

Målkonflikter, uenighet om virkemidler og forskjellige virkelighetsoppfatninger blant aktørene som forklaring på hvorfor det vedtas planer som gir vekst i biltrafikken.

Av sivilingeniør Aud Tennøy, forsker på Norsk institutt for by- og regionforskning

Paper til Trafikdage på Aalborg Universitet, 22. – 23. august 2005

Innledning

Bakgrunn

Reduksjon av personbiltrafikken har vært en uttalt målsetting i by- og transportplanleggingen og i by- og transportpolitikken i mange år og på alle politiske nivåer. Begrunnelsene for målsettingen har variert, men kan oppsummeres til reduksjon av negative virkninger på lokalt og globalt miljø, bedre trafiksikkerhet, bedre helse og reduksjon av offentlige utgifter til transportinfrastruktur og byutvikling. På tross av målsettingene om redusert biltrafikk har utviklingen gått i motsatt retning, personbiltrafikken har fortsatt å øke. Fra 1980 til 2000 økte for eksempel antall reiser med personbil med 74 % i Norge som helhet, mens antall reiser med kollektive transportmidler (unntatt fly) har vært nesten uendret (Samferdselsdepartementet 2002).

Det er tilsynelatende stor faglig enighet om hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere, eller snu, veksten i biltrafikken. De viktigste virkemidlene er å legge restriksjoner (fiskale og fysiske) på personbiltrafikken, å styrke alternative transportmidler og å styre arealbruken i retning av redusert byspredning og transport- og arealbesparende lokalisering av forskjellige funksjoner (Strømmen 2001, Næss 1996, Newman og Kenworthy 1989, Owens 1986). De færreste mener at man kan snu utviklingen ved hjelp av ett av disse virkemidlene, de må iverksettes parallelt om man skal oppnå ønskede resultater.

Når vi har en arealbruksutvikling og en utvikling i transporttilbudet (kollektivtilbud, veikapasitet, antall parkeringsplasser etc.) som gir vekst i biltrafikken, er dette i stor grad en offentlig styrt og politisk vedtatt utvikling. Planleggere og politikere utarbeider, vedtar og gjennomfører planer og prosjekter, både på overordnet og på mer detaljert nivå, som i følge akseptert og omforent teori og empiri gir vekst i biltrafikken. Det er påfallende i hvilken grad summen av offentlige planer og beslutninger gir resultater som er i direkte motsetning til de overordnede målsettingene. Det finnes knapt en by i Norge hvor man har greid å redusere (veksten i) biltrafikken. Man må spørre seg:

Hvorfor utarbeides og vedtas det planer som gir vekst i biltrafikken, når målsettingen er å redusere biltrafikken, og vi vet hvordan dette kan gjøres?

Teoretisk bakteppe¹

For å kunne diskutere dette spørsmålet, må vi trekke inn et historisk og teoretisk bakteppe. Trafikkproblemene i den vestlige verden har de siste tiårene i all hovedsak vært forsøkt løst ved å bygge nye veier. Teorien bak dette har vært at ny veikapasitet gir bedre trafikkflyt, som igjen gir blant annet lavere tidsforbruk for trafikantene og mindre forurensing.

Teorier som opponerer mot dette synet har vært utviklet i mer enn 40 år. En basisforutsetning for de alternative teoriene er at det i byer med høy biltetthet og press på transportsystemet, er et latent marked for biltrafikk. Økt veikapasitet under slike forhold vil gjøre bilkjøring mer attraktivt, og medføre overgang fra andre transportmidler til bil og til at flere vil reise (SACTRA 1994). Dette skyldes både at bilen blir et mer attraktivt alternativ enn andre transportmidler når reisetiden med bil går ned, slik at flere kjører bil, og at økt veikapasitet tillater og stimulerer til en byutvikling som på sikt gir mer bilkjøring og større etterspørsel etter veikapasitet. Dette skyldes at bedret fremkommelighet på veinettet bidrar til at folk kan bosette seg lengre fra bysentrum, med mindre ulempe med tanke på reisetid til arbeid enn det de hadde i en situasjon med kø på veinettet. Dessuten betyr det at lokaliseringen av aktiviteter kan foregå mer uavhengig av kollektivsystemet. Dette bidrar til byspredning og kollektivuavhengig lokalisering, som på sikt medfører mer bilkjøring, ny kø og forlenget tidsbruk, som kan gi behov for ny kapasitetsutvidelse og ny byspredning etc.

Denne prosessen med vekst i biltrafikken vil pågå inntil den nye veikapasiteten er fylt opp og forsinkelsene er så store at veksten i biltrafikken stagnerer. I Downs hypotese heter det at biltrafikken stabiliserer seg på det nivået der trafikantene har like store kostnader (inkludert tid, ulemper etc.) ved å reise kollektivt som ved å reise med bil (Downs 1962). Den mest effektive måten å redusere tidsforbruket til reiser for alle reisende er dermed å redusere reisetiden med kollektive transportmidler. Forsøk på å forbedre fremkommeligheten ved å bygge ny veikapasitet vil mislykkes.

Denne virkelighetsoppfatningen blir imøtegått av teoretikere som hevder at konkurranseflatene mellom kollektivtrafikken og biltrafikken er liten og neglisjerbar. De som har bil vil bruke den, og de som kjører kollektivt vil fortsette med det, uansett hvilke endringer man får i veisystemet og i kollektivtilbudet. Dermed vil forbedring av kollektivtrafikken ikke påvirke biltrafikkmengdene i nevnbare grad.

Selv om den teoretiske diskusjonen beskrevet over har pågått i flere tiår, har den hatt en progresjon (Mackett 1998). Tidligere forholdt man seg til en forenklet virkelighet som forutsatte at etterspørselen etter biltrafikk var uavhengig av arealutviklingen og kvaliteten på de forskjellige delene av transportsystemet, og hvor veibyggning og biltrafikk ikke var regnet som vesentlige problemer. I dag er man i større grad oppmerksom på dynamikken i biltrafikkmengdene og sammenhengene mellom blant annet utviding av veikapasitet og nyskapt biltrafikk. Man er opptatt av å finne strategier for å opprettholde mobiliteten uten å legge til rette for økt biltrafikk (Owens 1995).

¹ Denne beskrivelsen er sterkt basert på Næss og Sandberg (1998). Se også for eksempel Cairns, Atkins og Goodwin (2002), Tombré (1997), Møgridge (1996) og Downs (1962).

Resultater fra tidligere arbeider, hovedsakelig basert på teori- og casestudier, har gjort oss usikre på i hvor stor grad ny kunnskap og endrede holdninger har hatt gjennomslag hos dem som utarbeider og vedtar planer (Tennøy 2004 a og b). Dersom viktige aktører ikke er klar over eller enige i viktige sammenhenger i areal- og transportplanleggingen, men henger igjen i gamle og overforenklede forestillinger om dynamikken i areal- og transportutviklingen, kan det være en god forklaring på hvorfor man fortsetter å lage og vedta planer som gir vekst i biltrafikken.

Problemstilling

I våre tidligere arbeider har følgende hypoteser som kan bidra til å forklare hvorfor man fortsetter å utarbeide og vedta planer som gir vekst i biltrafikken, vært diskutert:

- Mål- og verdikonflikter
- Uenighet og usikkerhet rundt bruk av virkemidler
- Kunnskap, holdninger og teoriforståelser hos forskjellige aktører
- Fokus i planleggingen
- Politikens og politikernes rasjonalitet
- Lobbyvirksomhet
- Fagfolkens rasjonalitet
- Institusjonelle og organisatoriske faktorer
- Uklar fremstilling av verdivalg
- Bruk av transportmodeller i planleggingen

I dette paperet diskuteres de tre første hypotesene i forhold til resultater fra to spørreundersøkelser, en blant fagfolk og en blant politikere, i de største byområdene i Norge. Hensikten er nettopp å forsøke å finne ut mer om viktige aktørers forhold til målsettinger og virkemidler, samt deres kunnskap, meninger og holdninger².

Metode - spørreundersøkelser

Spørreskjemaene ble sendt ut i november og desember 2004. Spørreskjema ble sendt til alle bystyre- og kommunestyrerepresentanter i Oslo, Bergen og Bærum, privat eller via administrasjonen. Oslo og Bergen ble valgt fordi de er de største byene i Norge. Bærum er interessant fordi kommunen er del av det samme by- og transportsystemet som Oslo, samtidig som de to kommunene har forskjellige arealutviklingsstrategier og har uttrykt forskjellige holdninger i forhold til transportutviklingsstrategier. For å nå fagfolkene ble skjemaene sendt per e-post til en rekke fagfolk som vi kjente til, og via e-postadresser på etaters og bedrifters hjemmesider. Mottakerne ble bedt om å spre spørreskjemaet til andre fagfolk i Oslo, Bergen og Trondheim, som er de største byområdene i Norge. Svarprosenten blant politikerne var 41 %, mens det ikke er mulig å si noe om dette når det gjelder fagfolkene (det finnes ikke noe definert "univers"). Vi mottok 73 utfylte spørreskjemaer fra politikere og 82 fra fagfolk.

Det ser ut til at respondentene i politikerundersøkelsen er noenlunde representative. Oslo er litt underrepresentert. De fleste politikerne som svarte er interessert i areal- og transportutvikling. Det er en viss overvekt av svar fra venstresiden, mens høyresiden i politikken er noe underrepresentert. Dette

² Spørreundersøkelsene og rapporten som beskriver og diskuterer resultatene omhandler spørsmål om flere emner enn det som behandles her. Rapporten vil snart bli publisert, og kan da finnes på www.nibr.no

påvirker sannsynligvis undersøkelsens resultater i noen grad. Det er vanskelig å uttale seg om hvorvidt utvalget av respondenter blant fagfolkene er representativt siden det ikke finnes noen oversikt over hvordan "universet" ser ut. Den typiske respondenter er en mannlig sivilingeniør mellom 31 og 50 år som jobber med areal- og transportplanlegging for en offentlig myndighet i Osloområdet.

Det er gjennomført relativt enkle analyser av svarene ved hjelp av SPSS (frekvensfordeling og krysstabellering), i tillegg til enkle komparative analyser.

Diskusjon

Målkonflikter

Målsettingen om å redusere (veksten i) biltrafikken finnes igjen i kommuneplanene og andre kommunale planer, men mener fagfolkene og de lokale politikerne at dette er en *viktig* målsetting? I vurderingen av hvor viktige forskjellige målsettinger i areal- og transportpolitikken er, svarte 51 % av både politikerne og fagfolkene at det er meget eller svært viktig å redusere biltrafikken. For politikerne er det å redusere biltrafikken den syvende viktigste av 10 målsettinger. Nærmere studier har vist at det er et politisk skille mellom høyre- og venstresiden i politikken, hvor venstresiden anser reduksjon av biltrafikken som en viktig målsetting mens høyresiden ikke gjør det. Også for fagfolkene er reduksjon av den totale biltrafikken den syvende viktigste av de her ni målsettingene (disse er ikke de samme målsettingene som politikerne fikk velge mellom), mens konkretisering av dette målet (reduksjon klimagassutslipp, redusere lokal luftforurensing etc.) kommer høyere opp på listen. Når vi spør fagfolkene om reduksjon av biltrafikken bør være en viktig politisk målsetting, svarer et stort flertall (78 %) ja. Selv om et lite flertall svarer at reduksjon av biltrafikken er en viktig eller svært viktig målsetting i areal- og transportplanleggingen og i areal- og transportpolitikken, anses altså de fleste andre foreslåtte målsettinger å være viktigere.

Konflikterende målsettinger kan være en forklaring på at det gjøres vedtak som medfører vekst i biltrafikken. Andre målsettinger kan være viktigere enn å føre en transportreducerende areal- og transportpolitikk. I spørreundersøkelsen er det flere politikere som mener at bevaring av arkitektur og særpreg og særlig bevaring av grønt, er viktig, enn det er som mener at det er viktig å redusere biltrafikken. Disse målsettingene kan dermed anses som konflikterende målsettinger, hovedsakelig ved at det vil være konflikter mellom det å føre en fortettingsstrategi og det å bevare grøntstrukturen eller stedets arkitektur og særpreg. Fremkommelighet for biltrafikken er tilsynelatende ikke en konflikterende målsetting til reduksjon av biltrafikken, da målsettingen om å redusere biltrafikken er rangert høyere enn å bedre fremkommeligheten for biltrafikken. Nærmere studier viser at høyresiden i politikken prioriterer fremkommelighet for biltrafikken foran reduksjon av biltrafikken, mens venstresiden gjør det motsatte. Fremkommelighet for biltrafikken og reduksjon av biltrafikken er dermed konflikterende målsettinger blant politikerne, man kan si at det er her de politiske skillelinjene går. Blant fagfolkene kommer lokale miljømål som reduksjon av barriereeffekter, reduksjon av lokal luftforurensing og skjerming av boligområder høyere opp på målrangeringen enn redusert biltrafikk og reduserte klimagassutslipp. Dette kan tolkes som at fagfolkene prioriterer lokale fremfor globale miljømål.

I diskusjoner om målsettingen "å redusere biltrafikken" er det viktig å avklare om det menes at biltrafikken faktisk skal reduseres eller om det kun er vekstraten som skal flates ut, og om aktørene

anser at reduksjon av biltrafikken er et oppnåelig mål. Dette kan oppfattes som bagatellmessige forskjeller, men de kan ha stor innvirkning på hvilke virkemidler som anbefales og vedtas. Dersom man ser for seg at biltrafikken skal fortsette å vokse (om enn ikke like raskt som nå), er det nødvendig å bygge ny veikapasitet for å unngå kaos på veinettet. Dersom man tror (og ønsker) at biltrafikken i absolutte tall skal reduseres, kan slik veibygging være til hinder for at målsettingen nås. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at et flertall både av politikere og av fagfolk (hhv. 56 % og 61 %) svarer at biltrafikken kan reduseres dersom de riktige virkemidlene settes inn, mens et stort mindretall (32 % av politikerne og 35 % av fagfolkene) svarer at det er *veksten* i biltrafikken som kan reduseres. Bare et lite mindretall (2 % av fagfolkene og 9 % av politikerne) svarer at biltrafikken vil fortsette å vokse i samme takt som nå samme hvilke virkemidler som settes inn. Selv om et flertall svarer at biltrafikken kan reduseres, er det altså likevel et stort mindretall som mener at biltrafikken vil fortsette å vokse.

Vi har altså sett at selv om et flertall av politikere og planleggere mener at biltrafikken kan reduseres, finnes det et relativt stort mindretall som ikke tror at biltrafikken kan reduseres (i absolutte tall). Vi har også sett at selv om et flertall mener at reduksjon av biltrafikken er en viktig målsetting, så anses flere konflikterende målsettinger som viktigere. Totalt sett kan man si at kombinasjonen av uenighet rundt hva målsettingen innebærer og det at andre mål er viktigere, kan være en del av forklaringen på hvorfor man lager og vedtar planer som gir vekst i biltrafikken.

Uenighet og usikkerhet rundt bruk av virkemidler

Vår utgangshypotese var at det både blant fagfolk og blant informerte politikere er relativt stor enighet om hvilke virkemidler som vil bidra til å redusere personbiltrafikken i byene. Når disse virkemidlene ikke iverksettes i tilstrekkelig grad til at de gir effekt, måtte vi anta at det likevel finnes uenighet eller usikkerhet rundt nytten og effekten av virkemidlene. I undersøkelsen fant vi stor spredning i hvor effektive både politikerne og fagfolkene mener forskjellige virkemidler er for å redusere biltrafikken. Unntaket er virkemidlene å bedre kollektivtilbudet og å styre arealbruken, som et stort flertall av politikerne mener er effektive virkemidler. Også her ser vi tydelige politiske skiller, både ved at venstresiden har større tro på at de fleste virkemidlene er effektive for å redusere biltrafikken, og ved at høyresiden har svært liten tro på restriktive virkemidler.

Når vi spør hva som er konsekvensene av å *ikke bygge* ny veikapasitet, svarer politikerne fra venstresiden at selv om dette til en viss grad bidrar til kø og kaos, vil folk i stor grad tilpasse seg situasjonen ved å gå over til andre transportmidler, velge andre reisemål eller andre reisetidspunkt. Politikerne fra høyresiden har langt større tro på at resultatet blir kø og kaos. Fagfolkens svar på spørsmålet om konsekvensene av å ikke bygge ut veikapasiteten varierer. Man kan likevel se en tendens til at fagfolkene har mer tro på at folk tilpasser seg situasjonen ved å endre reisevaner, enn at de fortsetter å kjøre bil samme hvor lange køene blir.

Når politikerne får spørsmålet om man bør prioritere øking av veikapasiteten eller forbedring av kollektivtilbudet er venstresiden klar: kollektivtilbudet må prioriteres! Høyresiden er delt mellom å prioritere veibygging og å gjøre begge deler parallelt. De er i svært liten grad villige til å prioritere kollektivtrafikken foran veibygging.

Vi mener at dette viser at uenighet og usikkerhet rundt virkemidlenes virkningsmåte og effektivitet kan være en forklaring på at transportreduserende virkemidler ikke iverksettes, og at det lages og vedtas planer som gir vekst i biltrafikken.

Kunnskaper, holdninger og teoriforståelser blant ulike grupper

Innledningsvis trakk vi opp hovedlinjene for to forskjellige teoretiske forståelser av hvordan areal- og transportsystemet fungerer. I *Teori 1* mener man at biltrafikkmengdene er relativt uavhengig av kvaliteten på de forskjellige transportmidlene (veikapasitet, kollektivtilbud, forholdene for gang- og sykkeltrafikken) som finnes, at konkurranseflatene mellom bil- og kollektivtrafikk er små og at arealutviklingen og utviklingen i biltrafikkmengder ikke påvirker hverandre gjensidig i vesentlig grad. I *Teori 2* mener man at biltrafikkmengden er dynamisk og påvirkelig, at den varierer vesentlig i forhold til transporttilbudet (veikapasitet, kollektivtilbud, forholdene for gang- og sykkeltrafikken) og at det finnes sterke og gjensidige sammenhenger mellom utvikling av arealbruk og biltrafikkmengder.

Svarene i spørreundersøkelsen gir oss relativt klare indikasjoner på hvor respondentene befinner seg i forhold til de forskjellige teoriforståelsene, og kan bidra til å forklare hvorfor man fortsetter å lage og vedta planer som gir vekst i biltrafikken. I denne analysen har vi delt respondentene i tre grupper; venstresiden i politikken (SV og A), høyresiden i politikken (F og H)³ og fagfolk. Vi delte politikerne i to grupper fordi vi så at disse to gruppene svarte til dels svært forskjellig på en rekke sentrale spørsmål.

Som beskrevet tidligere gir venstresiden i politikken klart uttrykk for at miljømålsettingene er viktigere enn å bedre fremkommeligheten for biltrafikken, mens høyresiden har motsatt standpunkt. Fagfolkene er langt mer opptatt av å redusere miljøbelastningene enn å bedre fremkommeligheten for biltrafikken, og det ser ut til at de er mer opptatt av lokale enn av globale miljømål. Alle grupper mener at forbedring av kollektivtilbudet er den viktigste målsettingen i areal- og transportpolitikken.

Hvorvidt man mener at biltrafikkmengdene påvirkes av tiltak på areal- og transportsiden er et viktig skille mellom de to teoriforståelsene. I undersøkelsen gir høyresiden i langt mindre grad enn venstresiden uttrykk for at de tror at biltrafikkmengdene kan påvirkes. Fagfolkene er noe splittet i dette spørsmålet, men et flertall mener at biltrafikken kan reduseres.

Disse forskjellene finner vi også igjen når vi ser på hvor effektive respondentgruppene mener at de forskjellige virkemidler er, for å redusere biltrafikken og for å bedre fremkommeligheten på veinettet. Vi fant at venstresiden i politikken mener at forbedring av kollektivtilbudet, styring av arealbruken og fiskale og fysiske restriksjoner på biltrafikken bidrar til å redusere biltrafikken. De mener at restriksjoner på biltrafikken også bidrar til å bedre fremkommeligheten på veinettet, men ikke at økt kapasitet på veinettet gir en slik effekt. Venstresiden mener altså at biltrafikkmengdene påvirkes av tiltak på transportsiden og på arealsiden.

Høyresiden i politikken svarer så godt som motsatt av venstresiden. Verken bedret kollektivtilbud, styring av arealbruken eller fysiske og fiskale restriksjoner på biltrafikken er effektive virkemidler for å redusere personbiltrafikken. Utviding av veikapasiteten bidrar i stor grad til å forbedre fremkommeligheten på veinettet, mens verken fysiske eller fiskale restriksjoner på biltrafikken har slik effekt. Høyresiden mener altså at veibygging er det eneste virkemiddelet som er effektivt.

³ Fra de mindre partiene har vi totalt sett så få svar at vi ikke kan gjøre analyser brutt ned på partinivå for disse.

Fagfolkene mener at forbedring av kollektivtilbudet, styring av arealutviklingen og parkeringsrestriksjoner bidrar til å redusere biltrafikkmengdene, men at fysiske og fiskale restriksjoner på biltrafikken ikke gjør dette i vesentlig grad. De mener at verken utvidet veikapasitet eller begrensninger i veikapasiteten gir bedre fremkommelighet for biltrafikken, men at fysiske og fiskale parkeringsrestriksjoner og fiskale restriksjoner på bilkjøring bidrar til bedret fremkommelighet. Fagfolkene mener altså at biltrafikkmengdene er påvirkelige, men de er ikke så positive til effekten av fysiske eller fiskale restriksjoner brukt som virkemiddel for å redusere biltrafikken.

Vi kan få et innblikk i hvordan de forskjellige gruppene oppfatter årsak-virkningssammenhengene ved å spørre hva de mener vil skje dersom man ikke bygger ny veikapasitet, og hva som vil skje dersom man gjør det. Venstresiden oppgir at de ikke tror at kø og kaos vil bli fremtredende om man ikke bygger ut veikapasiteten, men heller at folk vil gå over til andre transportmidler. Venstresiden mener at det er lite nyttig å utvide veikapasiteten, den vil snart fylles opp av ny biltrafikk, og køene blir like lange som før. Venstresiden signaliserer igjen at de oppfatter biltrafikkmengdene som dynamiske, og at de påvirkes av det transporttilbudet som tilbys. Venstresiden mener selvfølgelig at kollektivtrafikken må prioriteres foran veibyging.

Høyresiden svarer motsatt. Dersom veikapasiteten ikke bygges ut blir det kø og kaos, og folk vil ikke gå over til andre transportmidler. Økt veikapasitet er nyttig ved at det fjerner eller reduserer forsinkelser på veinettet og at trafikken på det lokale veinettet reduseres. Høyresiden bekrefter her sin holdning til biltrafikkmengdene som statiske i forhold til det transportsystemet som tilbys. De som kjører bil fortsetter med det uansett hvor lange køene blir, og de som kjører kollektivt fortsetter med det uansett hvilke endringer som skjer med fremkommelighet på veinettet. Høyresiden er klare på at kollektivtrafikken ikke kan prioriteres foran veibyging.

Fagfolkene ser ut til å være noe splittet på dette punktet. Som gruppe svarer de at om veikapasiteten ikke utvides, får man verken kø og kaos eller overgang til andre transportmidler. De mener likevel at sjansen for at folk tilpasser seg situasjonen på forskjellig vis, er mer fremtredende enn kø og kaos. I spørsmålet om hvorvidt økt kapasitet er nyttig, er gruppen delt på midten. 50 % svarer at ny veikapasitet ikke er nyttig fordi kapasiteten fylles opp med ny biltrafikk, mens 50 % har oppgitt at de mener at ny veikapasitet er nyttig på forskjellige måter.

Basert på denne gjennomgangen kan man si at høyresiden i politikken har en forståelse av årsak-virkningssammenhenger i areal- og transportutviklingen som beskrevet under Teori 1, mens venstresidens oppfatning er i henhold til Teori 2. Fagfolkene heller mest mot Teori 2, men det ser ut til at det finnes en viss splittelse i hvordan fagfolkene oppfatter årsak-virkningssammenhengene i areal- og transportutviklingen.

Diskusjonen er forsøkt oppsummert i tabellen under. Det er satt opp en rekke påstander, som er omformuleringer av spørsmål i undersøkelsen. Dersom 0-20 % har sagt seg enig i stor eller meget stor grad, står det Nei! i tabellen. Når 21 – 44 % er enig står det Nei, og når 45 – 49 % er enig har vi satt Nei?. På samme måte står det Ja? Når 51 – 55 % har sagt seg enig, Ja når 56 – 80 % har sagt seg enig og Ja! Når 81 % eller flere har sagt seg enig. Når 50 % har sagt seg enig har vi satt Delt.

Tabell .1 *Analysetablell for vurdering av hvilke teorier gruppene holdninger i størst grad samsvarer med.*

Problemstilling	Venstresiden	Høyresiden	Fagfolk
Kan biltrafikken reduseres?	Ja!	Nei	Ja
De følgende målsettingene er meget eller svært viktige:			
- Reduksjon av biltrafikk	Ja	Nei	Ja?
- Bedret fremkommelighet for biltrafikken	Nei	Ja!	Nei!
- Forbedring av kollektivtilbudet	Ja!	Ja!	Ja!
De følgende virkemidlene er meget eller svært effektive for å redusere biltrafikken:			
- Bedret kollektivtilbud	Ja!	Nei?	Ja
- Styring av arealbruken	Ja!	Nei	Ja
- Begrensning av veikapasitet og parkering	Ja?	Nei	-
- Dyrere å kjøre og parkere	Ja	Nei	-
- Dyrere eller vanskeligere å parkere	-	-	Ja
- Dyrere å kjøre bil	-	-	Nei?
- Begrensinger i veikapasiteten	-	-	Nei
De følgende virkemidlene er meget eller svært effektive for å bedre fremkommeligheten:			
- Utviding av veikapasiteten	Nei!	Ja!	Nei
- Begrensninger på veikapasitet og parkering	Ja?	Nei!	-
- Dyrere å kjøre og parkere	Ja?	Nei!	-
- Dyrere eller vanskeligere å parkere	-	-	Ja
- Dyrere å kjøre bil	-	-	Ja?
- Begrensinger i veikapasiteten	-	-	Nei!
Konsekvenser av å ikke bygge vei vil i stor eller meget stor grad være:			
- Kjø og kaos	Nei	Ja	Nei
- Endrede transportvaner	Ja?	Nei!	Nei
Økt veikapasitet gir liten nytte	Ja!	Nei!	Delt (50/50)
Kollektivtrafikk bør prioriteres før veibygging	Ja!	Nei!	-
Vurdering	T 2	T 1	T 2?

Vårt spørsmål er hvorfor det lages og vedtas planer som gir vekst i biltrafikken på tross av uttalte målsettinger om redusert biltrafikk. Resultatene av analysen over gir en forklaring på dette. Det finnes

store forskjeller i hvordan forskjellige deler av det politiske miljøet forstår viktige sammenhenger og årsak-virkningsforhold i areal- og transportpolitikken. Dette gjør det vanskelig å bli enige om og å følge opp helhetlige og langsiktige strategier for areal- og transportutviklingen som kan bidra til at både transportmengdene og fremkommelighetsproblemene på veinettet reduseres. I samme retning trekker det faktum at fagmiljøet også ser ut til å være relativt splittet i forståelsen av viktige sammenhenger.

Konklusjon

Hvorfor fortsetter man å lage og vedta planer som gir vekst i biltrafikken, på tross av uttalte målsettinger om å redusere biltrafikken, og på tross av relativt omforent kunnskap om hvordan dette kan gjøres? Svaret på dette spørsmålet er fortsatt noe uklart.

Men denne undersøkelsen har i hvert fall vist at klare mål- og verdikonflikter blant politikerne er en forklaring på hvorfor en transportreducerende areal- og transportpolitikk ikke blir gjennomført. Det er stor uenighet om hvorvidt reduksjon av biltrafikken er en viktig målsetting, og om biltrafikken faktisk *kan* reduseres. Det er også store forskjeller på høyre- og venstresidens oppfatninger om hvordan areal- og transportutviklingen henger sammen og hvilke årsak-virkningsforhold som faktisk gjelder. Dette resulterer i at det ikke er enighet om hvilke virkemidler som eventuelt kan være effektive for å oppnå reduksjon i biltrafikken.

Fagfolkene oppgir å være langt mer opptatt av å redusere biltrafikken enn å bedre fremkommeligheten for biltrafikken, men ser ut til å være mer opptatt av lokale miljøgevinster enn av de globale. Dette kan medføre at tiltak som gir lokale miljøeffekter, men som samtidig bidrar til vekst i biltrafikken, får støtte i fagmiljøene. Også blant fagfolkene er det mange som fortsatt holder seg til en forståelse av årsak-virkningssammenhenger som ikke i særlig grad tar inn over seg hvordan biltrafikkmengdene varierer med endring i arealbruken og ikke minst med endringer i transportsystemet både på vei- og kollektivsiden.

Rapporten som omhandler hele spørreundersøkelsen legges i nær fremtid ut på NIBRs hjemmeside <http://www.nibr.no/content/view/full/75>. Der finnes også tidligere notater publisert i forbindelse med dette prosjektet (Tennøy 2004 a og b).

Referanser

- Cairns, Sally, Stephen Atkins and Phil Goodwin (2002): Disappearing traffic? The story so far. In *Municipal Engineer* 151, March 2002 issue 1, pages 13-22.
- Downs A. (1962): The law of peak-hour expressway congestion. *Traffic Quarterly*, 16. Reprinted in Downs A. *Urban problems and prospects*. Markham: Chicago (1968).
- Flyvbjerg, Bent (1992): Rationalitet og magt. *Det konkrete videnskap*. Bind 1 og 2.
- Mackett, Roger L (1998): Role of travel demand models in appraisal and policy-making. I *Impact Assessment and Project Appraisal*, volume 16, number 2, june 1998
- Miljøverndepartementet (2002): St. meld. Nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*
- Mogridge, Martin J. H. (1996): Will increased urban road capacity reduce congestion? A review of theories, disputes and available evidence. NIBR Working paper 1996:117
- Newman, Peter and Jeffrey Kenworthy (1989): *Cities and Automobile Dependence*. An International Sourcebook
- Næss, Petter (1996): *Urban Form and Energy Use for Transport. A Nordic Experience*. NIBRs særtrykk/reprint 1/1996 av Dr. ing. Thesis 1995:20 The Norwegian Institute of Technology, Trondheim
- Næss, Petter og Synnøve Lyssand Sandberg (1998): Choosing the fastest mood? Travel time and modal choice in two transport corridors of Oslo. NIBR Report 1998:15
- Owens, Susan (1986): *Energy, Planning and Urban Form*
- Owens, Susan (1995): From "predict and provide" to "predict and prevent"? Pricing and planning in transport policy. I *Transport Policy* Vol. 2, No. 1, pp 43-49, 1995
- SACTRA (1994): *Trunk Roads and the generation of traffic*
- Samferdselsdepartementet (2002): Stortingsmelding nr 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*
- Samferdselsdepartementet (2004): Stortingsmelding nr 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015*
- Strømmen, Kathrine (2001): Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egenskaper. NTNU Trondheim, Doktoringeniøravhandling 2001:14. Institutt for by- og regionplanlegging.
- Tennøy, Aud (2003 a): Prediksjoner og usikkerhet i trafikkfaglige rapporter i KU. NIBR-rapport 2003:13
- Tennøy, Aud (2003 b): Bidrar bruk av transportanalyser i byplanleggingen til vekst i biltrafikken? Paper og innlegg på Trafikdage på Aalborg Universitet 25. – 26. august 2003.
<http://www.trafikdage.dk/papers/soeg/bib.asp?PaperID=913>
- Tennøy, Aud (2004a): Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken? Forstudie av lokal by- og transportplanlegging, i lys av målsettinger om redusert personbiltrafikk. NIBR-notat 2004:120.
<http://www.nibr.no/content/view/full/704>
- Tennøy, Aud (2004b): Transportanalyser i planleggingen – til hinder for bærekraftig byutvikling? Forprosjekt. NIBR-notat 2004:121. <http://www.nibr.no/content/view/full/704>
- Tombre, Egil (1997): Public response to changes in the Oslo –Akershus transport infrastructure 1978 – 1997. Historical data in view of the theory proposed by Downs and Thomson. NIBR Working paper 1997:110