



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn (LANDSAM)

Lange linjer i byutvikling: en analyse av utviklingsprogrammer 1982-2000 og deres påvirkning på moderne planlegging

Long lines in urban development: an analysis of development programs 1982-2000 and their impact on modern planning

Anders Berg Ildstad

By- og regionplanlegging (BYREG)

Sammendrag

I dagens planlegging er det slik at kollektivtrafikk som skal være styrende for utbygging, i tillegg til at fortetting rundt knutepunkt er sentralt. Slik har det ikke alltid vært, og veien dit har vært lang. Ved å se på en rekke utviklingsprogrammer i regi av Miljøverndepartementet mellom 1980-tallet til 2000-tallet, kan man se hvordan og hvorfor dagens planleggingstankegang oppsto.

Fra bilens inntog i Norge på begynnelsen av 1900-tallet, økte bilbruken i norske byer betraktelig. Etter bilslippet i 1960, skjøt veksten ytterligere fart. Da Brundtlandkommisjonen ble lagt frem kom diskursen om bærekraft opp i lyset, og endret mye av måten man tenkte på. Fra et utspring i alle problemene bilen skapte og fra Brundtlandkommisjonenn ble det satt i gang to linjer med utviklingsprogrammer, hvor neste program bygget på det forrige. Disse to linjene møttes til slutt i Miljøbyprogrammet (1993-2000) hvor en modell for den miljøvennlige byen ble laget.

I denne oppgaven sees det videre på arven fra modellen som kan finnes i nylige planer, flere tiår etter. Dermed kan man se at dagens planer bygger på premisser godt over 40 år gamle.

I oppgaven analyserer dataen gjennom synet til historisk institusjonalisme og en variant av ASID modellen. Her analyseres forholdet mellom handlingsrom, bystruktur, institusjoner og diskurs.

Innholdsfortegnelse

Innhold

Sammendrag	1
Innholdsfortegnelse	2
Ordliste med forkortelser	5
Kapittel 1 Intro.....	6
Tema og problemstilling.....	6
FS: Hvordan har man i Norge prøvd å omstille seg fra noe samfunnet er grunnleggende avhengig av, nemlig privatbilen, og hvilke tilnærminger i form av idealer og virkemidler har dette gitt oss innenfor byplanlegging?.....	7
P1: Hvordan ble byene avhengige av privatbilen?	7
P2: Hvilke konflikter oppsto under de første framstøtene mot privatbilen?	7
P3: Hvordan så man for seg en by uten avhengighet til privatbil?	7
P4: Hvordan preger tilnærmingene fra nærmiljøtankegangen de modellene vi i dag bruker for å gjennomføre det grønne skiftet?	8
Metode	8
Teoretisk Betrakningsperspektiv.....	9
Validitet og Reliabilitet	9
Slutningsmetode.....	9
Oppgavens oppbygning.....	10
Kapittel 2 Teori	10
Historisk Institusjonalisme	10
Stiavhengighet.....	11
Feedback effekt	11
Institusjonell endring.....	12
ASID	13
Kapittel 3 Hvordan planlegging gjorde oss avhengige av bil.....	15
Bilens inntog.....	15
Bilens oppfinnelse	15
Bilen til Norge	16
Bilens Interesseorganisasjoner.....	17
Bilen presser på	18
Hvilke problemer løste bilen?	18
Salgsrestriksjonene.....	18
Vegen mot fritt salg	19
Bilslippet 1960.....	20

Institusjoner til bil og vei får større A Institusjonelle rammer blir til	20
Strukturelle utfordringer - trafikk og byspredning	22
Pendeleffekt	24
Oljekrisen – Et midlertidig opphold.....	24
Bilismen slår tilbake.....	25
Kapittel 4 Reaksjon: framstøt mot bilen	26
Si noe om to utviklingslinjer fra kapitel 5.....	26
Bærekraftbegrepet.....	26
SUM	27
TP10.....	28
Utviklingen bak TP10-planarbeidet:	28
Forventningene til TP10-planarbeidet:	29
Løsningen på bilen som kapasitetsproblem vs. miljøproblem.....	29
Etter TP10.....	29
Sykkelby.....	31
Målene Sykkelby.....	31
Finansiering	31
Etter Sykkelby	32
ATP-forsøk i 6 byområder.....	32
St.meld. nr.31 (1992-93)	32
RPR for samordnet ATP	33
Hensikt ATP6.....	33
Kapittel 5 Modell, metodikk, design: Miljø	34
SNU.....	34
Nærmiljøarbeidet- Forsøk i nærmiljø.....	34
TON.....	35
Svar på problemene i byene.....	36
Finansiering	36
Miljøby.....	36
Miljøby blir til	36
Skalaen til Miljøby	37
Problemene som skulle løses	37
Ny bystruktur.....	38
Etter miljøby	40
Kapittel 6 Hvordan modellen har blitt brukt videre	41
Neste steg etter miljøby	41

St. meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder	41
Pilotarbeid for miljøvennlige byer	42
Ny plan og bygningslov.....	43
Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	43
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging	45
Ikke realiserbart allikevel?.....	46
Klimaforliket	46
Regionale areal- og transportplaner	46
Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–23	46
Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus	48
Kapittel 7 Drøfting	50
P4 Hvordan preger tilnærmingen fra nærmiljøtankegangen de modellene vi i dag bruker for å gjennomføre det grønne skifte?.....	50
P3: Hvordan så man for seg en by uten avhengighet til privatbil	51
P2: Hvilke konflikter oppsto under de første framstøtene mot privatbilen?	52
P1: Hvordan ble byene avhengige av privatbilen?	53
FS: Hvordan har man i Norge prøvd å omstille seg fra noe samfunnet er grunnleggende avhengig av, nemlig privatbilen, og hvilke tilnærminger i form av idealer og virkemidler har dette gitt oss innenfor byplanlegging?.....	53
Kapittel 8 Oppsummering	54
Referanser	54

Ordliste med forkortelser

ATP:	Areal- og transportplanlegging
ATP6:	Areal- og transportplanlegging i 6 byområder
Buskerudplanen:	Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–23
FN17:	FNs 17 bærekraftsmål
HI:	Historisk Institusjonalisme
KNA:	Kongelig Norsk Automobilforbund
MD:	Miljøverndepartementet
NAF:	Norges Automobilforbund
NMK:	Norsk Motorklubb
NVP:	Norsk vegplan
NVVP:	Norsk veg- og vegtrafikkplan
Pbl:	Plan og Bygningsloven
Pilot:	Pilot for miljøvennlige byer
RPOA:	Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus
RPR:	Rikspolitiske retningslinjer
SD:	Samferdselsdepartementet
SNU:	Statens Nærmiljøutvalg
SPBATP:	Statlige planretningslinjer for samordnet bolig areal og transportplanlegging
SUM:	Samferdsel-utvikling-miljø
TP10:	Transportplanlegging i de ti største byområdene
VD:	Vegdirektoratet

Kapittel 1 Intro

Tema og problemstilling

Dagens bypolitikk ser på bilen som et problem som må vekk fra byene, og spesielt bykjernen. Bilen skaper mange problemer i form av trafikk og trafiksikkerhet, støy og forurensing av luften, noe som påvirker både mennesker og naturmiljøet. I tillegg tar vei og parkering opp store arealer i byene. På en annen side er bilen et praktisk redskap innen mobilitet som mange er avhengige av i hverdagen. Denne motsetningen har gjort bilavhengighet til en av byplanleggingens største utfordringer. Utfordringen møtes i dag med en standardløsning, som går ut på å fortette tilbud og boliger rundt kollektivknutepunkt og utvikle infrastrukturen for kollektivtransport og gang- og sykkeltrafikk.

Gjennom tiden har bilen både løst et behov og vært et problem, men problemet har endret seg. Etter at rasjoneringen av bil ble opphevet i 1960, eksploderte antallet personbiler i Norge og bilen ble sett på som løsningen for areal- og transportproblemene i byene av mange. Samtidig hadde bilen også blitt et problem i byene, først og fremst knyttet til forurensing, veikapasitet og trafiksikkerhet. Tilnærmingen til dette problemet var lenge å tilrettelegge bedre for biltrafikken, og finne måter å balansere framkommelighet for bil med nærmiljø. Først 20-30 år senere begynte imidlertid en lang kamp mot selve bilen, og det er denne problemstillingen vi her skal se nærmere på.

Brundtlandkommisjonen av 1987 var en viktig drivkraft for dette arbeidet. Ytterligere 20 år senere, tidlig på 2000-tallet, ser man at holdningene til bilen er snudd, men avhengigheten er fortsatt like sterk. I dag er bilen fremdeles en viktig del av folks hverdag. Er bilen kommet for å bli? Mange tenker nok dette. Vi ser imidlertid òg en tro på det motsatte, og en politisk vilje til å omstille samfunnet fra avhengigheten til bil, uttrykt blant annet gjennom nullvekstmålet fra klimaforliket (bilen må ta sitt ansvar for klimagassutslipp og veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange).

Denne oppgaven ser på hvordan byen og bilen over tid utviklet et avhengighetsforhold til hverandre, og hvordan de første framstøtene mot å bryte denne avhengigheten, slik man gjorde det i Norge, har dannet grunnlaget for noen av samtidens mest konsoliderte byidealer. Undersøkelsen danner et grunnlag for å ta i betraktning holdningen til bil i dagens byplanlegging, samt realismen i de modellene og metodene som har etablert seg.

Den lange prosessen som etterfulgte arbeidet fra 1980-tallet resulterte i Miljøbyprogrammet som fremstiller en modell for en miljøvennlig by. Vi ser mye av de samme målene fra Miljøby i dagens planer, men er det større mulighet for å lykkes i dag? Kampen mot bilen har pågått lenge. Allerede på starten av 1980-tallet (Sørensen, 2011) pågikk statlige forsøk på å sanere bygatene, mye ledet av Miljøverndepartementet (heretter MD). Hva som skjedde i perioden fra 1980- til 2000-tallet innen planleggingen rundt bil er relativt kjent, men det mangler en strukturert oversikt over hvordan dagens byplanlegging bygger på endringene fra den tiden. Bilens strukturerende virkning på byen, samt mulighetene og problemene den medførte, kan da ses i sammenheng med løsningene MD og andre kom med den gangen.

Spørsmålet om hvorvidt en kan lykkes med miljømålene i dag retter seg mot et konkret og omfattende problem som preger dagens byplanlegging, nemlig det grønne skiftet (Klima- og miljødirektoratet, 2021). Gjennomføringen av slike omstillinger er svært krevende, ikke minst fordi den griper inn i, nettopp, dype avhengighetsforhold i samfunnet og byrommet.

Kampen med å omstille seg fra privatbilen har pågått lenge og pågår ennå.

Det er ikke bare ett problem bilen har vært med å konfigurere, men et stort mangfold av problemstillingen (som er avhengige av bosetningsstruktur og geografisk beliggenhet).

For å kaste lys over dagens tilnærminger til den store omstillingsoppgaven det vil være å gjøre seg mindre avhengig av bil, over rekkevidden av modellene vi anvender i dag, stiller jeg spørsmålet:

FS: Hvordan har man i Norge prøvd å omstille seg fra noe samfunnet er grunnleggende avhengig av, nemlig privatbilen, og hvilke tilnærminger i form av idealer og virkemidler har dette gitt oss innenfor byplanlegging?

For å belyse dette vil jeg gå historisk til verks og først etablere en oversikt over hvordan byer først utviklet sin avhengighet til bilen. Avhengigheter kan ligge på flere plan. Mest intuitivt handler dette om å forstå hvordan byens struktur ble formet under forutsetning av at privatbilen ble allment tilgjengelig, altså massebilismen. Gjennom en bilbasert bystruktur fulgte også andre former for «bilavhengighet» styrt av oppfatninger, vaner, verdier og kultur. Ettersom vi snakker om byplanlegging, som blant annet må forstås som et styringsystem, har spørsmålet òg en institusjonell og organisatorisk dimensjon. Denne dimensjonen åpner en hel virkelighet av helt andre typer avhengigheter enn de man ser for seg når man snakker om et transportmiddel og byens struktur. For å kartlegge disse delene av spørsmålet vil jeg først ta tak i en av flere underproblemstillinger, og stille spørsmålet:

P1: Hvordan ble byene avhengige av privatbilen?

For å forstå hva konfliktene mellom byen og bilen har bestått av, trengs en klarere og dypere oppfatning av hvordan byene opprinnelig ble avhengige av bilen. Hvordan bilen som transportmiddel fikk en så fremtredende rolle i folks daglige liv, og ikke minst innen byplanleggingen, er også essensielt for forståelsen av hvordan konfliktene oppsto og hvorfor det er så krevende å ta tak i dem. Mye skjedde i norsk byplanlegging som konsekvens av bilen, men det er spesifikke grunner til at man sluttet å se på videre tilrettelegging som en løsning. Nærmiljøbevegelsen representerer et skifte og kaster lys over hvordan vi i dag forholder oss til privatbilen i norsk bypolitikk og byplanlegging. Det neste spørsmålet jeg stiller er derfor:

P2: Hvilke konflikter oppsto under de første framstøtene mot privatbilen?

For å forstå hvordan man tidligere prøvde å omstille seg, er det naturlig å også se på hvorfor. Her der det dermed viktig å se på hvilke problemer man så med bilen i tidsrommet 1987-1994 og hvorfor de problemene oppsto, samt hvorfor dette var problemer som måtte løses. Videre må man undersøke hvilke løsninger man fant for de ulike problemene og hvilke prosjekter/tiltak man kom med for å løse dem. Her må man se på hvorfor disse løsningene ble sett på som gode og hvilke faktorer som gjorde dem vanskeligere eller lettere å gjennomføre. Gjennom dette ser vi hvilke strukturer og ideer som sakte vokste frem i den nasjonale byplanleggingen. Utformingen av disse ideene tar oss videre til neste problemstilling:

P3: Hvordan så man for seg en by uten avhengighet til privatbil?

Basert på de tidligere ideene om å løse problemene fra bilen, og utviklingslinjene som følger ut av dem, dannes en modell for den miljøvennlige byen. Denne byutviklingsmodellen blir viktig å ta for seg for å forstå hvordan man så for seg byen uten privatbilen. Her må man altså ta for seg innholdet i

denne modellen, som har samlet flere tiår med utvikling sammen. Et naturlig neste steg vil være å se hvordan modellen har gjort seg gjeldene fremover mot samtiden, noe som leder inn i nese spørsmål:

P4: Hvordan preger tilnærmingene fra nærmiljøtankegangen de modellene vi i dag bruker for å gjennomføre det grønne skiftet?

For å svare på dette blir man nødt til å se på hvordan modellen som ble fremstilt fikk en fremtredende rolle i videre politikk og planlegging. Det må derav sees på hvordan utviklingslinjen har fortsatt opp mot nyere dato, og om denne utviklingen er å finne i de nyere planene. For å kunne gjøre det er man nødt til å gjennomgå nyere planer og derav se på likheten av løsninger, altså om man kan gjenkjenne trekkene fra modellen for en miljøvennlig by.

Metode

For å kunne svare på problemstillingene vil jeg trenge en rekke forskjellig empirisk materiale. Denne empirien er mangfoldig og varierer fra problemstilling til problemstilling. For P1 er jeg nødt til å studere historiske data og fortellinger rundt hvordan bilen kom til Norge, samt hvordan bilens ankomst påvirket norske byer og byplanlegging. P2 og P3 trenger empiri som omhandler de prosjektene som ble gjennomført. Dette innebærer hva slags prosjekter, hva de innebærer, hvordan de henger sammen, og hvilke problemer de så på, samt løsningene på problemene de så. For å svare på P4 trengs en tilsvarende innsikt som fra P2 og P3, men denne gangen om mer moderne planer.

Denne oppgaven tar i bruk tre ulike metoder for innhenting av data: dokumentanalyse, litteraturstudie og intervju. Alle disse metodene regnes som kvalitative metoder.

P1 bruker i hovedsak en litteraturstudie av et mangfold av ulike kilder som skildrer bilens inntog i Norge. Litteraturstudien omfatter eksisterende litteratur rundt temaene som blir tatt opp. Disse kildene rangerer fra litteratur som har et historiefortellende preg over seg og er skrevet i nyere dato, til samtidsdokumenter. Den nyere litteraturen er for det meste sekundærkilder.

Samtidsdokumentene forteller om hvordan forfatterne opplevde tiden i samtiden, altså som primærkilder.

P2 og P3 baserer seg i stor grad på data som er å finne i et arkiv jeg har fått tilgang til. Dette arkivet er en ansamling av MDs arbeid og utviklingsprosjekter fra tidlig 80-tall og helt til første tiår i 2000-tallet. Arkivet er samlet sammen av Kjell Spigseth. Han har vært med å utarbeide prosjektene fra MD som er med i denne oppgaven. Det er gjennom Kjell Spigseth jeg har fått tilgang til arkivet. Arkivet har -under oppgavens utarbeidelse- befunnet seg på lokaler i Arkitekthøyskolen i Oslo (AHO). Dokumentanalysen av arkivet baserer seg hovedsakelig på bestående av saksdokumenter, hovedrapporter, sluttrapporter, konferanser, div. korrespondanser (eg. mellom MD-kommune, eller MD-SD), hefter, forarbeider, m.m. Under utarbeidelsen av denne oppgaven foregikk det er sorteringsarbeid av alt arkivmaterialet, noe som påvirket rekkefølgen dataen ble tilgjengelig for gjennomgang av meg, ettersom jeg kun gjennomgikk ferdigsortert materiale. Selve rekkefølgen på gjennomgåelsen av materialet har ikke har noen effekt på selvet innholdet eller uthenting av data, og dette anses dermed ikke som et problem. Disse dokumentene danner grunnlaget for kapittel 4 og 5. I tillegg til dokumenter fra arkivet sees det også på andre dokumenter som hovedsakelig brukes i kapittel 5 og 6. Dette innebærer f.eks. rapporter, plandokumenter og stortingsmeldinger. Alle dokumentene i dokumentanalysene er skriftlige dokumenter. Dokumentene fra arkivet telles som primærkilder.

Deler av P4 går på arven etter modellen for miljøvennlig by og er også dekt av arkivet som P2 og P3 bruker. For å kunne se hvordan tilnærmingene fra nærmiljøtankegangen har blitt brukt videre må resterende del av P4 anvende en dokumentanalyse av plandokumenter av nyere dato.

I tillegg til dokumentanalyse og litteraturstudie er det som nevnt også et intervju gjennomført. Intervjuet er et ustrukturert intervju med Kjell Spigseth. Han ble valgt som informant grunnet at han har vært med på samtlige av de prosessene som blir omtalt i kapittel 4 og 5. Hovedhensikten bak intervjuet var å bekrefte de sammenhengende som blir trukket ut av empirien. Intervjuet ble utført i ett av rommene som tilhører arkivet.

Teoretisk Betraktningsspektiv

Betraktningsspektivet i denne oppgaven bygger på teorien rundt historisk institusjonalisme (heretter HI). Hovedsakelig skal det brukes en strategisk-institusjonell tilnærming som heter ASID. Både HI og ASID vil bli nærmere forklart i teorikapitlet. ASID som en strategisk-institusjonell tilnærming bygger på HI og vil hjelpe å forklare hvordan handlingsrom og handling spiller inn i institusjonaliseringsprosessen, og hvordan det samhandler med diskursive endringer, så vel som romlig-strukturelle endringer i byen. ASID-modellen danner et teoretisk grunnlag som kan brukes for å betrakte endringsprosessene som foregår gjennom de historisk-institusjonelle prosessene som blir observert.

Validitet og Reliabilitet

Mangel på reliabilitet er ikke noe stort problem for denne oppgaven da datagrunnlaget for empirien hovedsakelig er primærkilder. Som tidligere nevnt består datagrunnlaget av et intervju med Kjell Spigseth og hans oppfatning av prosessene fortalt i dag, samt skriftlige dokumenter. Dette er både dokumenter Kjell Spigseth har vært med å utarbeide og andre dokumenter fra statlig hold. Dersom det er avvik mellom dataen jeg får ut av intervjuet og det jeg finner i dokumenter, vil jeg ta utgangspunkt i dokumentenes fremstilling. Deler av grunnlaget for kapittel 3 er sekundærkilder, men da oppgavens hovedfokus er å analysere utviklingsarbeidet vil ikke dette skape noe problem for slutningene som blir trukket. Kapittel 3 setter nemlig kun bakgrunnen for de lange utviklingslinjene som skjedde.

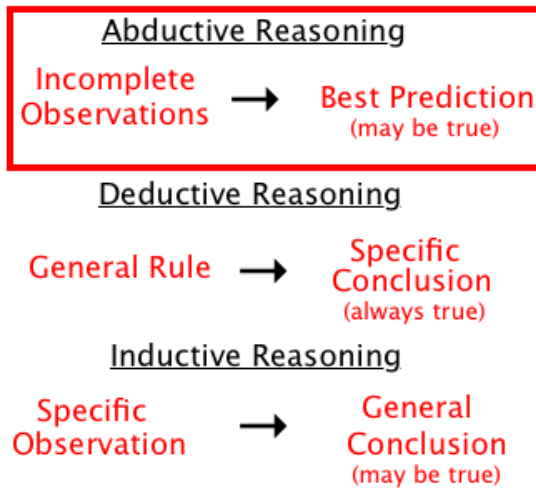
Validiteten til slutningene mine baseres på bruken av ASID som en felles analyseramme for empirien. Ved å analysere empirien inn i de ulike ASID-kategoriene, valideres slutningene ved å se på samspeillet mellom kategoriene. En utfordring med dette er hvorvidt empiri kategoriseres riktig i ASID. For eksempel kan empiri havne i feil kategori, viktig empiri kan bli utelatt fra en kategori eller uviktig empiri kan bli tatt med. Videre kan det også være problemer knyttet til slutninger rundt årsakssammenhenger og kronologien til hendelser. Jeg ser dog ikke på disse problemene som noe av større betydning da det er viktigere å få med seg den bredere samfunnsprosessen som foregår innenfor oppgavens tidsperspektiv.

Det tas forbehold om at mye av dataen innsamlet er sett fra MDs standpunkt eller er eksterne (eg. TØI/NIBR) aktører som har analysert prosessene i oppdrag av MD. Intervjuobjekt Kjell Spigseth har også personlig jobbet med prosjektene jeg ser på. Dermed er det en mulighet at oppgaven kan bli noe påvirket av å havne i favør for MDs synspunkt på det historiske hendelsesforløpet som utspilte seg under prosjektprosessene, i den grad det er mulig. Til forskjell her kunne man sett på flere dokumenter fra SD eller VD sin side av programmene. Jeg mener allikevel at dette ikke byr på noe stort problem, da det er som nevnt den overordnede samfunnsprosessen som skal observeres.

Slutningsmetode

I denne oppgaven tar jeg i bruk en abduktiv tilnærming for å trekke slutningene mine. I en abduktiv tilnærming starter forskningsprosessen med «overraskende fakta» eller «gåter», og

forskningsprosessen er viet å forklare dem (Bryman & Bel, 2015:27). I likhet med deduktiv og induktiv metode brukes abduksjon til å gjøre logiske slutninger og konstruere teorier. Disse «overraskende fakta» eller «gåtene» kan dukke opp når man møter et empirisk fenomen som ikke kan forklares av det eksisterende spekteret av teorier. Dermed samler man et ukomplett sett med observasjoner og danner en hypotese som er *mest sannsynlig*.



Figur 1 Abduktiv vs Deduktiv og induktiv (Bryman & Bel, 2015:27)

Når man følger en abduktiv tilnærming, søker man etter å velge den «beste» forklaringen blant mange alternativer for å forklare disse «overraskende fakta» eller «gåtene» identifisert ved starten av forskningsprosessen gjennom kognitivt resonnement.

Ettersom abduksjon er ute etter å skape hypoteser, er det ikke er definert noen hypoteser i introduksjonsdelen til denne oppgaven, men det ble heller stilt en rekke spørsmål som vil drøftes. Jeg gjør ikke noe forsøk på å bevise at det ene fører til det andre, jeg beskriver kun hvordan utviklingen har foregått og drøfter mine egne observasjoner, sett gjennom ASID.

Oppgavens oppbygning

Oppgaven er delt inn i tre deler. Første del består av introduksjon og teori. I del 2 svares det på problemstillingene fra del 1. For å svare på forskningsspørsmålet kommer jeg til å ta for meg én og én problemstilling fra del 2 og gå i dybden på hver av dem. Deretter kommer del 3 med drøfting og konklusjon. I drøftingsdelen vil jeg gå gjennom problemstillingene og drøfte de viktigste aspektene ved dem for å til slutt finne et svar på forskningsspørsmålet. Dette vil bli gjort i motsatt rekkefølge av rekkefølgen problemstillingene ble presentert i. Til slutt vil jeg konkludere med et svar på forskningsspørsmålet basert på den tidligere drøftingen.

Kapittel 2 Teori

I oppgaven anvendes institusjonalistisk teori for å forklare prosessene som foregår i oppgaven. Som tidligere nevnt er denne institusjonalistiske teorien historisk institusjonalisme (HI), og gjennom den også ASID. ASID som metode kan ikke alene forklare selve endringsprosessen, og man må derfor se på HI og bruke det som teorigrunlaget for ASID-modellen.

Historisk Institusjonalisme

Historisk institusjonalisme fokuserer på kreasjonen, utholdenheten, og endringer til institusjoner over tid. HI er mest kjent for konseptet om stivhengighet, men konseptet om inkrementell institusjonell endring beriker også HI konseptet. HI danner et teoretisk rammeverk for analyse av

kontinuitet og endring gjennom sin tilnærming til stivhengighet, positive feedback effekter, og institusjonell endring (Sorensen 2014:18).

Sorensen (ibid.:20) argumenterer for at studier av planleggingshistorien som søker mot en HI tilnærming bør definere institusjoner, stivhengighet og kritiske veiskiller relativt smalt. Med et så bredt spekter av institusjonelle beskrivelser som finnes, vil en begrenset definisjon være foretrukket av hensyn til analytisk klarhet (ibid.:20).

Streeck og Thelen (2005) definerer institusjoner som følgende:

«collectively enforced expectations with respect to the behavior of specific categories of actors or to the performance of certain activities»

Her refererer «kollektiv håndheving av forventninger» til en mer *rettslig* håndheving av de felles forventningene. Denne snevrere definisjonen fokuserer dermed først og fremst på de formelle juridisk-politiske institusjonenes strukturering av byrom. Dette gjelder for eksempel planer, lover eller forskrifter som kan håndheves av staten. En slik restriktiv definisjon vil være spesielt nyttig for å sammenligne utviklingen og bruken av bestemte bypolitikker og prosesser i ulike byer og sammenhenger (Sorensen, 2014:20)

Stivhengighet

Stivhengighet blir ofte sett på som små kontinuerlige endringer, men den brukes også om store abrupte endringer. Mye av litteraturen er derfor todelt, ettersom den handler om to helt ulike typer av institusjonell endring (Streeck & Thelen, 2005:6). Noen bruker også begrepet stivhengighet for å støtte påstanden om at arven fra fortiden alltid veier inn på valg og endringer i nåtiden, og at dette derav begrenser vidden av muligheter for institusjonell innovasjon (Sewell, 1996).

Kjerneideen bak stivhengighet er at når de fleste institusjoner først er etablert, blir de gradvis mer og mer vanskelige å endre. På dette viset kan små veivalg tidlig i en institusjon ha store langsiktige ringvirkninger. Dersom institusjoner er stivhengige på denne måten, vil det være essensielt å forstå kontinuiteten, kritiske veiskiller og skapelsen til institusjoner, samt interne inkrementelle endringsmønstre (Sorensen, 2014:21). Prosessen bak dette kan forklares gjennom feedback effekter.

Selv om en institusjon har forholdt seg lik over lengre tid betyr ikke dette nødvendigvis at den er stivhengig. Påstander om stivhengighet må støttes opp av at andre alternativer har vært tilgjengelige og må kunne forklare de positive feedback-effektene som skaper kontinuitet. Dette kan normalt gjøres ved å identifisere aktørene som drar nytte av en institusjon og vil at den skal fortsette. Når en institusjon fortsetter på en sti må man undersøke hvilke aktørers interesser som blir opprettholdt og hva som opprettholder disse interessene. (ibid.:22). For å gjøre dette kan man se på handlingsrommet til aktørene og diskursen som ligger rundt institusjonene og strukturene.

QWERTY-tastaturet er et eksempel på stivhengighet. Problemet som tastaturet skulle løse (at skrivemaskiner ikke skulle gå i lås) er ikke lenger til stede (på dagens datamaskiner), men dette tastaturoppsettet ble den dominante formen tidlig og er dermed vanskelig å endre (ibid.:21).

Feedback effekt

I stedet for å beskrive stivhengighet som det at tidlige hendelser påvirker senere hendelser, kan man som nevnt forklare det gjennom feedback effekter. Pierson (2004:21) definerer stivhengige prosesser som *«social processes that exhibit positive feedback and thus generate branching patterns of historical development»*. Ved positiv feedback, vil hvert steg ned en «sti» øke sannsynligheten for videre steg ned stien, og samtidig øke konstanten tfor å gå tilbake til en annen, tidligere tilgjengelig sti (Sorensen, 2014:21). Et eksempel på steg ned en slik sti er urban form, altså fysisk struktur. Den demonstrerer en kraftig kontinuitet på grunn av mønstre av tidligere investering og «sunk cost» (ibid.:20). Et annet eksempel på en positiv feedback effekt er når en politikk fører til skapelsen av en

politisk institusjon som jobber med å videreføre den samme politikken og dermed også opprettholde seg selv (ibid.:21).

Streeck og Thelen (2005:5) påpeker at arbeid på stivhengighet som vektlegger mekanismer med positive feedback-effekter, som opprettholder og forsterker institusjoner over tid, imidlertid vil peke mer mot institusjonell motstandskraft enn på institusjonell endring.

Institusjonell endring

Institusjonell endring kan skje både som inkrementell (kontinuitet gjennom reprodutiv tilpasning) og som forstyrrende endring (brå sammenbrudd og innovasjon til diskontinuitet) (ibid.:8). Forskjellene mellom disse endringsformene handler dermed om endringsprosessene (enten inkrementell eller brå) og resultatet av endringen (kontinuitet eller diskontinuitet) (ibid.). Disse forskjellene kan da gi ulike typer institusjonell endring, som sett i figuren under:

Introduction

9

		Result of change	
		Continuity	Discontinuity
Process of change	Incremental	Reproduction by adaptation	Gradual transformation
	Abrupt	Survival and return	Breakdown and replacement

Figure 1.1 Types of institutional change: processes and results

Figur 2 Typer av institusjonell endring (Streeck og Thelen, 2005)

Brå endring

Kritiske veiskiller er tider med store endringer hvor nye institusjoner blir etablert. I denne formen for institusjonell endring blir store endringer primært utløst av utenforliggende krefter, og nye institusjonelle ordninger (samt nye stier og stivalg) blir laget. Disse utenforliggende kreftene avhenger av type institusjon og kontekst, men de er som regel en form for sjokkreaksjon mot eksisterende ordninger. Dette kan f.eks. være en ny teknologi, nye økonomiske forutsetninger eller en brutt terskel for forurensing (Sorensen 2014:25).

Hovedpoenget med kritiske veiskiller er at en form for krise skader legitimiteten til eksisterende institusjoner, og dette gir dermed aktører et handlingsrom for å omforme de eksisterende institusjonene og lage nye ordninger. Kritiske veiskiller kan ses på som øyeblikk hvor gammel politikk og forståelse ikke fungerer lenger, og man må finne nye løsninger på problemer. Behovet for nye løsninger handler om at eksisterende institusjoner ikke har gode nok svar på problemene. Institusjonene mister dermed legitimiteten til å styre handlingsrommet og situasjonstolkningen, noe som skaper rom for nye aktører til å spille en større rolle i å skape nye institusjoner (ibid.)

Inkrementell endring

For Streeck og Thelen (2005:5) ligger vekten på en *gradvis* institusjonell endring, uten dramatiske forstyrrelser for de fleste endringsprosesser. Her er endringen betinget og begrenset av den samme institusjonen som den endrer. Istedenfor en brå og diskontinuitiv endring av institusjoner, finner Streeck & Thelen (ibid.:18) at institusjonelle endringer oftest er et resultat av en opphoping av mange små inkrementelle endringer. Denne akkumuleringen av mindre endringer (inkrementelle) kan resultere i en vidtgående endring (diskontinuitet) (ibid.:8).

Nyere forskning på HI setter søkelys på mønstre og prosesser av gradvis institusjonell endring, og den utfordrer det tidligere synet på kontinuitet og stivhengighet. I stedet for stabile situasjoner satt mellom tider med utvendig påvirket endring, kan en brorpart av institusjonell endring skje gjennom gradvise endringsprosesser. Kritiske veiskiller blir allikevel anerkjent som sjeldne hendelser i utviklingen til en institusjon (Sorensen 2014:28).

Selv om det er to ulike prosesser av endring, henger de allikevel tett sammen. På tross av historiske brytningspunkt (kritiske veiskiller) foreligger det allikevel ofte en betydelig del av kontinuitet. Samtidig, kan kontinuitet lede til en dramatisk institusjonell endring under det som kan virke som en stabil eller adaptiv reproduksjon. Dette er et resultat av en samling av mange nok små inkrementelle endringer over et lengre tidsrom, slik at summen av endringer til sammen er betydelig dramatisk (Streck & Thelen, 2005:8).

Det er altså flere konsepter ved HI man kan se på. På den ene siden kan man se på institusjonell utvikling som en prosess med utbrudd av aktivitet under kritiske veiskiller istedenfor en konstant pågående endringsprosess. Videre demonstrerer slike kritiske veiskiller felles karaktertrekk, nemlig ideen om stivhengighet, forklart som at noen institusjoner følger stier av utvikling hvor tidlige avgjørelser sterkt påvirker senere muligheter og hvor positive feedback effekter noen ganger forsterker kontinuitet. I dette synet er endring strukturert etter eksisterende forhold, interesser og institusjoner. Dette gjør at selv når inkrementell endring skjer, er institusjonene formet av tidligere avgjørelser, institusjonelle ordninger og handlingsrommet aktører har til å starte eller hindre institusjonelle endringer (Sorensen 2014:31).

ASID

En gjennomgående tolkning av data gjøres gjennom ASID-modellen. ASID står for: Agency, Structure, Institution og Discourse. Jeg vil bruke de norske betegnelsene på disse kategoriene, henholdsvis: Handlingsrom, Struktur, Institusjon og Diskurs.

ASID tolkes innenfor rammene av tilnærmingen til historisk institusjonalisme (HI). Herunder knyttes begrepet stivhengighet inn for å forklare de relativt stabile, langvarig politiske og institusjonelle mønstrene vi kan observere. Men også endringer og sammenbrudd i disse mønstrene. ASID-inndelingen er i hovedsak basert på Frank Moulaert, Bob Jessop & Abid Mehmood (2011) sin forklaring av kategoriene. Her er en kort oversikt over hvordan kategoriene blir beskrevet (Moulaert et.al.:169,170)

- Agency (Handlingsrom): Handlinger— gjerne bevisste— som styrer eller blander seg inn i utviklingsprosesser, f.eks. gjennom formasjon, transformasjon eller dekonstruksjon av institusjoner og omformulering av diskurser.
- Structure (Struktur): Romlige kontekster som ikke lar seg endre av handlingsrom. Hindrer og muliggjør handlinger. Struktur er et produkt av institusjonell stivhengighet.
- Institution (Institusjon): Mer eller mindre utholdende ensemble av strukturelle begrensninger og muligheter. Kan også lede eller hindre ulike handlingsrom. Fungerer som en megler mellom struktur og handlinger.

- Discourse (Diskurs): Felles menings- og forståelsesskaping. Diskursive praksiser er en viktig del av handlinger i handlingsrommet, i strukturelle begrensninger og i institusjoner.

I denne oppgaven er kategoriene noe transformert ut fra forklaringene over. Handlingsrom er også *muligheten* for handling gjennom makt eller økonomiske forutsetninger. Struktur bygger i hovedsak på fysisk bygde strukturer, altså den romlige konteksten og ikke sosiologiske strukturer. Institusjoner er i hovedsak det samme, hvorav eksempler kan være lovverk, virkemidler eller planer.

Utviklingsarbeidene oppgaven ser på er institusjoner, og dette er også grunnen til at det brukes institusjonalistisk teori. Diskurs er også i hovedsak likt, hvor det handler om måten man snakker om ting/problemer/mål/osv. på og hvilke ord som brukes for å beskrive dem.

Institusjoner representerer sosialt sanksjonerte forventninger som aktører handler innenfor. Det typiske er at institusjoner gir både rettigheter (makt) og krav til aktører, og dermed organiserer institusjonene handlingsrom inn i «mulige» og «umulige» handlinger (Streeck & Thelen, 2005:9). Videre kan en institusjons rådende diskurs gjøre at man blir så grunnet i måten man tenker på at det er vanskelig å vurdere alternative institusjonelle ordninger eller måter å «gjøre ting på» (Servillo & Broeck, 2012:45).

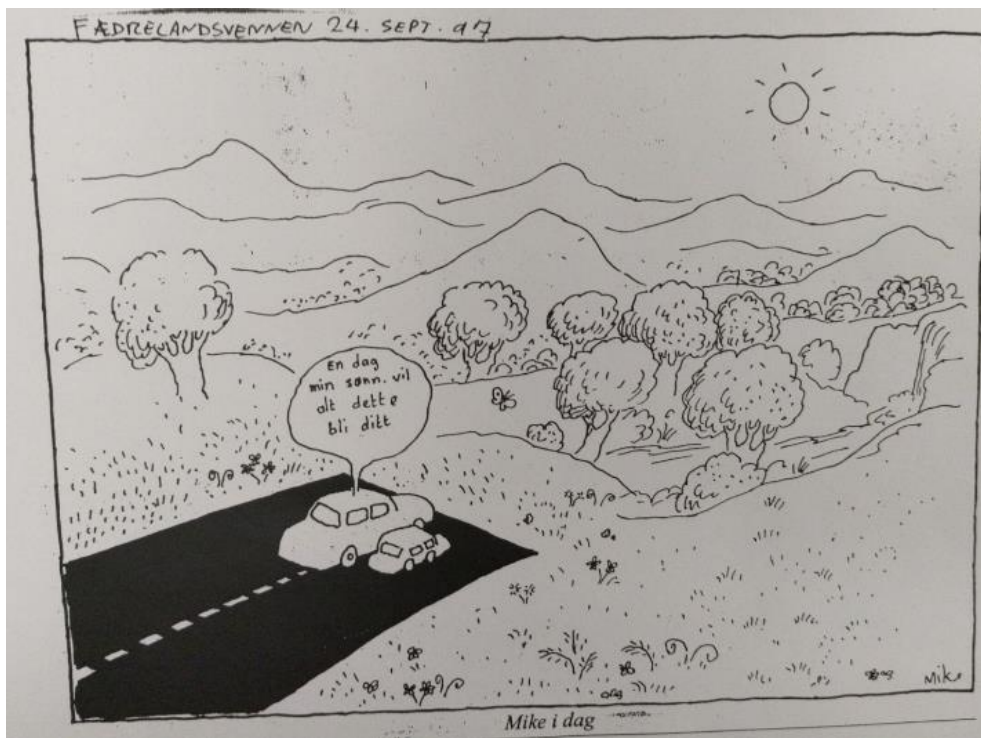
For å bekrefte innovasjon i institusjonelle endringsprosesser, må aktører som utfordrer institusjonene støtte opp om og drive lobbyvirksomhet for nye diskurser. (ibid.:52) En bekreftelse av en diskurs, som f.eks. bærekraftig utvikling, telles som en endring i det institusjonelle rammeverket (ibid.). Samspillet mellom handlingsrom og struktur er formidlet gjennom institusjoner (ibid.:45). Det er aktører som driver institusjonell endring innenfra ved å forsøke å tolke, om dirigere, eller omgå institusjonelle krav og regler for å utvide sitt handlingsrom (Streeck & Thelen, 2005:19, Servillo & Broeck, 2012:52).

I ustabile brytningsperioder regjerer handlingsrom, mens i stabile gjelder strukturen.

Ustabile tider gir mange muligheter til å ta valg som bryter med standarden. Slike tider er beskrevet som perioder der begrensningene på handlingsrommet er mindre som følge av en nedbrytning av institusjoner (Streeck & Thelen, 2005:7). Samtidig kan handlinger også har større konsekvenser, i tråd med stivhengighetsprinsippet nevnt over (ibid.).

Fremgangsmåten i ASID danner et teoretisk grunnlag for å undersøke hvordan innovative handlinger fra aktører leder til nye løsninger på oppfattede problemer (diskurs), noe som fører til nye planleggingssystemer (institusjon). Når løsningene blir sosialt akseptert (rådende diskurs) leder de inn til å bli nye institusjoner i den større institusjonelle rammen. Selv om institusjoner sies å være motstandsdyktige mot endring, vil en slik situasjon skape en blanding av gamle institusjonelle rester og nye interne motsetninger som kan drive den endeløse endringsprosessen som er eksisterende institusjoner, nedbrytning av institusjoner, og en ny reinstitusjonalisering. De tre skiftene må ikke nødvendigvis følge hverandre i noe bestemt mønster, ei heller skje i det hele tatt. De viser dog en rute som er stivhengig fra tidligere institusjonelle prosesser hvor et plansystem fikk sin spesifikke form i en spesifikk tid i et spesifikt sted (Servillo & Broeck, 2012:52).

Kapittel 3 Hvordan planlegging gjorde oss avhengige av bil



Figur 3 Bilens inntog (Fedrelandsvennen 24.sept.1997)

Bilens inntog

Bilen er en tilsynelatende lettvinnt løsning. Den er et rimelig, lett tilgjengelig og raskt svar på et komplisert og dyrt problem, altså hvordan man skal løse en økende etterspørsel etter rask og effektiv transport i storbyen. Den norske ingeniøren Edgar Schieldrop poengterte i 1937 at bilens kostnader kommer i etterkant, som transport på avbetaling (Eriksen, 2020:44, Schieldrop, 1937:77).

Avbetalingene kom i form av trafikkulykker, veiutbedringer, forurensing, spredt bosetning og innskrenking av andre trafikanters rettigheter. Schieldrop (1937:77) peker også på bilens konflikt med den fysiske bystrukturen:

«En by er et stykke teknikk som nødvendigvis utvikler seg meget langsomt. Det er dessverre så uendelig meget lettere å lage biler som går fort, enn å lage om en gammel by slik at bilene kan få bruk for farten sin – og hvad mere er, kan få utfolde hestekreftene sine uten å true sine omgivelser på liv og helse»

Den påfølgende historien om bilens inntog i byen er en fortelling om hvordan én trafikantgruppe på kort tid klarte å ta over fra andre trafikanter, og hvordan den nye teknologien på kort tid former byen i sitt eget bilde. Det er vanskelig å forme gatestrukturen i en by, men på samme tid er byer dynamiske objekter som endrer seg basert på folketall, økonomi og utbredelse. Det var på denne måten bilen klarte å bli den store formgiveren for byene og byveksten fra 1930-tallet og til i dag. Grunnleggende lå en tankegang der bilen kom først – så byen (Eriksen, 2020:44).

Bilens oppfinnelse

Ideen om et selvbevegelig kjøretøy kan spores helt tilbake til oldtiden, og det fantes dampdrevne kjøretøy allerede tidlig på 1800-tallet (Tjernshaugen, & Nordal, 2022). Dog det som til slutt ble det vi kaller den moderne bilen ble oppfunnet av tyskerne Gottlieb Daimler og Carl Friedrich Benz som i 1883—uavhengig av hverandre—bygde de første kjøretøyene drevet med forbrenningsmotor (ibid.).

De første pneumatiske gummiringene ble oppfunnet av skotske John Boyd Dunlop i 1889, noe som franskmannen André Jules Aristide Michelin utviklet til som hjul til bilene (ibid.).

Selv om bilen fikk sin start i Europa, var det USA som skulle starte produksjon av biler for fullt. Amerikaneren Henry Ford skapte i 1886 en bil drevet med en bensinmotor på 4 hestekrefter og startet i 1903 Ford Motor Company for produksjon av biler (ibid.).

Bilen til Norge

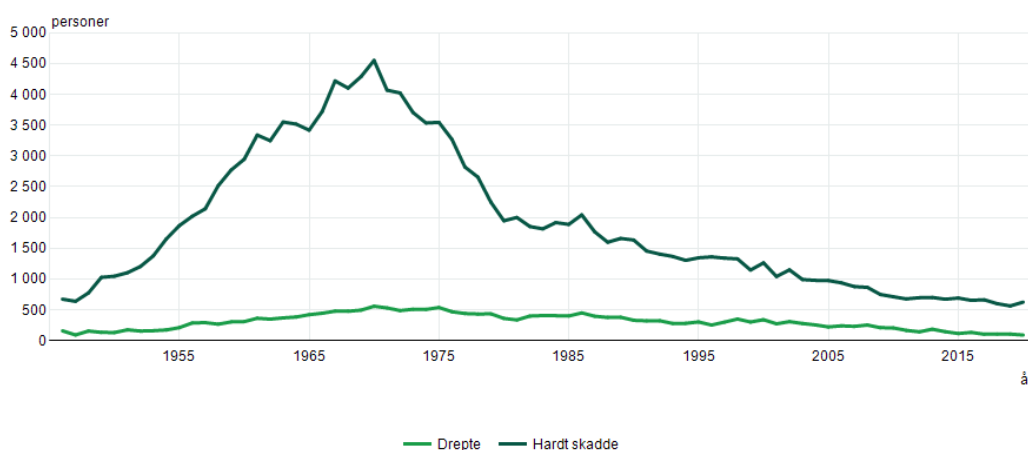
Norge har gjennom historien vært mest knyttet sammen gjennom sjøveien (Thorsnæs & Solvoll, 2021). Et skille oppstod i 1854 da Norge fikk sin første jernbane, og det norske jernbanesamfunnet vokste frem (Knutsen & Boge, 2005). En del av sjøtrafikken ble da etter hvert flyttet over til landtransport.

Den første bilen kom til Norge i 1895 og ble året etter brukt som rutebil mellom Tretten og Ringebu. Ruten ble etter hvert lagt ned da motorproblemer og møter med hestekjøretøyer skapte problemer (Monsrud, 1999). Da de første reglene rundt bilkjøring i Norge kom i 1899, var det registrert kun 2 biler i Norge. Reglene bygde på de vilkår om at kjøring med bil var forbudt, men kunne tillates under visse vilkår (Monsrud 1999, Monsrud 2001). En bilfører måtte søke til amtmannen (dagens statsforvalter) før hver tur, med informasjon om hensikten med reisen og hvilke veier som skulle brukes (ibid.). Amtmennes subjektive holdninger rundt bilen gjorde at bilbruk var fritt i enkelte amter (fylker) og ulovlig i andre (Monsrud, 2001).

Da den første motorvognloven kom i 1912, ble de ulike praksisene og vedtektene rundt i landet entydig regulert. Nå slapp man å måtte søke om tillatelse til å kjøre før hver enkelt tur, og fartsgrensene ble hevet (Monsrud, 1999). Det hadde altså kommet en institusjonell ramme som økte handlingsrommet til bilen.

Dog, med en kombinasjon av høy pris, dårlige veier, svake motorer og kjøretøyets generelle standard m.m. (Monsrud, 2001) var det ikke mange som trodde at bilen skulle bli så stor del av folks hverdag som det den er i dag. Diskursen rundt bilen var for det meste negativ. Folk flest var ikke overbevist om at bilen ville bli noe godt bidrag til det norske samferdselsprosjektet (KNA, i.d.). I forhold til hestetrafikk var bilen både farlig og upraktisk. Bilen slet med å komme opp bakker, trengte å repareres ofte og skremte i tillegg de hestene som var på veien. Enkelte kalte bilen «en trussel mot den offentlige sikkerhet paa veien» (ibid.). Antallet trafikkulykker steg også sammen med bilveksten (se fig. 4). Diskursen rundt bilen var dog ikke utelukkende negativ. I 1896, året etter innførelsen av bil, ba Vegdirektør Hans Hagerup Krag Stortinget om å «se nærmere på anvendelse av motorvogn» (ibid.). Utover på 1900-tallet skulle flere og flere få øynene opp for bilen.

12043: Personer drept eller hardt skadd i veitrafikkulykker, etter statistikkvariabel og år.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4 Personer drept eller hardt skadd i veitrafikkulykker (SSB, 2022a graf:12043)

Bilens Interesseorganisasjoner

I 1907 ble Norsk Automobilklub etablert (ibid.). I 1913, da kongen fikk sin første bil, ble han æresmedlem av forbundet og de byttet navn til Kongelig Norsk Automobilklub (ibid.) (Eriksen, 2020:14). Med selve kongen bak rattet fikk bilens forkjempere et viktig element for å drive diskursen rundt bilen vekk fra trafikkaoset og skadene bilen påførte. KNA spilte en viktig rolle for å drive frem bilismes ideer og drive diskursen rundt bilen til noe som var fremtidsrettet og bra; med andre ord, morgendagens transportmiddel (Eriksen, 2020:14). Dette gjorde KNA ved å blant annet holde bilutstilling i 1909 og billøp i 1914 (Eriksen, 2020:14). I 1916 ble Harald Hals medlem i KNA. Fra 1926 (til 1947) var Harald Hals reguleringsjef i Oslo. For Hals var bilen og byen to sider av samme sak (Eriksen, 2020:47). Hals spilte en sentral rolle i utviklingen av flere store prosjekter i Oslo, og han har slik vært med på å direkte påvirke den fysiske bystrukturen til Oslo.

I 1935 arrangerte KNA den første trafikkuken i Stavanger. I Oslo fikk KNA i 1937 med seg kommunen i den første store trafikkuken (Eriksen, 2020:67). Trafikkukene som institusjon var en form for «disiplinering» av de myke trafikantene og skulle etablere en diskurs om at bilen var på toppen innen transport (ibid.:68).

Flere organisasjoner kommer til

I 1916 kom Norsk Motorcyckle-Club—fra 1931 Norsk Motor Klubb (NMK)—inn på banen. Klubben var originalt en organisasjon for motorsykler, men den utviklet seg til å omfatte generell motorsport ettersom bilen ble mer populær blant medlemmene (NMK, i.d.). Klubben bidro til å arrangere flere løp, samt demonstrasjonskvelder, under bensinrasjoneringen under første verdenskrig (ibid.). Slike arrangementer som KNA og NMK drev med skulle sakte, men sikkert øke befolkningens interesse for bruk av motortransport. I 1926 ble også Norges Automobil Forbund (NAF) opprettet, som en mer «folkelig» versjon av KNA (Eriksen, 2020:55). I 1932 opprettet KNA Norges bilsportforbund og inviterte inn NAF og NMK som medlemmer (Norges Bilsport Forbund, i.d.).

På 25 år hadde Norge da fått fire ulike organisasjoner som alle hjalp til med å dra diskursen rundt bilen i en mer positiv retning til fordel for bilen.

Deputasjon til regjeringen

I 1937 og 1938, sendte pressgruppen Bilfronten deputasjon til regjeringen henholdsvis mot veibudsjettet og mot 2 øre økning på bensinavgift (Eriksen, 2020:133). I gruppen var det medlemmer fra både KNA, NAF og andre bilinteresseorganisasjoner. I 1955 ble en ny Bilfronten-gruppe opprettet av KNA og lobbyer for lavere avgifter og frislaget av bilen (ibid.:135)

Bilen presser på

Hvilke problemer løste bilen?

Gjennom årene fikk bilen stadig nye oppfinnelser som løste mange av de problemene bilen hadde i starten, f.eks. hydrauliske støtdempere (1909), servobremser (1919), uavhengig hjulfjæring (1923), hydraulisk clutch (1930) og skivebremser (1950) (Tjernshaugen, & Nordal, 2022). På grunn av bilens fleksibilitet og relative kostnadsfordel klarte den å sakke utkonkurrere andre transportformer gjennom tiårene som fulgte etter at bilen kom til Norge. Rundt 1952 hadde bilen og vegtransporten utkonkurrert jernbanen på både korte og lange distanser (Knutsen & Boge, 2005.:22-23).

Salgsrestriksjonene

Frem mot begynnelsen av første verdenskrig steg antallet biler i Norge enormt. Mellom 1910 og 1915 ble personbilandelen mer enn firedoblet til 1300 biler (Monsrud,2001). Det var dog etter krigen at interessen for bilen begynte å vokse og folk begynte å tenke at bilen hørte fremtiden til. Diskursarbeidet fra interesseorganisasjonene latet til å ha funket. I 1920-årene kom de første bensinpumpene til Oslo (Monsrud,2001).

Første omgang restriksjoner

Etter første verdenskrig, i 1919-1920, opplevde Norge et aksjekrak og verdien på den norske kronen falt kraftig. Handelsdepartementet innførte dermed et importforbud på blant annet bil og motorsykler i perioden 1920-1921 (Statsministerens kontor, 1920, Statsministerens kontor, 1921). Dette er den første av tre importbegrensninger for bilen som Norge fikk. Tross at det stod dårlig til med norsk økonomi så økte antallet personbiler. Mellom 1920 og 1924 økte bilparken fra 8000 til 14700 (en 84% økning) (ibid.).

Andre omgang restriksjoner

Ved inngangen til 1930-årene var det igjen dårlige tider økonomisk i Norge etter børskraket i USA 1929, også kjent som den store depresjonen. Valutareguleringen ble igjen innført med import- og salgsrestriksjonene på bil i 1934. Denne importbegrensningen krevde importlisens fra Handelsdepartementet for å importere biler (Statsministerens kontor, 1934, Knutsen & Boge, 2005:58). Denne ordningen var altså rettet mot importørene, og folk kunne kjøpe fritt av de bilene som var importert. Selv om det relativt sett ble billigere å kjøpe og bruke bil i perioden etter 1930, samt at komforten i bilen økte, ble bilen ikke allemannseie. Til det var den fortsatt for dyr. Gjennomsnittsprisen for de ti mest solgte bilmerkene i Norge i 1938 var på 5 700 kroner. Til sammenligning var en veiarbeiders årslønn noe over 2 800 kroner.

Det lå flere årsaker bak restriksjonene fra 1934. Hovedforestillingen var nok at man skulle beskytte norsk industri og valutakurs ved å ikke importere for mye fra utlandet (Kristoffersen, 2020). En annen grunn var at diskursen rundt bilen så på bilen som en umoralsk luksusartikkel på den tiden (ibid.). Videre var politikerne bekymret for at vegnettet ikke ville tåle en stor vekst i biltrafikken. Her så de bl.a. til Sverige hvor vegkapasiteten var sprengt (ibid.). Allikevel fortsatte antallet biler i Norge å øke, selv om det til forskjell fra nabolandene var dobbelt så mange mennesker per bil. Veksten varte helt frem til den tyske okkupasjonen av Norge i 1940-45, hvor all ordinær import opphørte.

Tredje omgang restriksjoner

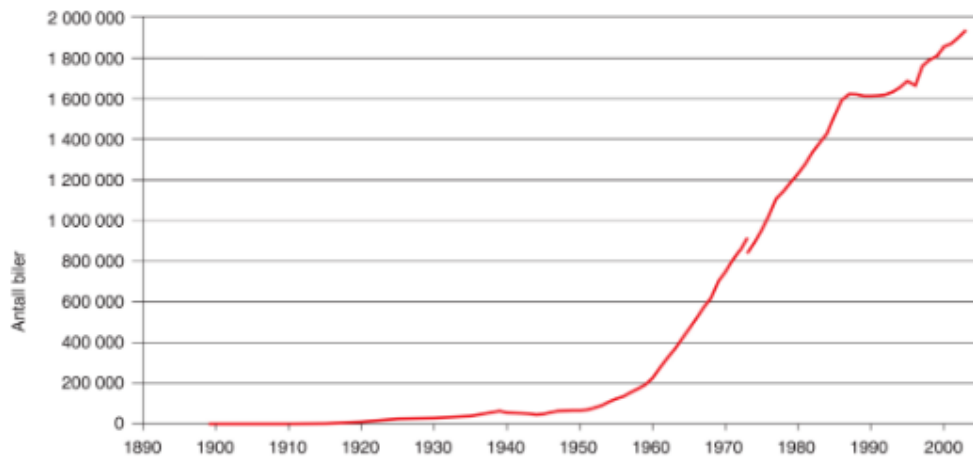
Etter andre verdenskrig valgte myndighetene å gjeninnføre kvoteordninger på bilimporten (Monsrud, 1999). Gjenoppbygningen av norsk industri og eksport var viktig. Videre var det begrenset tilgang på utenlandsk kapital for å betale for transporten (ibid.). Til forskjell fra forrige restriksjon ble salgsreguleringen flyttet over fra importøren over til folket med innføringen av kjøpstillaelse. Den sa at kun de med et betydelig behov for bil fikk lov til å kjøpe bil (ibid.). Til å begynne med gjaldt restriksjonene også biler fra østeuropeiske land, men de kunne man etterhvert kjøpe uten tillatelse. Det var dog ikke slike biler folk flest ville ha, det var britiske, italienske og vest-tyske kjøretøy som sto øverst på ønskelisten (Tveito, 2020). Selv om veldig mange søkte om kjøpstillaelse var det veldig få som fikk. Hele perioden 1945-1951 hadde en tilsvarende lisensiert import som den samlede bilimporten i 1938. I 1950-årene er det antatt at det på landsbasis ble innvilget mellom 3-4 prosent av søknadene (Monsrud, 1999).

Vegen mot fritt salg

Utover 1950-tallet ble valutatilgangen bedre, og antall utdelte kjøpetillatelser økte (Monsrud, 2001). Arbeiderpartiet, som hadde regjering på den tiden, så at rasjoneringen var for stram og skapte en sosial skjevhet, samt at folk flest begynte å få råd til biler (Ibid.). Arbeiderpartiet snudde fra å være lite stemt over bilens utbredelse, til å gjøre salget av biler fritt for alle. Dette kunne knyttes til disputasen fra bilfronten i 1955 som nevnt tidligere, samt en voksende irritasjon over bilrasjoneringen. Misnøyen rundt rasjoneringen var bla. pga. misbruk i form av videresalg av tillatelser eller at folk med høy prioritet på kjøpstillaelse solgte biler brukt og kjøpte nye (pga. etterspørsel var brukte biler ofte dyrere enn nye) (lokalhistoriewiki, 2021). Her hadde altså en rådene diskurs om bilen som en «unødig luksusartikkel» møtt en voksende diskurs over bilen som «fremtidens transportmiddel» og fått til en overtakelse av diskursen. Dette førte igjen til en institusjonell endring i form av opphevelse av restriksjonene. Selv med økte avgifter som et forsøk på å fremdeles begrense bilsalget, så 1960-tallet en økonomisk vekst som skulle gjøre at bilsalget tok av.

Bilen allerede et problem

Selv om det var mange som syntes bilen var en god løsning på mange av byens problemer, og så på den som et praktisk og lettvent transportmiddel, var det andre som også så ulemper ved bilen og trakk frem de problemene som Schieldrop trakk frem. Allerede før bilslippet kom og bilen ble allemannseie uttalte noen politikere seg om situasjonen i byen. I 1955 sa en bekymret AP politiker at “en bør ta opp spørsmålet om å forby all kjøring med privatbiler i den indre bykjernen” (Eriksen, 2020:100). Dette viste til at bilen allerede var blitt et problem inne i byen. Videre, i 1959, poengterte ordfører Rolf Stranger at “...trafikken i Oslo sentrum praktisk talt er brutt sammen” (ibid.:102).



Grafisk fremstilling av antall personbiler i Norge 1899–2003. Bruddet i 1973 skyldes endret beregningsmåte.

Bil

Av KF/Store norske leksikon ✖.

Figur 5 Antall personbiler i Norge 1899-2003 (SnI, 2022)

Bilslippet 1960

1. oktober 1960 ble rasjoneringen av personbilen opphevet, og det ble mulig for alle som ønsket å kjøpe bil. Med opphevelsen kom starten på en rask økning i antall registrerte biler. I løpet av perioden fra 1960 til 1964 ble personbilparken fordoblet til drøyt 410 000 biler (Monsrud, 1999). 1 million personbiler ble passert i 1976. Ved utgangen av 1998 var det registrert 1 786 000 personbiler i Norge (ibid.). Det norske bilsamfunnet skøyt nå for alvor full fart, noe vi også kan se i figur 5..

Den voldsomme veksten i bilbestanden var også en viktig forutsetning for bruken av personbil. Mellom 1960 og 1989 hadde biler pr 1000 innbygger økt fra 60 til ca. 400 (TØI, 1989). I samme periode økte biltrafikken med 3-4% hvert år, mens kollektivtrafikken stagnerte. I Oslo ble flere trikkspor nedlagt i tidsrommet 1961-1968, da trikken tapte mot bilen og bussene i påvente av ny T-bane (Eriksen, 2020:103, Melvold, 1997). Av andel motoriserte reiser utgjorde bilen 48% i 1960 og skulle bli 80% av reisene i 1989. Kollektivtrafikken hadde et lite oppsving i perioden 1973-1981 før den stagnerte igjen (TØI, 1989). I 1975 snudde f.eks. bystyret i Oslo og bestemte at trikken skulle sikres fortsatt drift (Melvold, 1997). Denne opp- og nedsvingningsperioden blir nærmere forklart senere i kapitlet.

Institusjoner til bil og vei får større A Institusjonelle rammer blir til

Fra 1960 begynte Norge å få flere og flere institusjonelle rammer bygget opp rundt bilen og dens voksende popularitet. I året 1964 skjedde det mye på den institusjonelle arenaen i Norge. For å sette de nye institusjonene i perspektiv, vil jeg først gå gjennom noen andre institusjonelle endringer som ledet opp til disse. Den første av dem er inndelingen av et veghierarki, og den andre er sammenslåingen av kommuner gjennom Schei-kommisjonen.

Inndeling i veghierarki

Da bilen først gjorde sitt inntog i Norge, og dermed også i landevegstrafikken, ble det behov for en ny veglov i landet. Den kom i 1912 (Tjernshaugen & Nordal, 2022). I hvert fylke ble det opprettet et fylkesveistyre. I 1928 overtok staten styringen av flere viktige gjennomgangsveger som ble kalt for

riksveger (ibid.). Alle andre veger ble fremdeles vedlikeholdt av fylket og ble dermed kalt for fylkesveger. Etter hvert som biltrafikken i landet vokste, ble det et behov for videre vegutbygging. Det la grunnlaget for en ny lov fra 1963 (ibid.). Det er den samme vegloven vi har nå, med endringer. I den ble veger delt inn i Riksveg, fylkesveg og kommunevei.

Schei-komiteen

Kommuneinndelingskomiteen, kalt Schei-komiteen etter komiteleder Nikolas Schei, var en komite nedsatt i 1946 for å se etter endringer i kommunestrukturen (Regjeringen, 2021, lokalhistoriewiki, 2020). Disse endringene ble som oftest gjort i form av kommunesammenslåinger, eller ved å dele opp mindre kommuner og tildele delene til nabokommuner.

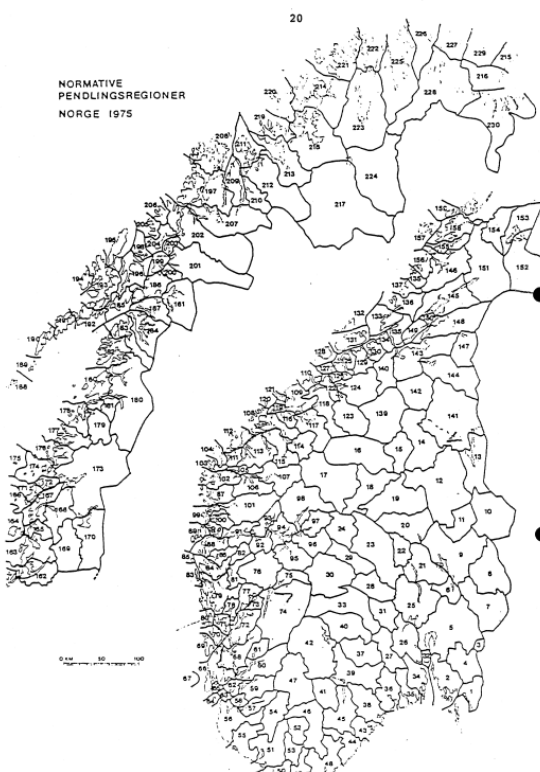
Et viktig premiss for Schei-komiteen var de nye transportmåtene på land. Der hvor før kommuner var koblet sammen gjennom fjorder og sjø – altså at hovedtransportåren gikk over havet – ble den nå andre skiller som skulle dele kommunene i stedet (St.meld. nr.32 (1994-95)). Det var veien – og dermed indirekte bilen – som skulle binde kommunene sammen.

Årene 1962-1967 var det et stort antall sammenslåinger, med et toppår i 1964 da ca. en fjerdedel av kommunene i landet ble lagt ned (ibid.). Et viktig trekk ved Schei arbeidet, var at det ble skapt bykommuner som slukte omkringliggende landkommuner, hvor en av grunnene var å lette byens vekst.

Arbeidsmarkedsregioner

I 1975 ble det foretatt en inndeling i normative arbeidsmarkedsregioner (Juvkam, 2002:28, Byfuglien & Holm,1989:2). En arbeidsmarkedsregion består av kommuner der broparten av kommunene er tilknyttet sammen i et felles arbeidsmarked gjennom muligheter for daglige arbeidsreiser, også kalt en dagpendlingsregion (Byfuglien & Holm,1989:2).

- Den inndelingen ser på alle kommuner som har en positiv netto innpendling. Deretter blir alle kommuner innenfor 45-minutters reisetid gruppert til den kommunen innpendlingen er størst til. De regionene som dannes fra denne analysen vurderes sammenslått til arbeidsmarkedsregioner dersom sentra i dem ligger
- mindre enn 45 minutters reisetid fra hverandre (Juvkam, 2002:29). En likedan sammenslåing vurderes for alle kommuner som ikke ligger innenfor rekkevidden til innpendlingskommunene, men som også har mindre enn 45 minutters reisetid mellom sentra (ibid.). For enkeltkommuner som da ikke er knyttet til en region, og for særtilfeller som Oslo, utvides målet for reisning fra 45 minutter til én time.



Figur 6 Inndeling av arbeidsmarkedsregioner i Norge (Byfuglien & Holm,1989)

I 1988 oppdaterte SSB inndelingen for bruk i regional analyse. Her vurderte man å slå sammen kommuner med mer enn 15% utpendling i 1980 til den kommunen pendlingen var størst til (Juvkam, 2002:28). Det settes dermed et nivå til pendlingen til forskjell fra 1975 versjonen.

Betydningen av arbeidsmarkedsregioner skulle manifestere seg på 80- og 90-tallet, hvor befolkningen skulle konsolideres til arbeidsmarkedsregionene, og diskursen endret seg fra en ensidig distrikstankegang til en bredere by og land tilnærming hvor byen skulle ta mesteparten av veksten (Regjeringen, 2004:4, *ibid.*:6).

Nye institusjoner kommer på plass

Etter at både veghierarkiet og kommunestrukturen hadde blitt overhalet, kom en rekke institusjonelle former på plass. Året 1963 så en ny veglov lyset (den gamle var fra 1912) med innførelse av ett vegkontor i hvert fylke (Arkivsenteret, i.d). I 1964 kom en ny samferdselslov. Den nye samferdselsloven var mer liberal for bilen, i stedet for å prøve å kontrollere og regulere trafikken i byene. Kollektivtrafikkens rolle i å lette bytrafikk ble fullstendig oversett. Byene måtte leve med trafikkproblemer (Eriksen, 2020:120). I samme år ble også arbeidet med Norsk Vegplan I startet (ferdig 69, vedtatt 71). I 1968 ble det opprettet et nærtrafikkutvalg for Oslo-området av SD, og i 1971 fikk Bergen det samme, noe som viste at nærmiljøet i byene stod på agendaen politisk.

Strukturelle utfordringer - trafikk og byspredning

Byspredning og drabantbyer – før 1960

Harald Hals var som nevnt reguleringsjef i Oslo 1926-47. Da han betraktet byen så kan dårlige bomiljø, slumlignende tilstander og kaos i gatene, med ingen forskjell mellom bolig-gater og gjennomfartsgater (Eriksen, 2020:52). For å løse dette problemet var selve bilen løsningen, mente Hals, som trakk inspirasjon fra hagebybevegelsen i England og amerikansk forstadsplanlegging. Ved hjelp av bilen kunne man bo lyst og grønt utenfor byen (Eriksen, 2020:52). Dette førte naturligvis med seg en større økning av byenes areal da nye boligområder ble bygget utenfor byen. Selv om man kan si at Norge gjennomgikk en urbanisering ilt etterkrigstiden, var ikke befolkningsveksten i byene spesielt høy. Derimot så vokste byene stort i utbygd areal. F.eks. i Trondheim ble det utbygde området tredoblet i perioden 1950-70, mens befolkningen økte med kun 35% (Eriksen, 2020:97). Etterkrigstiden førte også med seg en ny strategi for den strukturelle siden av byen, nemlig sonedeling. Den funksjonalistiske sonedelingsstrategien gikk ut på at arbeidsplasser, boliger og sentrumsfunksjoner var i adskilte enklaver fra hverandre, i motsetning til den funksjonsblandede tradisjonelle byen.

På begynnelsen av 1950-årene kom de første planlagte drabantbyene, boligstrøk tett knyttet til en moderby hvor arbeidsplassen ligger (lokalhistoriewiki, 2018). Den første var Lambertseter i Oslo (*ibid.*). På den tiden brukte man begrepet *soveby* siden man kunne bo og sove i den delen av byen for så å arbeide på dagtid i en annen del. *Drabantby* ble tatt inn fra dansk på 1960-tallet (*ibid.*).

En forutsetning for drabantbyenes eksistens var tilgjengelig kollektivtransport i kort gangavstand fra boligene (Granum, 1983:126). Etter hvert som kollektivnettet ble bygd ut kunne man også legge drabantbyene lengre og lengre vekk fra sentrum, til det punktet hvor tettsteder i en annen kommune kunne bli omtalt som drabantbyer for en større by (lokalhistoriewiki, 2018). På grunn av sonedelingsprinsippet var det en nesten total atskillelse mellom arbeidsplass og bolig. Folk kunne dermed ikke oppfylle alle sine daglige behov uten å måtte forlate drabantbyen (Granum, 1983:126).

Tidlig i Lambertseters historie ble privatbilismen mer og mer vanlig. Da drabantbyen var ny hadde svært få av beboerne bil, og transportforbindelser med andre områder var relativt dårlig utbygget, noe som gjorde at de fleste var knyttet til nærmiljøet (*ibid.*:134). Da frisalget på bilen kom, kunne man lettere transportere seg rundt til andre områder for både rekreasjon og arbeid (*ibid.*:134). På dette viset ble folk trukket vekk fra nærmiljøene.

I etterkrigstiden utvikles det to typer byutvikling. Den ene er Erik Rolfsens (Plansjef Oslo 1947-73) banebaserte drabantbyløsning for Oslo, og den andre er Per Anderssons (Plansjef Stavanger 1956-62)

bilbaserte båndby for Stavanger (Eriksen, 2020:86). Båndbykonseptet ble introdusert i 1959 som et desentralisert planleggingsideal med motorveien som ryggrad (ibid.:87). På den tiden virket det rasjonelt å velge en byform som var tilpasset bilen, i stedet for en transportform tilpasset den klassiske byen (ibid.:88).

Byutviklingen siden 1960-tallet førte til store endringer i bymønster og arealbruk. Med veiutbygging åpnet nye utbyggingsområder opp. Dette førte igjen til at store nye arealer ble tatt i bruk, mens sentrumsområdene mistet mange av sine funksjoner (Miljøverndepartementet, 1995). Planprinsippet om sonedeling førte til et økende skille mellom arbeidsplasser, boliger og sentrumsfunksjoner. Omleggingen av transporten vekk fra sjø- og bane over til vegtrafikken førte til at havne- og stasjonsområder mistet sin stilling som hovedtransportpunkt og havnet utenfor i utviklingen, mens store arealer – spesielt rundt veginnfartsårene – ble beslaglagt til utbygging (ibid.).

Med 1960-tallet var de norske bilbyene født, med politisk velsignelse og USAs “sub-urbanisering” som ideal. (Eriksen, 2020:96). Med bilen som allemannseie og den dramatiske økningen av bilhold etter 1960 – sammen med andre sosioøkonomiske krefter som også hadde ført til økt reiseaktivitet – hadde arealekspansjonen til byene økt veldig (Arge & Martens,1995:4). F.eks. i Oslo ble de store bomaskinene bygd, som Enerhaugen, Tveita og Ammerud (Melvold, 1997).

Denne økningen var størst i perioden 1970-80. 80-årene viste tendenser til byfornyelse, nybygging av forlatt industri og generell fortetting (Arge & Martens,1995:3) Ved begynnelsen til 1990-tallet var økonomien i Norge inne i den kraftigste lavkonjunkturen siden andre verdenskrig. Dette medførte et lavt nivå i byggeaktiviteten, som bidro til en lavere utvidelse av tettstedene.

Motorveg og trafikkavlasting

Dagens daglige reisetid er ikke særlig endret fra 1950-tallet, men ved hjelp av bilen som transportmiddel har man kunnet reise mye lengre avstander på samme tid (Knutson & Boge 2005:26). På denne måten kunne byer vokse utover i mye større grad enn før.

En utgave av Norsk Vegtidsskrift fra 1962 (Flaate og Wivestad, 1962) gir et innblikk i den diskursive tankegangen rundt trafikkproblemene. Her er det vegutbygging som er løsningen, med Norges nye motorveger som selve løsningen på trafikkproblemene (ibid.:64). Strukturen til motorvegene skulle være krysningsfrie og «uten adgang til vegbanen for uvedkommende» (ibid.:64), og de ble sammenlignet med jernbanespor.

Tidsskrifter tar også for seg en rapport av Næringslivets Stamveikomite for Fredrikstaddistriktet som fremhevet at regionale planer måtte bygges opp omkring nye hovedveisystem (ibid.:61)

Transportanalysen for Oslo-området 1965

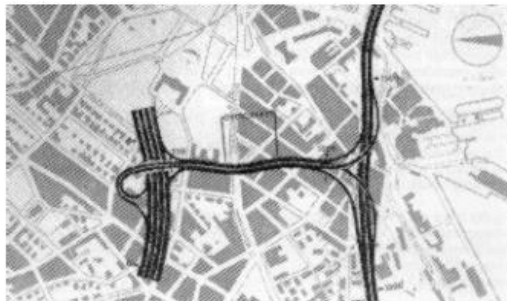
Byplankontoret i Oslo så at befolkningsveksten, pendlingen og ubalansen mellom folketall, arbeidsplasser og bilholdet bare kunne løses gjennom helhetsplanlegging. I 1965 satte byplankontoret i gang med Transportanalysen for Oslo-området, som ble behandlet i bystyret i 1967 (Melvold, 1997). Hovedproblemet planen skulle løse var den økende trafikken i byområdene (ibid.). Analysen viser hvordan diskursen rundt problemene og deres løsninger lå i Oslo på den tiden.

Det er viktig å påpeke at planleggere og politikere på 1960-tallet visste godt til de negative sidene av bilismen, og de var ikke tilhengere til frie tøyler for bilismen. F.eks. regnet transportanalysen med en dekning på 80% kollektiv og 20% privatbil for arbeidsreiser inn til sentrum (ibid.).

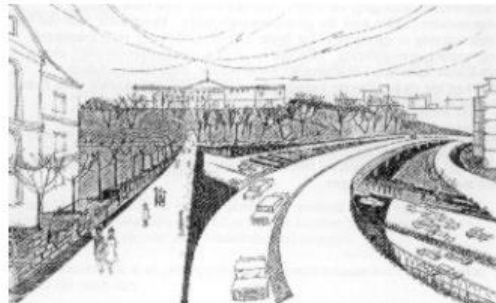
Transportanalysen hadde to grep for å løse problemene. Det første var å skjerme boligområder i indre del av byen for gjennomgangstrafikk. Dette ble løst med en differensiering av gatenettet hvor de fleste gatene var rene lokalgater som ledet inn til samlegater (ibid.). Her brukte man

«enklaprinippet» hvor man kunne kjøre inn i et avgrenset boligområde, men man kunne ikke kjøre gjennom. På denne måten ble trafikken flyttet til samlegatene utenfor enklavene (ibid.).

Det andre grepet var å avvikle biltrafikken på en rasjonell og effektiv måte. Dette skulle gjøres gjennom hurtigveger langs utkanten av byen, i kombinasjon med en 6-felts bymotorveg rett igjennom sentrum, med store avkjøringsramper (ibid.).



Bymotorveien ved Slottsparken.



Motorveien under Slottsparken ved Parkveien

Figur 7 og 8 Skisser av bymotorveg gjennom Oslo (Flaate og Wivestad, 1962)

Planene for en bymotorveg ble til slutt avstått. En av grunnene var de enorme kostnadene et slik prosjekt ville medført. En annen grunn var forståelsen at et slikt motorvegprosjekt ville være en enorm miljøkatastrofe (ibid.). Noe som underbygger det siste punktet var en økende reaksjon mot massebilismen på den tiden (ibid.). Da transportplanen var til politisk behandling i 1967 begynte de første trafikk- og miljøaksjonene å dytte diskursen mot bilen frem (ibid.). Prosjektet Oslo-patriots temahefte om bymotorvegene (ibid.) beskriver massebilismen og motorvegene som «en sittende forsamling der ett menneske reiser seg for å se bedre: etter kort tid står alle, og alle har det verre enn før».

Istedenfor bymotorveg ble Gatebruksplanen vedtatt i 1973. Den hadde som utgangspunkt å beskytte innbyggerne mot de farene og ulempene biltrafikken medførte. Her skulle også kollektivtrafikken styrkes. Ellers tok Gatebruksplanen opp transportplananalysens enklaveprinsipp (ibid.).

Pendeleffekt

Så langt i historien til bilens inntog i Norge har diskursene og de institusjonelle svarene gått frem og tilbake i form av restriktive tiltak og liberaliserende tiltak, samt i form av å snakke om bilen som noe unyttig og problemfremkallende eller å kalle det morgendagens teknologi. Denne frem-og-tilbake historien er en form for pendeleffekt. Denne effekten fortsetter videre utover 70- og 80-tallet.

Oljekrisen – Et midlertidig opphold

I 1973 kom forsyningskrisen på petroleum, kalt Oljekrisen. Med den ble det forbudt å kjøre bil i helgene. Med biltomme gater fikk folk en smakebit av hva en «bilfri by» kunne være. I samme år kom også "Gatebruksplanen for det sentrale byområdet" for Oslo. Denne planen var en desperat løsning på et akutt problem med å løse biltrafikken i byene (Eriksen, 2020:155). I løpet av 60-tallet hadde store deler av indre by i Oslo blitt ufremkommelig og ubeboelig. Løsningen i planen var å stenge bilkjøring i visse gater for å begrense bilbruken (ibid.). På bakgrunn av de økende problemene bilen forårsaket, begynte diskursen rundt bilen å endre seg i retning vekk fra bilbruk som noe positivt. Som nevnt tidligere begynte reiseandelen til kollektivtrafikken også å få en oppgang i denne perioden.

I kjølvannet av oljekrisen ble en ny samferdeselslov vedtatt i 1976. Denne loven prøvde å regulere bilbruken i større grad og med mer menneskefokus. I forarbeidet til formålsparagrafen heter det følgende (Ot.prp.nr.5 (1975–1976):

«Gjennom utformingen og praktiseringen av loven og forskrifter gitt med hjemmel i loven, må det etter departementets syn legges mer vekt på enn tidligere å bruke samferdselsloven som et middel til å gjennomføre de alminnelige samfunnspolitiske mål, i første rekke for å fremme det produksjons- og bosettingsmønster man ønsker, utviklingen av gode miljøer med begrenset støy og forurensing samt økt trafiksikkerhet»

Her kommer det frem at man må begynne å tenke på det strukturelle i byen. Det er også her tanken om et godt nærmiljø begynner å forme seg. Vi ser at problemene i første rekke gjelder støy, forurensing og trafiksikkerhet.

I 1977 kom Norsk Vegplan II (NVP II) som tok for seg byens trafikkproblemer. Som vi kan se i både lover og planer hadde det allerede kommet institusjonelle rammer som prøvde å begrense eller kontrollere bilbruken i byene.

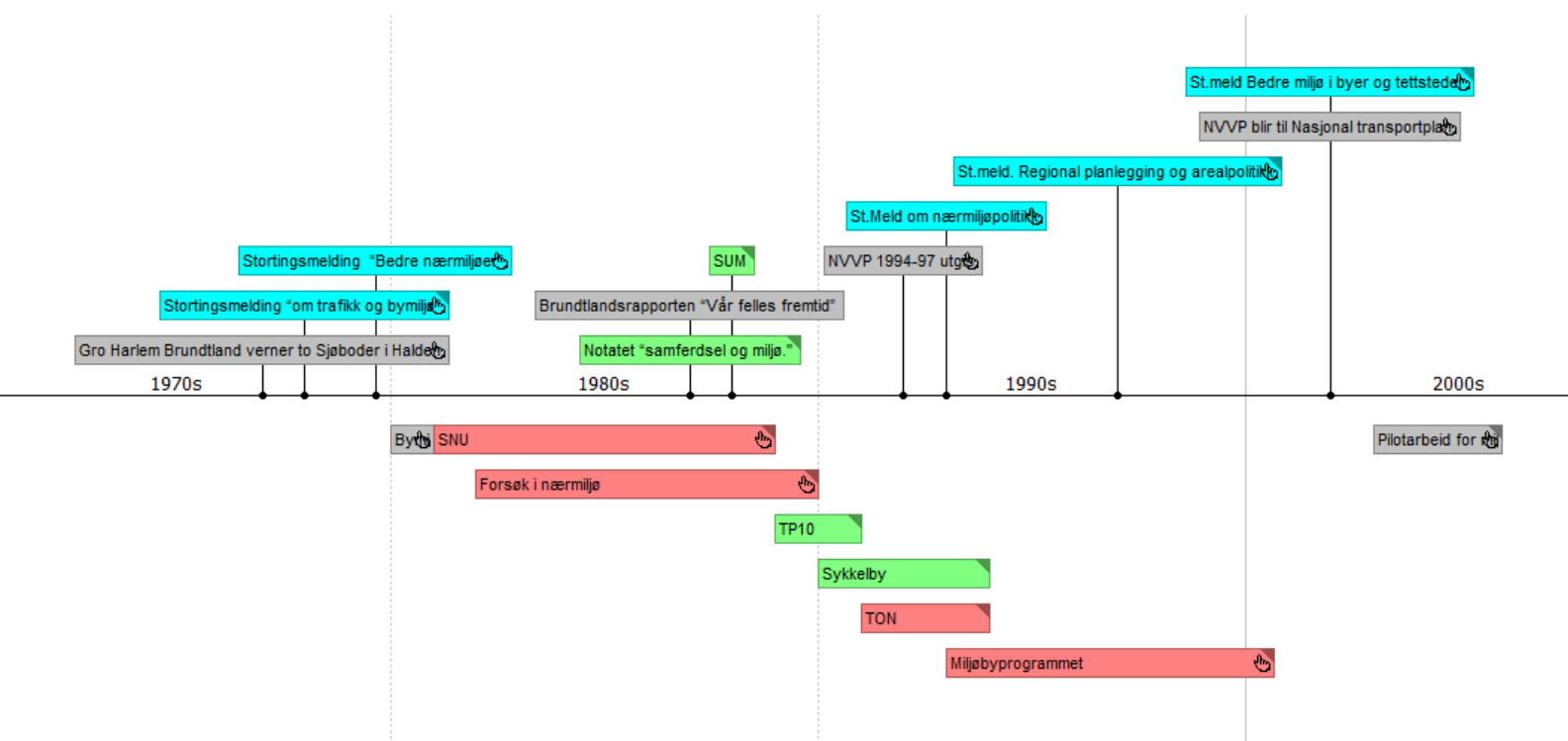
I 1980 nådde bilen et nullpunkt med vedtaket om en samferdselsplan for Oslo. I den ble det bestemt at nesten alle midler de neste ti årene skulle gå til kollektiv eller gang- og sykkelvei og kun 1/10 kr skulle gå til bil (Eriksen, 2020:173,182). Beslutningen bar preg av bilfri by (Eriksen, 2020:182).

Bilismen slår tilbake

Mot slutten av 1970-tallet forsvant de kritiske artiklene om bybilismen. Nå var diskursen igjen endret seg til å handle om å fjerne flaskehals, bedre parkering og å få de myke trafikantene til å oppføre seg. Mens det virket som det var en transportrevolusjon i emning med de nye institusjonene som kom, skulle 1980-tallet med liberalisering, frislipp av kreditt, eksplosjon i bilsalg og en høyredreining av politikken (Eriksen, 2020:173), igjen snu historien i bilens favør. Utover 1980-tallet ble bileierskap normalt. Rundt hele 80% av husholdninger hadde bil (ibid.:181).

I både 1981 og 1982 foreslo Gustav Nielsen å bruke bompenger i Oslo for å redusere bil og gi kommunen inntekter. Når løsningen nådde VD så de heller bompenger som en institusjon for å finansiere Grunnlinjen og andre motorveiplaner. Slike finansieringsordninger økte handlingsrommet til å bygge og planlegge rundt bilen og påvirket dermed også det strukturelle i form av nye veisystemer og -infrastruktur.

I 1984 fikk Gatebruksplanen fra 70-tallet kritikk (ibid.:175). Planen hadde fått lite gjennomslag, og flere byområder hadde motarbeidet den. Som et diskurseksempel hadde Aftenposten advart mot «trafikkløse gettoer» som følge av planen. Kampen hadde igjen snudd til bilens favør. (ibid.:175)



Figur 8 Tidslinje over hendelser. Blå er St. Meld. Grønn er naturmiljølinjen og rød er nærmiljølinjen (Egenprodusert)

Kapittel 4 Reaksjon: framstøt mot bilen

Si noe om to utviklingslinjer fra kapitel 5

April 1987 markerer et vendepunkt innen planleggingsdiskursen (NIBR & TØI, 1992). Det var da Brundtland-kommisjonens innstilling, med markering av de globale miljøutfordringene, kom. Den gjorde at den norske trafikkmiljø-debatten fikk en dreining bort fra ulykker, sikkerhet, støy, barriereeffekter og nærmiljø; det jeg vil kalle nærmiljø-retningen. Nå var det heller et sterkere fokus på luftforurensningsproblemer, redusert transportmengde og nødvendig transport avviklet med mer miljøvennlige transportmidler; det jeg vil kalle naturmiljø-retningen. Selv om diskursen endret retning, var de originale problemene med bilen fra nærmiljø-retningen fortsatt prominente, og den institusjonelle arven fra nærmiljøarbeidet fortsatte inn i Trafikk-oppvekst-nærmiljø-prosjektet (TON). Den arven kommer jeg tilbake til i kapittel 5. Dette kapittelet skal gå gjennom de nye institusjonene som oppstod i henhold til den nye diskursen, der fokuset lå på naturmiljø-retningens problemer. Det begynner med SUM arbeidet, som leder inn i TP10. Videre har vi sykkelbyene som er et utspring fra TP10 og til slutt ATP6 som er en videreføring av TP10 og et utspring av et generelt ATP arbeid fra staten.

Bærekraftbegrepet

Det var ikke bare miljøsituasjonen som ble satt på agendaen når Brundtlandkommisjonen kom med innstillingen sin. Det var også her begrepet *bærekraftig utvikling* springer frem fra. Bærekraftbegrepet er en viktig del av den diskursive utviklingen som foregikk. Bærekraftbegrepet innebærer at behovene til dagens befolkning ikke må dekkes på bekostning av framtidige generasjoner. Bærekraftig utvikling betyr ikke nullvekst, men at veksten må skje innenfor de grensene som naturen og ressursgrunlaget setter (Arge, 1994:2).

Da kommisjonen la frem sin rapport i 1987, var Brundtland også Norges statsminister. Kommisjonens radikale anbefalinger ble dermed raskt en del av regjeringens politikk (Eriksen, 2020:175.). Sentralt i

disse anbefalingene lå kutt i transportveksten. Norske byer skulle bli "bærekraftige". Et eksempel som viser myndighetenes holdningsendring er at de initierte NAMIT (Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling) som et forskningsprosjekt NIBR jobbet med mellom 1988-1992 (Eriksen, 2020:197). I tre byer ble det laget et trendalternativ med videreføring av massebilismen og byekspansjon, samt et miljøalternativ basert på konsentrert utbygging gjennom fortetting. Erfaringene fra NAMIT viste at den kompakte byen som regel var den mest miljøvennlige (Miljøverndepartementet, 2007:23). Miljøalternativet ga mindre transportarbeid, forurensing og nedbygging av natur.

Et senere eksempel er å se i regjeringens sitt svar til FN-dokumentet fra 1989. Her gikk regjeringen inn for et markant brudd med norsk politikk på bilområdet, stikk i strid med Personbilutvalgets anbefalinger noen få år tidligere. Man skulle få ned trafikk, begrense p-plasser og utbedre kollektivtrafikken. Mest radikalt var kravet om å stoppe byspredningen for å få ned transportbruken (Eriksen, 2020:197.). Fra nå av skulle all bygging skje innenfor grensene av den eksisterende bebyggelsen, også kjent som fortetting. Brundtlandkommisjonens bærekraftbegrep setter altså røttene for det som senere blir «den kompakte byen», et begrep som enda brukes i dag (Sandkjær, 2015:13,15).

SUM

SUM er viktig fordi det markerer begynnelsen på de nye institusjonene som kom ut av diskursendringen. I SUM trekker MD frem byspredning og behov for samordning av arealbruk og transport som problemer. SUM samarbeidet startet en prosess som skulle lede inn i TP10 arbeidet i 1989, samt Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) i 1993.

Arbeidet med nærmiljø hadde vist at biltrafikken var et problem, spesielt i byene. Brundtlandkommisjonens diskurs påvirket tenkemåten og ble avgjørende i den videre utviklingen av hvordan Planavdelingen i MD jobbet med og gjennom det institusjonelle plansystemet. Fra nærmiljøarbeidet og Brundtland-innstillingen samlet interessen seg raskt rundt samferdsel og miljø. Som et ledd i oppfølgingen til Brundtland-kommisjonen drøftet Regjeringens miljøvernvalg i mars 1988 et program for å styrke hensynet til miljøvern i samferdselspolitikken. Dette programmet skulle manifestere seg som et fellesnotat mellom MD og SD med navn *Samferdsel, utbyggingsmønstre og miljø* (SUM).

SUM-notatet kom ut av et tidligere notat som kom i september 1987 med navn *Samferdsel og miljø*, og det la grunnen for det transdirektorale samarbeidet mellom SD og MD. Dette samarbeidet åpnet opp for et nytt handlingsrom for departementene som ikke var der før og som vokste ut fra diskursen rundt miljø og bærekraft. Ett år etter, i september 1988, kom notatet SUM.

Det er viktig å merke seg her hvordan SUM som begrep ble påvirket av den nye diskursen rundt miljø, men også hvordan samferdsel og utbyggingsmønstre ble sett sammen. Dette var den første institusjonelle rammen som så både transport (samferdsel) og areal (utbyggingsmønstre) i sammenheng, og den viste dermed de første tendensene til areal- og transportplan (ATP) arbeidet som kom senere. Denne koblingen til ATP understrekes også i intervjuet med Kjell Spigseth (2022), hvor andre ord for SUM temaene var transport og arealbruk (og miljø) men at de brukte betegnelsen SUM ettersom det skulle være en «god sum» av disse tingene. ATP arbeid ble en viktig faktor i mange av de institusjonelle programmene som kom i tiårene etter. Som en del av SUM-notatet begynte også planleggingen av Rikspolitiske bestemmelser for å samordne areal-, veg-, og transportplanleggingen. Dette kommer jeg tilbake til senere i dette kapitlet, dog som rikspolitiske retningslinjer og ikke bestemmelser. I sammenheng med dette kom også Ot-prp- nr.51 (1987-88),

hvor det ble foreslått at all vegplanlegging skulle skje etter den nye Plan- og bygningsloven. I 1989 ble planleggingen av veg etter Vegloven underlagt Pbl. sine premisser, med §12 som sier følgende: «Planlegging av riksveg, fylkesveg og kommunal veg skal skje etter reglane om planlegging i plan- og bygningslova» (Plan- og bygningsloven, 1989). I intervjuet med Kjell Spigseth (2022) omtaler han bilen som «hellig» i samtiden til SUM, hvor alt gikk ut på å skape god fremkommelighet for bilen, mens kollektiv, gange og sykkel var lite verdsatt. Det er denne problemstillingen MD tok med seg videre inn i TP10 arbeidet.

TP10

Transportplanarbeidet i de 10 største byområdene (TP10) kom ut fra samarbeidet mellom SD og MD i SUM. Samtidig som samarbeidet med SUM skulle SD og VD sette igang *Vegplanarbeid for de 10 største byene*. I diskursmessig sammenheng ser vi at man originalt hadde søkelyset på *veg*, og gjennom det prioriterte man bilen. MD på sin side ønsket mer inkorporering av kollektiv og sykkel i planen og søkelys på grønn- og senterstruktur. Etter en rekke møter mellom MD og SD ble de 15. september 1989 enige om et fellesnotat om *Prinsipper og hovedsatsingsområder innen miljøvern-/samferdselspolitikken*. Et av tiltakene som kom ut av fellesnotatet var *Transportplanarbeidet for de 10 største byområdene (TP10)*. Her ser vi hvordan tidligere endringer i diskursen fra Brundtlandkommisjonen og SUM påvirket de institusjonelle planene fra å være en *vegplan* til å bli en *transportplan*. Planleggingen handlet ikke lenger om bare bil, andre transportformer måtte også med: blant annet gående, syklende og kollektivt. Det var første gang man begynte å snakke om transport fremfor kun vei. Man begynte altså å tenke på andre måter å forflytte seg på enn kun med bilen, som hadde dominert transportsektoren i nesten 30 år.

Valget av byer falt på de ti største byene med over 50 000 innbyggere. De største byene hadde gjerne de største problemene med trafikk, men der problemet var størst var også de største mulighetene for å gjøre noe med det. Hensikten til TP10 arbeidet var todelt. De lokale prosjektene skulle gi innspill til Norsk Veg og Vegtrafikkplan (NVVP) 1994-1997. Men det skulle også være et utviklingsprosjekt for en mer helhetlig planlegging, hvor miljø- og helsehensyn skulle være et premiss for planene, og ikke bare en konsekvens av dem (Spigseth, 2013, Arge & Martens, 1995). Det at TP10 skulle gi innspill til NVVP sier mye om diskursen på den tiden. NVVP handler om veien ettersom det er en vegtrafikkplan, og da er det bilen man snakker om. Det var ikke før i 2002 at NVVP endret navn til Nasjonal *Transportplan* (Solvoll, 2020).

Arbeidet med TP10 ble ledet og veiledet av deltakere fra SD og VD, MD, SFT og DN (Spigseth, 2011). Sekretariatet hadde sete i VD, og møter ble holdt der. Styringsgruppen for TP10 ble ledet av siv.ing. Svein Alfheim, og senere tok Nils Harald Kraugerud over, begge fra VD (ibid.). Oppstartsmøter med byområdene ble holdt i Drammen med bred representasjon fra både sentrale og regionale myndigheter, og senere ble det holdt en rekke lokale møter knyttet til arbeidet i byene. Arbeidet ble utført lokalt, som et samarbeid mellom kommunale instanser og statlige myndigheter, med samordning på tvers av kommune- og sektorgrenser (Arge & Martens, 1995).

Utviklingen bak TP10-planarbeidet:

For selve prosessen av TP10 arbeidet lå det en del underliggende utviklingsprosesser til grunn. Det er viktig å forstå hvordan utviklingen har skjedd. Utviklingen kan forstås som mange inkrementelle prosesser.

Fra VD sin side var Norsk Vegplan II på 70-tallet det første nasjonale planarbeidet med trafikk og bymiljø. Videre ble også temaer som bymiljø og bytrafikk problematisert under rulleringen av Norsk Vegplan (NVP) på 70- og 80-tallet (NIBR & TØI, 1992). I forbindelse med en strategidiskusjon til NVVP 1990-93 i 1987, kom VD med utsagnet om å ha "*Tjenlige hovedveinett*" i byene (ibid., Arge, 1995:14).

VD ønsket å løse fremkommelighetsproblemene i byene, hvilket var en direkte videreføring av målet deres i SUM.

Fra MD sin side har de siden starten av departementet i 1972 hatt trafikk og transport sine konsekvenser på dagsorden (NIBR & TØI, 1992). MD var med og deltok i NVPII på 70-tallet. Sommeren 1979 lanserte MD aksjon skolevei et utspring fra MDs nærmiljømelding (st.meld nr.16 (1979-80)) som et ledd i APs miljøpolitikk og arbeid med å styrke familie og lokalsamfunn (ibid.). I 1987-88 samarbeidet MD med SD om 4 regionale "Transport-miljø-helse" konferanser (ibid.). I 1988 kom SUM notatet som nevnt over, og det ble forløperen til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (1993). I løpet av 1988 ble det klart at MD og SD måtte samordnes. St.meld nr.32 (1988-89) "NVVP 1990-93" hadde viktige signaler om det interdepartementale samarbeidet. St. meld. nr.29 (1988-89) "Politikk og regional utvikling" ideen om RPR etter pbl. for bedre samordning av areal, veg- og transportplanlegging ble lansert. Ideen ble fulgt opp i St.meld 32 (1988-89) "NVVP 1990-93" (ibid.).

Forventningene til TP10-planarbeidet:

De ulike aktørene i planprosessen rundt TP10 arbeidet hadde ulike forventninger om hva prosjektet skulle bringe. VD så for seg et planarbeid hvor kommunene fikk hovedansvaret. VD hadde generelt motforestillinger til prinsippet om lokale planer, og derfor skulle SVV være en viktig medspiller i planarbeidet med kommunene. VD satte også en tidsfrist til 01.07.1991 for TP10, slik at arbeidet kunne bli innspill til NVVP 1994-97 (ibid.). Denne tidsfristen skulle senere få konsekvenser for planarbeidets suksess.

SD på sin side la større vekt på at det var et lokalt planarbeid enn det de gjorde i VD. Ellers var det tre hovedmål de så for seg (ibid.):

- Samordne areal- og transportpolitikken
- Satse på kollektiv
- Dempe personbilveksten

MD så for seg de samme tre punktene som SD, men ønsket også ha med sykkel som et punkt. MD ønsket også mer konkrete tiltak enn retningslinjer. Det var dette ønsket som ledet TP10 arbeidet inn på det mer konkrete Sykkelby-prosjektet. Håpet var at TP10-arbeidet skulle bli en *snuoperasjon*, med vekt på miljøvennlig transport, godt bomiljø og konsentrert byutvikling (ibid.).

Løsningen på bilen som kapasitetsproblem vs. miljøproblem

Et av temaene som det ble lagt mest vekt på under TP10 arbeidet var sikker og effektiv trafikkavvikling (Arge, 1995:31). Samferdselsmyndighetene var fremdeles opptatt av kapasitetsproblemet rundt bilplanlegging. Dette utviklet seg til to syn på nødvendigheten av økt kapasitet på hovedvegnettet. På den ene siden så man på problemene rundt bilen som et kapasitetsproblem. Her brukte man økt kapasitet som forutsetning for å kunne bedre miljøet i områder hvor gjennomgangstrafikk og lokaltrafikk er problem. Tankegangen var at det var viktig å unngå kødannelse for å sikre godt miljø. MD på sin side så det som et miljøproblem. De tenkte at økt vegkapasitet vil gi økt biltrafikk, og dermed økning i miljøproblemer knyttet til trafikkveksten.

Etter TP10

TP10 representerer en ny måte å angripe miljøproblemene i byene på. Det brede fagmiljøet som hadde vært engasjert i TP10 viser en ny side ved transportplanleggingen. Det var lagt opp til samarbeid på tvers av sektorer og fag, og dessuten på tvers av kommunegrensene og mellom kommuner, fylker og statlige fagmyndigheter – herunder vegkontorene og miljøvern avdelingene (TØI, 1992). Slik ble aktører som tidligere ikke hadde deltatt i transportplanarbeid trukket inn.

På generell basis virker det som erfaringen fra TP10 har motivert fagfolk/administrasjon og politikere til videre samarbeid. Dog er det usikkert i hvilken grad vegkontorene faktisk har latt seg påvirke av TP-10 arbeidet. Som nevnt var også tidsrammen for kort (grunnet innspill til NVVP 1994-97) til å bygge tillit og gi innsikt mellom ulike sektorer (ibid.).

For kommunene sin del ble det utarbeidet tre ulike scenarioer i TP10-arbeidet. De var følgende: Trend, Kollektiv og Miljø. Spigseth (2022) sier at flesteparten av kommunene valgte trend -altså å fortsette som før- men de begynte å *tenke* kollektivt.

Av TP-10 kommunene trodde $\frac{3}{4}$ på økt sykkel og kollektiv etter TP10-arbeidet, mens under $\frac{1}{3}$ trodde på reduksjon i biltrafikken (NIBR & TØI, 1992). Det var dog god tro på bedre samordning, noe som virker som et av de viktigere momentene for videreutviklingen av omstillingen fra bil. Det er likevel sjeldent at kommunene går inn på bilavgift som restriktivt tiltak, som indikerer at bilen fremdeles står sterkt, selv etter TP10 arbeidet. Evalueringer som er foretatt i ettertid viser at vegplanleggingen fortsatt dominerte planprosessene og at det var vanskelig å få gjennomslag for større satsing på god kollektivtrafikk og sykkel, selv om dette skjedde særlig i sykkelbyene Sandnes og Tønsberg/Nøtterøy som jeg kommer tilbake til under (Arge & Martens, 1995).

Ett av målene man så for seg var å redusere biltrafikk og gjøre sentra mer livskraftige. Dette var i konflikt med de bilorienterte kjøpesentrene i omegnen. Et av tiltakene her var parkeringsregulering i sentrumsområdene. Problemet med dette var at kommunene fremdeles tillot kontor-, forretnings- og annen næringsvirksomhet å etablere seg i utkanten av sentra i konkurranse med de i sentrum, noe virksomhetene ville gjøre pga. lite parkering i sentrum. Dette viser at selv om de institusjonelle rammene var på plass for å gi et handlingsrom til å følge den nye diskursen om bærekraftig utvikling og omstilling fra bilen, så la den fysiske bystrukturen fremdeles opp til mer bilbruk. I evalueringene i etterkant pekes det også på at arealperspektivet i planleggingen ikke fikk den rollen den var tiltenkt i TP10 (Arge & Martens, 1995). Allikevel oppstod det en større forståelse både sentralt og i kommunene for at byspredningen må stanses (Arge & Martens, 1995). Dette ligger i tråd med Brundtlandkommisjonens bærekraftsprinsipp som forklart over.

Som nevnt skulle TP10 også gi innspill til NVVP 94-97. NVVPs planprosess førte i hovedsak videre til de politiske prioriteringene som hadde kommet til uttrykk i tidligere veiplaner (Bræin & Hervik, 1992:10). Forarbeidet til NVVP 94-97 etter TP10 hadde tre hovedprioriteringer: Stamveger, byene og miljø. Merk her er at miljøprioriteringer ble satt på listen. Arbeidet fremhevet også viktigheten av en god plan for kollektivtransport så den kunne bli styrende for utbygging istedenfor bilen:

“Fastleggningen av den fremtidige infrastrukturutviklingen for veinettet definerer viktige rammebetingelser for kollektivtransporten. Dersom man ikke får en avklaring mellom veiutbygging og kollektivtransport så vil bevilgningene gå til veiprosessen og kollektivtransporten må tilpasse seg i etterhånd”

Et problem med kollektivsatsingen er samtidig at handlingsrommet rundt vei og transport er veldig sektordelt. Statlig forvaltning dominerer riksveiprioriteringene, mens fylkeskommunene har ansvaret for kollektivtransporten. Og kommunene har arealplanleggingen.

Gjennom TP10 arbeidet ble det påbegynt et systematisk arbeid for å få et helhetsgrep på samordning mellom transport, miljø, arealbruk og utbyggingsmønster. Selv om resultatene av prosjektet ikke nådde helt mål med MDs ønsker, hadde den politiske erkjennelsen om sammenhengen mellom disse faktorer økt (Arge, 1994). Altså har diskursen rundt problemene endret seg. Videre har den faglige kompetansen og datagrunnlaget blitt styrket og det er etablert nye samarbeidsformer mellom

sektorer og forvaltningsnivåer, noe som gir et bedre handlingsrom for å gjøre noe med problemene og jobbe for mer miljøvennlige og bærekraftige transportformer.

Sykkelby

Sykkelbyprosjektet ble initiert av MD som en direkte konsekvens av TP10 arbeidet. Målet fra MDs side var å få til noen fysiske og konkrete tiltak utfra TP10, da MD var redd for at TP10-prosjektet bare skulle bli planer (Spigseth, 2013) Under arbeidet med TP10 så man at man ikke ville se virkningen av det på lang tid, og MD ville inkludere noe som var synlig fort (Spigseth, 2022) Vha. synlige forbedringer, helst fortest mulig, ser man at tiltakene nytter. Kjell Spigseth sier i intervjuet (ibid.) at vellykketheten av et program er synliggjøring. MD ville få til noe annet en veg, og sykkel var noe av det enkleste man kunne gjøre (ibid.).

Sykkelbyprosjektet startet i 1990 og kom i gang i byene 1991. Sykkelbyprosjektet ble lagt opp som en vennskapelig konkurranse mellom Sandnes og Tønsberg-Nøtterøy. Byene ble valgt ut grunnet deres lange tradisjoner med sykkel. I Sandnes lå Norges største sykkelfabrikk, og Tønsberg-Nøtterøy hadde på forhånd et godt utbygget gang- og sykkelveinett (Asplan, 1992). Prosjektet skulle originalt vare i to år, men det fikk mer støtte og varte to år til. Til tross for en økende bevissthet rundt bærekraftig transport var overgangen gradvis. Blant annet kalte SVV sykler for "bevegelige sidehinder" i en periode (TØI, 1995).

Sykkelbyprosjektet ble ledet sentralt av et prosjektråd der Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet deltok sammen med de to byområdene (rapport om sykkelbyer:25). Dette rådet initierte en rekke sentrale utviklingsprosjekter, og sammen med vertskommunene har det stått for arrangementen av Sykkelkonferansene i Tønsberg i 1991, Sandnes i 1992, Lillehammer i 1993 og Trondheim i 1995. Lederen i prosjektrådet i 1990-92 var rådgiver Kjell Spigseth fra Miljøverndepartementet. Fra 1993 overtok Vegdirektoratet prosjektledelsen med overingeniør Nils Harald Kraugerud som leder (ibid:5).

Målene Sykkelby

Hovedmålene for Sykkelbyene satt i Sykkelbyprosjektets fellesprogram fra sept. 1990:

- Å oppnå bedre miljø i byområdene
- Å skape bedre helse og trivsel for befolkningen

Målene ble konkretisert gjennom fem målsettinger:

- Økt sykkeltrafikk
- Bilførere skal gå over til å sykle
- Bedre helse og trivsel
- Bedre framkommelighet og trafikkmiljø for syklistene
- Mer sykkelvennlige byer.

Finansiering

Bevilgning av penger gir et handlingsrom. Her kan man se hvordan den nye institusjonen som en sykkelby økte handlingsrommet til MD for å iverksette tiltak rundt sykling, i tråd med institusjonen TP10 og diskursen rundt bærekraft og miljø.

Sykkelbyprosjektet startet med 200 000 kr til hver av byene.

Men i 1991 ble det øremerket 10 millioner kroner av Samferdsels- og Miljøverndepartementenes sysselsettingsmidler som skulle gå til hver av byene.

I 1993 ble det av Samferdselsdepartementet satt av 10 millioner kroner av statens ordinære ramme for riksveger til hver av byene. Det siste finansieringspunktet viser at holdningen til

bil har begynt å endre seg. Her går penger fra et riksvegbudsjett over til å finansiere sykkelveier.

Etter Sykkelby

I oppsummeringsseminaret til sykkelbyer ble det konkludert med at de to største hindringene for gjennomføring av enkelttiltak er økonomi og mangel på ansvarstaking. På den andre siden hadde Sykkelbyprosjektet ført til «Gode holdningsskapende konsekvenser». Begge byene vektla betydningen av Sykkelbyprosjektet som bymiljøtiltak.

Prosjektet var preget av skjev maktfordeling, med VD som “dominant sektor” (TØI, 1995). Fra statlig hold var det kun SVV som var med i samarbeidet på det kommunale nivået i begge kommunene (rapport om sykkelbyer:26,31-13). Dette gjorde at departementer som MD fikk et begrenset handlingsrom for å påvirke prosjektet på det lokale nivået.

ATP-forsøk i 6 byområder

ATP-forsøk i 6 byområder (ATP6) foregikk i perioden 1992-94 og handlet om forsøk på samordnet areal- og transportplanlegging i 6 ulike byområder. ATP6 var et ledd i et generelt ATP arbeid med lokale forsøk. ATP-arbeidet igangsatt av MD var et ledd i oppfølgingen av St. meld. 31 (1992-93) og RPR for samordnet ATP (Arge, 1994:1.). De lokale forsøkene bestod av 6 ATP-områder som avsluttet sitt arbeid ila 1994 (ATP6) og 5 miljøbyer hvor arbeidet fortsatte (se kap. 5) (ibid.). ATP-forsøkene var i andre byområder enn de i TP10.

ATP6-områdene var stort sett bygget på styring- og organisasjonsmodellene fra TP10 (Arge, 1994:28). Parallelt med ATP6-forsøkene holdt MD også på med Sykkelbyer, TON- prosjektene (utviklingsprogrammet for trafikk-oppvekst-nærmiljø) og utviklingen av miljøbyer som vi kommer tilbake til i neste kapittel.

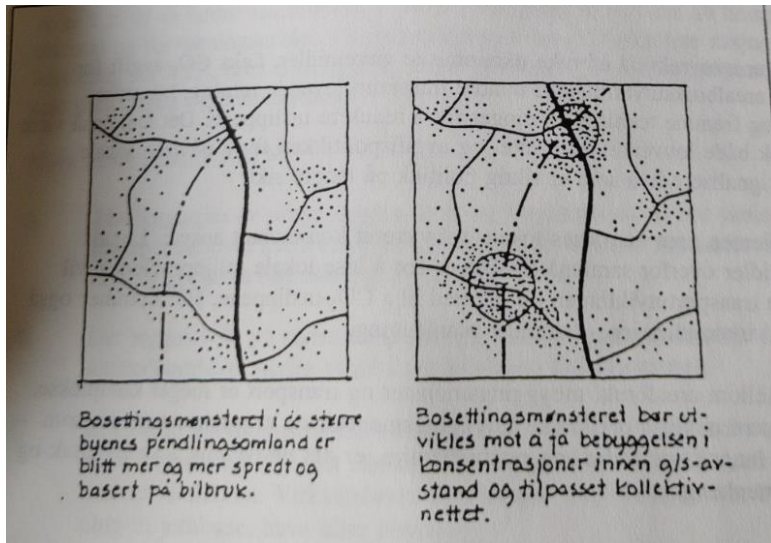
ATP6 var delvis en videreføring av TP-10 arbeidet med fokus på sider av TP10 som erfaringene i ettertid –sett fra MDs side – var utilfredsstillende behandlet (Arge, 1995:14). Videre var ATP6 til dels en satsing på utvikling av “Miljøbyer” (Arge, 1994:1).

St.meld. nr.31 (1992-93)

I St.meld. nr. 31 (1992-93) om den regionale planleggingen og arealpolitikken presenteres for første gang mål og rammer for en helhetlig arealpolitikk. Denne stortingsmeldingen var forankret i prinsippet om bærekraftig utvikling. Betydelige deler av meldingen var viet samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) (Arge, 1994:1 og Arge & Martens, 1995). Et annet sentralt perspektiv i meldingen var kravet til bærekraftig utvikling og styrket politisk prioritering av miljøhensyn (Arge, 1994:2). St.Meld. nr. 31 (1992-93) presenterte for første gang mål og rammer for en helhetlig arealpolitikk, forankret i prinsipper om bærekraftig utvikling (Arge & Martens, 1995:2). Det er bla. her prinsippet om «fortetting innenfor eksisterende byggesone» trekkes frem.

Dette viser til at utbyggingsmønster hadde en sentral plass i Stortingets politikk for en bærekraftig regional utvikling (Arge, 1994:1)

RPR for samordnet ATP



Figur 9 Forslag til bosettingsmønster i RPR (Miljøverndepartementet, 1995)

Rikspolitiske retningslinjer (RPR) formidler nasjonal politikk i forhold til fylkes- og kommuneplanleggingen og kan vedtas av regjeringen i samsvar med § 6-2 i Plan og bygningsloven (Miljøverndepartementet, 1995). RPR for samordnet ATP ble fremlagt av MD juni 1991 (Bræin & Hervik, 1992:17) og vedtatt av regjeringen 20. august 1993. Retningslinjene følger opp målsettingene i stortingsmeldingen (St.meld.nr.31 1992-92). Hensikten med retningslinjene var å få til en bedre samordning av ATP i kommunene på tvers av kommunegrenser, sektorer og forvaltningsnivåer, ut fra bla. målsettinger om redusert energiforbruk og mer miljøvennlige transportmåter (Arge & Martens, 1995:7, Bræin & Hervik, 1992:17). Retningslinjene er ment å formulere nasjonale mål av betydning for ATP, samt å klargjøre viktige prinsipper for planleggingen og ansvarsdelingen i gjennomføringen. (Arge & Martens, 1995:7).

Det kommer frem i intervjuet (Spigseth, 2022) at SUM er det samme som ATP; de bare endret forkortelsen. Det var da de begynte å jobbe med RPR for ATP at ATP ble et fastslått som et begrep. ATP var visstnok et fellesbegrep hele tiden, og det kom spesielt opp under TP10, men det var i RPR for ATP at det ble en offisiell diskurs (ibid.).

Begrunnelsen for igangsettingen av RPR for samordnet ATP ligger i trafikkveksten og kapasitetsproblemene på vegnettet, samt de høye kostnadene knyttet til trafikkavviklingen. Videre var også miljøproblemene, særlig luftforurensing som hadde fått økt oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt, en viktig forutsetning (Bræin & Hervik, 1992:18). Et av løsningsforslagene fremstilt i RPR var å lokalisere ting nærmere hverandre for å redusere transportbehovet. Spesielt skulle ting lokaliseres ved knutepunkt for kollektivtrafikken (Bræin & Hervik, 1992:17)

Hensikt ATP6

ATP-forsøkene ble varslet i St.meld. nr. 31 (1992-93). Hovedhensikten med arbeidet var å sikre at det påbegynte arbeidet i TP10 ble videreført - med en spesiell vekt på samordning av regionalt utbyggingsmønster og vekt på kollektivtrafikken-, samt å få utprøvd RPR for samordnet ATP i praksis (Arge, 1994:13). Den videre hensikten var å utvikle modeller og eksempler for en bærekraftig byutvikling (ibid.:1). Utfra et ASID perspektiv har diskursen rundt bærekraft blitt såpass fastslått av vi nå begynner å se tendenser som retter seg mer mot strukturer (S i ASID) i byen og modeller av hvordan byen bør se ut.

MDs intensjoner om planinnhold er uttrykt i bevilgningsbrevet (ibid.:29-30). Plantemaene gjenspeiler både den lokale bakgrunnen, men også de føringene MD la gjennom økonomisk støtte (ibid.:29). Hovedtemaene for ATP6 er utbyggingsmønster/arealbruk, kollektivtrafikk, gang-/sykkeltrafikk og grønstruktur.

Kapittel 5 Modell, metodikk, design: Miljø

Samtidig som prosessene forklart i kapittel fire foregikk, var det også en annen linje av prosjekter på gang. Mens de overnevnte prosjektene relaterte seg mot naturmiljø-retningen, nærmet disse andre prosjektene seg mer en nærmiljø-retning. For å se på denne andre utviklingslinjen må vi gå tilbake i tid til Nærmiljøarbeidet som begynte i 1982 gjennom Statens Nærmiljøutvalg (SNU).

Nærmiljøarbeidet leder inn i Trafikk-oppvekst-nærmiljø (TON) arbeidet som foregikk parallelt med både sykkelbyer og ATP6. Både nærmiljø-retningen og naturmiljø-retningen leder så sammen inn i Miljøbyprosjektet.

SNU

I siste halvdel av 70-tallet var eldre trehusbebyggelse og kulturminner under press fra store vegplaner, og det hersket en riv-og-bygg/sanerings-mentalitet (Spigseth, 2013). Det var også på denne tiden Alta-konflikten foregikk, noe som også kastet lys på miljø (ibid.). Videre begynte folk å merke forurensingen, trafikken og støyen fra bilene. Gro Harlem Brundtland var blitt miljøvernminister i 1974 og skjønnte at noe måtte endres (ibid.). I 1978 vernet hun to gamle sjøboder i Halden (ibid.). Et slikt vern var en ny måte å tenke på, stikk i strid med sanerings-mentaliteten. Dette var altså begynnelsen på en diskursendring i hvordan man tenkte på nærmiljøer.

I 1979 kom St.meld. 16 (1979-80) «Bedre nærmiljøer». Meldingen hadde sin bakgrunn i bilismens fremvekst og den store byspredningen på 1960- og 70-tallet (ibid.). Originalt het meldingen «bedre nærmiljø», men politisk ledelse var opptatt av at det handlet om flere miljøer (Spigseth, 2022). Den nye nærmiljøpolitikken var ment som en nyorientering bort fra «kraftsosialismen» med drabantbyer, sanering og hemningsløs vegbygging. Nærmiljøpolitikken var opptatt av helheten i nærmiljø og lokalsamfunn som rammen om folks hverdagsliv (Spigseth, 2013).

Statens Nærmiljøutvalg (SNU) ble oppnevnt i september 1981 for å gi råd og for å koordinere myndighetenes arbeid med nærmiljøer og lokalsamfunn (ibid.:10). Noe av bakgrunnen for at SNU ble oppnevnt var St.meld. 16 (1979-'80) «Bedre nærmiljøer» og Regjeringens langtidsprogram 1982-85 (ibid.). Utvalget ble satt sammen av 8 departementer (Fad, Fd, Kad, Kud, Kd, Md, Sd, Sos), hvorav ledelsen og sekretærfunksjonen ble lagt til MD (ibid.:19). Hovedoppgaven for SNU var å drive lokalt forsøks- og utviklingsarbeid i kommunene (ibid.:10, 19).

SNU gjennomførte nærmiljøarbeidet *Forsøk i nærmiljø* fordelt på to faser (Statens nærmiljøutvalg, 1990).

Nærmiljøarbeidet- Forsøk i nærmiljø

Fase 1 foregikk mellom 1982-86, med 60 prosjekter, hvor formålet var å samle lokalbefolkningen, frivillige organisasjoner og kommunene for å samarbeide om å løse ulike oppgaver i nærmiljøene (ibid.:10). Åtte av prosjektene fra fase 1 ble videreført til en fase 2 fra 1987 med avslutning i 1990 (ibid.:10).

SNU anbefalte i sin sluttrapport 1990 det bør legges en større vekt på lokalsamfunnet (Spigseth, 2013). Arbeid bør foregå mer på et område perspektiv, med samspill mellom kommuner og område. SNU anbefalte videre at staten bør konsentrere seg om to hovedfelt i nærmiljøpolitikken: oppvekstmiljø og omsorg på ene siden og miljøvern og fysiske kvaliteter på den andre (ibid.).

Gjennom flere års arbeid med nærmiljøer er det slått fast at biltrafikken svekker kvaliteten på nærmiljøene (Bettum, 1990). Det er ofte en konflikt mellom et godt oppvekstmiljø og veksten i privatbilbruken. Biltrafikken er mange steder det største nærmiljøproblemet. Til tross for gode erfaringer med forsøk med trafikksanering og fysisk standardheving av utemiljøet, har det ikke vært noe gjennomslag for slike tiltak i -80 års veg- og trafikkplanlegging (ibid.).

Nærmiljøarbeidet fant ut at bilen og bilbruk var et problem for gode nærmiljøer (Spigseth, 2022), og bidro til å sette den lokale delen av miljø på dagsordenen. Viktig å merke seg her er at det ikke *bare* var bilen som var et problem. Det ble ikke gode nærmiljøer bare man fjernet bilen, men man kan si at en av *konskevensene* av nærmiljø var at man jobbet mer mot bilen (ibid.).

At staten setter i gang slike prosjekter, viser en klar holdningsendring fra 1960- og 70-tallet. Den diskursive endringer som følge av Brundtland har dermed skapt institusjonelle rammer gjennom SUM som skaper et handlingsrom for å jobbe med nærmiljøene på et fysisk strukturelt nivå. Handlingsrommet var dog noe begrenset av manglende finansiell støtte (Statens nærmiljøutvalg, 1990:19). Selv om mye lå på plass, fikk ikke forsøksvirksomheten gjort så mye fysiske konkrete tiltak for å påvirke den fysiske bystrukturen. Det oppsto allikevel en forståelse at man måtte jobbe med bilen som et *problem* i byen for å skape gode nærmiljøer og bymiljøer, her måtte alternative transportformer komme frem (Spigseth, 2022). Bruntlandkommisjonen fungerte også som en oppmuntring for MD til å jobbe bredere enn nærmiljø og de utover mot hele byen (ibid.). Det er i denne sammenheng TON-programmet vokser frem.

TON

TON bygger mye på de erfaringene fra de forsøkene i nærmiljø som ble drevet gjennom SNU fra 1982. TON bygger og på erfaringene fra Aksjon Skolevei (utspring fra nærmiljø) og det interdepartementale prøveprosjektet i trafikksanering og sammenhengende gang- og sykkelveier i perioden 1980-88. Prosjektet var en oppfølging av St.meld. nr. 9 (1978-79) «Om trafikk og bymiljø». Det ble igangsatt en rekke statlige tiltak innrettet mot trafikksanering og sammenhengende gang/sykkelveger ledet av VD, med 42 prosjekter rundt i landet (Asplan, 1988:3) I likhet med forsøk i nærmiljø som fokuserte på de lokale prosessene og samarbeid med lokalsamfunn og kommuner var TON også opptatt av å gjennomføre mer konkrete, fysiske tiltak (Miljøverndepartementet, i.d.:6).

Utviklingsprogrammet Trafikk-oppvekst-nærmiljø (TON) har sin bakgrunn i St.meld. 29 (1988-89) «Politikk for regional utvikling» og regjeringens langtidsprogram 1990-1993, hvor det ble varslet at regjeringen ville sette i gang et utviklingsprogram for trafiksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer (Spigseth, 1990:3, Bettum,1990). En viktig del av arbeidet var å fremme mer miljøvennlig trafikk og bedre nærmiljøer i byer og tettbygde strøk. Det måtte arbeides i retning av mindre transportkrevende løsninger, med lokal dekning av nødvendige aktiviteter og servicetilbud. Dette betydde et brudd med den avstandsuavhengige lokaliserings- og arealpolitikk som hadde rådd de siste 30 årene (Bettum, 1990).

Utviklingsprogrammet ble utarbeidet av Planavdelingen i MD sammen med bla. SD og KD. TON programmet varte fra våren i 1991 og ut 1994 (Spigseth, 1990:3, Miljøverndepartementet, i.d). Arbeidet foregikk i fem steder i fire ulike kommuner, hvor satsningsområdene ble avgrenset til kommunesenteret i kommunene med unntak av Trondheim hvor det var to bydeler. Stedene var: Hokksund i Øvre Eiker kommune, Hønefoss i Ringerike kommune, Hommelvik i Malvik kommune, og til slutt i nevnte Trondheim kommune hvor det var i Charlottenlund/Brundalen og Lademoen (Miljøverndepartementet, i.d:6). De valgte lokalområdene har alle en topografisk og geografisk utstrekning som gjør gang- og sykkeltrafikk svært aktuell. (Spigseth, 1990:8)

TONs overordnede mål var å utvikle aktive, trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer (Miljøverndepartementet, i.d:6) og prosjektet har arbeidet med følgende fire satningsområder (ibid.:3):

1. Miljøvennlig trafikk, gang- og sykkelveger
2. Grønnstruktur og nære friområder
3. Lokalsamfunn, skoleanlegg og lokale møtesteder
4. Sentrum som møtested

I motsetning til andre ATP-prosjekter som foregikk samtidig (eg. ATP6), ble dette sett på som en *lokal* del i prosjekthistorien til ATP. Videre, ved TONs oppstart var TP10 arbeidet i sin avsluttende fase og fortsatte inn i Sykkelbyer. Et av målene med TP10 var å finne strategier for å redusere transportveksten. TON kan sees som et lokalt motstykke til TP10. Organiseringen av TON kan også sees i sammenheng med Sykkelbyer. Av andre prosjekter var Stasjonsgata i Hokksund valgt ut av VD som ett av fem prøve- og demonstrasjonsprosjekter for «Miljøprioritert gjennomkjøring» (MGP), det som senere skal bli kalt for miljøgater.

Svar på problemene i byene

Den spredte utbyggingsformen har gjort det vanskelig å etablere god kollektivtransport, og privatbilismen er blitt dominerende i den norske hverdagen. Et godt trafikkmiljø ble sett på som nøkkelen til trygge og levende lokalsamfunn. I TON, ved å arbeide med alternativer til privatbilbruk og å bedre forholdene for gående og syklende skulle lokalmiljøene gjøres tryggere (ibid.:8). Sentrumsområdene skulle også tilrettelegges slik at man ikke trengte å være avhengig av bil for å nå servicetilbud, oppholds- og møtesteder (ibid.:9). Sentra var ofte preget av tilrettelegging for bilbruk med store parkeringsplasser og brede gater (ibid.:8) Videre slet Sentrumshandelen med konkurransen fra de store kjøpesentrene langs hovedvegene (ibid.:15). Det var også viktig å etablere et sammenhengende gang- og sykkelnettverk, for å oppnå mer miljøvennlig trafikk for nærmiljøene.

På lengre sikt for TON var det viktig å satse på en boligbygging og et utbyggingsmønster som ikke skapte det samme trafikkbehovet som byene hadde på den tiden. Mange steder kunne fortettes innenfor eksisterende byggesoner. Utbyggingsmønster og fortetting lå utenfor TON-prosjektets arbeidsområde (ibid.:9), men fortsetter videre miljøbyprosjektet som samler den lokale TON-linjen med den mer regionale ATP6-linjen. Dette kommer jeg tilbake til senere i kapittelet.

Finansiering

Til sammen har TON-prosjektene mottatt ca. 3mill kr hver fra MD til prosjektorganisering, planlegging og gjennomføring av enkeltprosjekter. I tillegg har kommunene bidratt med egne midler i varierende grader. MPG-prosjektene i Hokksund og Hommelvik har fått betydelige midler ut over det, primært fra SVV (ibid.:7). Hommelvik fikk også midler fra NSB (storbymidler), SVV, Sør-trønderlag, MD (planleggingsmidler), næringslivet på stedet og kommunen til planlegging og gjennomføring av «Miljøprosjekt Hommelvik sentrum» (ibid.:7). Dette er et eksempel på at det var mulig å gjennomføre prosjekter med større investeringstygde og dermed større handlingsrom enn det MD vanligvis hadde.

Miljøby

Miljøby blir til

MDs prosjekter, helt fra nærmiljøarbeidet, til TP10 og sykkelby til ATP6 har sammen med TON lagt det politiske og faglige grunnlaget for Miljøbyprogrammet (Spigseth, 2011:6), med problemstillinger fastsatt fra Brundtlandkommisjonens innstilling om bærekraftig utvikling og mål og prinsipper fra det da nylige RPR for samordnet ATP arbeidet. Når miljøbyarbeidet ble til bodde ca. 72% av Norges befolkning i byer og tettsteder (Arge & Martens, 1995). Byene hadde også de største

miljøproblemene. Har var det høy konsentrasjon av støy, støv, luftforurensning og ulykker, spesielt på grunn av vegtrafikken. Viktigheten av miljøbyarbeidet var å bedre miljøet i byene og på den måten også bedre befolkningens velferd og generell folkehelse.

Høsten 1992 inviterte Miljøverndepartementet de 20 største byene i Norge til å søke om å delta i et forsøks- og utviklingsarbeid rettet mot bærekraftig by- og tettstedsutvikling (Miljøverndepartementet, 1995). 15 av byene søkte. Etter gjennomgang av søknadene valgte departementet et videre samarbeid med 5 av byene: Fredrikstad, Kristiansand, Bergen, Tromsø og Bydel Gamle Oslo for å utvikle disse byene til «miljøbyer» (ibid.). Forsøksvirksomheten varte fra 1993-2000. Stikkordene for miljøby var: ATP Kollektivtransport og fortetting med kvalitet, Sentrumsutvikling, Levende lokalsamfunn og byboliger, Grønnstruktur og Stedsforming og kulturminner (Spigseth, 2011:6).

I forbindelse med nedgangen i økonomien etter jappeperioden, fikk MD en del sysselsettingsmidler i 1991 (ibid.). Denne bevilgningen og dermed økning av handlingsrom skulle bli en slags fornyelse av byplanleggingen i forkant av miljøby-prosjektet.

I forbindelse med Miljøbyprogrammet ble det også avholdt årlige konferanser med bla. staten og kommunene. Kjell Spigseth (2022) forteller at SD ikke snakket om trafikk *i* byene, men *mellom* byene. Her hadde man da altså bypolitikere som ville forbedre bymiljøet sitt også legger SD frem foredrag om å bygge ut veier i Norge (ibid.). Dette innblikket illustrerer god hvordan diskursen var i forkant av Miljøby.

Skalaen til Miljøby

I følge Spigseth (2022) kan byen deles inn i bydeler, lokalsamfunn og nærmiljøer. I miljøby jobbet MD med bystrukturen, altså hele byen og det lokale (ibid.). Det lokale i miljøbyen er sentrum av byen og lokalsamfunnene. I nærmiljø handlet det om kvaliteter ved det nære - boligens nære omgivelser- og der hvor folk bor (ibid.) Så, i TON gikk MD opp i geografien og valgte steder som var litt større. I egne omtaler har Spigseth (ibid.) kalt TON for «miljøby mini». I miljøby går MD opp til hele byen. Det var altså en trinnvis geografisk oppbygning fra det lokale til mellomnivået og så til hele byen.

Problemene som skulle løses

Det var en rekke problemer og miljøutfordringer som skulle løses i byene. Slik byutviklingen hadde foregått de siste 30 årene hadde overordnet vegutbygging åpnet for nye arealer for utbyggingsområder, noe som igjen fører til mer trafikk på byene da lengre avstander og større veier incentiverer til mer kjøring. Det førte også til at sentrumsområdene mistet mange av sine funksjoner, mye pga. utkonkurrerende kjøpesenter. Sonedelingsprinsippet fra etterkrigstiden hadde ført til økende skille mellom arbeidsplasser, boliger og sentrumsfunksjoner. Samtidig hadde en omlegging av transport fra sjøen og jernbane til vei gjort av havne- og stasjonsområder falt utenfor persontransporten.

Med en veifokusert planlegging, foregikk kjøringen mer og mer med bil, og kollektivtrafikken tapte terreng i de fleste byene. All denne kjøringen bidrar til den globale forurensingen, noe som strider med de prinsippene som ble fastslått i brundtlandkommisjonen 5 år tidligere. I 1992, ved inngangen til miljøbyarbeidet sto vegtrafikken for hele 35,5% av Norges totale CO2 utslipp. (Arge & Martens, 1995)

Mange byer har ikke samordnet ATP på en god nok måte. Resultatet var blitt uklare og utflytende bystrukturer som forbrukte mye areal og energi. Det var derfor et behov for en utvikling av selve bystrukturen og transportsystemet i en mer bærekraftig retning.

Ny bystruktur

ATP arbeid

Et viktig spørsmål innen ATP-arbeid har vært hvilken bystruktur man trenger i byene (Arge & Martens, 1995).

Gjennom ATP arbeidet (ATP6 med RPR for ATP og Miljøby) begynner planleggingen å se på endringer i bystrukturen som en videreføring av fortettingstankegangen fra Brundtland-innstillingen Empiriske undersøkelser viser at 3 faktorer påvirker transportbehov og reisemiddelfordeling: bebyggelsens form, tetthet og lokalisering av funksjoner (Arge & Martens, 1995:5). Det henvises også i ATP-arbeidet til ulike forskningsprosjekt som bla. et prosjekt fra Storbritannia (ibid.) som viser at flerkjernet bystruktur er den mest transporteffektive. Mens innenfor der igjen er det best med sentralisering. (Arge, 1994:6) En NIBR undersøkelse peker igjen på denne *desentraliserte konsentrasjonen* (Arge & Martens, 1995:5, Arge 1994:7) NIBR studien "utbyggingsmønsteret i storbyene fram mot år 2010" fra 1989 peker også mot en desentralisert konsentrasjon (Arge, 1994:8).

Modell for den nye by

Første del av Miljøbyprogrammet la stor vekt på å utvikle den faglige forståelsen av hva en mer bærekraftig byutvikling innebærer samt å initiere planer og tiltak som kan bidra til å fremme dette. Den politiske forståelsen for en mer bærekraftig byutvikling har sakte økt gjennom prosjektårene fra tidlig 80-tallet (Spigseth, 2011:6). Målet med miljøbyprogrammet var å snu den fysiske utviklingen i byene til en mer miljøvennlig retning. Det langsiktige perspektivet var å få frem modeller for en bærekraftig utvikling (ibid.).

Et viktig mål for miljøbyarbeidet var å få frem en modell for en bærekraftig utvikling. Ideen bak denne modellen var at miljøbyarbeidet skulle skape en helhetlig arbeidsmetode, hvor de miljøproblemene nevnt over ble sett i sammenheng (Arge & Martens, 1995).

Tiltaksmodellen for en bærekraftig by skulle ha følgende elementer:

- *Det legges større vekt på fortetting og å konsentrere framtidig byvekst om akser for kollektivtrafikken. Arealbruken begrenses i byene.*
- *Det historiske sentrum rustes opp i konkurranse med bilbaserte eksterne kjøpesentre.*
- *Byene har laget planer som sikrer grønnstrukturen som grunnlag for friluftsliv og en mer konsentrert by.*
- *Samlet er det lagt vekt på god stedsforming og å sikre kulturminner.*
- *prioritering av miljøvennlig transport, miljøtiltak og fortetting i byggesonen. Miljøvennlig transport prioriteres framfor bilen (Arge, 1994:1).*

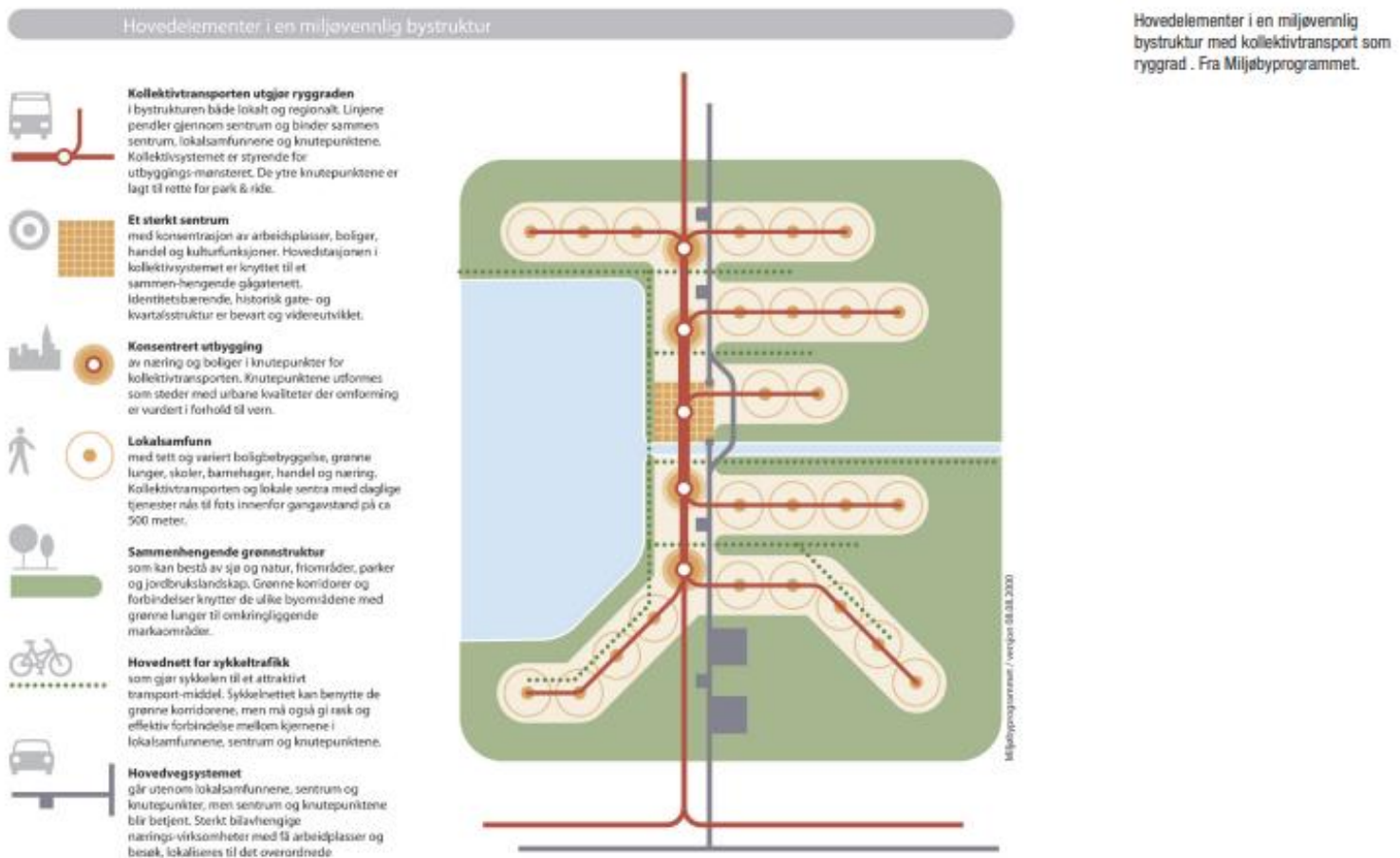
I byene var det et behov for opprydding etter den omfattende trafikkbelastningen på byene siden 1960-tallet (ibid.:1-2). I stedet for bilen skulle nå kollektivtrafikk, gang- og sykkelveier forbinde boligområder, sentrum og arbeidsplasser (Miljøverndepartementet, 1995). Den nye utbyggingen som før fulgte vegnettet til bilen, som forklart i kapittel 3, skal nå skje som fortetting innenfor eksisterende byggesone. På denne måten blir også byspredningen unngått. Med en konsentrert by gi et mindre areal- og ressursforbruk, noe som er et viktig holdepunkt innen bærekraftig miljø (ibid.). Tanken om fortetting om kompakt by gjorde seg sakte gjeldene fra starten av 90-tallet og utover (Miljøverndepartementet, 2007:5), men det var først når miljøby kom at prinsippet ble fastsatt i form av en fysisk struktur på bynivå og ikke bare overordnede planer på regionalt nivå.

Fortetting alene gir dog liten miljøeffekt og må kombineres med løsninger for kollektivtransport, sykkel- og gangtrafikk. Den kan heller ikke bestå av kun bygningsmessig tetthet. Tettheten, og

avstanden til ulike tilbud og ytelser for det daglige behovet er også viktig. En slik tetthet vil også hjelpe i å redusere bilavhengigheten (Aarsæther et al., 2017:209)

Sju punkter for en miljøbymodell

Hovedelementene i den miljøvennlige bystrukturen kan enkelt settes opp i 7 ulike punkter, trukket ut fra modellen under. Det er viktig å understreke at prinsippene i modellen bygger på lange utviklingslinjer som møtes i miljøby, basert på lange diskursive og institusjonelle endringer.



Figur 10 Miljøbymodellen (Spigseth, 2011:).

1. Det første punktet er kollektivtransport, markert med en rød linje i modellen. I den nye bystrukturen er det kollektivnettet, ikke bilen som skal binde byen (boligområder, sentrum og arbeidsplasser) og byene sammen. Et godt utviklet kollektivsystem skal være styrende for utbyggingsmønstret, noe punkt to og tre handler om. Det skal også tilrettelegges for innfartsparkering for knutepunkt i ytre strøk, altså at man kan kjøre til knutepunktet med bil, for så å ta kollektivt inn til sentrum.
2. Neste punkt er et bysenter som har en høy konsentrasjon av bolig, handel og kulturfunksjoner. Fortetting står sentral her. I sentrum ligger også hovedstasjonen til kollektivsystemet. Hovedstasjonen er videre knyttet opp mot et sammenhengende

gågatenett basert på den historiske gatestrukturen. Det er også rundt hovedstasjonen at fortettingen skal foregå mest. Sentrumsområdet skal være byens viktigste møtested for mennesker, næringsliv, handel og kulturliv. Her finner man en blanding av boliger, arbeidsplasser og kulturtilbud, til stor forskjell fra tidligere sonedelingsprinsipp. Videre er det viktig med god tilgjengelighet til sentrum, spesielt med kollektiv, men også til fots eller med sykkel.

3. Tredje punkt handler om en konsentrert utbygging av næring og boliger rundt de knutepunktene for kollektiv fra første punkt. Dette samsvarer med prinsippet om en desentralisert konsentrasjon nevnt tidligere i dette kapitlet. Ny utbygging bør skje i form av fortetting innenfor eksisterende byggesone og rundt kollektivknutepunktene for å unngå videre spredning av byene.
4. Fjerde punkt handler om lokalsamfunnene, og bærer preg av nærmiljødebattens prinsipper om godt nærmiljø som kom frem gjennom nærmiljøarbeidet med forsøk i nærmiljø og TON. Lokalsamfunn er koblet opp til knutepunktene via kollektiv. Det er som mål at kollektivtransporten og ellers daglige tjenester kan nås til fots innenfor 500 meter fra boligene, slik at beboere ikke behøver å reise ut av nærmiljøet for å få dekket vanlige hverdagsbehov. Boligene i seg selv er tette og varierte. Ellers har lokalsamfunnene både grønne lunger, skoler, barnehager, handel og næring i gangavstand for å redusere transportbehovet og bruk av privatbil. Vi kan finne igjen disse samme prinsippene i det nyere konseptet om «10-minutters byen».
5. Punkt fem handler om grønnstruktur, men gjelder også for landbruks-, natur- og friluftsområder, vann, elver og sjøområder. Grønnstrukturen bør være sammenhengende og skal binde sammen lokalsamfunnene, sentrumsområdet og den omkringliggende markaområder med såkalte grønne strenger. Grønnstrukturen kan inngå som ledd i gang- og sykkelvegnettet og vil være med på å forbedre lokalklimaet i byen. I en fortettingssituasjon er det viktig å legge vekt på å bevare eksisterende grønnstruktur i utbyggingsmønsteret.
6. Sjette punkt handler om sykkeltrafikk. Et sammenhengende hovedveinett for sykkel vil gjøre sykkel til et mer attraktivt transportmiddel. Sykkelnettet kan godt ta i bruk de grønne strengene, men viktigst er en rask og effektiv forbindelse mellom lokalsamfunnene, knutepunktene og sentrum.
7. Til slutt kommer hovedvegsystemet, markert med grå linje. Vegsystemet går utenom lokalsamfunnene, knutepunktene og sentrum, dog med svak kobling til knutepunkt og sentrum. Virksomheter med sterk bilavhengighet, men som har få arbeidsplasser og besøkende, vil plasseres til dette vegsystemet.

Etter miljøby

Det var gode resultater på de fleste satsingsområdene til miljøby, med unntak av ATP (Spigseth, 2011:7).

Mer konsentrert utbygging ble riktignok prioritert av alle byene, men sammenhengen med areal og transport ble ikke fulgt opp nok (ibid.:6). Der MD hadde håpet på en transportpolitisk “snuoperasjon nedenfra”, ga Institusjonell-stifølgning fra kommunene og kommuners tidligere planer et begrenset handlingsrom slik at det ble for lav vekt på miljøvennlig transport. Mye av grunnen var at SVV og SD deltok lite i byene (Civitas, 1997). MD kunne ikke finansiere annet enn delutredninger, og manglet dermed det finansielle handlingsrommet for å utføre en snuoperasjon (ibid.). De stedene SVV har engasjert seg står derimot hovedsykkel- og gangveier sentralt (ibid.). På det generelle planet var kommunene positive til kollektiv, men mye av den politiske interessen i kommunene lå rundt utbygging av riksveger og det var lite eller intet arbeid med restriktive tiltak for bilen i byene (ibid.).

På lang sikt vokste det fram en samlet faglig forståelse av hva som var viktig for å fremme en miljøvennlig byutvikling (KS2011:8). De ulike erfaringene og anbefalingene fra Miljøbyprogrammet ble sentrale da MD utarbeidet en samlet politikk i St.meld. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder, som senere leder inn i Pilot for miljøvennlige byer (2003-06) og der igjen til prosjektet Fremtidens byer (2008-14).

Kapittel 6 Hvordan modellen har blitt brukt videre

Helt siden Brundtlandkommisjonens rapport i 1987 har tanken om kompakt byutvikling gradvis blitt symbolet for bærekraftig byutvikling. Som vi har sett i de siste to kapitlene har det vært lange linjer med ulike programmer rundt ulike miljødebatter, både nærmiljø og naturmiljø. Som vi har sett har de institusjonelle grepene som kom etter Brundtlandkommisjonen utviklet seg videre og videre til ny institusjonelle grep, og samtidig har diskursen rundt forholdet mellom bilen og byen gradvis endret seg til å tenke på miljø og bærekraft. Gjennom ulike finansieringsordninger har de ulike institusjonene og så gitt et økt handlingsrom for å jobbe med miljøvennlige byer. Da disse institusjonelle linjene møttes i miljøby ble det fastsatt en mer konkret strukturell form for den bærekraftige byen.

Dette kapitlet skal ta for seg hvordan den modellen som ble fastsatt i miljøbyprogrammet 1993-2000 har fortsatt fremover mot vår tid. Først skal det sees på de institusjonelle linjene som fulgte miljøbyprogrammet, i stor likhet med hvordan kapittel 4 og 5 har blitt gjennomført. I neste del av dette kapitlet sees det på vedtatte planer av nyere dato. Her sees det hvor mye av de prinsippene som ble fastsatt i miljøby -og derav også de foregående institusjonelle linjene-, som henger igjen og er å finne i disse nyere planene. Det er interessant å se hvilke planleggingsprinsipper som gjør seg svært gjeldene i dag som byger på de samme prinsippene fra en utviklingslinje som er nesten 35 år gammel, og som skal fikse problemer skapt for over 60 år siden.

Neste steg etter miljøby

St. meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder

Alle anbefalingene og erfaringene fra miljøbyarbeidet ledet inn til St. meld. 23 (2001-2002) «Bedre miljø i byer og tettsteder» (Spigseth, 2011:8). Meldingen tar sikte på å få underbygge den politikken som følger av miljøby inn i den nasjonale by- og tettstedspolitikken (St. meld.nr. 23 (2001-2002)). Denne meldingen skulle altså hjelpe md å innføre den strukturelle modellen fra miljøby inn i den politiske diskursen slik at videre institusjonelle planer følger strukturmodellen videre.

Meldingen drøfter hvordan man kan bygge opp under miljøvennlige bystrukturer og transportsystemer, og forbedre de fysiske omgivelsene ved hjelp av både langsiktig og kortsiktig planlegging (ibid.). Hovedgrepet bygge direkte fra miljøbymodellen om å «utvikle mer konsentrerte byer og bystrukturer» (ibid.). Videre understrekes hvordan konsentrert utvikling gjør det lettere å

bruke både kollektivtransport og å gå og sykle. Meldingen bygger på de fysiske strukturelle sidene ved byen for å møte målene rundt effektiv kollektivtransport og prinsippene rundt samordnet ATP.

Pilotarbeid for miljøvennlige byer

I kjølvannet av St meld. nr. 23 (2001-2002) satte MD i gang *pilotarbeid for miljøvennlige byer* (Pilot). Der hvor Miljøbyprogrammet var veldig bredt skulle Pilot gå mer i dybden på enkeltområder. Arbeidet ble gjennomført med 17 prosjekter i 12 kommuner (Miljøverndepartementet, 2007:5) og foregikk i perioden 2003-2006. Arbeidet bygger videre på de utfordringene og utviklingstrekkene som ble oppsummert i St meld. nr. 23 (2001-2002), som igjen da bygget videre på miljøby. Hovedmålet til arbeidet var å få frem gode eksempler på hvordan miljømålene kunne nås (ibid.:20) gjennom å arbeide med fire ulike temaer.

Pilotprosjektet fant flere trender ved samtidens byer. De som peker seg ut i sammenheng med denne oppgaven er at byene fortettes istedenfor å spre seg utover og at *den regionale byen* er i ferd med å bli en realitet. Fortettingen handler mye om at boligpreferansene til befolkningen har endret seg etter at sentrumsområdene har blitt sanert, med bedre byrom og utemiljø med en større forståelse rund bylivet (ibid.:16, 23). Det kan tenkes at bakgrunnen for dette ligger i arbeidet rundt nærmiljø som foregikk på 1980- og 90-tallet. Den regionale byen på sin side handler om at arbeidstakere forflytter seg over kommune- eller fylkesgrenser for å jobbe, handle eller ha rekreasjon (ibid.:14). Noen reiser med tog og bane, men mesteparten av folket reiser på veiene. Helt siden 70-tallet har arbeids- og boligmarkedene vokst utover (ibid.). En annen trend, hvor en av faktorene kan være regionale byer, er at veksten i bilhold og bilkjøring har fortsatt å vokse. Med, tunneller og ring- og omkjøringsveier har bolig- og sentrumsstrøkene fått avlastet trafikken sin, men slike infrastrukturtiltak som øker effektiviteten til bil har dermed også lagt til rette for en stor trafikkvekst (ibid.:15).

Fire tema for pilotarbeidet

Pilotarbeidet ble delt inn i fire tema. Byomforming, sentrumsutvikling, miljøvennlige arbeidsreiser og miljøsoner. Det er interessant å gå kort gjennom disse i tilfellet man kan finne noe disse begrepene igjen i planene jeg skal se på senere i kapittelet. Som vi skal se så blir ikke disse temaene mye gjennomgått i de videre planene med unntak av punkt 2. Årsaken til dette er uklart, men en mulighet er at Pilot jobber på en annen skala, nemlig enkeltbyer enn de regionale planene som omhandler hele kommuner og regioner.

1. Byomforming er en form for byutvikling. Byomforming innebærer både fysiske, funksjonelle og sosiale endringer, og er på et byperspektiv kontra et bestemt sted. (ibid.:24). Byomforming er en slags motsetning til fortettingsprosjekt som gjerne er på bestemte steder. I fortetting blir det ofte mer av det samme, i.e. høyere utnyttelse, men samme formål/funksjon (ibid.). Byomforming kan manifestere seg i enten riving og nybygging eller ombygging av inn- eller utsiden av bygg.
2. Tema om Sentrumsutvikling handler om at kommunen og næringslivet går sammen for å utvikle sentrumsområdet (ibid.:20). Håpet er å øke konkurransefortrinnet til sentrum (ibid.:6). For å få til dette må kommunen prioritere sentrum, gjerne gjennom en sentrumsplan (ibid.).
3. Miljøvennlige arbeidsreiser handler om å øke kollektivtransport, sykkel og gange gjennom samarbeid med bedrifter og ansatte (ibid.:20). Dette gjøres i hovedsak gjennom en mobilitetsstyring i form av «myke» tiltak som holdningskampanjer eller tilrettelegging for miljøvennlige transportvalg (ibid.:6).
4. Det siste tema er Miljøsoner. En miljøsonsone er et område med store miljøbelastninger, hvor det igangsettes en områderettet innsats i å løse de miljøproblemene som ligger i området, og derved løfte disse byområdene til en bedre miljømessig standard (ibid.:20).

Ny plan og bygningslov

27. Juni 2008 ble plan og bygningsloven (pbl) vedtatt. Den erstattet den gamle bygningsloven fra 1985. Pbl er en sterk institusjonalisering av bærekraftsdiskursen som følge etter Brundtlandkommisjonen fra 1987. I formålsparagrafen (Plan- og bygningsloven, 2008) til loven står det:

§ 1-1.Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser

Kapittel 6 av loven danner hjemmel for *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og også for *statlige planretningslinjer*. Her gir pbl som institusjon regjeringen et handlingsrom for å skape nye institusjoner i form av forventningsdokument eller retningslinjer (ibid.):

§ 6-1.Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

§ 6-2.Statlige planretningslinjer

Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.

Videre skal jeg se på både noen nasjonale forventninger og planretningslinjer, og se på hvordan de korrelerer med de delene av ASID som er gjennomgått i kapittel 4 og 5.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Som sett i pbl § 6-1 må regjeringen utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging hvert fjerde år. Videre kommer det frem at dette er for å fremme bærekraftig utvikling, begrepet som har fulgt utviklingslinjen i denne oppgaven helt fra 1987. Siden pbl trådte i kraft har det vært tre slike dokumenter (2011, 2015, og 2019), neste kommer da i neste år, i 2023. Jeg skal nå sammenligne de sju punktene i modellen fra miljøbyprosjektet med de forventningene som ligger i de tre dokumentene

Forventninger 2011

Kapitlet om by- og tettstedsutvikling i forventningsdokumentet inneholder følgende paragraf (Miljøverndepartementet, 2011:17):

«Økt fortetting og transformasjon, en mer effektiv og attraktiv kollektivtrafikk og bedre tilrettelegging for syklende og gående er nødvendig for å oppnå en bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Ved å lokalisere forretninger, kontorer og boliger sentralt eller i kort avstand til kollektivknutepunkter reduseres transportbehovet og avhengighet av bil.»

Her ser man koblinger til både punkt én i miljøby om kollektivtrafikk, punkt 6. for bedre gang- og sykkeltilrettelegging, og punkt 2 og 3 med fortetting rundt sentrum og kollektivknutepunkt. Det er blir også skrevet om å bevare viktige kulturminner som nevnt i tiltaksmodellen til miljøby (ibid.:18). I den mer spesifikke forventningsdelen av dokumentet kan man enkelt se hva regjeringen har som hovedfokus for de ulike poengene.

Det skal blant annet lages overordnede planer for senterstrukturen og handelen i sentrum (ibid.). Det kommer óg frem at sentrumsområdene skal fortettes og transformeres, og handelen plasseres sentralt. Dette samsvarer godt med Miljøbyens punkt 2 om høy konsentrasjon i sentrumsområdene. Her kan man også trekke en linje til Pilot for miljøvennlige byer sitt punkt 2. om sentrumsutvikling, hvor handelsdelen er sentralt plassert for å øke konkurransedyktigheten, og punkt én om byomforming. Ellers er det ikke nevnt noe mer av pilots øvrige temaer. Det bør merkes at Pilot har linjer tilbake til Miljøby, og man kan dermed spore disse forventningene tilbake i disse lange linjene.

I forventningsdelen er det også klare pek til miljøbyen punkt 1, hvor kollektivtransporten skal være styrende for videre utbygging og sammenkobling av sentrum, lokalsamfunn og andre tettsteder. Innfartsparkering blir også nevnt. Kollektivknutepunkter fra miljøbyens punkt 3. er også veldig likt forklart, hvor -på samme måte som sentrum- det skal være en fortetting og transformasjon. Lokalsamfunnene i miljøby punkt 4. er også nevnt til å kobles opp mot disse knutepunktene. Disse punktene nevnt her er forklart i stor likhet med hvordan modellen for en miljøvennlig by ble satt i Miljøbyprosjektet.

Miljøbyens punkt 5 og 6 er også tilsvarende likt med hvordan det er forklart i forventningsdokumentet. Det snakkes om sammenhengende grønnstruktur som binder byen sammen og som kan brukes som gå- og sykkelforbindelser.

Punkt 7 i miljøby om hovedvegssystemer er lite omtalt i forventningsdokumentet dog. Det er nevnt at transportkravende virksomheter plasseres langs hovedvegnettet, i likhet med miljøbyens modell, men lite om at vegnettet bør gå utenom lokalsamfunnene og sentrum. Det henvises dog til Nasjonal transportplan 2010-2019s retningslinjer så mulig det står mer i den.

En interessant bemerkning er at det skal tilrettelegges for bedre transport over sjø og bane (ibid.:21). Her kan man trekke en linje helt tilbake til siste halvdel av 1800-tallet -før bilens inntog- hvor det nettopp var sjø og bane som var de gjeldene transportformene i Norge. Vi finner dette igjen i 2015 versjonen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015: 21) og i 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019:22)

Forventninger 2015

Forventningsdokumentet som kom i 2015 har i mer eller mindre grad de samme trekkene som man finner i 2011 versjonen., og derav også de samme temaene som modellen satt i Miljøby (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015:23). Hovedfokuset ligger fremdeles rundt fortetting rundt sentrum og kollektivknutepunkt. Til forskjell fra 2011 versjonen er lokalsamfunn (miljøby punkt 4) mer i tråd med miljøbymodellen ved at det understrekes at boligene skal være varierte. Det er i likhet med 2011 versjonen lite snakk om modellen rundt hovedvegssystemet i byen, med unntak av plasseringen av trafikk krevende virksomheter. Det er også ingen koblinger å trekke til Pilot, men unntak av punkt 2 om forbedring av sentrums konkurransefordel.

To markante forskjeller med 2015 versjonen er at den har inkorporert Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging og at Nullvekstmålet fra klimaforliket. Jeg kommer tilbake til Statlige planretningslinjer for samordnet bolig areal og transportplanlegging og nullvekstmålet senere i kapittelet. Det kommer i alle fall tydelig frem at disse nye institusjonene har påvirket dette dokumentet som institusjon (ibid.:13,19,23).

Forventninger 2019

FNs 17 bærekraftsmål (FN17) fra 2016 danner grunnlaget for forventningene fra 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019:3). Med FN17s mål, nesten 30 år etter Brundtland-kommisjonen blir diskursen rundt bærekraftbegrepet videreutviklet. FN17 bygger videre på tusenårsmålene 2000-2015, som hovedsakelig handlet om å bekjempe fattigdom (FN-Sambandet, 2021). Selv om FN17 bygger på mye av den samme diskursen rundt bærekraft som Brundtlandkommisjonen er fokuset annerledes. Forskere fra CICERO-senter for klimaforskning (Holden & Linnerud, 2016) mener at FN17 har for lite fokus på miljø og grenser og mer på utvikling og kan ikke sees som en reell arv etter Brundtlandkommisjonen.

På tross av denne forskjellen er 2019 versjonen så å si lik 2015 versjonen når det kommer til innhold fra Miljøbymodellen. Eneste bemerkningen jeg har gjort meg for dette dokumentet er at det ikke spesifiseres at gang- og sykkelveinetten bør være sammenhengende, slik 2011 og 2015 versjonene gjør, kun at det skal tilrettelegges for gang og sykling rundt kollektivknutepunkt, lokalsamfunn og sentrum (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019:21, 29). I likhet med 2015 versjonen er nullvekstmålet (ibid.:25) og Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging også med (ibid.:28). Nytt med 2019 versjonen er regjeringens mål om fossilfri kollektivtrafikk innen 2025 (ibid.:21).

Siden de første forventningene kom i 2011 og til dagens, har det altså skjedd lite endringer. Det er lett å finne igjen sporene som ble satt i Miljøbymodellen hele 13 år før 2019 versjonen. Selv om det har kommet andre institusjoner inn i bildet, kan det virke som diskursen rundt løsningen på problemene forventningen skal løse har blitt uforandret. Dermed har forventningene holdt seg noenlunde stabile gjennom årene.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig- areal- og transportplanlegging

26. September, 2014 kom Statlige planretningslinjer for samordnet bolig areal og transportplanlegging (heretter SPBASP), med hjemmel i pbl § 6-2. Hensikten med retningslinjene var å oppnå en samordning av bolig-, areal- og transport-planleggingen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014). Her kan man med en gang trekke linjer til ATP begrepet som hadde sine første linjer tilbake til SUM notatet i 1987 og videre utviklet gjennom ATP6, RPR for ATP og derav miljøbyarbeidet. Til forskjell fra denne tidligere bruken av ATP har også *bolig* kommet inn i begrepet og derav også diskursen.

Retningslinjene sier at «utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder» (ibid.). Det er spesielt rundt kollektivknutepunkter denne utviklingen bør foregå, med vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon (ibid.). Disse statlige retningslinjene er akkurat de samme løsningene som ble fastsatt i miljøbyprogrammet 8 år tidligere, altså fortetting rundt kollektivknutepunkt. Spesielt punkt 2 og 3 i miljøbymodellen. SPBASP har i likhet med De nasjonale forventningene gjennomgått over, mange fellestrekk med miljøbymodellen. Som sett har også forventningene fra 2015 og 2019 inkorporert SPBASP, så det er nok en sammenheng med at både SPBAT og de nasjonale forventningene har mange likhetstrekk med miljøbymodellen.

Retningslinjene samsvarer godt med miljøbymodellens punkt 1,2,3,5 og 6. punkt 4 om gode lokalsamfunn er ikke godt utredet. Hvor lokalsamfunn i miljøby er en variasjon av boliger knyttet til kollektivknutepunkt, legger retningslinjene vekten til selve knutepunktene. Punkt 7 om hovedvegssystem er heller ikke utredet i større grad enn i forventningene, men det kommer frem i retningslinjene at de skal ligge til grunn for utarbeidelsen av regionale areal- og transportplaner.

Ikke realiserbart allikevel?

Dommen i en rapport fra riksrevisjonen i 2006 om hvordan påvirkningen av omstillingen fra bil har gått var knusende. RPR var knapt fulgt opp på 1990-tallet. Størrelsen på tettbygd areal hadde økt med 10% i perioden 1985-05, mesteparten etter 95 (Eriksen, 2020:198). Antall boliger innenfor tettsteds grensene sankt, mellom 1995-05 og CO2 utslipp var opp 13% (ibid.). Alle piler pekte i feil retning (ibid.). Dette kan muligens vise til hvor lite gjennomførbart disse endringsforslagene har vært. Kan det muligens være at bilavhengigheten er for stor?

Med klimaforliket i 2012 kom et bredt politisk kompromiss som definerte nye og mer målrettede midler for å nå internasjonale klimaforpliktelser (ibid.:214). Klimaforliket blir gjennomgått senere i dette kapitlet. Her var det åpenbart at transportpolitikken etter Brundtland-rapporten ikke hadde blitt realisert (ibid.). Utslippene fra vei hadde økt med 40 prosent siden 1990, i stedet for kutt på 40% som rapporten foreskrev (ibid.). Hvis det stemmer at de nyere planene bygger på arven fra Brundtland kan man stille spørsmålsteget ved hvor lurt det egentlig er.

Klimaforliket

Norges klimapolitikk er forankret i Stortinget gjennom to klimaforlik (Klima- og miljødepartementet, i.d). Ett i 2008 og et i 2012. De i 2008 handlet om at Norge skulle forplikte seg til å redusere klimagassutslippene med 30% i forhold til 1990-nivå innen 2020 (Rosvold et al., 2020). Det har dog ikke blitt redusert like mye som forliket la opp til. Mer relevant for denne oppgavens del er dog klimaforliket i 2012. Klimaforliket fra 2012 ble inngått i forbindelse med Stortingets behandling av St.meld.nr. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk. Et av målene i forliket var *nullvekstmålet*, nemlig at «veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange» (Klima- og miljødepartementet, 2020). Nullvekstmålet bygger mye på de prinsippene og problemene vi har sett i kapittel 4 og 5, hvor miljøvennlige transportformer blir foreslått som en løsning på en overvokst bilbruk. Som vi skal se er nullvekstmålet godt forankret i moderne planer.

Regionale areal- og transportplaner

Avslutningsvis i dette kapitlet skal jeg se på to regionale planer for areal- og transport. Herunder Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–23 og Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus fra 2015. Her skal det igjen sees etter de 7 punktene fra miljøbymodellen. Som nevnt er SPBTA retningsgivende for utviklingen av regionale areal- og transportplaner. Med tanke på at SPBAT her mange fellestrekk er med miljøbymodellen er det også naturlig å anta at de regionale areal- og transportplanene også følger mange av de samme prinsippene.

Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–23

Samarbeidsarbeidet rundt Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–23 (Buskerudplanen) består av fem kommuner, fylkeskommunen og fire statsetater i Buskerud (Buskerud fylkeskommune, 2013:12). Planen er delt i fire hovedmål som allerede røper mye av sin kobling tilbake til miljøbymodellens prinsipper (ibid.:15). Målsettingene nevnes at de følger opp nasjonale forventninger (ibid.:14), og man. Her er et utdrag fra hovedmålene:

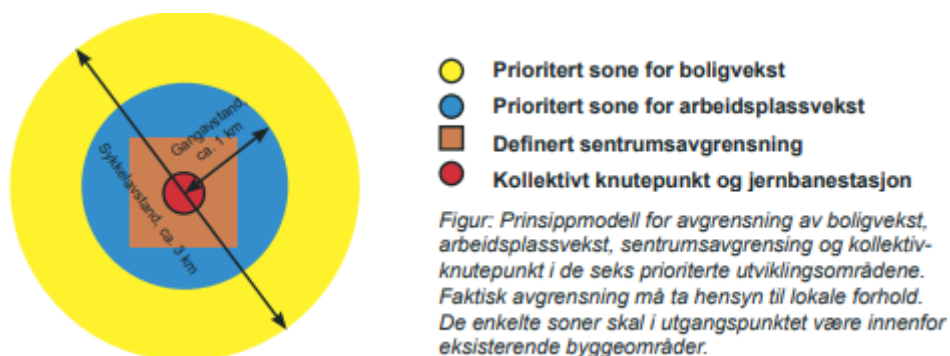
«Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt, basert på prinsipper om en flerkjernet utvikling i knutepunkter langs jernbanen og kollektivtransportsystemet, med bevaring av overordnet grøntstruktur og jordbruksområder»

Her kan man finne igjen prinsipper fra miljøbymodellens punkt 1 i form av at utbygging følger kollektivnettet ,3 i form av flere knutepunkter med sentrert vekst og noe av 5 i form av bevaring av grønnstruktur. Punkt 2 med et bysenter blir nevnt for å utvikles som «livskraftig» (ibid.:15).

Hovedmålene i seg selv snakker lite om sykkeltrafikk. Vi kan allikevel se at diskursen rund kompakt byutvikling og desentralisert konsentrasjon står sterkt, noe som var et av holdepunktene for ATP-arbeidet med ATP6 og Miljøby. Sykkeltrafikk er derimot mye omtalt ellers i dokumentet, blant annet, og i likhet med de to siste nasjonale forventningene er også nullvekstmålet tatt med (ibid.:17). For sykkel og gange er behovet for sammenhengende infrastruktur for disse gruppene nevnt (ibid.:48).

Iht. Hovedvegnettet og punkt 7 i miljøbymodellen er det referert til Vegpakke Drammen, som har hatt samme hensikt som miljøbymodellens anbefalinger til hovedvegnettet, nemlig at det føres utenfor byen og tettstedene (ibid.:9).

I tro med modellen om desentralisert konsentrasjon har Buskerudplanen avsatt seks prioriterte utviklingsområder (ibid.:24). Felles for alle områdene er et de er knyttet til hverandre og resten av Østlandet gjennom jernbanen (ibid.). Videre har planen lagd en modell for avgrensning av prioriterte utviklingsområder (ibid.:25). Modellen minner om en per spesifikk versjon av sirklene man finner som knutepunkter i miljøbymodellen, som man ser bygger den og på prinsippet om konsentrasjon nærmest knutepunktet.



Figur 11Knutepunktmodellen i Buskerudplanen (Buskerud fylkeskommune, 2013)

Interessant i Buskerudplanen er kapittelet om *Tjenlig vegnett*. «Tjenlig vegnett» er også et begrep VD brukte i 1987 i forgrunn av TP10 arbeidet. I denne settingen betyr begrepet noe helt annet enn det gjorde 26 år tidligere. I istedenfor god fremkommelighet for bilen slik at den kommer seg ut av nærmiljøet og kø (slik begrepet var brukt i 1997), betyr begrepet nå at den miljøvennlige transporten skal være effektiv, med søkelys på alle trafikantgruppene, med minst vekt på personbil (ibid.:46). Begrepet har praktisk talt byttet mening i løpet av et par tiår med utviklingsarbeid.

Etter gjennomgang av Buskerudplanen kan jeg finne alle de samme anbefalingene som ble satt i miljøbymodellen 7 år tidligere. En av årsakene til dette er nok de overordnede nasjonale anbefalingene og SPB ATP som springer ut fra pbl. Pbl på sin side bygger jo igjen på bærekraftbegrepet fra Brundtlandkommisjonen, noe kapittel 4 og 5 har vist at Miljøby også gjør.

Utfordringer Buskerudplanen vil løse

Det er interessant å se hva Burksrudplanen oppfatter som problemer. Dette er fordi løsningene er de samme løsningene som vi har sett i Miljøby, og miljøbyløsningene bygger jo igjen på de lange byutviklingslinjene enda lengre bakover i tid. Om problemene er annerledes kan jo det reise spørsmål om vi bruker gamle løsninger på nye problemer. Er det de samme problemene reiser det på sin side spørsmål om løsningene er gode, ettersom problemene enda ligger her etter så mange tiår.

Selv om arealpolitikken har endret seg med fokus på å utvikle tettstedene og kollektiv, er det ikke nok arealstrategier som prøver å begrense bilbruken. Biltilgjengeligheten og parkeringsmulighetene er svært gode. Ca. 65% av reisene til Buskerusbyens innbyggere foretas med bil (ibid.:21).

Videre skjer mye av fortetting og utvikling andre steder enn knutepunktene og sentra. Bilbaserte kjøpesenter utfordrer handelen i sentrum, et problem som er blitt trukket frem helt fra TP10 (ibid.:19). Tog er heller ikke nok konkurransedyktig med bilen (ibid.:20). At bilen har vært mer populært enn tog har vært siden helt siden 1952. Det er videre store utfordringer rundt dårlig tilrettelegging for gående, syklende og kollektivtrafikk. Innfartsparkeringsmulighetene er også svake. Innfartsparkering ble omtalt i punkt 1 av miljøbymodellen.

Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Stortinget påla i 2008 Oslo kommune og Akershus fylkeskommune å lage en felles regional plan for areal og transport (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015:3). Staten, så vel som Oslo Kommune, Akershus fylkeskommune, samt de 22 kommunene i Akershus er forpliktet til å følge opp planen, med en planperiode frem mot 2030 (ibid.:3). I likhet med Buskerudplanen kan vi i målsettingen se likhetstrekk med ATP-tankegangen fra tidlig 90-tallet. Her er et utdrag av hovedmålet i Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (RPOA) (ibid.:9):

«Utbyggingsmønsteret skal være arealeffektivt basert på prinsipper om flerkjernet utvikling og bevaring av overordnet grønnstruktur.

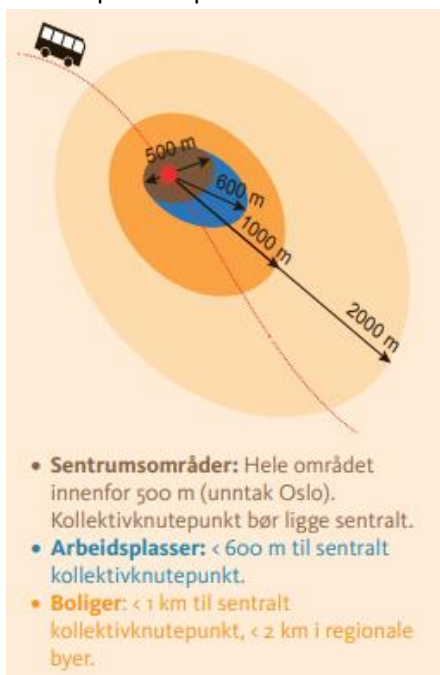
Transportsystemet skal på en rasjonell måte knytte den flerkjernet regionen sammen, til resten av landet og til utlandet. Transportsystemet skal være effektivt, miljøvennlig, med tilgjengelighet for alle og med lavest mulig behov for biltransport»

I Første linje av hovedmålet finner man en sterk tilknytning til prinsippet om desentralisert konsentrasjon fra ATP-arbeidet. Videre, i linje to har vi en kobling til Miljøbyens punkt 1 om at det er kollektivtrafikken som skal binde byene sammen ikke bilen. Dette vises ved siste setning om at bilbehovet skal være lavest mulig. Hovedmålet nevner ikke noe mer rundt de andre punktene man kan finne i miljøbymodellen, det er dog satt opp en hel rekke med underordnede mål.

I de underordnede målene kan man blant annet finne igjen nullvekstprinsippet fra klimaforliket (ibid.). Ellers i målene finner man prioriteringer til en mer kompakt byutvikling med et større fokus på kollektiv, sykkel og gange (ibid.). I de underordnede målsettingene til RPOA er det lite som gjenspeiler modellen fra Miljøby på en sterk måte.

Ser vi på selve planinnholdet kan vi se at kollektiv står sterkt, helt i tråd med hovedmålet til planen og miljøbymodellen punkt 1. Det er strategi for Innfartsparkering til kollektivt (ibid.:37) og kollektivtraséer er styrene for utbyggingen utenfor kjerneområdene (ibid.:21). Neste punkt i miljøbymodellen omhandler bysentrum. I likhet med modellen ønsker RPOA å oppnå en større flerfunksjonalitet i sentrumsområdene med høy grad av arealutnyttelse (ibid.:5). Sentrumsområdene skal også være knyttet tett opp til knutepunktene med kollektiv, sykkel og gange (ibid.).

Ved miljøbymodellens punkt 3 -konsentrert utvikling rundt knutepunkt- er disse knutepunktene definert rundt jernbanens InterCity-stasjoner (ibid:19). Disse stasjonene er styrende for brorparten av veksten etter RPOA (ibid:28). Her understrekes gangavstand til knutepunktene, i likhet med punkt 4. i miljøbymodellen. RPOA har som Buskerudplanen dannet en modell for utvikling rundt de knutepunktene, basert ut fra gåavstand (ibid). Her er rådgivende grense 1km, som tilsvarer avstandsforholdet i «10-minutters byen». Til forskjell fra miljøbymodellens punkt 4. er det ingen omtaler i RPOA om lokalsamfunn, og den modellen omtal for lokalsamfunnene ser ut til å bli tillagt til knutepunktutviklingen. Det gis inntrykk av at RPOA kun fokuserer på utvikling rund viktige knutepunkt koblet opp mot kollektivnett, kontra miljøbymodellens lokalsamfunn->knutepunkt->sentrum. En av mulighetene til dette kan være at lokalsamfunn er må en mye lavere skala enn det RPOA opererer på.



Figur 12Knutepunktmodellen i RPOA (Akershus fylkeskommune & Oslo kommune, 2015)

Ser man videre på miljøbyens punkt 5 om grønnstruktur ble jo det nevnt i hovedmålet til planen. En forskjell fra Miljøbyprosjektet hvor grønnstruktur bør ivaretas så godt som mulig i fortettingsområdene, setter RPOA en todeling på vern. I RPOA går vekst foran vern i de prioriterte områdene for vekst, mens vern går foran vekst utenfor (ibid.:29). Prinsippet om sammenhengende grønnstrukturer i byene er ikke brukt i RPOA, men har prinsippet for natur- friluft og jordbruksområder utenfor. Årsaken til dette kan igjen spekuleres til skalaen for planen som en regional plan og ikke på by-basis, det samme kan sies for sammenhengende sykkelveier fra punkt 6 i miljøbymodellen. I RPOA er sykkelavstand en viktig del av transporten, ikke minst for å nå nullvekstmålet. Det virker dog at sammenhengende sykkelveier sees på i regional sammenheng for å bindeulike byer sammen (ibid.:37), heller enn å samle én by. På en annen side omhandler gåstrategien til RPOA de innad i de prioriterte vekstområdene. Beskrivelsene virker til å være på en mye mindre skala og ser f.eks. på lokale snarveier, fremkommelighet, universell utforming og sikkerhet (ibid.:38).

Det ulike synet på skala i de forskjellige punktene kan forklares i at RPAO fokuserer veksten kun i de prioriterte vekstområdene. Det kommer frem i planen (ibid.:28) at det er gangavstander som er basis for utviklingen i vekstområdene. Det står blant annet at Sykkellavstand kan være «problematisk å bruke som basis for arealutvikling, fordi sykling ikke er like aktuelt for alle aldersgrupper og heller

ikke hele året» (ibid.). Dette forklarer hvorfor punktene om lokalsamfunn (fordi veksten kun er i knutepunktene) og sykkel (brukes ikke som basis i prioriteringsområde) fra miljøbymodellen faller litt utenom i RPOA.

Siste punkt fra miljøbymodellen omhandler hovedvegssystemet. I likhet med miljøbymodellen vil RPOA at arealkrevende virksomheter har tilknytning til hovedvegnettet (ibid.:32). Et virkemiddel er også bruk av omkjøringsveier som gjør at trafikk kan gå utenom knutepunktsovrådene (ibid.:42), noe som også er likt med miljøbymodellen. Til slutt bør sentrum være tilgjengelig med bil (ibid.:5), dog det står ikke noe om å begrense gjennomkjøringen gjennom sentrum. Når det kommer til hovedvegssystemet er det allikevel knyttet tettere opp med de ulike delene av byen enn det man finner i miljøbymodellen. Årsakssammenhengen bak dette later til å være bruken av vegnettet til å forbedre busstraséene.

RPOA har en interessant bolk i planen sin hvor den omtaler trendutviklingen i forkant av planen (ibid.:13). Den viser til at andelen kollektivreiser har økt mer enn veksten i biltrafikken. På tross av det vil fremdeles en videreføring av trenden som gjelder gi en økning på opp mot 40% biltrafikk. Skulle man sett på dette som et kapasitetsproblem ville man treng opp mot 10 nye felt på hovedveiene inn mot Oslo (ibid.), noe som er fullstendig urealistisk. Det som er interessant med dette er jo at det er trenden som gjelder i forkant av en relativt nyere plan, selv etter flere tiår med utviklingsprogrammer for å få til det stikk motsatte. Dog, det er en liten trøst i at kollektivreiser har økt mer.

Kapittel 7 Drøfting

Innledningsvis ble det fremstilt fire problemstillinger som skal hjelpe å svare på forskningsspørsmålet. Ved å drøfte hver av de vil jeg få et grunnlag for å drøfte forskningsspørsmålet.

P4 Hvordan preger tilnærmingen fra nærmiljøtankegangen de modellene vi i dag bruker for å gjennomføre det grønne skifte?

Som jeg har sett i Buskerudplanen og RPOA har de sju punktene fra miljøbymodellen gjenspeilet seg i de to regionale planene i tillegg til nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer i større og mindre grad. Punktene rundt knutepunkt og kollektiv gjør seg mer f.eks. mer prominente enn det om lokalsamfunn. Jeg ser at løsningene her er de samme som de man finner i miljøbymodellen selv 10 år etter modellen er laget. Videre, er jo også miljøbymodellen basert på premisser som sakte har utviklet seg fra 1980-90-tallet, noe som vi har sett i kapittel 4 og 5, så der igjen så bygger jo Miljøby på 10-20 år eldre løsninger. Et av disse prinsippene er jo ATP-tankegangen som begynte så tidlig som i SUM-notatet i 1988. ATP-arbeidet i Miljøby så på de strukturelle sidene ved byen, noe vi kan se gjeninnført i de regionale planene bla. i figurene 11 og 12.

En viktig forskjell mellom nærmiljølinjen og de regionale planene er at skalaen det handler om er annerledes. Nærmiljølinjen går fra nærmiljø->lokalsamfunn->byen, mens regionplanene tar det opp på regionnivå igjen. Her kan man stille spørsmål ved om applikasjonen av de samme løsningene fra nærmiljøtankegangen på en så stor skala. Det er godt mulig noe har forsvunnet på veien. Her er det jo også interessant at man finner lite av Pilot i de nyere planene. At Pilot er såpass lite nevnt i de regionale planene er noe forunderlig med tanke på at problematikken rundt begrepet om «regionale byer» er et tema som blir tatt opp i Pilot-programmet.

Videre har vi sett at RPOA ikke har med lokalsamfunnspunktet fra miljøbymodellen. I miljøby er jo lokalsamfunnene knyttet mot knutepunkt også knutepunkt mot sentrum. Men i RPOA er det bare knutepunkt og sentrum, hvor alt av vekst skjer i knutepunktene og sentra. Det er kun de prioriterte

vekstområdene planen handler om. Videre, er gåavstand førende for områdene. Denne 10-minutters byen ser man også i Miljøby, men da er det innad i lokalsamfunnene gåavstander er mer eksplisitt nevnt (var også viktig for sentrum og knutepunktene). I RPOA og Buskerudplanen derimot, er det knutepunktene som er 10-minutters byer. Her kan man altså se at hovedfokus rundt gåavstand har blitt flyttet inn til knutepunktene. Altså, har lokalsamfunnene falt bort fra de regionale planene. I og med at lokalsamfunn henger tett sammen med nærmiljøretningen, kan man stille seg kritisk til at det oppstår et skille mellom hva planen handler om (knutepunkt) og hva arven til planen ligger i (nærmiljø/lokalsamfunn). Et viktig ledd av Miljøbymodellen har altså falt vekk.

En region består jo av mye mer enn bare knutepunkter (eller områder med en knutepunktskonfigurasjon). I RPOA er f.eks. Skedsmokorset ikke nevnt i det hele tatt. Et område med over 17 000 innbyggere i 2014 (Skedsmo kommune, 2014). Til sammenligning har man f.eks. Ås -som har jernbanestasjon og er derav et prioritert vekstområde- 10 700 innbyggere i 2021 (Askheim, 2022). Slike områder som Skedsmokorset, er et eksempel på områder faller utenom de regionale planene. Det er jo mange lokalsamfunn i områdene planene omfatter, men de er ikke nevnt i planen. Jeg tenker selv at det har noe med skalaen til RPOA å gjøre. Dette er viktig å poengtere tenker jeg. Regionplanene har oppskalert hele problemet, men bruker altså en løsning som er laget for en mindre skala. Da kan man stille spørsmålsteget ved hvor relevant løsningene er. Det er godt mulig løsningen er god for de knutepunktene den omfatter, men man burde muligens tenke annerledes for de områdene som ikke blir omtalt i planen.

Til slutt kan man også spørre seg hvor realistiske disse planene er. Med en privatbil som mange er avhengige av, hvor gjennomførbart er det å planlegge seg vekk fra den? Helt siden slutten av forsøkene i nærmiljø har man gjennom 30 år fulgt tankegangen om at bilen må vekk, men har nødvendigvis ikke kommet så mye lenger i praksis.

P3: Hvordan så man for seg en by uten avhengighet til privatbil

Nå har jeg sett på hvordan arven fra Miljøby preger dagens tenkemåte. Men, denne arven ble jo til på grunnlag av noe annet enn det vi skal løse i dag, for nå skal vi jo løse en hel byregion. Den gangen var det jo ikke det som var problemet.

Vi har sett at mye av grunnlaget for å tenke på dagens måte, ligger i de 7 punktene fra miljøbymodellen. Da kan man stille spørsmål rundt hvor relevant det er når det kommer opp på regionnivå. Nærmiljølinjen har hele tiden handlet om urbane strøk, men en region er som sagt så mye mer. Når vi skalerer dette opp og appliserer modellen på alle mulige kontekster, er det usikkert hvor relevant det er for små bygder.

På dette viset faller de områdene utenfor i norsk planlegging. Grunnlaget for måten vi tenker på i dag, er som diskutert over dypt grunnet i tidligere utviklingslinjer. Fra et teoretisk perspektiv kan man se en klar stivhengighet fra Burndtlandkommisjonen. Problemene løsningene bygger på i dag er dog annerledes enn de var i 1987. Her burde man passe seg for å ikke bruke gamle løsninger på nye problemer helt ukritisk.

Utviklingen har handlet gjennomgående handlet om de store byene hele veien, noe man kan se gjennom valget av byene det har jobbes med. TP10 som eksempel, handlet om de 10 største byområdene i Norge. Det er i de største byene -som har det største ansvaret, hvor det bor flest mennesker- at vi har begynt å diskutere avhengigheten til biler. Der er forutsetningene best for å finne andre løsninger. Det ligger en form for stivhengighet i dette ved at man konsekvent har jobbet med større byer. Selv om realismen i det kan stilles spørsmål ved, er en unektelig effekt som har kommet ut av utviklingen en tydelig diskursendring.

På dette viset sier modellene opp gjennom lite om hvordan man burde jobbe med mellomstore byer, eller små byer, eller bygder? Det er jo også steder som er bilavhengige, og ofte bidrar slike mindre steder også til pendeltrafikk inn til de større byene. Ut fra det jeg har funnet i denne oppgaven har vi altså ikke kommet så lang med å tenke det grønne skifte på mindre steder. Det tas forbehold om at det kan finnes programmer for mindre steder, men det later til at -når det kommer til overordnet planlegging- at de faller vekk fra planene.

P2: Hvilke konflikter oppsto under de første framstøtene mot privatbilen?

Her kan man spørre seg om disse konfliktene er løst. Det er et godt eksempel med trendvarslingen i RPOA med at man hadde trengt en 10-felts hovedveg om man fulgte de samme trendene som var regjerende når planen ble utarbeidet. I denne måten å se problemet på kan man se likheter med kapasitetsproblem vs. miljøproblem tankegangen. På 1960-tallet var jo det å bygge ut kapasiteten løsningen, men under TP10 arbeidet ble denne problemstillingen tatt opp, og i dag ser vi at vi ser på det som et miljøproblem. Så man kan se at løsningen med å ikke se på det som et kapasitetsproblem har holdt seg, men det viser jo også til at det samme problemet fortsatt er der og at man ikke har fått tukt på veksten i biltransporten.

Her kan man komme tilbake til realismen i dette. Etter flere tiår med utviklingsarbeid virker det som de praktiske problemene fremdeles er de samme. Her vil jeg være tilbøyelig å si meg nogenlunde enig med Eriksen's (2020:214) dramatiserte beskrivelse om at bærekraftsarven etter Brundtland hadde «feilet katastrofalt». Det er jo dermed meget interessant at man kan finne å mye igjen av de samme planene som bygger på nettopp arv etter Brundtland, hvis det har vist seg at Brundtland-tankegangen ikke funker.

Til å svare på hvorfor de regionale planene følger arven så likt kan man se på teorien rundt dette. Da Brundtlandkommisjonen kom fungerte den som et kritisk veiskille fra tidligere tankegang og skapte nye institusjoner. Brundtlandkommisjonen satte en endelig stopper for «pendel-effekten» på 1980-tallet. Siden den tid har det kun vært inkrementelle endringer, -som f.eks. at man har gått fra å se på nærmiljøer til en hel by- og man sitter dermed i en stivhengighet etter tankemåten fra Brundtland. I nyere tid har vi jo fått klimaforliket som er slags «oppdatert» versjon av Brundtland. Det kan allikevel tenkes at tankegangen og diskursen som ligger til grunn for klimaforliket kun er et resultat av en gradvis endring fra Brundtland. Mange er fremdeles veldig avhengige av bil, men vi har sett institusjonene endre seg med en mer bil-fiendtlig diskurs og et innskrenkende handlingsrom for bilen.

Naturmiljø-retningen fra SUM satte nye bystrukturer på agendaen. Dessverre viser sluttrapportene at gjennomførbarheten til å realisere planene ikke gikk så bra. Allikevel er det her at modellene som vi bruker i dag vokser frem. F.eks. bringer St.meld. nr.31 (1992-93) opp fortetting innenfor eksisterende byggesone, noe som blir tatt med i ATP6 og derav Miljøby også. Det å fortette innenfor eksisterende byggesoner finner vi nøyaktig det samme av i de regionale planene. Her kan man igjen stille seg kritisk til at man benytter seg av en modell som originalt ikke var veldig realiserbar til å begynne med, også har man brukt den på en hel region. På en annen side kan man tenke seg at det var andre omstendigheter på 1990-tallet som gjorde at man ikke fikk realisert noen god effekt av planene. Som nevnt er bystrukturen treg å endre og det kan godt tenkes at det trengs et par tiår før man kan se noen nevneverdig effekt av planene. På den andre siden igjen, så henviste de regionale planene til mye av de samme problemene som var før. Det er vanskelig å si om det er en modningsprosess som enda ikke har fått utslag, eller om man rett og slett benytter seg av feil løsning.

Med tanke på realismen i dette snakker man blant annet om at man skal nå et nullvekstmål i de regionale planene. Det er ikke sikkert at denne tilnærmingen som er brukt er tilstrekkelig for å få til det. Kanskje trenger vi hjelp fra teknologien, kanskje vil el-bilen være avgjørende for at vi skal nå det målet. Det er dog langt mellom å skifte bevissthet og planlegge vekst i knutepunkter og det og nå et nullvekstmål.

Som vi har sett har man fått til å se på bilen som et miljøproblem, så man har klart å snu en bevissthet, og få en privatbilkritisk politikk. Men, på den andre siden hva er det realistiske utfallet om at vi har fått disse holdningene på plass? Byene har lenge utviklet seg i tråd med bilen, som vi så i kapittel 3, og vi har også sett at det har vært lite fysiske realistiske resultater av utviklingslinjene. Man har forsket mye på at det er nødvendig de virkemidlene man tar i bruk, men det holder nødvendigvis ikke. Uansett hvor mye man mener det politisk kan det være det er urealistisk, og det har man ikke snakket så veldig mye om. En konklusjon man kan trekke er at det er mulig at realimedebatten bør bli mer belyst i fremtidig planlegging.

En annen bemerkning er at en begrensende faktor for handlingsrommet til planer i utviklingsperioden har vært sektordelingen av staten. SUM-samarbeidet viste at en sektorintegrering kunne gi et utvidet handlingsrom, men integreringen ser ut til å ha falt fra i lengden. Ettersom det viste seg at sektorintegrering er positivt, er det merkelig at det har falt vekk i løpet av de institusjonelle endringsprosessene. Dette er noe som burde sees nærmere på.

P1: Hvordan ble byene avhengige av privatbilen?

Svaret på dette spørsmålet har jo blitt svart i kapittel 3, men her kan man da heller spørre seg hva betyr det spørsmålet nå? Hvordan byene ble avhengige av bilen betyr i dag at det oppsto en avhengighet for over 60 år siden som ikke har vært så lett å gjøre noe med, selv om det har blitt gjort mye med både byplanlegging og byen siden den tid.

Denne avhengigheten av bilen er en avhengighet på flere plan. Og så lenge bilen er en vare man kjøper og en infrastruktur som den er avhengig av, så er det veldig mange avhengigheter. Både institusjonelle, økonomiske og kulturelle. Ser man på problemet som hvor langt vi har kommet i et praktisk perspektiv, kan det virke som at vi i dag ikke har kommet få langt.

Man kan si at Miljøbymodellen egner seg akkurat der det er knutepunkter og sentrumsområder, og at det er helt innenfor å copy-paste den modellen der. Men tiden er kanskje inne for å diskutere alle de områdene som ikke er konfigurert som sentrum eller knutepunkt, her ser man at man har tatt noe som kom fra nærmiljøtankegangen og laget en miljøbymodell av det og til slutt laget regionale planer av det. Som nevnt er ikke Skedsmokorset med i RPOA, et område med fler mennesker enn vi har i Ås. Ås er markert som et prioritert vekstområde, men Skedsmokorset er ikke nevnt engang. På denne måten «overser» man veldig mange folk. Da er det ikke sikkert at utgangspunktet kan være nærmiljøpolitikken, i alle fall ikke på et regionalt plan.

FS: Hvordan har man i Norge prøvd å omstille seg fra noe samfunnet er grunnleggende avhengig av, nemlig privatbilen, og hvilke tilnærminger i form av idealer og virkemidler har dette gitt oss innenfor byplanlegging?

Bilens konflikt med bystrukturen ble tidlig påpekt. Med den raskt voksende oppfinnelsen som personbilen var på den tiden, oppsto en konflikt med en bystruktur som har en langsom endringsprosess. Til å begynne med var det diskursive aspektet også veldig kritisk til bilen på generell basis (med unntak). Folket fikk dog øynene opp for bil, og i 1960-kom det kritiske veiskille med

frislaget av bilen. Deretter fulgte 20 år med planlegging som satte en sterk avhengighet for bil inn i bystrukturen.

Så, med det nye veiskille med Brundtlandkommisjonen startet en lang prosess med endring som skate har endret diskursen og handlingsrommet til bilen, før det til slutt har ledet inn til Miljøby som satte en modell for å også endre strukturen.

Det er veldig tydelig at den norske planleggingen i dag bygger på en stivhengighet fra Brundtlandkommisjonen. Fortetting rundt knutepunkt, vekst kun innenfor eksisterende byggesone og satsing på kollektiv er alle virkemidler som gjør seg mer enn gjeldene i dagens planer og som har sinn opprinnelse i de lange utviklingslinjene fra nærmiljølinjen og naturmiljølinjen.

Problematismen jeg trekker frem er dog at man ikke bare kan ta en modell og lime den inn over alt. Det virker ikke til å ha funket så langt. Man burde utforske problematikken på nye premisser, for slik det ligger an nå så er mye av den statlige politikken basert på noe som gjelder en liten del av et mye større problem

Avslutningsvis i drøftingen vil jeg si at Ingen kan vite om miljøbymodellen vil fungere når man drar den opp på et regionalt nivå. Essensen av det jeg ønsker å peke mot er at de tilnærmingene vi bruker i dag, er basert på andre premisser. Disse historiske tilnærmingene har klart å endre institusjoner, handlingsrom og diskurs, men det er ikke en selvfølge at strukturell endring også vil følge ut fra det. Man burde heller stille kritiske spørsmål til den tilnærmingen man har i dag, noe man lettere kan gjøre hvis man forstår hvor tilnærmingen sin kommer fra.

Kapittel 8 Oppsummering

Denne oppgaven har gjennomgått den historiske linjen til inntoget av bilen og den institusjonalsitiske prosessen som har foregått i respons på de mange problemene bilen påførte nærmiljøene og lokalsamfunnene. Etter en gjennomgang av hvordan bilen kom til Norge og hvordan bystrukturen har endret seg på bilens premisser, har vi sett på to utviklingslinjer. Den første av disse var naturmiljøretningen, som bygger direkte ut av Brundtlandkommisjonen. Det er her ATP-arbeidet begynner å se på strukturelle løsninger ved byen. Den andre linjen var nærmiljølinjen, som bygger ut fra mange av de problemene bilen skapte i nærmiljøene. Nærmiljølinjen og naturmiljølinjen møttes i Miljøbyprogrammet. Det var her vi fikk en modell for en miljøvennlig by. Det har dog vist seg at virkemidlene har hatt begrenset effekt i praksis, men med mer hell som et voksende politisk ideal.

Vi så deretter hvordan tilnærmingen fra Miljøby manifesterte seg i videre politikk. Dette førte så til at miljøbymodellen ble brukt på et regionalt nivå i regionale transportplaner. Avslutningsvis ble det så trukket spørsmål rundt realismen i å trekke et planideal som bygger på nærmiljø opp i en regional skala. Hvorvidt det vil la seg gjøre kan ingen svare på, men funnene i denne oppgaven peker mot at man burde ta et steg tilbake og revurdere dagens planlegging.

Referanser

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2017). Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati. 1. utgave, 6. opplag. *Kristiansand: Cappelen*.

Akershus fylkeskommune & Oslo kommune (2015) Regional plan for areal og transport i oslo og akershus

Arge N. & Martens J. (1995) Utvikling av fem miljøbyer. Fagnotat for satsningsområde 1: Areal og transportplanlegging.

Arge, N. (1994) Samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) Faglig notat. Versjon 4

Arge, N. (1995) To skritt fram- og ett tilbake: evaluering av seks forsøk i samordnet areal- og transportplanlegging. Oslo: AS Civitas

Arkivsenteret (i.d.) *Gamle vegarkiv* Tilgjengelig fra <https://www.arkivsenteret.no/nyveileder/ny-side/gamle-vegarkiv/> (lest 23.05.2022)

Askheim, S. (2022) *Ås (tettsted i Ås)*. Tilgjengelig fra: https://snl.no/%C3%85s_-_tettsted_i_%C3%85s (lest 23.05.2022)

Asplan (1988) Erfaringer med trafikksaneringer og sammenhengende gang- og sykkelveger. Ref.: H2862/ P12030/ SLUTTRAP.3/AS/ as

Asplan (1992) Sykkelbyprosjektet. Et tiltak med livsvarig virkning. Stavanger

Bettum O. (1990) Lokal Miljøutvikling: Utviklingsarbeid for trafikksikre nærmiljøer og trygge oppvekstmiljøer sett i sammenheng med overordnede miljøpolitiske utfordringer. IN'BY Notat

Bryman A. & Bell, E. (2015) *Business Research Methods* 4. utgave, Oxford University Press

Buskerud fylkeskommune (2013) Areal- og transportplan Buskerudbyen 2013–2023

Byfuglien J. & Holm S (1989) *Inndeling i arbeidsmarkedsregioner 1988* Interne notater. SSB.

Civitas AS (1997) Miljøbyprogrammet samordnet areal- og transportplanlegging (ATP) Gjennomgang av plansituasjon og forslag til oppgradering av ATP-arbeidet i miljøbyene: Fredrikstad Kristiansand Bergen Tromsø. Oslo

Edgar B. Schieldrop (1937) Fart og nerver. I Georg Brochmann *Menneskelighet i maskinalderen*. Oslo

Eriksen, U. (2020) *Et land på fire hjul. Hvordan bilen erobret Norge*. 1. utgave 1. opplag. Oslo: Res Publica.

Flaate og Wivestad (1962) Motorvegbygging og geoteknikk *Norsk Vegtidsskrift*. Bind 38 nr. 4:49-68 Tilgjengelig fra: <https://vegvesen.brage.unit.no/vegvesen-xmlui/bitstream/handle/11250/2488684/Vegtidsskrift%201962%20%284%29.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (lest 23.05.2022)

FN-sambandet (2021) *Bærekraftig utvikling*. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling> (lest 23.05.2022)

Granum, K. (1983) Drabantbyproblematikk *Tidsskrift for arbeiderbevegelsens historie*, 2: 119-137

Holden, E. & Linnerud, K. (2016) *FNs bærekraftsmål – veike, vage og verdiløse?* Cicero. Tilgjengelig fra: <https://cicero.oslo.no/no/posts/klima/fns-baerekraftsmaal-veike-vage-og-verdilose> (lest 23.05.2022)

Juvkam D. (2002) *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner*. NIBR-rapport 2002:20. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Klima- og miljødepartementet (2020) *Klimaforliket på stortinget* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/> (lest 23.05.2022)
- Klima- og miljødepartementet (2021) *Det grønne skiftet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/innsiktsartikler-klima-miljo/det-gronne-skiftet/id2879075/>
- Klima- og miljødepartementet (i.d) *Klimaforliket* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kld/sak/klimaforliket/id2076072/> (lest 23.05.2022)
- KNA (i.d.) *Bilfolkets stemme siden bilens barndom*. Tilgjengelig fra <https://kna.no/om-kna/kna-historien/> (lest 23.05.2022)
- Knutsen, S. og Boge, K., 2005. Norsk vegpolitikk etter 1960 : stykkevis og delt?. Oslo: Cappelen.
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig--areal--og-transportplanlegging/id2001539/> (lest 23.05.2022)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*
- Kristoffersen M. J. (2020) *Bilparken i Oslo og Akershus tilsvarer hele Norges i 1968* Tilgjengelig fra: <https://www.abcnyheter.no/motor/bil/2020/01/04/195638755/bilparken-i-oslo-og-akershus-tilsvarer-hele-norges-i-1968> (lest 23.05.2022)
- Lokalhistoriewiki (2018) *Drabantby* Tilgjengelig fra: <https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Drabantby> (lest 23.05.2022)
- Lokalhistoriewiki (2020) *Schei-komiteen* Tilgjengelig fra: <https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Schei-komiteen> (lest 23.05.2022)
- Lokalhistoriewiki (2021) *Bilen – Fra politisk motstand til politisk aksept (1905–1960)* Tilgjengelig fra: [https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Bilen_%E2%80%93_Fra_politisk_motstand_til_politisk_akspt_\(1905%E2%80%931960\)#1950-1960_Det_forunderlige_til.C3.A5ret](https://lokalhistoriewiki.no/wiki/Bilen_%E2%80%93_Fra_politisk_motstand_til_politisk_akspt_(1905%E2%80%931960)#1950-1960_Det_forunderlige_til.C3.A5ret) (lest 23.05.2022)
- Loris Antonio Servillo & Pieter Van Den Broeck (2012): *The Social Construction of Planning Systems: A Strategic-Relational Institutional Approach*, *Planning Practice and Research*, 27:1, s.41-61 <http://dx.doi.org/10.1080/02697459.2012.661179>
- Melvold E. O. (1997) Temahefte: *Bymotorveg 1965* Tilgjengelig fra: <https://www.ude.oslo.no/oslo-patriot/th15x.html> (lest 23.05.2022)
- Miljøverndepartementet (1995) *T-1115 Nasjonalt program for utvikling av fem miljøbyer* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1115-nasjonalt-program-for-utvikling-a/id105166/> (lest 23.05.2022)
- Miljøverndepartementet (2007) *Pilotarbeid for miljøvennlige byer Byomforming, sentrumsutvikling, miljøvennlige arbeidsreiser, miljøsoner* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/rapporter/t-1461.pdf> (lest 23.05.2022)

- Miljøverndepartementet (2011) Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
Miljøverndepartementet (i.d.) Trafikk, oppvekst & nærmiljø: En oppsummering av TON-prosjektet T-1106. ISBN 82-457-0068-1
- Monsrud J. (2001) *Sterk vekst på 1990-tallet*. Tilgjengelig fra <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/sterk-vekst-paa-1990-tallet> (lest 23.05.2022)
- Monsrud J.(1999) *Bilen ble allemannseie i 1960*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/bilen-ble-allemannseie-i-1960> (lest 23.05.2022)
- NIBR & TØI (1992) TP10 - evaluering av prosessen. I: *Evaluering av TP10 som prosess*
- NMK (i.d.) *Historie*. Tilgjengelig fra <https://www.nmk.no/historikk/> (lest 23.05.2022)
- Norges Bilsport Forbund (i.d) *Historikk*.Tilgjengelig fra <https://bilsport.no/om-norsk-bilsport/historikk> (lest 23.05.2022)
- Ot.prp.nr.5 (1975–1976) *Om lov om samferdsel* Oslo: Samferdselsdepartementet
- Pierson, P. (2011). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- Plan- og bygningsloven (1989) *Lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/1989-04-21-17> (lest 23.05.2022)
- Plan- og bygningsloven (2008) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27.juni 2008*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2008-06-27-71> (lest 23.05.2022)
- Regjeringen (2004) Kapittel 1: Fra gammelt til nytt regionalpolitisk regime. I: *Regionenes tilstand* Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2004/0007/ddd/pdfv/219357-enri_rapport_kapittel_1.pdf (lest 23.05.2022)
- Regjeringen (2021) *Historisk utvikling Den norske kommunestrukturen opp gjennom tidene* Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/utviklingen-av-den-norske-kommunestruktu/id751352/> (lest 23.05.2022)
- Rosvold K. A., Olderud, K. & Lahn, B. (2020) *Klimaforliket* Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Klimaforliket> (lest 23.05.2022)
- Sandkjær Hansen, G., Hofstad, H., & Saglie, I. L. (2015). *Kompakt Byutvikling—Muligheter og utfordringer*. Universitetsforlaget: Oslo, Norway.
- Sewell, W. H. (1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. I: T. J. McDonald (Red.), *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press
- Skedsmo kommune (2014) *Sentrumsutviklingen på Skedsmokorset - Folkemøte 14. mai 2014*. Tilgjengelig fra: [57](https://skedsmokorset.proweb.no/intranett/shareddoc/%7B1EDF5459-82C3-4AFE-</p></div><div data-bbox=)

9641-8D96F2A7E5E6%7D_Folkem%F8te%2014-5-14%20Torild%20Fagerbekk%20-%20Skedsmo%20kommune.pdf (lest 23.05.2022)

Solvoll G. (2020) *Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVVP)*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Samferdsel i Norge](https://snl.no/Samferdsel_i_Norge) (lest 23.05.2022)

Sorensen, A., 2014. Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), s.17-38.

Spigseth, K. (1990) Utviklingsprogram Trafikk, oppvekst, nærmiljø (TON). Planavdelingen

Spigseth, K. (2011) Miljøverndepartementets utviklingsprogrammer, sammenhenger og læring. I: *Lange linjer i byutvikling - fra Miljøbyer til Framtidens byer*. Arkitekturmuseet

Spigseth, K. (2013) Fra nærmiljø til miljøby og framtidens byer. *Plan* 4(5):72-79

Spigseth, K. (2022) *Intervju med Kjell Spigseth*. Oslo (27.04.2022)

St. meld. nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder*. Oslo: Klima- og miljødepartementet

St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* Vedlegg 4. Dokumentasjon vedrørende kommuneinndelingen Kommunal- og regionaldepartementet Tilgjengelig fra: <https://web.archive.org/web/20050323142724/http://www.odin.dep.no/krd/norsk/dok/regpubl/stmeld/016051-040005/ved004-bn.html> (lest 23.05.2022)

Statens nærmiljøutvalg (1990) *Ny giv i nærmiljø og lokalsamfunn*. Oslo

Statsministerens kontor (1920) *Norsk Lovtidend 1. avdeling 19. august 1920*

Statsministerens kontor (1921) *Norsk Lovtidend 1. avdeling 28. juli 1921*

Statsministerens kontor (1934) *Norsk Lovtidend 1. avdeling 5. september 1934*

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: institutional change in advanced political economies. I: W. Streeck, & K. Thelen (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies* (s. 1-39). Oxford et al.: Univ. Press. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194981>

Sørensen, M. (2011) *Trafikksanering*.

Temaevaluering knyttet til TP10 Rapport 147/1992 Tilgjengelig fra: <https://www.tiltak.no/d-flytte-eller-regulere-trafikk/d2-regulere-trafikk/d-2-6/> (lest 23.05.2022)

Thorsnæs, G: & Solvoll G. (2021) *Samferdsel i Norge*. Tilgjengelig fra: [https://snl.no/Samferdsel i Norge](https://snl.no/Samferdsel_i_Norge) (lest 23.05.2022)

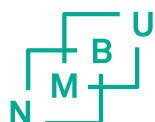
Tjernshaugen, A. & Nordal, O. (2022) *Bil* Tilgjengelig fra: <https://snl.no/bil#-Historikk> (lest 23.05.2022)

Tveito, O. J. (2020) *60 år siden bilrasjoneringen ble opphevet* Tilgjengelig fra: <https://www.rablad.no/60-ar-siden-bilrasjoneringen-ble-opphevet/s/5-90-189091> (lest 23.05.2022)

TØI (1989) *Rikspolitiske Retningslinjer (RPR) For samrodnet Areal-, Veg- og Transportplanlegging TP/0170/89*

TØI (1992) *Samarbeidsrapport 3 Behandling av arealbruk og transport i TP10.*

TØI (1995) *Planlegging, styring og samarbeid i Sykkkelbyprosjektet Rapport 997/1995*



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway