

Sammendrag:

Norsk sykkelpolitikk - på vei

TØI rapport 1453/2015
Forfattere: Arvid Strand, Vibeke Nenseth, Petter Christiansen
Oslo 2015 74 sider

I 1992 ble sju prosent av den norske befolkningens daglige reiser foretatt ved bruk av sykkel. Vel tjue år senere er denne andelen på landsbasis redusert med to prosentpoeng. I denne perioden er omfanget av offentlige dokumenter som omhandler sykkel og offentlige appeller om hvor viktig det er å sykle blitt trappet betydelig opp. I kjølvannet av et godt nettverkspolitisk samspill, på tvers av statlig og lokalt nivå og offentlig og frivillig sektor, har sykkelene fått et retorisk gjennomslag i norsk politikk, særlig det siste tiåret. Gjeldende policydokumenter har nå sterke, konkrete og tallfestede målformuleringer både sentralt og lokalt. Men gapet mellom mål og realisering ser ut til å bli stadig større – vi holder ikke på langt nær tritt med målet om en økt sykkelandel fra fem til åtte prosent, innen åtte år. Svak organisering, manglende planproduksjon og lav prioritering av investeringsmidler er viktige faktorer som kan forklare noe av den svake gjennomføringen. Et mer samlet blikk samtidig både på teknisk sykkelinfrastruktur og nye meningssammenhenger sykkelene inngår i, kan bidra til å normalisere sykkel som en vesentlig transportform, særlig i byene.

Det viktigste utgangspunktet for arbeidet er formuleringer i bakgrunnsdokumentene for siste NTP-forslag (NTP 2014-2023). I dokumentet *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel!* heter det at alle byer og tettsteder med over 5000 innbyggere skal ha **vedtatt plan** for sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk innen 2014. Da Norsk vegplan II (NVII) ble framlagt i 1977 ble det målsatt at alle tettsteder over 5000 innbyggere skulle ha **etablert** sammenhengende sykkelveinett innen 1985. Formuleringene i transportplandokumentene ved siste revisjon representerer, i 1977-lyset, en interessant nedjustering av mål – fra *realisering* av sammenhengende sykkelveinett innen 1985 i 1970-åras dokumenter, til *vedtatte planer* om slike nett i 2012-dokumenter.

Alle som sykler, kan konstatere at slike sammenhengende nett som dem som ifølge utsagn i offentlige dokumenter skulle finnes i 1985, ennå ikke er etablert i dagens norske byer og tettsteder. Denne studien søker å finne mer ut av grunnlaget for dette vedvarende gapet mellom idealer og realiteter.

Metodologisk tilnærming

Utvikling av og realisering av politikk på et felt avhenger av så vel sentrale som lokale myndigheters arbeid, og av påtrykk fra og samspill med sivilsamfunnsaktører. For å klarlegge utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk, har vi derfor studert nasjonale dokumenter, først og fremst vegplaner på 1970-, -80 og 1990-tallet, og senere, på 2000-tallet, de nasjonale transportplanarbeidene (NTP). For å kunne si noe om betydningen av lokalpolitikken for utviklingen av tilrettelegging for sykkelbruk, og for å øke interessen for bruk av sykkel, har vi rettet oppmerksomheten mot tre kommuner: Bergen, Kristiansand og Trondheim. Bakgrunnen for valget av disse tre kommunene er først og fremst at kommunene i dag har ulik andel av de daglige reisene med sykkel, og ulik utvikling over tid i denne andelen; at de bedømmes ulikt

av egne syklistere; og at omfanget av sykkelanlegg varierer sterkt kommunene i mellom. De tre kommunene hadde også helt forskjellige vurderinger av situasjonen for sykkeltilrettelegging ved rapportering av det lokale vegplanarbeidet i 1977, og av hva som, den gang, ble sett som viktige problemer for syklistene. Sivilsamfunnets rolle i utviklingen av landets sykkelpolitikk, har vi søkt å komme i inngrep med ved å intervjuer ulike ledere i Syklistenes landsforening som har vært virksomme i de siste tjue årene.

Tidligere forskning

Tidligere forskning om sykkelbruk i ulike land og byområder har vist at sentrale faktorer som forklarer variasjoner i sykkelbruken, først og fremst er omfanget av sykkelinfrastruktur, og kvaliteten på denne. Men også naturgitte fysiske forhold som topografi og vær og klima har betydning. Den enkeltes valg av transportmiddel antas tradisjonelt å påvirkes av individuelle bakgrunnsvariable som alder, kjønn og familiesituasjon, og av den enkeltes transportressurser (førerkort, tilgang til bil, kollektivtransport, sykkel). I tillegg til de fysiske (tekniske og naturgitte) faktorene er også en rekke andre kontekstuelle faktorer avgjørende – politiske, institusjonelle og sosiokulturelle. Blant disse inngår såpass forskjellige forhold som integrasjon med kollektivtrafikken, andre transportmåters relative attraktivitet - og sosiokulturelle forhold, så som tradisjoner og etablerte praksiser, normer og verdier knyttet til sykkelbruk.

I dette arbeidet er det ikke de individuelle faktorene, men den politiske og institusjonelle konteksten vi først og fremst retter oppmerksomheten mot når vi søker å belyse hvorfor satsingen på sykkel har variert over tid og i ulike byer. En rekke politikkvariable framheves gjerne som betydningsfulle. Det dreier seg blant annet om bredden i det lokale arbeidet med å få folk til å sykle, så vel den konkrete ivaretagelsen av syklistenes interesser i den kommunale organisasjonen som engasjementet for sykkel i politikk og forvaltning generelt. Det er imidlertid lite publisert forskning innenfor dette politikkområdet om svikten i selve gjennomføringen eller iverksettingen av de overordnede målsettingene, når de først faktisk er formulert og finnes i rådende policydokumenter.

Sykkel i nasjonale transportdokumenter

Mens Norsk vegplan II, som nevnt, ga tilrettelegging for sykling betydelig oppmerksomhet, viet ikke de nasjonale vegplanene som ble utarbeidet etter NVII, utover på 1980-tallet (Norsk vegplan/Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVP/NVVP)), sykkel som transportform og syklistenes ve og vel særlig mye oppmerksomhet.

Ved årtusenskiftet kom første Nasjonal transportplan (NTP), som i øyeblikket er i revisjon for en femte tiårsperiode. NTP-dokumentene vier, etter som årene går, og nye revisjoner framlegges, stadig mer oppmerksomhet til sykkel.

Utover på 1990-tallet, og særlig på 2000-tallet, ble sykkel et anerkjent transportmiddel i politikk og forvaltning. Det ser klart ut til at «*sykkelen har fått et løft*», at «*sykkelen er nå tatt inn i varmen*» - og «*for første gang [blir] tatt alvorlig som transportmiddel*», slik informanter har gitt uttrykk for. Sykkel har fått en klar nasjonalpolitisk oppmerksomhet fra og med de overordnede nasjonale *sykkelstrategiene* (NSSene) som fra 2003 legges fram sammen med NTPene hvert fjerde år.

Fra disse dokumentene er det interessant å legge merke til at målstrukturen i det nasjonale sykkelstrategiarbeidet endres kontinuerlig. I første NSS, som del av NTP 2006-2015, ble hovedmålet definert slik: *Det skal bli tryggere og mer attraktivt å sykle*. Fire år senere skal det være *attraktivt å sykle for alle*, mens hovedmålet i NSS i NTP 2014-23 fokuserer omfanget av sykkelbrukere i et framtidig år ved formuleringen: *Sykkeltrafikken i Norge utgjør 8 prosent av alle reiser innen 2023*. Denne tallfestingen av sykkelandelen har for øvrig vært med som delmål også i de tidligere NSSene, men uten å være knyttet til årstall for realisering.

NSS kan vanskelig kalles en strategi med konkret angivelse av tiltak og nødvendig ressursbruk og –fordeling. For det første har NSS – som hittil er kommet i tre versjoner – som nevnt hatt varierende målformuleringer fra gang til gang. For det andre har NSS-dokumentet i svært liten grad redegjort for hva slags oppgave en står overfor, det vil si hvilke utfordringer strategien skal bidra til å møte. For det tredje redegjøres det i liten grad for hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å sikre måloppnåelse, hva de vil kunne bidra med til måloppnåelse og hvilke ressurser som kreves for å sikre måloppnåelse.

Målet om sykkelandel på åtte prosent har, som nevnt foran, vært til stede i målstrukturen i alle NSSene. Men det finnes så å si ikke i dokumentene noen vurderinger av realismen i dette – det vil si av de faktiske mulighetene for å nå målet om åtte prosent sykkelandel i 2023. Sett i lys av at sykkelens andel av de daglige reisene er preget av stabilitet over tid – varierende mellom fire og fem prosent i de fire nasjonale reisevaneundersøkelsene i dette årtusen, det vil si gjennom mer enn en tiårsperiode – er det en stor utfordring å skulle øke til åtte prosent i løpet av det neste tiåret. Spesielt utfordrende er det i lys av at stabiliteten i sykkelandel er til stede i de fleste grupper i befolkningen med felles kjennetegn, og at flere utviklingstrekk ikke arbeider i favør av mer bruk av sykkel. Det gjelder eksempelvis den demografiske utviklingen og utviklingen i befolkningens tilgang til transportressurser, eksempelvis gjennom en stadig bedre tilgang til bil. Sterkere urbanisering og bruk av virkemidler for redusert bilbruk taler i favør av mer sykkelbruk.

Utviklingen av sykkelpolitikk i tre byer

Våre studier av utviklingen av en sykkelpolitikk i hver av de tre byene Bergen, Kristiansand og Trondheim har meislet ut et bilde av tre kommuner som har hatt ulik utvikling fram til dagens situasjon, en utvikling som gir innbyggerne ulike tilbud dersom de vil benytte sykkel – og kanskje også gir innbyggerne ulike motivasjon for å sette seg på sykkelen.

En viktig forskjell mellom de tre kommunene er tidsaspektet - hvor lenge kommunene har satset på å tilrettelegge for sykkel. Kristiansand kommune var tidligst ute. Allerede på 1970-tallet var kommunen godt i gang med å anlegge sykkelveier. Dette til forskjell fra Trondheim og Bergen som først for alvor begynte å forbedre infrastrukturen på henholdsvis 1980- og 90-tallet.

Mens Bergen i hovedsak prioriterte veiutbygging (etablering av såkalt *Tjenlig veinett*), hadde Kristiansand og Trondheim en langt mer balansert tilnærming. Samferdselsmidlene har over tid i større grad blitt kanalisert til sykkel i disse to byene enn i Bergen. En satsing på sykkel over tid kan også bidra til at det blir mer attraktivt å arbeide med sykkel. Slik sett kan det føre til at etatene bygger opp en kompetanse og en organisering som fremmer sykkel i planleggingen.

Ansvar for sykkel har i Bergen tradisjonelt vært organisatorisk spredt. I våre lokale intervjuer oppgis det at kommunen ikke har klart å opparbeide en kompetanse som ivaretar sykkelens rolle i produksjonen av regulerings- og byggeplaner. Det kan ha sammenheng med at sykkel ikke har vært høyt prioritert politisk. Lav politisk prioritering kan ha følger for statusen og attraktiviteten til det å arbeide med sykkelsspørsmål internt i kommunen. Hvis det er mindre attraktivt å jobbe med sykkel sammenlignet med andre politikkområder, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere nye og flinke ansatte til å arbeide med å fremme sykkelens rolle. I Bergen er det blitt etterlyst et «bybanekontor for sykkel» – med en henvisning til hva byen har fått til med sitt Bybanekontor. Et forslag om å etablere et sykkelkontor ble på et tidspunkt nedstemt politisk.

Kompetanse og en hensiktsmessig organisering internt er av stor betydning. Jevnlige utarbeides det en rekke planer og gjennomføres utbygginger som i liten eller stor grad påvirker sykkelens rammevilkår. Med en god plankompetanse i kommunen etableres det gode rammevilkår for å komme opp med planer og løsninger for sykkel i aktuelle saker. Samtidig kan god planberedskap bidra til at en raskere kan gjennomføre nye prosjekter når budsjettene åpner for det.

Den interne organiseringens store betydning for sykkelens rolle påpekes i våre intervjuer både i Kristiansand og Trondheim. I Kristiansand vises det til at sykkelens rolle ble betydelig trappet opp da de opprettet en egen organisatorisk enhet, Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen. I dette samarbeidet finnes en sykkelgruppe som i et tett samarbeid mellom kommunene og Statens vegvesen utvikler sykkelplaner. I tillegg er sykkelens rolle og ulike sykkelløsninger noe som blir kontinuerlig vurdert ved nye utbygginger. I Trondheim framheves også viktigheten av et godt samarbeid mellom ulike etater.

Litteraturen om sykkelbruk forteller at det viktigste for sykkelbruken er tilgang på sykkelanlegg som gjør at framkommeligheten for syklistene er god, og at de kan føle trygghet. Kristiansand og Trondheim har størst omfang av gang- og sykkelveier per innbygger. I lys av dette er det rimelig at disse to kommunene har den mest utstrakte bruken av sykkel. Når Bergens andel er så mye svakere enn i de to andre byene, kan det pekes på anleggssituasjonen som én mulig forklaring. Det er nærliggende å peke på at dette skyldes en sviktende iverksettingskultur. Byen mangler ikke ambisiøse målformuleringer, men har klare organisatoriske mangler, som igjen, som allerede påpekt, synes å resultere i manglende planer. I sin tur fører det til en mangelfull iverksetting blant annet som følge av relativt mindre økonomiske ressurser til investering i anlegg for sykkel i Bergen enn i våre andre to byer.

Effektene av kampanjer og informasjon er generelt usikre, men det er klare forskjeller mellom byene når det kommer til det å promotere sykkel for kommunens innbyggere. Kristiansand var tidligst ute med kampanjer og reklame for å øke sykkelandelen. Det har gjennom mange år vært gjennomført tiltak som «Sykle til jobben», «Tusenstråkk» og «Jeg kjører grønt». I tillegg har kommunen lagt stor vekt på å gi innbyggerne informasjon. Trondheim har også benyttet seg av reklame og informasjon. Ved å reklamere for sykkel, for eksempel på kino, og ved å svare på leserinnlegg i avisene, har kommunen aktivt forsøkt å påvirke innbyggere til å sykle mer. Bergen har i liten grad benyttet seg av kampanjer og informasjon. Det kan ha sammenheng med at det kanskje ikke har vært hensiktsmessig å promotere sykkel når sykkelmulighetene ikke oppleves tilfredsstillende blant byens syklistene. I så måte er kampanjer og informasjon noe som bør iverksettes først etter at det er etablert gode sykkelløsninger.

Retorisk gjennomslag, men mangelfull iverksetting

Det retoriske gjennombruddet i overordnede planer og strategidokumenter i form av velmenende policy-formuleringer, fører likevel ikke til noe avgjørende gjennomslag i marken – iverksettingen svikter. En forklaring på det svake gjennomslaget for sykkelpolitikken i praksis anses å være *prioriteringen* hos de myndighetene som er satt til å forvalte ansvaret. Lenge het det seg at nyansatte i Vegdirektoratet fikk «øve seg» på sykkelveier før de gikk over til «ordentlige veier». Også motstridende etats- eller *sektorinteresser* trekkes fram. Så vel politiet som kulturminnevernet blir trukket fram som barrierer mot å fremme en bedre tilrettelegging for sykkel i mange byer.

En tese til forklaring av manglende styrke i realiseringen av en nasjonal sykkelpolitikk, kan festes i det inntrykk vi har fått om at sykkelpolitikken framstår som *svakt institusjonelt forankret*. Det er ad hoc-etablerte arbeidsgrupper som utvikler rapportene om NSS, og disse arbeidsgruppene synes ikke å bygge sin virksomhet på et arbeid i forvaltningen med kontinuitet som fremste kjennetegn. Det faktum at det ikke ved revisjon av NSS-dokumentene etableres et tilbakeskuende erfaringskapittel – et *hvordan har det gått* kapittel – er ett tegn på det. Og bare det første av strategidokumentene er blitt fulgt opp med en statusrapportering.

Epoker i utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk er presentert i tabell S.1.

Tabell S.1 Epoker i utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk

Tidsrom	Hendelser
1960-tallet	Sykkel er ikke en del av nasjonale transportdokumenter
1977	NVII med ambisiøse mål om etablering av sammenhengende gang- og sykkelveinett i byer og tettsteder
1985 -->	Slutten av 1980-tallet innvarsler en endring i transport- og arealpolitikken i kjølvannet av Brundtland-kommisjonens rapport. Nasjonale enkeltprosjekter med siktemål å etablere en mer miljøvennlig og bærekraftig transportsituasjon
Siste del av 1990-tallet	NVVP 1994-1997 signaliserer økt satsing på sykkel, og foreslo blant annet endrede ansvarsforhold for grunnerverv til og drift av gang- og sykkelveier langs riksvei fra 1994/1995. NVVP blir til NTP
2000-tallet	Fra første revisjon av NTP (2006- 2015) introduseres NSS, et dokument som gir sykkel forsterket oppmerksomhet i transportplanleggingen. Fortsatt synes imidlertid ikke sykkelsatsingen å ha noen klar posisjon i form av god situasjonsbeskrivelse og handlingsplaner

At sykling har hatt et klart retorisk gjennombrudd kan langt på vei tilskrives utviklingen av et *nettverkspolitisk samspill* på tvers av statlig og lokalt nivå og offentlig og frivillig sektor. Like fullt konstaterer vi et – stadig økende – gap mellom retorikk og sykkelpolitiske realiteter. Til tross for stadig mer konkrete sykkelpolitiske mål, ser det ut til at det er institusjonell eller *kollektiv avmakt* blant de samhandlende sykkelpolitiske aktørene. De makter ikke tilstrekkelig å trekke i samme retning, ofte på grunn av interne maktkamper, interessemotsetninger og ansvarsfraskrivelser. Andre interesser overskygger selve fellesinteressen i å få flere til å sykle. Vi har også sett at institusjonelle ordninger (myndighet, organisering, planproduksjon) hindrer gjennomføring – for eksempel slik manglende planprosesser forholder det som skulle sikre at byplanpolitiske grep blir realisert.

For å få *normalisert sykling* som *sosial praksis*, uløselig satt sammen av så vel materielle som sosiokulturelle aspekter, er det nærliggende å peke på at sykkelpolitiske intervensjoner og tiltak må skje i faglige og politiske samspill basert på bred tverrfaglig innsikt og kompetanse. Det vil si innspill både fra dem som kan mye om teknisk sykkelinfrastruktur, veier og anlegg, og fra dem som vet mye om hva som skal til for å endre motivasjon og atferd, politikk og institusjoner *for å fremme og normalisere sykkel* som en helt vanlig, dagligdags transportform, ikke minst i byene.