvilke tiltak har ikke blitt gjennomført?
2. Hvordan/hvorfor ble det bestemt hvilke tiltak som skulle gjennomføres og ikke?
3. Er planleggings- og implementeringsorganisasjonene separate organisasjoner?
4. Hvordan ble lokale og globale miljøhensyn vektlagt der de kom i konflikt med andre hensyn?
5. Vil du si at endringene ført til at lokale og globale miljøhensyn har blitt styrket eller svekket?
6. Hvilke verdi har målene i Bergensprogrammet når et av fundamentene (veiprisering) den bygger på rives vekk?

Avslutningsvis

1. Hva er de største hindringene for en mer bærekraftig transportutvikling i Bergen?
2. Hvilken rolle hadde innspill fra interesseorganisasjoner og næringsliv for utformingen av Bergensprogrammet? Og implementering av tiltakene? (for planleggere og politikere)
3. Hva synes du om byer som satser på å bygge ut kollektivsystemet og senke priser/gratis buss i stedet for å bygge ny veg? Er dette mulig i Bergen? Hvorfor? Hvorfor ikke?
4. Ville du tatt de samme valgene i dag? Hva ville du eventuelt ha gjort annerledes?
5. Har du noe du vil tilføye?

Vedlegg 3: Intervjuguide Hasselt

Generelt

1. Hva har din rolle vært i arbeidet med Hasselts byutvikling?
2. Hva mener du er de viktigste lokale og globale miljøutfordringene vi står overfor?
3. Ser du på det som din oppgave å fremme lokale og globale miljøhensyn i byutviklingen?
4. Hvordan forstår du begrepet bærekraftig utvikling?
5. Hvilket ansvar synes du Hasselt kommune har overfor globale miljøproblemer som klimaendringer?
6. Hvordan mener du at bærekraftig utvikling skal prioriteres i forhold til andre og kanskje motstridende interesser?
7. Hva er de viktigste miljøproblemene knyttet til transportsektoren?
8. Hva mener du er de viktigste tiltakene for å redusere disse problemene?
9. Mener du Hasselt har lyktes?

Planlegging

Ringveien

1. Hvem lanserte først ideen om ny ringvei?
2. Ble andre alternativer utredet parallelt med at ringveien ble utredet?
3. Hva var den viktigste begrunnelsen for å bygge ny ringvei fremfor andre alternativer?
4. Hvordan var miljøhensyn vektlagt da ringveien ble utredet?
5. Hvor langt var prosessen med ringveien kommet da det ble kursendring?
6. Hvordan og av hvem ble beslutningen tatt om å droppe ringveien?
7. Hadde det vært mye debatt og motstand mot ringveien?
8. Hvem var for og i mot og hva var argumentene?

Ny transportstrategi

1. Hvem lanserte først ideen om å satse på samordnet areal- og transportplanlegging som alternativ til ringveien?
2. Hva var hovedargumentet for denne satsingen (miljø/økonomi/annet)?
3. Hvordan ble den nye planen mottatt blant politikere, byråkrater, presse, befolkning, interesseorganisasjoner?
4. Hvem var for og i mot og hva var argumentene?
5. Hvordan ble problemer og mål for Transportplanen definert? (for planleggere og politikere)

6. Har en bærekraftig utvikling vært viktig som premiss for utformingen av Transportplanen. Hvis ja, hvordan kommer dette til uttrykk i planen? (for planleggere og politikere)
7. Mener du tiltakene i Transportplanen er tilstrekkelig for å oppnå en mer bærekraftig transportutvikling? Hvis ikke, hvilke tiltak mangler og hvorfor?
8. Hvordan prioriterte du når lokale og globale miljøhensyn kom i konflikt med andre hensyn som næringsinteresser og økonomi?
9. Hvilke tiltak mener du er passende å bruke for å redusere miljøbelastningen fra transportektoren? Hvilket er ikke passende?
10. Var det en åpen prosess med deltakelse og innspill fra interesseorganisasjoner? Hvis ja, hvordan ble disse innspillene vektlagt i den videre prosessen?
11. Ville et annet politisk flertall etter valget ha ført til en annen transportpolitikk?
12. Hvordan er ansvarsfordelingen mellom de ulike organisasjonene involvert?
13. Hvem finansierte bygging av den grønne boulevarden?

Kunnskapsgrunnlag

1. Hvilke faglige utredninger ble brukt som grunnlag for planen? (for planleggere og politikere)
2. Hvilken rolle fikk vitenskapelig forskning i prosessen? Grunnlag for beslutninger? Legitimering av beslutninger? Var den avgjørende for hvilke tiltak som ble valg?
3. (for planleggere og politikere)
4. Har planleggingen vært basert på eksisterende kunnskap, eller har den ført til produksjon av ny og alternativ kunnskap?
5. Hvilke alternativer ble utredet og hvilke ble ikke utredet?
6. Hva er kildene til kunnskapen som planen bygger på? (produsert gjennom vitenskapelig forskning, i beslutningssystemet, i media). Hvem er det sin kunnskap?
7. Hvordan ble det bestemt hvilke strategier og tiltak som skulle være en del av Transportplanen? (for planleggere og politikere)
8. Hvilke argumenter ble brukt? Faglige- eller interesseargumenter?

Implementering

1. Hvilke tiltak ble gjennomført og hvilke tiltak har ikke blitt gjennomført?
2. Hvordan/hvorfor ble det bestemt hvilke tiltak som skulle gjennomføres og ikke?
3. Er planleggings- og implementeringsorganisasjonene separate organisasjoner?
4. Hvordan ble lokale og globale miljøhensyn vektlagt der de kom i konflikt med andre hensyn?
5. Vil du si at endringene ført til at lokale og globale miljøhensyn har blitt styrket eller svekket?
6. Har institusjoner blitt endret for å gjennomføre den nye transportpolitikken?

Avslutningsvis

1. Hva er de største hindringene for en mer bærekraftig transportutvikling i Hasselt?
2. Hvilken rolle hadde innspill fra interesseorganisasjoner og næringsliv for utformingen av Transportplanen? Og implementering av tiltakene? (for planleggere og politikere)
3. Ville du tatt de samme valgene i dag? Hva ville du eventuelt ha gjort annerledes? (evt: hva burde vært gjort annerledes?)
4. Har du noe du vil tilføye?