

Aud Tennøy

Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?

Forstudie av lokal by- og transportplanlegging,
i lys av målsettinger om redusert persontrafikk

Tittel: **Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?**
Forstudie av lokal by- og transportplanlegging, i lys av målsettinger om redusert personbiltrafikk

Forfatter: Aud Tennøy

NIBR-notat: 2004:120

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-497-6

Prosjektnummer: O-2035
Prosjektnavn: Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?

Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Aud Tennøy

Referat: Hovedproblemstillingen i prosjektet og i notatet er *hvorfor og hvordan* det utarbeides og vedtas planer som gir mer biltrafikk, på tross av uttalte politiske og faglige målsettinger om å redusere biltrafikken i byene. Prosjektet er utformet og gjennomført som et forprosjekt, der det er meningen å studere om problemstillingen har relevans, om den er forskbar, og hvilke innfallsvinkler som er de mest interessante. Er det en politisk målsetting å redusere biltrafikken? Fortsetter biltrafikken å vokse? Vedtas det planer som legger opp til vekst i biltrafikken? Hvorfor og hvordan skjer dette? I notatet er dette diskutert på grunnlag av litteratur- og dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og casestudier.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: September 2004

Antall sider: 68 inkl. vedlegg

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2004

Forord

Dette notatet oppsummerer prosjektet ”Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken? Forstudie av lokal by- og transportplanlegging, i lys av målsettinger om redusert personbiltrafikk”. Prosjektet er gjennomført som del av Norsk institutt for by- og regionforsknings (NIBR) strategiske instituttprogram (SIP) *Bærekraftig utvikling - utfordringer til kunnskap, planlegging og styring*. SIPets faglige hovedmål er å utvide og utvikle forskningskompetanse på høyt internasjonalt nivå om de utfordringer som målet om en mer bærekraftig utvikling setter til *kunnskapsgrunnlaget* for utforming og iverksetting av offentlig politikk, for analyse av effekter av denne politikken, for den offentlige debatten og den allmenne bevisstgjøring om bærekraftig utvikling. Prosjektet relaterer seg hovedsakelig til to av de strategiske satsingsområdene i SIPet:

- Styringskapasitet og styringsverktøy for bærekraftig utvikling
- Kunnskapsgrunnlag, kunnskapsbruk og kunnskapens betydning for mer bærekraftig politikk og praksis

Hovedproblemstillingen i prosjektet og i notatet er *hvorfor og hvordan* det utarbeides og vedtas planer som gir mer biltrafikk, på tross av uttalte politiske og faglige målsettinger om å redusere biltrafikken i byene. Prosjektet er utformet og gjennomført som et forprosjekt, der det er meningen å studere om problemstillingen har relevans, om den er forskbar, og hvilke innfallsvinkler som er de mest interessante. Er det en politisk målsetting å redusere biltrafikken? Fortsetter biltrafikken å vokse? Vedtas det planer som legger opp til vekst i biltrafikken? Hvorfor og hvordan skjer dette? I notatet er dette diskutert på grunnlag av litteratur- og dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og to casestudier.

Forprosjektet skal bidra til kompetanseutvikling internt på NIBR, og det skal være grunnlag for senere søknader om forskningsmidler.

Prosjektet ble gjennomført i 2003, men på grunn av svangerskapspermisjon blir notatet ferdigstilt og utgitt først høsten 2004. Notatet er utarbeidet av sivilingeniør Aud Tennøy, som er ansatt som forsker ved NIBR. Hun har også vært prosjektleder.

Oslo, september 2004
Arvid Strand
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt	4
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	5
Summary	9
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Tidligere forskning.....	15
1.4 Metoder og datainnsamling.....	18
1.4.1 Er det motsetninger mellom målsettinger i overordnede planer og vedtak i gjennomføringsplaner?.....	18
1.4.2 Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?.....	18
1.4.3 Diskusjon, videre arbeid.....	19
1.4.4 Data	19
2 Vedtas det planer som gir vekst i biltrafikken, på tross av målsettinger om redusert biltrafikk?	21
2.1 Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk	21
2.2 Utviklingen går i retning av mer biltrafikk	22
2.2.1 Trafikkarbeidet på vei i Oslo.....	23
2.2.2 Transportmiddelfordeling.....	23
2.2.3 Bilhold.....	23
2.2.4 Kollektivtrafikk	24
2.2.5 Lokalisering av nybygging.....	24
2.2.6 Boligtyper, nye boliger.....	25
2.2.7 Detaljhandel	25
2.3 Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk	26
2.3.1 Hva er problemet med vekst i biltrafikken?	26
2.3.2 Hva er areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk?.....	27
2.3.3 Kriterier for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”	33
2.3.4 Gjennomgang av ti case	33
3 Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?.....	39
3.1 Forklaringsfaktorer.....	39
3.2 Gjennomgang av tre case	42
3.2.1 IKEA i Trondheim	42
3.2.2 Kontorutbygging for Hydro på Vækerø	44
3.2.3 Kontorutbygging for Avantor i Nydalen	46
3.3 Diskusjon av resultatene.....	48
3.3.1 Systematisering av case i forhold til forklaringsfaktorer	48
3.3.2 Mål- og verdikonflikter og politikkenes rasjonalitet.....	49

3.3.3	Institusjonelle og organisatoriske faktorer	50
3.3.4	Uklar fremstilling av verdivalgene og kunnskap hos aktørene	50
3.3.5	Uenighet og usikkerhet rundt bruk av virkemidler	50
3.3.6	Feil fokus.....	51
3.3.7	Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse	51
4	Konklusjoner og videre arbeid	52
	Litteratur	53
Vedlegg 1	Dokumentgjennomgang – målsettinger om redusert biltrafikk.....	64

Tabelloversikt

Tabell 2.1	Trafikkarbeid på vei i Oslo 1994 - 2001.	23
Tabell 2.2	Transportmiddelfordeling i Oslo 1992 - 2001.....	23
Tabell 2.3	Bilhold i Oslo 1990 – 2000.	24
Tabell 2.4	Kollektivtrafikk i Oslo 1990 - 2000.	24
Tabell 2.5	Lokalisering av nybygging i Oslo 1990 – 2000.	25
Tabell 2.6	Boligtyper, nye boliger, i Oslo 1990 – 2000.	25
Tabell 2.7	Hvor detaljhandelen i Oslo foregikk, 1988 – 1998.	25
Tabell 2.8	Kollektivandeler over bygrensen i tre korridorer i Oslo, 1982 – 2000 (Akershus fylkeskommune 2003).	32
Tabell 2.9	Case vurdert i forhold til om det gjøres vedtak som gir vekst i biltrafikken.	38
Tabell 3.1	Forklaringsfaktorer som virker for at det skal vedtas planer som gir mer biltrafikk, for tre case.	49

Figuroversikt

Figur 2.1	Prinsipiell rangering av ulike byvekstmodeller. Innenfor hver horisontal rekke anses modellene til venstre som bedre enn modellene til høyre (Næss 1992).	29
Figur 2.2	Tilgjengelighetsprofil for ulike lokaliteter (Engebretsen og Hanssen 1994).	31

Sammendrag

Aud Tennøy

Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?

Forstudie av lokal by- og transportplanlegging, i lys av målsettinger om redusert personbiltrafikk

NIBR-notat:2004:120

Innledning

Dette arbeidet er gjennomført som del av NIBRs strategiske instituttprogram (SIP) *Bærekraftig utvikling - utfordringer til kunnskap, planlegging og styring*. SIPet har som mål å frembringe bedre kunnskap om de økologiske, politiske, sosiale og fordelingsmessige implikasjonene av begrepet bærekraftig utvikling. SIPets faglige hovedmål er å utvide og utvikle forskningskompetanse om de utfordringer som målet om en mer bærekraftig utvikling setter til *kunnskapsgrunnlaget* for utforming og iverksetting av offentlig politikk, for analyse av effekter av denne politikken, for den offentlige debatten og den allmenne bevisstgjøringen om bærekraftig utvikling. Dette prosjektet relaterer seg hovedsakelig til to av de strategiske satsingsområdene i SIPet:

- Styringskapasitet og styringsverktøy for bærekraftig utvikling
- Kunnskapsgrunnlag, kunnskapsbruk og kunnskapens betydning for mer bærekraftig politikk og praksis

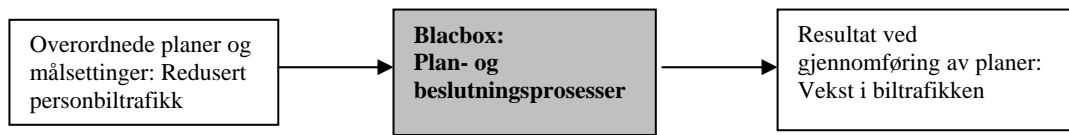
Prosjektet er utformet og gjennomført som et forprosjekt, der det er meningen å studere om den nokså vide problemstillingen er forskbar, og hvilke innfallsvinkler som er mest interessante. Samtidig skal forprosjektet bidra til kompetanseutvikling internt på NIBR, og være grunnlag for senere søknader om forskningsmidler.

Problemstilling

Reduksjon av personbiltrafikken har vært en uttalt målsetting i by- og transportplanleggingen og i by- og transportpolitikken i flere tiår. På tross av målsettingene, har utviklingen gått i motsatt retning, personbiltrafikken har økt jevnt og trutt.

Det er forholdsvis stor faglig enighet om hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere, eller snu, veksten i biltrafikken. I realiteten tas mange av disse virkemidlene i bruk kun i liten grad. Tvert i mot ser man i Norge at kapasiteten i veisystemene bygges ut, at kollektivtilbudet reduseres, at lokalisering av funksjoner foregår uten hensyn til eksisterende kollektivtrafikk, og at biltrafikken fortsetter å vokse.

Den overordnede problemstillingen for prosjektet og notatet er hvorfor og hvordan man fortsetter å produsere, vedta og realisere planer, som i følge anerkjent faglig kunnskap om sammenhenger mellom byutvikling (inkludert byens transportsystem) og utvikling i personbiltrafikken, vil bidra til at biltrafikken fortsetter å vokse – på tross av klare politiske og faglige målsettinger om reduksjon i (veksten i) personbiltrafikken i byene.



Metoder

Det er gjennomført en litteratur- eller teoristudie som inkluderer relevant norsk og internasjonal litteratur. Denne er brukt til å legge rammeverket for videre diskusjoner. Videre har vi studert politiske erklæringer og overordnede planer med tanke på å finne hvorvidt disse kan sies å ha redusert biltrafikk blant sine målsettinger. Vi har gjennomgått relevant statistikk for å dokumentere den statistiske utviklingen i transport og arealbruk.

Vi har også gjennomført to casestudier. I det første studerte vi 10 case, for å finne om vi har belegg for å si at det vedtas planer som gir mer biltrafikk. I det andre casestudiet har vi gått grundigere inn i tre case, med tanke på å finne forklaringer på hvorfor og hvordan slike vedtak gjøres.

Resultater

Gjennom prosjektet mener vi å ha dokumentert at:

- Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk
- Utviklingen går i retning av mer biltrafikk
- Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk

Det siste utsagnet er basert på resultatene av det første casestudiet, hvor vi gjennomgikk 10 case. Basert på litteraturstudiet satte vi opp syv kriterier for ”planvedtak som gir vekst i biltrafikken”:

- a) Nyetableringer foregår utenfor, eller i utkanten av, eksisterende tettstedsarealer
- b) Nye boliger etableres utenfor eksisterende boligområder
- c) Ny næring lokaliseres usentralt og utenfor eksisterende kollektivknutepunkter eller kollektivåre, eller flyttes til områder med dårligere gang-, sykkel- og kollektivforhold og/ eller bedre bilforhold
- d) Biltrafikkens konkurransevne forbedres ved at det legges til rette for vekst i biltrafikken, ved at veikapasiteten og/eller parkeringskapasiteten økes eller dimensjoneres i forhold til ”mulig etterspørsel”, at fremkommeligheten for biltrafikken bedres eller at de fiskale forhold endres til fordel for biltrafikken
- e) Kollektivtrafikkens effektivitet og konkurransevne svekkes fysisk eller fiskalt
- f) Forholdene for gang- og sykkeltrafikken forverres, eller de forbedres ikke i henhold til opplagte muligheter
- g) Boligområder, handlegater, sentrum etc. planlegges og utvikles ikke for folk, men for biler

I våre case fant vi at det var gjort vedtak som gir mer biltrafikk i 6 av 10 case. Vårt vanligste argument for at dette var slike saker, var kriterium c) usentral lokalisering av ny næring og d) forbedring av biltrafikkens konkurransevne. Våre case handlet i all hovedsak om lokalisering eller relokalisering av næringsbygg og veitbyggingssaker.

Casene vurdert i forhold til om det gjøres vedtak som gir vekst i biltrafikken.

Case	Vedtak som gir mer biltrafikk?	Hvis ja, begrunnelse
1. Galgebergforbindelsen, vei	Nei	-
2. Svartdalstunnelen, vei	Ja	d)
3. Store Ringvei, Ullevålkrysset–Nydalen	Ja	d)
4. Bjørvika – Bispevika, veisystem og byutvikling	Nei	-
5. IKEA i Trondheim	Ja	a), c), d)
6. Hydro, flytting av kontorer til Vækerø	Ja	c)
7. Avantor, nye kontorer i Nydalen	Nei	-
8. Flytting av Rikshospitalet	Ja	c), d)
9. Flytting av Norges Varemesse	Ja	c), d)
10. Flytting av Oslo lufthavn	?	-

Vi ønsket også å diskutere mulige forklaringsfaktorer; hvordan og hvorfor skjer dette? Gjennom litteraturstudiet kom vi frem til ni mulige forklaringsfaktorer som vi ønsket å bruke videre. Vi diskuterte tre av casene i forhold til disse forklaringsfaktorene:

- Mål- og verdikonflikter
- Politikkens rasjonalitet; politisk handlingsrom, hva som er ”politisk mulig”
- Lobbyvirksomhet
- Institusjonelle og organisatoriske faktorer
- Uklar fremstilling av verdivalgene i plan- og beslutningsdokumenter
- Kunnskap hos forskjellige aktører og (manglende) kunnskapsformidling mellom disse
- Uenighet/usikkerhet rundt bruk av virkemidler
- Feil fokus
- Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse

Vi fant at disse forklaringsfaktorene var relevante i våre case i større eller mindre grad, og at de dermed vil være interessante å undersøke grundigere.

Forklaringsfaktorer som virker for at det skal vedtas planer som gir mer biltrafikk, for tre case. XXX betyr at faktoren har meget stor forklaringskraft, XX at den har stor forklaringskraft, X at den har noe forklaringskraft og – at den ikke har forklaringskraft. Tegnet ? betyr at vi ikke kan vite om faktoren har hatt innflytelse.

Forklaringsfaktor	IKEA (gir mer biltrafikk)	Hydro (gir mer biltrafikk)	Avantor (gir ikke mer biltrafikk)
a)	XXX	XXX	-
b)	XX	XX	-
c)	?	?	?
d)	X	-	X
e)	-	-	X
f)	-	-	-
g)	X	-	X
h)	-	-	-
i)	-	X	X

Videre arbeid

Gjennom forprosjektet er det vist at problemstillingen er reell og forskbar. I et eventuelt hovedprosjekt vil vi gå dypere inn i de forskjellige forklaringsfaktorene, hovedsakelig ved videre litteraturstudier, spørreundersøkelser og intervjuer. Vi har ikke funnet grunn til å utelukke noen av forklaringsfaktorene vi opererte med innledningsvis. Vi vil derfor ta med oss alle disse, og fortsatt være på jakt etter flere forklaringsfaktorer.

Vi vil også inkludere flere case, både for å få inn flere typer plansaker og for å styrke funnenes robusthet.

Summary

Aud Tennøy

Why and how are plans adopted which result in more road traffic?

A feasibility study of local urban and transport planning in light of objectives to reduce road traffic

NIBR Working Paper: 2004:120

Introduction

This study was carried out under NIBR's Strategic Institute Programme (SIP) *Sustainable Development – Challenges related to knowledge, planning and management*, the aim of which is to generate knowledge of the ecological, political, social and distributive implications of the concept of sustainable development. It is also intended to promote competence building on the challenges arising from the objective to promote sustainable development in terms of the knowledge base that informs public policy and policy enactment, policy impact assessment, public debate and general awareness of sustainable development. This project is related to two SIP research priorities:

- Management capacity and management mechanisms in relation to sustainable development
- Knowledge base, knowledge use and effect of knowledge on promoting sustainable policy and practice

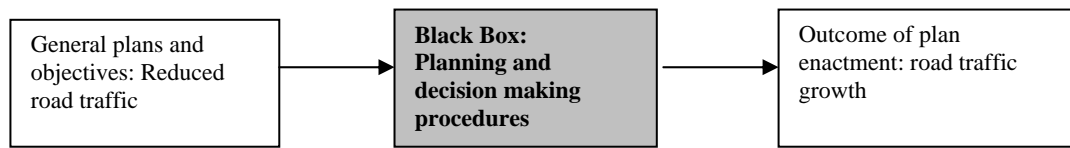
The project was designed and run as a feasibility study which, in addition to generating fresh knowledge, was intended to build the competence of NIBR's scientific staff and act as a basis for funding applications for further research.

The issues

Road traffic reduction has remained one of the signal objectives of urban and transport planning and urban and transport policies in recent decades. Despite these objectives, history has headed in the opposite direction, as road traffic increases ever more.

Consensus on the mechanisms that could help curb or reverse road traffic growth is relatively widespread in professional circles, but as things stand, many of these mechanisms are not employed to full advantage. On the contrary, in Norway, road system capacity is undergoing expansion, public transport facilities are being cut, operations are located without existing public transport services being taken into account, and car use is rising too.

The project and working paper both essentially ask why it is that plans continue to be produced, adopted and enacted which, according to generally accepted scientific understanding on the correlations of urban development (including urban transport systems) and growth in road traffic, favour more road traffic – despite clear political and scientific aspirations to reduce road traffic growth in Norwegian towns and cities.



Methods

The literature/theory study we carried out included relevant Norwegian and international literature, and was used to define the framework for subsequent discussions. We also studied political statements and general plans to see whether they included reduced road traffic as part of their goal setting. We reviewed relevant statistics to document land use and transport history statistically.

We also ran two case studies, the first of which included ten separate cases. The aim here was to determine if we could reliably say that plans are adopted which actually result in road traffic growth. In the second, we studied in detail three cases where we looked for factors that could explain how and why such plans are approved and enacted.

Findings

We believe the project can substantiate the following:

- Reduction in road traffic is a political goal
- Road traffic is growing
- Politicians adopt plans which result in more road traffic

The third statement is based on the findings of the first case study, where we looked at ten different cases. On the basis of our literature review, we spelt out seven criteria for ‘planning decisions that result in road traffic growth’.

- a) New development are situated outside, or on the margins of existing urban areas (urban sprawl)
- b) New housing developments are situated outside existing residential areas
- c) New businesses are set up outside centres and existing public transport connections and routes, or are moved to areas where conditions for pedestrian, bicycle and public transport are poor and/or conditions for cars are better
- d) The competitive edge of travel by car is given a boost by initiatives which promote traffic growth. Such initiatives include expanding road and/or parking capacity, or dimensioning them to meet ‘potential demand’; road traffic also benefits from accessibility improvements and fiscal measures.
- e) The effectiveness and competitiveness of public transport is undermined by physical or fiscal means
- f) Conditions for pedestrians and cyclists are left unattended or are not improved even when the opportunity clearly presents itself
- g) Residential areas, high streets and urban centres are planned and constructed not for people, but for motor vehicles

In our case studies we found that decisions were taken which resulted in higher road traffic levels in six out of ten cases. The most consistently invoked reasons were criteria c), businesses set up in remote areas, and d), initiatives which benefited the competitive

edge of car travel. All our cases concerned the location or relocation of commercial buildings and road building issues.

Cases studied for decisions which result in more road traffic

Case	Decisions resulting in more road traffic	If yes, reason why
1. Galgeberg, trunk road	No	-
2. Svartdal Tunnel, trunk road	Yes	d)
3. Outer Ring Road, Ullevål Junction–Nydaleen, trunk road	Yes	d)
4. Bjørvika – Bispevika, road system and urban development	No	-
5. New IKEA	Yes	a), c), d)
6. Hydro, relocation of head office to Vækerø	Yes	c)
7. Avantor, new offices in Nydaleen	No	-
8. Relocation of National Hospital	Yes	c), d)
9. Relocation of Norges Varemesse (Norway Trade Fairs)	Yes	c), d)
10. Relocation of Oslo airport	?	-

We also wanted to discuss potential explanatory factors, how and why this is happening. After reviewing the literature we arrived at nine potentially viable explanatory factors we wanted to explore further. We discussed three of the cases in relation to these explanatory variables.

- a) Goal and value clashes
- b) Political rationality; political scope for action; what is ‘politically feasible’
- c) Lobbying
- d) Institutional and organizational factors
- e) Alternative values/ideals in planning and decision documents are not presented with sufficient clarity
- f) Knowledge of different players and (lack of) information-sharing facilities
- g) Disagreement/uncertainty on use of different means
- h) Erroneous focus
- i) Use, comprehension and grasp of transport models

These explanatory factors, we found, were evident in our cases to a greater or lesser extent, and it would therefore be interesting to subject them to closer examination.

Explanatory factors that influence the adoption of plans which result in higher road traffic levels, as observed in three cases. XXX = very high explanatory force; XX = high explanatory force; X = some explanatory force; – = no explanatory force. The question mark – ? – means that we do not know whether the factor exerts influence

Explanatory factor	IKEA (= more road traffic)	Hydro (= more road traffic)	Avantor (= no rise in road traffic)
a)	XXX	XXX	-
b)	XX	XX	-
c)	?	?	?
d)	X	-	X
e)	-	-	X
f)	-	-	-
g)	X	-	X
h)	-	-	-
i)	-	X	X

Work ahead

The feasibility study has demonstrated that the issue is real and amenable to study. A mainline study would examine the different explanatory factors in greater detail, mainly by means of wider literature studies, questionnaire surveys and interviews. We found no reason to exclude any of the explanatory variables we worked with in this study, and will therefore keep them on board while searching for other likely variables.

We would also like to study more cases, both to expand on the types of planning projects and strengthen the soundness of the findings.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Dette arbeidet er gjennomført som en del av NIBRs strategiske instituttprogram (SIP) *Bærekraftig utvikling - utfordringer til kunnskap, planlegging og styring*. Dette SIPet har som mål å frembringe bedre kunnskap om de økologiske, politiske, sosiale og fordelingsmessige implikasjonene av begrepet bærekraftig utvikling. Et viktig mål er å studere disse i forhold til det romlig/territorielle perspektivet som ligger i begrepet ”by- og regionforskning”, som er NIBRs stiftelsesformål.

SIPets faglige hovedmål er å utvide og utvikle forskningskompetanse på høyt internasjonalt nivå om de utfordringer som målet om en mer bærekraftig utvikling setter til *kunnskapsgrunnlaget* for utforming og iverksetting av offentlig politikk, for analyse av effekter av denne politikken, for den offentlige debatten og den allmenne bevisstgjøringen om bærekraftig utvikling. De strategiske satsingsområdene er:

- Analyser av endringer i globale og internasjonale rammevilkår, drivkrefter og aktører, og den betydning dette har (effekter og konsekvenser) for utforming av norsk politikk for bærekraftig utvikling på makro- og mikronivå
- Vilkår og virkemidler for bærekraftig forvaltning av naturressurser og miljø, arealbruk og bruk og vern av biologisk mangfold
- Sosiale og fordelingsmessige implikasjoner av en mer bærekraftig utvikling
- Styringskapasitet og styringsverktøy for bærekraftig utvikling
- Kunnskapsgrunnlag, kunnskapsbruk og kunnskapens betydning for mer bærekraftig politikk og praksis

Dette prosjektet relaterer seg hovedsakelig til de to siste av disse punktene.

Prosjektet er utformet og gjennomført som et forprosjekt, der det var meningen å studere om den nokså vide problemstillingen er forskbar, og hvilke innfallsvinkler som er mest interessante. Samtidig skulle forprosjektet bidra til kompetanseutvikling internt på NIBR. Det er meningen at kunnskapen fremskaffet gjennom prosjektet, samt kunnskapsutviklingen det har medført, skal bidra til at NIBR senere skal kunne skaffe finansiering til videreutvikling av forprosjektet til forskjellige hovedprosjekter.

1.2 Problemstillinger

Reduksjon av personbiltrafikken har vært en uttalt målsetting i by- og transportplanleggingen og i by- og transportpolitikken i mange år. I Stortingsmeldingene 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport

er målsettingen om redusert personbiltrafikk, spesielt i (de større) byene, en selvfølgelig premisse og målsetting. Begrunnelsene for målsettingen om redusert personbiltrafikk i byene har variert, men kan oppsummeres til reduksjon av negative virkninger på lokalt og globalt miljø, bedre trafiksikkerhet, bedre helse og reduksjon av offentlige utgifter. På tross av målsettingene, har utviklingen gått i motsatt retning, personbiltrafikken har økt jevnt¹. Det er et stort gap mellom idealer og virkelighet.

Det er forholdsvis stor faglig enighet om hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere, eller snu, veksten i biltrafikken innenfor dagens eksisterende bystrukturer. De viktigste virkemidlene er å legge restriksjoner (fiskale og fysiske) på personbiltrafikken, å styrke alternative transportmidler og å styre arealbruken i retning av redusert byspredning og riktig lokalisering av forskjellige funksjoner². De færreste mener at man kan snu utviklingen ved hjelp av ett av disse virkemidlene, de må iverksettes parallelt om man skal oppnå ønskede resultater. Men denne kunnskapen har vært kjent i mange år, uten at det har gitt redusert personbiltrafikk i byene.

Utviklingen er styrt og vedtatt av det offentlige og av politikerne. Det lages overordnede og strategiske planer på kommunenivå for arealutvikling og utvikling av transport-systemet. Når man skal gjennomføre et offentlig eller privat byggeprosjekt, utarbeides det reguleringsplaner som vurderes av offentlige planleggere og vedtas av lokale politikere. Midler til transportinfrastruktur bevilges over offentlige budsjetter. Det offentlige bestemmer tilskuddsandelen og kvalitetskravene for kollektivtrafikken. Det offentlige har altså stor grad av kontroll over arealbruksutviklingen og over investeringer i transportinfrastrukturen, og for kollektivtrafikken har de også kontroll med driften (særlig tilbud og kvalitet). Når vi har en arealbruksutvikling og en utvikling i transporttilbudet (kollektivtilbud, veikapasitet etc.) som gir vekst i biltrafikken, er dette altså en offentlig styrt og politisk vedtatt utvikling.

Iverksetting av de nødvendige virkemidlene involverer og berører en rekke parter, blant annet politikere og planleggere av forskjellige slag på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå, næringsdrivende med stort transportbehov, handelsstanden, private utbyggere og folk flest. Disse representerer forskjellige målsettinger, holdninger, verdier, interesser, kunnskaper etc. Dette involverer også en rekke institusjonelle og organisatoriske ordninger, som ytterligere kompliserer bildet. Stortinget vedtar budsjetter for overordnede veiprosjekter og jernbanen, fylkeskommunen har ansvaret for fylkesvegene og vedtar tilskuddsmidler til kollektivtransporten, mens kommunen har ansvaret for arealpolitikken, parkeringspolitikken og lokale gater og veier.

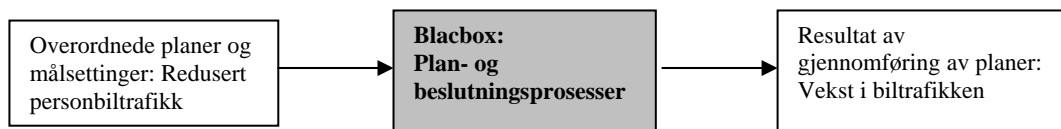
Selv om systemet er komplisert og har mange parter, er det påfallende i hvilken grad summen av tiltakene gir resultater som er i direkte motsetning til de overordnede målsettingene. Det finnes vel knapt en by i Norge hvor man har greid å redusere biltrafikken. Hvordan kan det ha seg at summen av arbeidet som gjøres på forskjellige nivåer og av forskjellige instanser, så konsekvent bidrar til vekst i personbiltrafikken? Det er som om det finnes en "blackbox", kalt plan- og beslutningsprosesser, som transformerer målsettinger og overordnede planer til det motsatte av det som var hensikten.

Med en slik innfallsvinkel blir *reguleringsplaner* en svært interessant planform, og bystyret/kommunestyret et interessant beslutningsforum. Selv om mange parter har interesser i og ansvar for deler av areal- og transportplanleggingen og – politikken, må de

¹ Fra 1980 til 2000 økte antall reiser med personbil med 74% i landet som helhet, mens antall reiser med kollektive transportmidler (unntatt fly) har vært nesten uendret (Stortingsmelding nr 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport).

² Se blant annet Næss (1996), Owens (1986), Newman og Kenworthy (1989).

fleste tiltak gjennom en reguleringsplanprosess eller andre bystyrevedtak/kommunestyrevedtak før de kan implementeres. Og det er i denne prosessen at målsettinger, håp og gode ønsker møter virkeligheten for øvrig, og tilpasses denne. De forskjellige partene forsøker å fremme sine interesser (faglige, politiske, økonomiske, personlige), planleggerne forsøker å innarbeide det hele i planen som skal legges frem for politikerne for vedtak, og politikerne avgir sine stemmer.



Hvordan kan vi forklare denne forskjellen mellom det normative og det reelle på dette politikkområdet? **Hvorfor og hvordan vedtas lokale planer som bidrar til vekst i biltrafikken, på tross av alle målsettinger om redusert biltrafikk?** Dette er hovedproblemstillingen som vi ønsket å belyse i prosjektet.

1.3 Tidligere forskning

Flere forskere har tidligere belyst problemstillingen, og bidratt til forståelse for noen av de prosessene som foregår.

Bent Flyvbjerg gjorde i sin avhandling *Rationalitet og magt* en detaljert fenomenologisk studie av hvordan rasjonalitet og makt har formet et konkret miljø-, trafikk- og byplanleggingsprosjekt i Danmark, det såkalte Aalborgprosjektet (Flyvbjerg 1992). Flyvbjergs formål med studiet var blant annet å studere hvordan forholdet mellom rasjonalitet og makt har påvirket tekniske, politiske, økonomiske, organisatoriske og andre forhold i dette konkrete planarbeidet. Dette arbeidet er interessant i vår sammenheng fordi det dokumenterer og diskuterer noen av de prosessene som skjer når en overordnet plan med målsetting om blant annet å redusere biltrafikken ender opp i gjennomføringsplaner som ikke bidrar til å nå dette målet.

Aalborg-prosjektet, som ble gjennomført i løpet av 1980-tallet, gikk i korthet ut på å forbedre miljøet i sentrale deler av Aalborg, å redusere antall trafikkulykker og å bedre forholdene for kollektivtrafikken. Flyvbjerg fant at det opprinnelige prosjektet og dets målsettinger fragmenterte og ble til en rekke usammenhengende delprosjekter, som til sammen ga et annet resultat enn det ønskede. Fragmenteringen skyldtes først og fremst at handelsstandsforeningen, støttet av den lokale avisen og politiet, var motstandere av prosjektet og bekjempet det helt fra starten av. Motstanden var sterkest rettet mot restriktive virkemidler mot biltrafikken, og implementeringsgraden var lavest for slike virkemidler. Endringene i prosjektet har gitt fordeler for handelsstanden, ved at de har fått økt omsetning, og ulemper for dem som bor, arbeider eller ferdes i de sentrale deler av byen, fordi prosjektet har medført en forverring av miljø, trafiksikkerhet og fremkommelighet i bykjernen.

Flyvbjerg forklarer disse resultatene med ti utsagn om rasjonalitet og makt i planleggingen.

- a) Makt definerer virkeligheten
- b) Rasjonalitet er kontekstavhengig, konteksten er ofte makt, og i konteksten makt er grensen mellom rasjonalitet og rasjonalisering flytende

- c) Rasjonalisering fremstilt som rasjonalitet er en hovedstrategi i maktens rasjonalitet
- d) Jo større makt, jo mindre saklighet
- e) Stabile maktrelasjoner er mer typiske enn antagonistiske konfrontasjoner
- f) Maktrelasjoner er ikke statisk gitte, men produseres og reproduseres konstant
- g) Maktens rasjonalitet har dypere historiske røtter enn rasjonalitetens makt
- h) I åpen konfrontasjon viker rasjonalitet for makt
- i) Rasjonalitet – makt relasjoner kjennetegner stabile maktrelasjoner i høyere grad enn de kjennetegner konfrontasjoner
- j) Rasjonalitetens makt ligger i stabile maktrelasjoner, ikke i konfrontasjoner

Flyvbjerg kom frem til at troen på den moderne rasjonalitet som ideal hemmer forståelsen for hvilken rasjonalitet som reelt er i arbeid i prosjekter, planlegging, politikk og samfunn. Dermed begrenses også mulighetene for endringer i denne rasjonaliteten. Dersom man skal bidra til endringer, må man altså finne ut hvilken rasjonalitet som råder, og forholde seg til denne.

Nettopp det er kanskje hovedfokus i vårt prosjekt; å finne hvilke rasjonaliteter som råder i det plan- og beslutningssystemet som stadig vedtar planer som legger til rette for vekst i biltrafikken, på tross av at dette ikke er målsettingen.

Gunnar Falkemark gjennomgikk i sin studie *Svensk trafikplanering – verklighet och ideal* fem eksempler på store veiutbyggingsplaner og -tiltak som er vedtatt i Sverige (Falkemark 1999). Han oppsummerte med å redegjøre for fem feil (bristar) han hadde funnet i gjennomgang av beslutningsprosessene rundt disse sakene.

- Bakvendt beslutningsordning; beslutningene tas før et ordentlig beslutningsgrunnlag finnes
- Utredningsprosesser som skinnprosesser; utredningene gjennomføres for å legitimere allerede fattede beslutninger
- Regjeringens doble rolle; initiativtaker og beslutningstaker, klagemyndighet med mer
- Manglende demokrati; sterk begrensning i antall deltagere i beslutningsprosessen, handling uten mandat fra valgte instanser (partiledelse/årsmøte), skjule viktige fakta og utredningsresultater etc.
- Sterkt oppdrevet beslutningstempo, som går ut over beslutningsunderlag og demokrati

Ett av Falkemarks funn var at tjenestemennene (byråkratiet) er svært lojale, og at de ikke sier fra dersom beslutninger er i ferd med å tas på feil eller sviktende grunnlag. Falkemark mener at tjenestemennene ikke bør være så lojale mot politikerne, men heller være demokratiets voktere, som varsler når feil og ulovligheter er i ferd med å begås. I transportpolitikken trengs blant annet mer innsyn og åpenhet, mer motmakt, kontroll av at beslutningsgrunnlaget holder mål, og etterkontroll. Det siste kan føre til mer ansvarliggjøring, ved at man vet at arbeidet (utredninger, analyser) vil bli kontrollert i ettertid.

Det som skyver miljøhensyn ut av planprosessene, er hovedsakelig næringslivets behov og politikeres ønsker om å få gjennomslag eller vise handlekraft. Det er gjerne lokal motstand som hindrer eller modifiserer transportinfrastrukturprosjekter.

Arvid Strand og Bjørn Moen har gjennomført en studie kalt *Lokal samordning – finnes den? Studier av forsøk på lokal areal- og transportplanlegging i tre regioner*, som også

diskuterer problemstillinger som er interessante i vår sammenheng (Strand og Moen 2000). Det kanskje mest interessante her er kunnskapen frembrakt om hva som er administrative muligheter for og barrierer mot en lokal transport- og arealplanlegging i tråd med de rikspolitiske retningslinjene om samordnet areal- og transportplanlegging³. Kort oppsummert kan man tolke Strand og Moens funn i så måte til å være:

- Liten politisk vilje til å ta i bruk de virkemidlene man har på ulike nivåer
- Ansvaret er så splittet på forskjellige styringsnivåer at det er vanskelig å få til helhetlig og regionalt inkluderende areal- og transportløsninger

Strand og Moen fant dessuten at:

- Målet om økte kollektivandeler står sentralt, men er vanskelig å nå. Grunnene er liten vilje eller evne til å styre parkeringspolitikken, arealutviklingen og vegutbyggingen på en slik måte at kollektivtrafikkens konkurransekraft styrkes, samt mangel på driftsmidler til å kunne drive en konkurransekraftig kollektivtransport
- Parkeringspolitikken benyttes ikke som virkemiddel for å påvirke transportmiddel-fordelingen, hovedsakelig fordi dette påvirker konkurransekraften mellom nabo-kommuners handleområder eller mellom sentrum og kjøpesentre internt i kommunene
- Sentralmyndighetene følger ikke opp rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Man kan i mange tilfeller hevde at de motarbeider intensjonene i retningslinjene, blant annet ved at de prioriterer jordvern målsettinger fremfor målsettinger om en arealbruk som reduserer transportbehovet og reduserer biltrafikken
- Det kan se ut som om arealplanleggingen de siste årene i mindre grad enn før legger til rette for byspredning – en i vår sammenheng positiv trend

Flyvbjerg sier altså at man må være observant med tanke på forskjellene i faglig og politisk rasjonalitet. Falkemark sier at noen ønsker store veiprosjekter gjennomført av forskjellige grunner, at de bruker udemokratiske metoder for å få gjennomslag for dette og at fagfolkene/byråkratene ser og vet dette uten å si fra. Moen og Strands hovedpoeng er at politikerne av forskjellige grunner ikke ønsker å gjennomføre tiltak/ bruke virkemidler som gir redusert biltrafikk, og at institusjonelle forhold gjør det vanskelig å få det til om de skulle ønske det.

³ Målsettingen i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging lyder: Arealbruk og transportsystem skal utvikles slik at de fremmer samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, med miljømessig gode løsninger, trygge lokalsamfunn og bomiljø, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Det skal legges til grunn et langsiktig, bærekraftig perspektiv i planleggingen. Det skal legges vekt på å oppnå gode regionale helhetsløsninger på tvers av kommunegrensene (Miljøverndepartementet 1993).

1.4 Metoder og datainnsamling

1.4.1 Er det motsetninger mellom målsettinger i overordnede planer og vedtak i gjennomføringsplaner?

Utgangspunktet for studiet var at:

- Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk
- Utviklingen går i retning av mer biltrafikk
- Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk

Disse utgangshypotesene måtte testes, og dette ble gjort hovedsakelig gjennom litteraturstudier, dokumentstudier, tilgjengelig statistikk og to egne casestudier.

Ved å gjennomgå et antall statlige og kommunale politikkerklæringer, utredninger og planer på høyere nivå (politikkerklæringer, stortingsmeldinger, kommuneplaner, kommunedelplaner), kunne vi gjøre en (overfladisk) studie av hva som er målsettingene for byplanlegging og bypolitikk, med tanke på transportutvikling og virkemidler for å oppnå en slik utvikling. Vi testet altså om det stemmer at reduksjon av biltrafikken er en uttalt målsetting i by- og transportpolitikken.

Gjennom studier av lett tilgjengelig statistikk, kunne vi beskrive den faktiske utviklingen med tanke på biltrafikkutvikling, kollektivtrafikk, utbyggingsstruktur, boligstruktur, handelsstruktur med mer i undersøkelsesområdet. Dette kunne brukes til dokumentasjon av utviklingen i biltrafikken, men også som en pekepinn på hvilke planvedtak som ble gjort i kommunen(e) i perioden.

Å vurdere hvorvidt det vedtas gjennomføringsplaner som legger til rette for vekst i biltrafikken var en mer kompleks oppgave, som krevde et casestudie. Kriterier for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken” ble utviklet basert på anerkjente og omforente teorier om transportreduserende by- og transportplanlegging. Vi gjennomførte så et casestudie med 10 case, hovedsakelig reguleringsplaner fra Osloområdet som omfattet veibygging og lokalisering og relokalisering av næringsaktiviteter. Plansakene ble analysert i forhold til kriteriene for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”.

Ut fra funnene gjort i arbeidet beskrevet over, diskuterte vi om det kan dokumenteres et sprik mellom idealer og virkelighet, mellom formalpolitikk og realpolitikk, realrasjonalitet og formalrasjonalitet, og altså om vår problemstilling ”Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir mer biltrafikk?” er reell.

1.4.2 Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?

Etter å ha dokumentert relevansen av problemstillingen, ønsket vi å gå inn på de mer interessante spørsmålene – hvorfor og hvordan skjer dette? Vi gjennomførte derfor et nytt casestudie. Gjennom et litteraturstudie, som inkluderte relevant norsk og internasjonal litteratur, kom vi først frem til ni mulige forklaringsfaktorer:

- Mål- og verdikonflikter
- Politikkenes rasjonalitet; politisk handlingsrom, hva som er ”politisk mulig”
- Lobbyvirksomhet
- Institusjonelle og organisatoriske faktorer

- Uklar fremstilling av verdivalgene i plan- og beslutningsdokumenter
- Kunnskap hos forskjellige aktører og (manglende) kunnskapsformidling mellom disse
- Uenighet/usikkerhet rundt bruk av virkemidler
- Feil fokus
- Bruk av metoder og modeller i planleggingen, kunnskap om og forståelse av disse

Vi gikk deretter grundigere inn i prosessene før og rundt planvedtak i tre case. På bakgrunn av dette diskuterte vi relevansen av de ni forklaringsfaktorene hentet fra litteraturstudiet.

1.4.3 Diskusjon, videre arbeid

Ut fra funnene gjort over, gjennomførte vi en diskusjon om hvordan og hvorfor forskjellene mellom idealer og virkelighet oppstår, med tanke på by- og transportpolitikk, fysisk planlegging og utviklingen i personbiltrafikken. Dette ble brukt som grunnlag for å vise hvilke problemstillinger som er interessante og forskbare i eventuell videre forskning på området.

1.4.4 Data

Da dette er et forprosjekt med relativt begrensede midler til rådighet, avgrenset vi oss hovedsakelig til Oslo-området. Oslo-området er interessant på grunn av et godt utbygget kollektivsystem, et veinett under press, en jevnere fordeling på transportmidlene enn ellers i Norge (som er mye mer dominert av biltransport) og relativt store muligheter for overganger mellom kollektive transportmidler og privatbil. Oslo-området er også interessant fordi transportsystemet i området er under stadig diskusjon, jf. Oslopakke 1, Oslopakke 2 og utredninger om alle tre innfartskorridorene til Oslo.

I Oslo-området foregår det dessuten til en hver tid mange utbyggingsprosjekter av en viss størrelse, som er interessante å studere. Det finnes en forståelse av at lokalisering og tilgjengelighet med forskjellige transportmidler ved nye utbygginger påvirker belastningen på veinettet.

I Oslo-området er det dessuten mange mennesker som er plaget av biltrafikken i sine boliger, som har forsinkelser på arbeidsreiser etc. Dette bør medføre en større åpenhet i forhold til å finne alternative løsninger her enn andre steder.

Vi har benyttet en rekke forskjellige slags dokumenter som datakilder i dette arbeidet. I målsetningsstudiene gjennomgikk vi alle tiltredelseserklæringer for de forskjellige byrådene i Oslo de siste ti årene, samt alle kommuneplaner, relevante kommunedelplaner og andre overordnede planer tilbake til 1991. Vi gjennomgikk dessuten Stortingsmeldinger og lignende som vi fant relevante for dette arbeidet.

Vi har brukt tilgjengelig statistikk, hovedsakelig Statistisk årbok for Oslo over 10 år, for å innhente opplysninger om blant annet utviklingen i transportmengder, bilhold, transportmiddelfordeling og hvor nybygging av boliger og næringsarealer finner sted.

I casestudiet for å diskutere om det vedtas planer som gir vekst i biltrafikken, er valg av saker og dokumenter lite systematisk. Ved gjennomgang av lister over saker behandlet av Bystyrets organer, som ligger ute på Oslo kommunes hjemmesider, har vi plukket ut saker som har "sett interessante ut". På grunn av tidsaspektet valgte vi oss ut to typer saker, større veibyggingsaker lokalisering/ relokalisering av næringsbygg. I tillegg til

saker fra Oslo-området, valgte vi en spesielt interessant sak fra Trondheim. Saker som angår blant annet boligbygging og kollektivtrafikken finnes dermed ikke blant våre case. Sakene som er diskutert i dette casestudiet er:

- Galgebergforbindelsen, ny veilenke
- Svartdalstunnelen, ny veilenke i tunnel
- Store Ringvei, Ullevålkrysset – Nydalen, utvidelse av veiareal
- Bjørvika – Bispevika, endring av veisystem og ny byutvikling
- IKEA i Trondheim – lokalisering av ny næring
- Hydro, relokalisering av kontorer til Vækerø
- Avantor, nye kontorlokaler i Nydalen
- Relokalisering av Rikshospitalet
- Relokalisering av Norges Varemesse
- Relokalisering av Oslo lufthavn

I det andre casestudiet, hvor vi har studert prosessene i enkeltsaker mer grundig, har vi valgt å grundigere inn i tre av de tidligere listede sakene, nemlig:

- IKEA i Trondheim – lokalisering av ny næring
- Hydro, relokalisering av kontorer til Vækerø
- Avantor, nye kontorlokaler i Nydalen

Disse sakene er valgt ut fra at vi forsøkt å velge både saker som er klassifisert som at ”de legger til rette for vekst i biltrafikken”, og saker der vi har funnet at vedtaket og tiltaket ikke gjør det. Vi valgte å konsentrere oss om saker som gjelder næringsutbygging, hovedsakelig for å få mest mulig sammenlignbare case.

2 Vedtas det planer som gir vekst i biltrafikken, på tross av målsettinger om redusert biltrafikk?

Den overordnede problemstillingen i dette prosjektet er hvorfor det vedtas lokale planer som bidrar til vekst i biltrafikken på tross av politiske og faglige målsettinger om redusert biltrafikk. For å vurdere om problemstillingen er reell, bør vi teste de tre hypotesene denne problemstillingen fremsetter:

- Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk
- Utviklingen går i retning av mer biltrafikk
- Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk

Under har vi diskutert hver av disse tre hypotesene, og vist at de stemmer. Vår problemstilling er dermed reell.

2.1 Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk

Under har vi gjennomgått noen nyere, relevante stortingsmeldinger, en fylkesplan, alle Oslos byråds tiltredelseserklæringer fra 1990-tallet, alle kommuneplanene for Oslo på 1990-tallet og relevante sektorplaner for Oslo fra 1990-tallet. Hensikten med gjennomgangen har vært å finne om man kan påstå at det finnes overordnede målsettinger om redusert biltrafikk eller redusert vekst i biltrafikken.

De fire stortingsmeldingene vi har gjennomgått uttrykker alle målsettinger om redusert biltrafikk, eller redusert vekst i biltrafikken. Dette er uttrykt som at andelen kollektivtrafikk skal øke i forhold til personbil, at det må legges til rette for trafikkbegrensede tiltak, at transportbehovet skal reduseres etc.

I fylkesplanen som er referert, er det et uttrykt mål at kollektivtrafikken skal ta det vesentligste av trafikkveksten, og at veksten i biltrafikken skal dempes i forhold til trendutviklingen.

I gjennomgangen av Oslo kommunes kommuneplaner fremkommer det at alle har målsettinger om redusert biltrafikk, om enn med noen forskjeller i begrunnelsen. I de fleste kommuneplanene er det imidlertid gitt uttrykk for at man anser global bærekraft som en del av diskusjonen. Målsettingene uttrykkes som "bilens andel av transportarbeidet i Oslo søkes redusert", "arealutviklingen skjer slik at en økende andel av reisene utføres til fots, på sykkel og med kollektive transportmidler", "størstedelen av veksten i persontrafikken skjer ved et styrket kollektivtransportsystem", "Osломiljøet skal bedres gjennom redusert privatbilisme" etc.

I de to kommunedelplanene for indre by som vi har studert, er det uttrykt lite håp eller mål om redusert biltrafikk totalt. Det argumenteres for veibygging og utbygging av infrastrukturen for kollektivtrafikk for å drenere boligområder og indre by for trafikk. Fokuset er altså på lokalt bymiljø, ikke på globale miljøproblemer.

I sektorplanene finner vi i noen planer kun fokus på lokale problemstillinger, men i andre også globalt fokus. Vi finner mange målformuleringer om redusert biltrafikk; som "veksten i persontrafikken bør dekkes ved kapasitetsøkning i kollektivtransporttilbudet", "trafikkplanen skal vurdere det nåværende trafikksystemet med henblikk på å redusere trafikkbelastningen og bedre bomiljøet", "å få flere til å velge kollektivtrafikk fremfor biltrafikk", "transportbehovet må på sikt reduseres for å unngå en fremtidig vekst i biltrafikken" og "veiutbygging gir mer biltrafikk, og alle nye veilenker fylles opp".

I tiltredelseserklæringene for de forskjellige byrådene er det store variasjoner i hvor mye de fokuserer på trafikk og miljø, og hvor ambisiøse målsettinger om redusert biltrafikk de har. Vi har studert fire erklæringer fra høyresiden og to fra venstresiden. I de to tidligste erklæringene fra høyresiden er byutvikling, trafikk og miljø knapt nevnt, mens de i de to siste erklæringene sier at "Det er byrådets mål at mest mulig av den forventede transportøkningen skal komme ved økt bruk av kollektive transportmidler for å motvirke luftforurensing og kødannelser fra privatbilbruk". På venstresiden ser vi at AP og SV byrådet fra 1992 var meget klare på at biltrafikken skulle reduseres, "Vi må kjøre mindre bil i byen!", mens dette er kraftig nedtonet i erklæringen fra det rene AP-byrådet i 1995.

Selv om det finnes variasjoner og nyanser i hvor sterkt og på hvilke måter man uttrykker målsettingen om redusert biltrafikk, viser denne gjennomgangen at det finnes politiske målsettinger om reduksjon av biltrafikken, med varierende begrunnelser.

For en mer inngående gjennomgang av de nevnte dokumentene, se vedlegg 1.

2.2 Utviklingen går i retning av mer biltrafikk

Vi ønsket å sjekke om utviklingen går i retning av mer biltrafikk, både ved at biltrafikken faktisk vokser og at byutviklingen går i en retning som gir mer biltrafikk. Vår statistikk-gjennomgang viser at byutviklingen går i feil retning. Selv om transportmiddel-fordelingen i hovedsak er uendret fra 1992 – 2001, har trafikkarbeidet på veinettet i Oslo økt med 36 % fra 1994 – 2001. Antall passasjerer i kollektivtrafikken har vokst med 21 % fra 1990 til 2000, antall kjørte kollektivkilometer har gått noe opp. Antall biler i Oslo har vokst med 12 % fra 1990 – 2000, og antall biler per person har gått noe opp.

Når det gjelder byutvikling, foregår en større andel av nybyggingen i ytre by enn i indre by, og en større andel av nybyggingen foregår i ytre by i 1990 enn i 2000. En økende andel av nye boliger bygges som småhus heller enn større flerfamilieboliger, selv om nesten 60 % av boligene fortsatt bygges som større boligblokker (10 eller flere leiligheter).

Dersom ikke annet er oppgitt, er informasjonen i det følgende hentet fra Statistisk årbok for Oslo fra 1991 til 2001.

2.2.1 Trafikkarbeidet på vei i Oslo

Det totale trafikkarbeidet på vei i Oslo var 575 195⁴ kjøretøykilometer per døgn i 1994 og 779 664 kjøretøykilometer per døgn i 2001. Endringen er 204 469 kjøretøykilometer per døgn, en vekst på 36 % i forhold til 1994. Veksten på det kommunale veinettet var 8 %, på riksveier 49 %. Andelen av samlet trafikkarbeid som foregikk i indre by, sank fra 28,7 % i 1994 til 24,2 % i 2001 (men økte i reelle tall), mens andelen trafikkarbeid som foregikk i ytre by økte tilsvarende fra 71,3 % til 75,8 %.

Tabell 2.1 *Trafikkarbeid på vei i Oslo 1994 - 2001.*

	1994	2001	Differanse
Totalt trafikkarbeid på vei i Oslo, kjøretøykm	575 195	779 664	36 % (204469)
Trafikk på kommunalt veinett			+ 8 %
Trafikk på riksveinettet i Oslo			+ 49 %
Trafikk som krysset Ring 2			+ 4 %
Trafikk som passerte bompengeringen, passeringer per døgn, snitt			+ 15 %
Biltrafikk over bygrensa fra/til Oslo, ÅDT	307 770	358 750	+ 17 %
Trafikk som foregikk i indre by, andel/absolutte tall i kjøretøykm	28,7 % / 76.775	24,2 % / 81.966	
Andelen av trafikken som foregikk i ytre by, andel/absolutte tall i kjøretøykm	71,3 % / 160.029	75,8 % / 183.453	

2.2.2 Transportmiddelfordeling

Det har ikke vært store endringer i transportmiddelfordelingen på 1990-tallet. Tallene i tabell 2.2 er hentet fra PROSAM-rapport nr. 100, Reisevaner i Oslo og Akershus 2002, som igjen har hentet tallene fra de nasjonale reisevaneundersøkelsene og fra arbeidet med Nasjonal transportplan (Oslo Sporveier 2003).

Tabell 2.2 *Transportmiddelfordeling i Oslo 1992 - 2001.*

	1992	1998	2001
Gange	26 %	26 %	25 %
Sykkel	7 %	6 %	5 %
Kollektiv	20 %	20 %	20 %
Bilfører	42 %	43 %	40 %
Bilpassasjer	6 %	5 %	7 %
Annet	0 %	1 %	2 %

2.2.3 Bilhold

Antall biler i Oslo sank svakt fra 1990 til 1994, for så å øke kraftig frem til 2000. Veksten fra 1990 til 2000 var 12 %, fra 1994 til 2000 13 %. Samtidig har man hatt en befolkningsvekst i Oslo. Antall innbyggere per personbil er blitt redusert fra 1990 til 2000.

⁴ I Oslostatistikken for 1994 er det oppgitt 5 751 957 kjøretøykm per døgn, men dette er bekreftet feil fra utgiveren.

Tabell 2.3 *Bilhold i Oslo 1990 – 2000.*

	1990	1994	2000
Antall personbiler i Oslo	166 890	165 744	187 133
Antall innbyggere per personbil	2,8	2,9	2,7
Antall innbyggere per kjøretøy i alt	1,9	1,9	1,7

2.2.4 Kollektivtrafikk

Antall passasjerer som benytter kollektivtransport har vokst på hele 1990 – tallet, totalt med 21 % fra 1990 til 2000. Den samtidige veksten i innbyggertallet var på 11 %.

Tabell 2.4 *Kollektivtrafikk i Oslo 1990 - 2000.*

	1990	1994	2000
Antall passasjerer	136 mill	145 mill	165 mill
Vognkilometer trikk	3,5 mill	4,3 mill	3,5 mill
Vognkilometer bane	13,8 mill	15,2 mill	16,6 mill
Vognkilometer buss	14,9 mill	16,1 mill	16,4 mill

2.2.5 Lokalisering av nybygging

Ifølge teorien, skal bygging av så vel boliger som næring i indre by gi mindre vekst i biltrafikken enn slik bygging i ytre by. Av tabellen under, ser vi at over 80 % av boligene som ble bygget i 2000, ble bygget i ytre by. Denne andelen var større i 2000 enn i 1990, da 66 % av boligene ble bygget i ytre by. Når vi ser på andel igangsatte boliger i indre by i 2000, er denne høyere enn andelen ferdigstilte boliger både i 1990 og i 2000, så det kan se ut som om vi har fått en trendendring mot at en større del av boligbyggingen foregår i indre by.

Når det gjelder næringsbygg, foregikk hoveddelen av slik bygging i ytre by i 2000. En større andel foregikk i indre by i 1990.

Også når vi ser på det totale fullførte bruksarealet, finner vi at det bygges mer enn dobbelt så mye i ytre som i indre by, og at dette er en forverring med tanke på målsettingen om redusert biltrafikk, i forhold til 1990. Samtidig er det en svak forbedring i forhold til 1994.

Tabell 2.5 Lokalisering av nybygging i Oslo 1990 – 2000.

	1990		1994		2000	
Fullførte boliger, indre by	1201	34%	209	17%	188	18%
Fullførte boliger, ytre by	2340	66%	998	83%	849	82%
Igangsatte boliger, andel i indre by	-	-	-	-	-	36%
Bruksareal til næring og offentlige formål i m² fullførte bygg, indre by	354389	44%	102563	56%	163956	37%
Bruksareal til næring og offentlige formål i m² fullførte bygg, ytre by	443053	56%	81246	44%	285044	63%
Bruksareal i fullførte bygg, indre by	354389	44%	173504	28%	181650	31%
Bruksareal i fullførte bygg, ytre by	443053	56%	450657	72%	397256	69%

2.2.6 Boligtyper, nye boliger

Tett byutvikling skal gi mindre biltrafikk enn spredt byutvikling, og tett byutvikling betyr i bysammenheng at det bygges flermannsboliger heller enn småhus. Når vi sammenligner sammensetningen av boligtyper (nybygging) i Oslo i 1990 og i 2000, finner vi at andelen ferdigstilte ene- og tomannsboliger er økt, andelen ferdigstilte tre- til nifamiliers boliger har økt kraftig, mens andelen ferdigstilte større boligblokker er kraftig redusert. Dette kan bety at utviklingen går i retning av en mindre tett utbygging, men økningen i andel tre- til nifamiliersboliger kan også indikere fortetting i infillprosjekter i indre by. Det er også viktig å merke seg at de fleste boligene fortsatt bygges som større boligblokker.

Tabell 2.6 Boligtyper, nye boliger, i Oslo 1990 – 2000.

	1990	1994	2000
Fullførte ene- og tomannsboliger, andel⁵	13 %	18 %	16 %
Fullførte tre- til nifamiliers hus, andel	11 %	25 %	23 %
Fullførte større boligblokker, andel	74 %	54 %	59 %
Fullførte annet, andel	2 %	2 %	1 %

2.2.7 Detaljhandel

Av tabellen 2.7 ser vi at indre bys andel av detaljhandelen er synkende, noe som tyder på at flere handler i kjøpesentrene i utkanten av byen.

Tabell 2.7 Hvor detaljhandelen i Oslo foregikk, 1988 – 1998.

	1988	1993	1998
Omsetning i detaljhandelen i mill. kr., indre by	10998/63 %	12050/ 58 %	13881/53 %
Omsetning i detaljhandelen i mill. kr., ytre by	6480/ 37 %	8669/ 42 %	12142/45 %

⁵ Andel av alle ferdigstilte boliger.

2.3 Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk

Under diskuterer vi hva som er problemet med vekst i biltrafikken. På bakgrunn av anerkjente og omforente teorier om transportreduserende by- og transportplanlegging har vi definert syv kriterier for å identifisere ”planer som gir vekst i biltrafikken”. Vi har så gjennomgått ti case (plansaker), for å vurdere om disse er slike planer eller ikke. Vi har konkludert med at det *gjøres* politiske vedtak om planer som bidrar til vekst i biltrafikken.

Det er ikke gitt referanser i selve casebeskrivelsene. Referansene finnes fordelt på case i litteraturlisten.

2.3.1 Hva er problemet med vekst i biltrafikken?

Det finnes mange grunner for at vekst i biltrafikken ikke er ønskelig. Blant de mest brukte begrunnelsene for dette, finner vi:

- Globale miljøproblemer; ressursforbruk, klimagassutslipp og reduksjon av biologisk mangfold
- Lokale miljøproblemer; lokal forurensing, helse og trivsel i by- og boligområder
- Trafikkulykker og trafikkfare
- Utgifter for enkelthusholdninger og det offentlige
- Biltrafikk gir mer biltrafikk

Globale miljøproblemer; ressursforbruk, klimagassutslipp og biologisk mangfold

Vanligvis når man snakker om bærekraftig økologisk/fysisk utvikling innen et forholdsvis begrenset geografisk område (slik at tredje verden-problematikken med fordeling nord-sør etc. ikke er inne), snakker man om å redusere forbruket av ikke fornybare ressurser, redusere klimagassutslippene og å sikre det biologiske mangfoldet. Vekst i biltrafikken er ikke forenlig med dette.

Biltrafikk er en stor kilde til utslipp av klimagassen CO₂. Bygging av veier, tunneler og bruer, asfaltering, brøyting og annet drift og vedlikehold, samt produksjon av biler, bidrar ytterligere til veitrafikkens CO₂-utslipp. Olje er dessuten en ikke-fornybar energikilde, som det brukes mye av til drift av personbiltransport.

Veier legger under seg natur- og kulturlandskap, og fungerer som barrierer i landskapet. Veibygging åpner også for byspredning med lav tetthet, slik at byene og tettstedene brer seg utover i landskapet og legger under seg større natur- og jordbruksarealer enn de ellers ville gjort. Veiene bidrar dermed i seg selv (uavhengig av trafikken på dem) til å svekke mulighetene for å opprettholde det biologiske mangfoldet (ved at de tar opp plass og skaper barrierer), forbruke den ikke fornybare ressursen jordbruksareal og øke utslipp av klimagasser (ved at jordbruksarealer tas ut av produksjonen slik at disse produktene i større grad må importeres fra andre steder eller andre land).

Lokale miljøproblemer; lokal forurensing, helse og trivsel i by- og boligområder

Blant de lokale miljøproblemene regnes gjerne støy, støv og lokal forurensing fra biltrafikken, utrygghet, at parkerte og kjørende biler tar opp plass og er visuelt forstyrrende med mer.

Dette gir negative effekter på folks helse på flere måter. Støy, støv etc. påvirker folks helse negativt og medfører blant annet dårlig søvn og hvile, samt allergiske og astmatiske

reaksjoner. Når folk kjører bil fremfor å gå, sykle eller kjøre kollektivt (som nesten alltid inkluderer en gang- eller sykkel tur for å komme seg til/fra kollektivmiddelet), får de for lite mosjon i hverdagen, noe som ser ut til å bli ett av de største helseproblemene fremover. Biltrafikk gjør gater og uteområder utrygge og lite attraktive som oppholds- og aktivitetsarealer, slik at folk sitter inne heller enn å bevege seg og sosialisere ute, med samme resultat.

Trivselen reduseres ved at gater, plasser og parker ikke oppleves som trygge og attraktive arealer for å leke, slappe av eller sosialisere på grunn av støy, forurensing og at bilene tar opp plass. Støy inne i leiligheter og på balkonger, innvendig og utvendig nedsmussing gjør omgivelsene mindre vakre og brukbare.

I sentrums- og senterområdene tar biltrafikken gjerne så mye plass, at arealet som gjenstår for fotgjengere, uteservering, fortausutstillinger etc. blir for lite. Dette medfører dårlig fremkommelighet for de gående, dårlig tilgjengelighet for eldre, funksjons-hemmede og de med barnevogner, samt mindre interessante og attraktive sentrums-områder.

Trafikkulykker og trafikfare

Biler i stor hastighet medfører stor fare for så vel sjåføren, som for andre sjåfører, syklist, fotgjengere, lekende barn etc. Årlig skades 12.000 mennesker i trafikken i Norge, 300 av disse dør, 1400 blir alvorlig eller meget alvorlig skadet, og ofte invalidisert for livet. De fleste alvorlige trafikkulykker impliserer biler. Vekst i biltrafikken medfører større potensial for ulykker.

Frykten for trafikkulykker er en stor belastning for mange foreldre som sender sine barn ut på en potensielt farlig skolevei, og for mange syklist og fotgjengere.

Utgifter for enkelthusholdninger og det offentlige

Når biltrafikken vokser, og når samfunnet legges til rette for at store deler av persontransporten skal foregå med privatbil, blir det vanskeligere for husholdninger å klare seg uten bil. Dette gjør at mange, som ellers ville valgt å bruke inntektene sine til andre ting, må anskaffe bil. Bilutgifter utgjør en ganske stor andel av familiebudsjettet for mange når man regner inn lån og investeringsutgifter, diverse avgifter, forsikring og drivstoff.

For det offentlige påløper store utgifter til investeringer, drift og vedlikehold av veinettet, helseutgifter på grunn av trafikkulykker og andre helseskader på grunn av biltrafikken.

Biltrafikk gir mer biltrafikk

Økende biltrafikk tillater og bidrar til byspredning, som gir vekst i biltrafikken. Byspredning gjør det dyrere å drive effektiv og konkurransedyktig kollektivtrafikk, og det bidrar til lange avstander som gjør gange og sykkel til lite konkurransedyktige transportmidler. Biltrafikken bidrar dessuten til at kollektivtrafikken forsinkes og at fotgjengere og syklist påføres større ubehag, dårligere fremkommelighet og større trafikfare, noe som igjen bidrar til at flere kjører bil.

2.3.2 Hva er areal- og transportplanlegging for redusert biltrafikk?

Veksten i biltrafikk de siste tiårene skyldes en rekke faktorer. Blant de tyngste kan nevnes at både samfunnet og enkeltpersonene har hatt en forbedring av økonomien, og at kvinnene i større grad har trådt inn i arbeidslivet. Det siste medfører flere arbeidsreiser, og sannsynligvis også flere reiser for å hente og levere barn, gjøre innkjøp etc. Selv om den generelle samfunnsutviklingen både har bidradd til vekst i transportbehovet, og til at

dette transportbehovet kunne møtes med motorveier og privatbiler, **kan man si at byutviklingen og utviklingen av transportsystemene også har bidratt både til veksten i transportbehovet og i biltrafikken.** De viktigste av disse faktorene har sannsynligvis vært byspredning, ineffektiv lokalisering av funksjoner, (manglende) utvikling av infrastruktur og systemer for kollektiv-, gang- og sykkeltrafikk, og tilrettelegging for biltrafikk gjennom utbygging av infrastruktur og systemer for biltrafikken.

Det er relativt stor faglig enighet om hvilke virkemidler innen byplanlegging og transportplanlegging (inkludert mange av de økonomiske virkemidlene), som kan bidra til å snu eller redusere veksten i biltrafikken. Disse virkemidlene kan oppsummeres som:

- Styring av arealbruken (fortetting fremfor byspredning, riktig lokalisering av funksjoner)
- Styrke og legge til rette for kollektiv-, gang- og sykkeltrafikken
- Legge restriksjoner på biltrafikken (økonomiske og fysiske, også inkludert parkering)

Disse virkemidlene må brukes sammen og samtidig for å oppnå redusert biltrafikk.

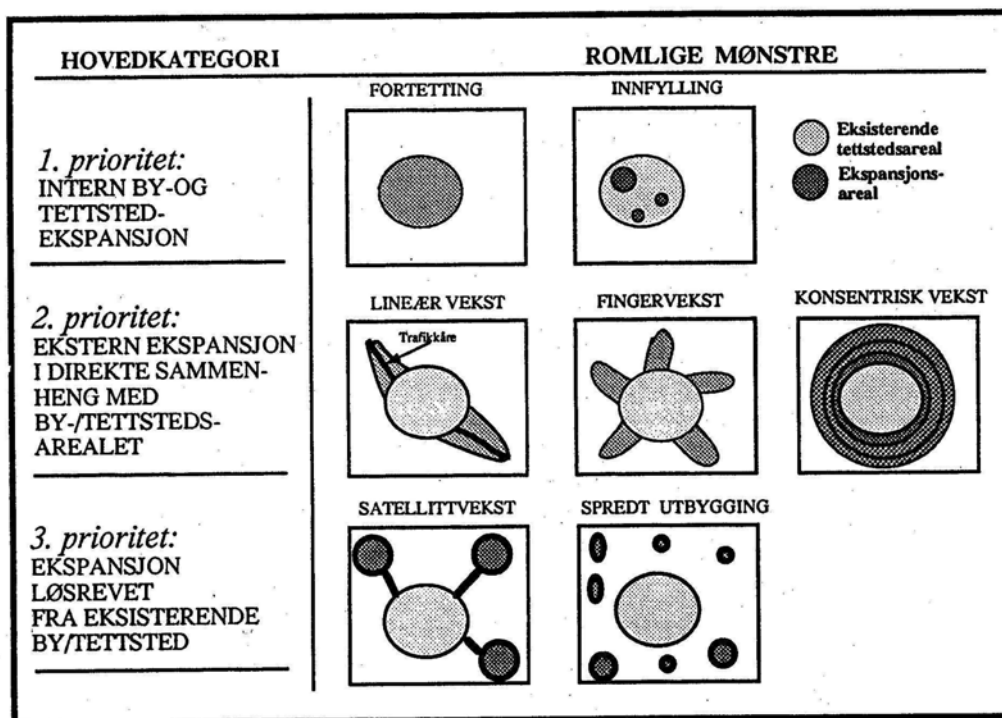
Styring av arealbruken

Arealbruken påvirker både transportbehovet (hvor langt vi reiser) og transportmiddelvalget (hvordan vi reiser). Under er det listet fire virkemidler i forhold til arealbruken, som kan brukes for å redusere personbiltrafikken:

- Bystruktur (geometrisk byform) og regionalt bosettingsmønster
- Tetthet/kompakthet
- Lokalisering av funksjoner
- Transportinfrastruktur og trafikk er også arealbruk

I diskusjonen om **bystruktur**, kan vi bruke et skjema utarbeidet av Næss over mulige vekstprinsipper, og diskutere hvor nye funksjoner bør etableres, med tanke på å minimere transportbehov og å redusere biltransportandeler (Næss 1992). Vi ser at byvekst er delt inn i tre hovedkategorier, intern vekst, ekstern vekst i direkte sammenheng med byen og ekspansjon løsrevet fra eksisterende bystruktur.

Figur 2.1 *Prinsipiell rangering av ulike byvekstmodeller. Innenfor hver horisontal rekke anses modellene til venstre som bedre enn modellene til høyre (Næss 1992).*



Fortetting og innfylling har den fordelen at det ikke legger under seg ny mark, at eksisterende transportinfrastruktur sannsynligvis kan benyttes, at nødvendige funksjoner sannsynligvis finnes i nærheten og at de gjennomsnittlige transportavstandene i byen ikke øker. For gang- og sykkeltransport er dette en stor fordel, jo tettere byen er, jo kortere avstander er det mellom forskjellige funksjoner i snitt. For kollektivtrafikken er det fordelaktig ved at det gir flere kunder på samme rutenettet.

Ekstern ekspansjon som lineær vekst kan være et bra alternativ, fordi det legger opp til god kollektivbetjening, ved at man bygger langs kollektivaksene. Ulempen er at det er langt mellom ytterpunktene. Det samme gjelder fingervekst. Her risikerer man også å få biltransportårer mellom fingrene, men ikke kollektivtransport. Konsentrisk vekst er ingen god løsning transportmessig. Hver ny etablering øker de gjennomsnittlige transportavstandene i byen, og det er vanskelig å sørge for et godt og effektivt kollektivtrafikksystem.

Satellitvekst kan være et godt alternativ dersom satellittene er selvforsynte og/eller koblet til byen med gode kollektivårer. Men det gir lange reiseveier og ineffektiv kollektivbetjening. Satellitvekst er uansett et bedre alternativ enn spredt og tilfeldig utbygging, som både gir lange transportavstander og som gjør det nesten umulig med en god kollektivbetjening.

Det viktige når man vurderer hvilken geometrisk byform som gir minst transport, er at den nye tilveksten lokaliseres med kort avstand til bykjernen og/eller nødvendige fasiliteter, og med mulighet for gode kollektivforbindelser til de samme. Fortetting i selve bystrukturen eller på kollektivaksene er dermed å foretrekke. Her er det også en rekke andre hensyn å ta, som tilgang til natur, vern av verdifulle naturområder etc.

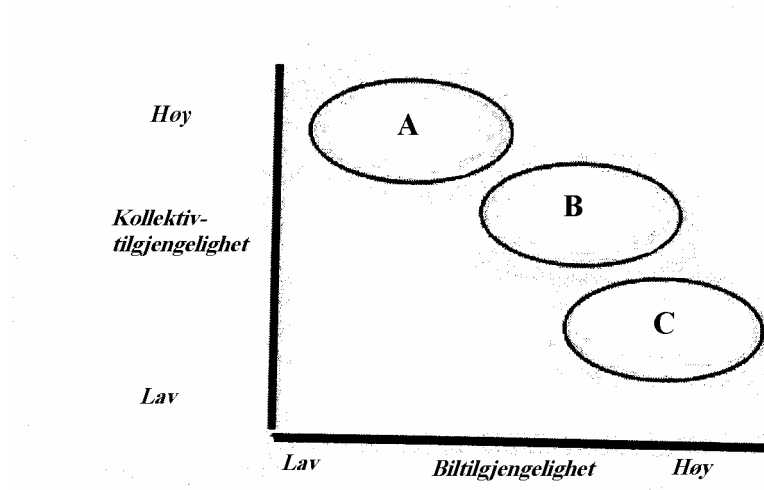
En rekke studier, både i Norge og internasjonalt, **viser at jo tettere byene er, jo lavere energiforbruk til transport har de.** En av de mest kjente undersøkelsene av dette er utarbeidet av de australske forskerne Newman og Kenworthy, som har sammenlignet byer i Europa, Australia og Nord-Amerika, og funnet at jo tettere byer jo lavere energiforbruk per innbygger til transport (Newman og Kenworthy 1989). Petter Næss har funnet den samme sammenhengen for nordiske byer (Næss 1996). Dette skyldes blant annet at det i tette byer er korte avstander til mye, noe som gjør det greit å sykle og gå. Jo mer konsentrert byen er, jo enklere er det å betjene den med kollektiv transport. I den tette byen er det dessuten ikke plass til å legge til rette for bilens krav om parkeringsplasser og fri flyt. Jo mindre biltrafikk, jo mer attraktivt er det å bo inne i byen, og jo lettere er det å bruke andre transportmidler enn bil.

Det er studert mye på **hvor forskjellige funksjoner bør lokaliseres for å minimere transportbehovet de nye funksjonene skaper.** Under beskrives noen prinsipper som kan anses som ukontroversielle. Boliger bør lokaliseres innenfor eksisterende byggegrenser, og heller i indre by/sentrum enn i ytre by. Næss har påvist at jo nærmere sentrum man bor, jo færre motoriserte kilometer reiser man (Næss 1996). Oslo Sporveier har fått gjennomført en undersøkelse som viser at bilandelen øker når man kommer utenfor de sentrale bydelene, og at andelen som går og sykler er langt høyere i indre by enn utenfor (Oslo Sporveier 1998). Funksjoner knyttet til hjem og familien, som barnehager, matvarebutikker, treningssentre etc. bør være tilgjengelige uten bil i boligområdene.

Arbeidsplasser, spesielt de som ikke krever stor trailertrafikk, bør lokaliseres mest mulig sentralt, og uansett i kollektivknutepunkter eller på sterke kollektivakser, slik at flest mulig kan nå dem uten bil. På samme måte bør publikumsrettede funksjoner lokaliseres sentralt, og uansett i kollektivknutepunkt eller på kollektivakse, av samme grunn. Det at arbeidsplasser bør lokaliseres sentralt, understøttes av en rekke undersøkelser, blant annet av studier av endringer i transportmiddelfordeling og reiseavstand for ansatte i bedrifter som flytter mellom sentral og mindre sentral lokalisering (Strømmen 2001). Næss har studert Oslo, og funnet at jo lengre fra sentrum bedriftene ligger, jo høyere bilandel (Næss 1996). Oslo Sporveier har funnet det samme. Jo nærmere sentrum arbeidsplassene ligger, jo høyere kollektivandel (Oslo Sporveier 1998). De indre bydelene har langt høyere gang- og sykkelandeler enn byen ellers. Dette skyldes nok en kombinasjon av dårlig tilgang på parkeringsplasser, god tilgang med kollektivtrafikk og mange personer med gang- og sykkelavstand til arbeidet i sentrum.

Nederlenderne har systematisert slik kunnskap i **ABC-prinsippet**, og utviklet et lokaliseringverktøy for næringsvirksomhet. A-lokaliteter, med god kollektivtilgjengelighet og lav biltilgjengelighet, passer for virksomheter som trekker til seg mange mennesker, og som er lite bilavhengige, som kontorbedrifter, utdannings- og helseinstitusjoner. B-lokaliteter med middels kollektivtilgjengelighet og middels biltilgjengelighet passer for lettere industri, salg og service. C-lokaliteter passer for bedrifter som er avhengige av god biltilgjengelighet, og som har relativt få ansatte, som lager, engros- og transportfirma etc.

Figur 2.2 Tilgjengelighetsprofil for ulike lokaliteter (Engebretsen og Hanssen 1994).



Transportinfrastruktur og trafikk er også arealbruk.

Transport og trafikk bidrar til byspredning ved at virksomheten i seg selv tar plass. Det bidrar også til byspredning ved at støy, forurensing og trafikkfare gjør (indre) deler av byen lite attraktive, slik at folk trekker lengre ut, og ved at tilrettelegging for biltrafikk gir muligheter for byspredning og for lokalisering uavhengig av tilgjengelighet med andre transportmidler enn bil.

Viktig å styrke og legge til rette for kollektiv-, gang- og sykkeltrafikken

På lengre reiser er det kun **kollektivtrafikken** som utgjør et reelt alternativ til biltrafikken. Dersom vi ønsker at flere skal bruke kollektivtransport må tilbudet, punktligheten, komforten og fremføringshastigheten økes uten at prisene økes vesentlig. Da må tilskuddsandelen økes betraktelig. Blant transportøkonomene er det ingen tvil om at dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Blant de fysiske virkemidlene finner vi det å etablere flere kollektivtraseer, gjerne ved omgjøring av gatekapasitet til kollektivtraseer, å gi kollektivtrafikken prioritet i lyskryss og utbedring av holdeplasser og terminaler med tanke på effektivitet, komfort og trygghet.

Sykeltrafikken bør kunne konkurrere med biltrafikk på reiser inntil fem kilometer. Sykkelen er et relativt raskt transportmiddel, spesielt sammenlignet med annen bytransport og på relativt korte strekninger. Sykkelen er også et individuelt transportmiddel, på linje med bilen. Dersom man ønsker at flere skal velge sykkel som transportmiddel bør man etablere raskere og sikrere sykkeltraseer, gjennomføre nødvendige regelendringer som gir syklistene større rettigheter, og sørge for redusert personbiltrafikk og lavere fartsgrenser (slik at sykling blir tryggere og mer komfortabelt).

Gange er en uunngåelig del av enhver kollektivreise, og mange daglige turer til barnehage, butikk, trening, besøk etc. kan gjennomføres som gangturer for mange bybeboere. Dersom man ønsker at flere skal gå, er de følgende virkemidlene blant de viktigste: bredere fortauer, triveligere omgivelser (trær, benker...), redusert personbiltrafikk og lavere fartsgrenser.

Restriktive virkemidler mot biltrafikken

Det finnes flere slags restriktive virkemidler som kan brukes for å redusere personbiltrafikken. Blant **fiskale** virkemidler finner vi veipricing (ikke det samme som bompenger)

og avgifter på bensin, biler og parkering. Blant **fysiske virkemidler** finner vi blant annet det å ikke bygge mer veikapasitet etter hvert som biltrafikken vokser, å begrense tilgangen på parkeringsplasser ved å inndra gateparkering, å ikke kreve eller tillate bygging av parkeringshus og -kjellere, å inndra gatekapasitet, spesielt når det bygges ”miljøtunneler” etc. og generell trafikksanering i by- og boligområder.

Et bilbasert transportsystem bidrar blant annet til byspredning, trafikkfare og ubehagelig gatemiljø, som gjør det mindre attraktivt å benytte kollektivtransport, sykkel og gange. Reduksjon av biltrafikken, ved at den faktisk synker eller ved at den overføres til tunneler (men bilturer har start- og endeturer som ikke er tunnelmunningen, men heller boligområder, skoleveier og sentrum...), er altså i seg selv et virkemiddel for å få flere til å bruke kollektivtransport, gange og sykkel. Lavere fartsgrenser gjør det triveligere og tryggere å være fotgjenger og syklist.

Det pågår en diskusjon om hvorvidt hovedveibygging i byområdene kan løse eller bidra til å løse problemer for og på grunn av biltrafikken. Et sentralt spørsmål her er hvorvidt etablering av ny veikapasitet i motorveisystemet genererer mer biltrafikk ved at bedre fremkommelighet forskyver konkurranseforholdene mellom transportmidlene i favør av bilen. Mye tyder på at det er slik. Man har blant annet påvist at fremkommeligheten på hovedveinettet i Oslo ikke er bedret i perioden 1990 – 1999, på tross av massive investeringer i veinettet i samme periode (Samferdselsetaten i Oslo 2001). I perioden 1994 – 2001 vokste biltrafikken med 36 % (Oslo kommune 1994 og Oslo kommune 2001). Dersom ny veikapasitet fylles opp med ny trafikk, oppnår man ikke langsiktig bedret fremkommelighet på hovedveinettet, drenering av biltrafikk fra andre veier og gater (som man ønsker avlastet for biltrafikk), bedret trafikksikkerhet etc. som ofte er argumentene for å bygge slik veikapasitet, men kun vekst i biltrafikken.

Man kan også diskutere sammenhengene mellom fremkommelighet på vei (veikapasitet i forhold til etterspørsel i rush) og kollektivtrafikkens konkurransevne. Samferdselsetatens fremkommelighetsstudie viser at fremkommeligheten for biltrafikken er blitt mest forverret i sørkorridoren i 1990 – 1999, deretter følger vestkorridoren (Samferdselsetaten i Oslo 2001). Nordøstkorridoren har fått bedret fremkommelighet. Man kan si at dette gjenspeiler seg i kollektivandelene, der sørkorridoren har stabilt høyest kollektivandel, mens nordøstkorridoren har lavest kollektivandel.

Tabell 2.8 *Kollektivandeler over bygrensen i tre korridorer i Oslo, 1982 – 2000 (Akershus fylkeskommune 2003).*

Korridor	1982	1992	2000
Vest	31 %	31 %	29 %
Nordøst	32 %	24 %	24 %
Sør	41 %	35 %	37 %

Det er gjennomført en rekke utvidelser av veikapasiteten i nordøstkorridoren i perioden, og veksten i biltrafikken har vært jevn og sterk. Samtidig har kollektivandelen altså gått kraftig ned. Det kan se ut til at kø på veinettet (dårlig fremkommelighet) gir høy kollektivandel.

Sammenhengen mellom kapasitetsøkning i veinettet og vekst i biltrafikken i byområder med press i veisystemet er etter hvert mer akseptert, blant annet offisielt av Statens vegvesen Vegdirektoratet. Det er interessant å diskutere om den omvendte sammen-

hengen, at redusert veikapasitet gir redusert biltrafikk, er like akseptert. Vi tror ikke det. Britiske forskere ved University College London har i en svært interessant studie gjennomgått mer enn 70 case der veiareal er inndradd (reallocated) (Cairns, Atkins og Goodwin 2001). Funnene er entydige; reduksjon av veiarealet gir redusert biltrafikk. Reduksjonen er i snitt på ca 11 %. Og dette er biltrafikk som faktisk forsvinner, man finner ikke trafikken igjen verken til andre tider eller på andre lenker. Og det hele foregår uten kaos i trafikksystemet. Casene er fordelt på 11 land, og omfatter flere slags inndragning av veikapasitet. En stor del av casene omhandler situasjoner der hele motorveibruer med over 40.000 kjt/d tas ut av systemet (bl.a. Tower Bridge, London), eller der kapasiteten begrenses med opp til 60.000 kjt/d (New York). Til dels store deler av trafikken som tidligere gikk på disse lenkene forsvinner, og ofte synker biltrafikken i hele området mer enn det antall biler som tidligere gikk på lenken som kuttes. Dersom man ønsker å redusere biltrafikken i byene, er dette svært interessante funn!

2.3.3 Kriterier for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”

På bakgrunn av prinsippene for areal- og transportplanlegging som bidrar til å redusere eller begrense veksten i biltrafikken diskutert over, har vi satt opp kriterier for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”. De fleste nyetableringer, enten det gjelder bolig, næring eller annet, vil bidra til at transportnivået og biltrafikken øker. Klassifisering av et tiltak som et ”Vedtak som gir vekst i biltrafikken” innebærer her at man vedtar planer om tiltak, som ikke er i tråd med prinsippene for areal- og transportplanlegging som bidrar til å redusere eller begrense veksten i biltrafikken på grunn av nye tiltak. Vi definerer dermed tiltak som oppfyller ett eller flere av følgende kriterier som ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”:

- a) Nyetableringer foregår utenfor, eller i utkanten av, eksisterende tettstedsarealer
- b) Nye boliger etableres utenfor eksisterende boligområder
- c) Ny næring lokaliseres usentralt og utenfor eksisterende kollektivknutepunkter eller kollektivårer, eller flyttes til områder med dårligere gang-, sykkel- og kollektivforhold og/ eller bedre bilforhold
- d) Biltrafikkens konkurransevne forbedres ved at det legges til rette for vekst i biltrafikken, ved at veikapasiteten og/eller parkeringskapasiteten økes eller dimensjoneres i forhold til ”mulig etterspørsel”, at fremkommeligheten for biltrafikken bedres eller at de fiskale forhold endres til fordel for biltrafikken
- e) Kollektivtrafikkens effektivitet og konkurransevne svekkes fysisk eller fiskalt
- f) Forholdene for gang- og sykkeltrafikken forverres, eller de forbedres ikke i henhold til opplagte muligheter
- g) Boligområder, handlegater, sentrum etc. planlegges og utvikles ikke for folk, men for biler

2.3.4 Gjennomgang av ti case

Under har vi diskutert ti case i forhold til kriteriene for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”, for å finne om det gjøres politiske vedtak som gir slik vekst.

Case 1, Galgebergforbindelsen, gjaldt bygging av en ny forbindelse mellom hovedveisystemet (Svartdalstunnelen) via Gamlebyen til sentrum, til erstatning for en eksisterende forbindelse. I reguleringsaken diskuteres det grundig om man ved prosjektet etablerer mer veikapasitet, da man i så tilfelle ville bidra til å øke gjennomgangstrafikken

i Gamlebyen. Dette, samt fordeling av trafikken på forskjellige lokale gater i Gamlebyen, er stridstema i saken. Man kommer frem til at prosjektet ikke gir økt veikapasitet, og dermed ikke økt trafikkbelastning. Man sier likevel at utviklingen skal overvåkes, og at dersom det viser seg at man får økt trafikkbelastning eller at trafikken fordeler seg uheldig, så skal tiltak for å endre dette iverksettes.

Etter gjennomføring er resultatet at trafikkbelastningen på lenken ligger lavere enn predikert. Bosatte i Schweigaardsgate mener å ha fått en opphoping av biler og busser i gaten i ettermiddagsrushet, uten at vi kan se at dette slår ut i forsinkelser for Sporveiens bussruter i denne gaten (Statens Vegvesen Region Øst 2003). Til gjengjeld kan vi se at trafikken forsinkes betydelig i krysset Oslogate x Schweigaardsgate, uten at vi vet om dette har forverret seg etter at Galgebergforbindelsen ble etablert. Da veikapasiteten ikke er utvidet, trafikkbelastningen ikke er økt og biltrafikken kun er flyttet mellom lokale gater, kan man vanskelig påstå at prosjektet gir vekst i biltrafikken.

I Case 2 Svartdalstunnelen, ble det etablert en fire felts tunnel for å avlaste tofelts gater, delvis i boligområder, med til sammen 15.000 kjt/d for biltrafikk. Dette har uten tvil medført en forbedring av forholdene for kollektiv-, gang- og sykkeltrafikken på det gamle gatesystemet og en forbedring av bomiljø og trafikksikkerhet i disse områdene. Samtidig har det medført en massiv økning av veikapasiteten, samt redusert kjøretid med bil mellom Ryen og sentrum, noe som bedrer biltrafikkens konkurransevne. Biltrafikken var i 1997 på 15.000 kjt/d på det gamle systemet, og ble i 2003 registrert til å være 26.000 kjt/d til sammen i tunnelen og på det gamle gatesystemet. Veksten i biltrafikken har dermed vært på 73 % på seks år. Dette kan skyldes at tunnelen har trukket til seg trafikk fra andre veistrekninger, men da har det samtidig medført at det er gitt plass til nye biler på disse veistrekningene. Vi har her et eksempel på et veiprojekt som gir økt veikapasitet på et presset system (nesten alle årer til/fra Oslo sentrum må regnes som det), og som gir redusert kjøretid med bil, og som dermed bidrar til bedring av biltrafikkens konkurransevne fremfor andre transportmidler og til vekst i biltrafikken.

Case 3 Store Ringvei fra Ullevålkrysset til Nydalen gjaldt en kapasitetsutvidelse på Store Ringvei. Hensikten var å bidra til bedre trafikkflyt, avlastning av lokalveinettet og et mer balansert transporttilbud (bil – kollektivtransport). Utbyggingen omfattet blant annet bedre trafikk- og miljøstandard og betydelig oppjustering av kapasiteten i kryssene (planfrie kryss). Selve Ringveien ble lagt i firefelts tunnel/kulvert, med en tofelts gate med lav biltrafikk og gode forhold for kollektiv-, gang- og sykkeltrafikken på toppen. I Plan- og bygningsetatens utredning av prosjektet ble det tatt utgangspunkt i en prognose som tilsa vekst i biltrafikken på strekningen på 40 – 50 %, fra ca 40.000 kjt/d til ca 60.000 kjt/d. For 2005 ble det predikert en ÅDT for Ullevål - Tåsen- tunnelen på 40.300 kjt/d, for den nye lokalveien 8.600 – 12.000 kjt/d (til sammen 48.900 – 52.300 kjt/d) og for Nydalsbrua 56.100 kjt/d. I 2003 ble trafikkmengdene registrert til 47.300 i Tåsentunnelen og 60.000 kjt/d på Nydalsbrua.

Dette er et prosjekt som har som hovedformål å bedre forholdene for biltrafikken, ved at fremkommelighet og kapasitet forbedres. Slik har man lyktes godt, biltrafikken har vokst mer enn predikert. Selv om man kan hevde at biltrafikken er hentet fra andre, parallelle lenker, vil det bety at det er frigjort kapasitet på de gjeldende lenkene, eller at de har fått bedre fremkommelighet slik at konkurranseforholdene mellom transportmidlene er endret i bilens favør.

Case 4 Bjørvika – Bispevika, dreier seg om etablering av en senketunnel og et parallelt vei- og gatesystem på land i Bjørvika – Bispevika, til erstatning for dagens E 18 mellom Festningstunnelen og Ekebergstunnelen. Senketunnelen frigjør store arealer på land til byutvikling med boliger og næring, svært sentralt i Oslo og med svært god kollektiv-

dekning. Tiltaket medfører en utvidelse av veikapasiteten, og biltrafikken i snittet vil øke med ca 17.000 kjt/d eller med 16 % på vestsiden av Akerselva og med 31.000 kjt/d eller 28 % på østsiden av elven fra 2001 til 2015. 2015-tallene inkluderer full utbygging av Bjørvika og Bispevika. Full utbygging av Bjørvika – Bispevika tilsier nesten en million m² BRA til boliger og næring. Innen 2015 skal det kunne etableres 3.000 boliger og 20.000 arbeidsplasser, på sikt bør det kunne etableres enda 1.300 boliger. I tillegg kommer Opera, akvarium, museum etc.

Den kapasitetsutvidelsen som gjøres i vei- og gatesystemet, tillater en vekst i biltrafikken på 10 – 28 %, men muliggjør samtidig en enorm byutvikling helt sentralt i Oslo, med landets desidert beste kollektivdekning. Sannsynligvis gir kombinasjonen senketunnel, vei- og gatesystem og byutvikling en langt lavere økning i biltrafikken enn det den samme byutviklingen ville gitt uansett hvor den ellers var lokalisert i Oslo. Denne satsingen kan dermed sannsynligvis ikke sies å være et vedtak som gir vekst i biltrafikken.

Case 5, IKEA i Trondheim, gjelder etableringen av et IKEA varehus på 19.000 m², med 700 parkeringsplasser. Utbygger ønsket å bygge på en tomt de eide, som ligger i utkanten av byen, i et område tenkt til industri (ikke forretningsvirksomhet) og uten tilknytning til kollektivsystemet (omlegging av busslinjene kan gi bussavgang en gang pr time). I plan- og beslutningsprosessen var den manglende kollektivdekningen oppe til diskusjon en rekke ganger, og i trafikkberegningene er kollektivandelen satt til 0. I reguleringsvedtaket heter det at et tilfredsstillende kollektivtilbud skal være på plass før forretningsområdet blir tatt i bruk. Dette ble ikke overholdt av utbygger eller fulgt opp av kommunen eller andre.

Dette er et eksempel på at en sterkt publikumsrettet aktivitet er tillatt etablert usentralt og helt uavhengig av kollektivtransport eller samlokalisering med andre, lignende funksjoner, og er dermed et politisk vedtak som gir vekst i biltrafikken.

I case 6, kontorer for Hydro på Vækerø, ønsker Hydro å utvide kontorlokaler for å kunne samlokalisere sin virksomhet på Vækerø, som ligger mellom Skøyen og Lysaker. 1.600 ansatte holder i utgangspunktet til på Vækerø, mens 1.500 ansatte er spredt på forskjellige adresser i Oslo sentrum. I planarbeidet kommer det frem at fylkesdelplanen for Vestkorridoren tilsier at kontorarbeidsplasser som Hydros skal lokaliseres i A-områder, med god tilgjengelighet til høykvalitets kollektivtransport. Kollektivtilbudet på Vækerø er ikke godt nok til at Vækerø kan regnes som en A-lokalitet. Hydro argumenterer likevel for at deres forslag er i tråd med fylkesdelplanen, de ønsker å bygge kontorarbeidsplasser i en A-lokalitet. Samtidig sier de at kollektivtilbudet er så dårlig at de har behov for høy parkeringsdekning. Etablering av så mange kontorarbeidsplasser med så høy parkeringsdekning vil gi stor økning i trafikkbelastningen, på rampen lokalt og på E 18 Vestkorridoren (begge er overbelastede i utgangspunktet). Det totale transportarbeidet vil øke på grunn av omlokaliseringen av arbeidsplasser fra sentrum til Vækerø. I reguleringsvedtaket tillates det etablert 1.500 nye kontorarbeidsplasser på Vækerø. Parkeringsdekningen settes til 13 p-plasser pr 1000 m² for nybygget, 15 p-plasser pr 1000 m² for eksisterende bygg og 100 p-plasser tilknyttet konferanseanlegget. I utgangspunktet hadde Hydro 582 p-plasser fordelt på 1.600 ansatte, en p-dekning på 36 %. I reguleringsforslaget ønsket de 1.680 p-plasser (24 plasser pr 1000 m²), en dekning på 54 %. De fikk totalt 900 p-plasser, en dekning på 29 % gitt 3.100 ansatte.

Dette er et eksempel på at næringsarbeidsplasser tillates flyttet til en lokalitet som er ugunstig med tanke på bystruktur og kollektivsystem. Selv om man har vært mer restriktive med tanke på parkeringsdekning enn det forslagsstiller ønsker, vil flytting av

kontorarbeidsplassene hit med stor sannsynlighet føre til vekst i biltrafikken lokalt og totalt.

I Case 7, kontorer for Avantor i Nydalen, skal Avantor bygge 181.000 m² nye kontorlokaler fordelt på fire delområder, med plass til 4.000 nye arbeidstakere. Forslaget er i tråd med kommunens intensjoner for området. Blant annet på grunn av etablering av t-baneringen, går man ut fra at kollektivandelen vil gå opp fra dagens ca 30 % til 50 %. I reguleringsforslaget tillates det bygget maksimalt 1.505 p-plasser, en dekning på 38 %. Både Plan- og bygningsetaten (PBE) og Statens vegvesen Oslo (SVO) har underveis i planprosessen protestert mot parkeringsdekningen, som de mener er for lav. Samtidig krever de at det skal gjennomføres kapasitetsutvidelser i diverse kryss før kontorbyggingen kan tillates. Andre offentlige etater støtter planen, inkludert forutsetningene om lav parkeringsdekning. I diskusjonene om parkeringsdekning og kapasitetsutvidelser etc. uttalte H og AP i byutviklingskomiteen at: "Skal ønsket om høy kollektivandel for arbeidsplassene i Nydalen ha troverdighet, må det tilrettelegges for T-baneringen og annen kollektivtransport, slik at disse er tilstede i størst mulig grad når arbeidsplassene tas i bruk. Å prioritere veiløsninger for personbiltrafikk fremfor kollektive løsninger vil være å gi et galt signal."

Her ser vi et eksempel på samordnet areal- og transportplanlegging, der Oslo kommune har valgt ut et område (Nydalen) hvor de lokaliserer mange kontorarbeidsplasser, samtidig som de forsterker kollektivtransporten gjennom etablering av t-baneringen. Utbygger støtter opp under målsettingene om lav bilandel ved å foreslå relativt lav parkeringsdekning (dette sparer de også penger på). Det merkelige i dette caset er kanskje at fagetatene (PBE og SVO) forsøker å få inn høyere parkeringsdekning og flere kryssutvidelser, og altså ikke støtter opp under strategiene for lav bilbruk til arbeidsplassene i området. Imidlertid ser vi at politikerne nesten samlet (med unntak av FrP) støtter opp under denne strategien. De støtter ikke fagetatene, men tillater bygging med lav parkeringsdekning og uten krav om kryssutvidelser etc. Dette er ikke en plan som gir unødvendig vekst i biltrafikken, men heller en plan som bidrar til redusert bilførerandel til arbeidsreiser i Oslo (og Akershus).

I Case 8, Rikshospitalet skulle Rikshospitalet utvides og flyttes, fra Oslo sentrum med god kollektivdekning og dårlig parkeringskapasitet til mindre sentrale Gaustad med dårligere kollektivdekning. Man var oppmerksom på at dette kunne medføre en vekst i andel biltrafikanter, noe som ikke var ønskelig. Oslo kommune satte som forutsetning/krav/målsetting at kollektivandelen på det nye Rikshospitalet skulle være minst 50 %. Dette kravet utløste forlengelse av en trikkelinje til det nye Rikshospitalet, og spilte en rolle i dimensjoneringen av parkeringsanlegget tilknyttet sykehuset. I konsekvensutredningen ble det oppgitt et behov for 950 parkeringsplasser dersom trikkelinjen ble etablert, da regnet man med 2.300 ansatte (0,41 parkeringsplasser/ansatt). I dag er det etablert 1.330 parkeringsplasser for 4.000 ansatte i tilknytning til Rikshospitalet (0,33 parkeringsplasser/ansatt). Trikkelinjen er bygget. En reisevaneundersøkelse gjennomført før og etter flyttingen av Rikshospitalet viste at bilførerandelen økte fra 19 til 39 %, fordi tidligere kollektivtrafikanter og tidligere gang- og sykkeltrafikanter gikk over til bil. Parkeringsanlegget er tydeligvis overdimensjonert i forhold til målsettingen om 50 % kollektivandel, og målsettingen om å holde bilandelen lav, da den faktisk tillater høyere bilandeler enn det man ønsket. Også blant pasienter og besøkende gikk bilandelen opp.

Dette er et eksempel på at relokalisering av arbeidsplasser og publikumsrettede institusjoner fra sentrale lokaliseringer med god kollektivdekning og lav parkeringsdekning (A-lokalitet) til mer perifere områder med bedre parkeringsdekning (B-områder) gir økt biltrafikk og økt bilførerandel blant ansatte og besøkende.

I case 9 Norges Varemesse, ble Varemessen flyttet fra Skøyen i Oslo til Lillestrøm i Skedsmo. Både Skøyen og Lillestrøm er kollektivknutepunkter (A-lokaliteter) som ligger utenfor sentrum, og både på Skøyen og på Lillestrøm var og er det et stort antall parkeringsplasser i tilknytning til varemessen. I planarbeidet kom det frem at flyttingen ikke ville gi vesentlig nedgang i kollektivandelen. Bilførerandelen ble predikert til 31 %, mens parkeringsdekningen ble satt langt høyere enn dette. Utbygger ble en rekke ganger bedt om å frembringe en strategi for hvordan kollektivandelen kan økes, uten at dette ble gjort. I ettertid fant man en lavere kollektivandel og en høyere bilførerandel enn man hadde beregnet. Hovedgrunnen til langt høyere bilførerandel enn predikert, var at man i beregningene hadde regnet med 1,9 personer/ bil, mens resultatet ble 1,4 personer/bil. Det er dessverre vanskelig å sammenligne dette med situasjonen på Skøyen, da opplysninger om parkeringsdekning og bilførerandel på messene der ikke er tilgjengelig i planmaterialet.

Her ser vi altså en flytting fra en A-lokalitet til en annen, som likevel har gitt en vekst i biltrafikken. Dette kan skyldes lettere biltilgjengelighet (mindre kø, bedre parkeringsdekning) eller dårligere kollektivtilbud til området.

I case 10 flytting av Oslo lufthavn, er det tilbringersystemet vi studerer. Det ble satt en politisk målsetting om at minst 50 % av flypassasjerene skulle reise kollektivt. Derfor ble det besluttet å investere i forbedringer og nybygging i en togtrase for Flytoget, under forutsetning av (i økonomiske beregninger og politiske diskusjoner) at det ikke skulle opprettes konkurrerende bussruter. Denne forutsetningen ble brutt; det ble opprettet et bussnett. Med busstilbudet på plass, i tillegg til Flytoget og andre tog som stopper på Gardermoen, har man fått et langt bedre kollektivsystem i tilknytning til flyplassen enn man hadde før og enn det man hadde forventet. Kollektivandelen totalt gikk da også opp, fra 15 % (pluss 15 % taxi) på Fornebu til 50 % på Gardermoen. Samtidig gikk bilførerandelen ned fra 67 % til 46 %. Bilandelen blant de ansatte på flyplassen gikk ned fra 73 % til 53 %. Veisystemet til, og parkeringsdekningen på, Gardermoen ble også utvidet i forkant av flyttingen, slik at det ikke er noen fysiske begrensninger for biltrafikken.

Dette kan sees som et eksempel på en relokalisering fra et sted med kort avstand til store befolkningssentrasjoner, men med dårlig kollektivtilbud, til et mer perifert sted, med lengre reiseveier for de fleste, men med et langt bedre kollektivsystem, både med tanke på flatedekning og hastighet⁶. Det er for langt og tar for lang tid å kjøre sely, spesielt når kollektivtilbudet er så bra som det er. På tross av endringene i transportmiddelfordelingen, har flyttingen av flyplassen sannsynligvis gitt en økning av den totale motoriserte reiselengden, men dette har vi ikke tall på.

Vi har oppsummert resultatene fra casegjennomgangen i tabellen under. For å lette lesingen, gjentar vi kriteriene for ”planer som legger til rette for vekst i biltrafikken”:

- a) Nyetableringer foregår utenfor, eller i utkanten av, eksisterende tettstedsarealer
- b) Nye boliger etableres utenfor eksisterende boligområder
- c) Ny næring lokaliseres usentralt og utenfor eksisterende kollektivknutepunkter eller kollektivåre, eller flyttes til områder med dårligere gang-, sykkel- og kollektivforhold og/ eller bedre bilforhold

⁶ Det kan hevdes at høye parkeringsavgifter kan være en faktor som begrenser bilbruken. Vi tror dette er av begrenset viktighet, da kostnaden for å kjøre flybuss (og ikke for å snakke om Flytoget) for en familie raskt overstiger hva det koster å ha bilen parkert i en uke utenfor høysesongen.

- d) Biltrafikkens konkurransevne forbedres ved at det legges til rette for vekst i biltrafikken, ved at veikapasiteten og/eller parkeringskapasiteten økes eller dimensjoneres i forhold til ”mulig etterspørsel”, at fremkommeligheten for biltrafikken bedres eller at de fiskale forhold endres til fordel for biltrafikken
- e) Kollektivtrafikkens effektivitet og konkurransevne svekkes fysisk eller fiskalt
- f) Forholdene for gang- og sykkeltrafikken forverres, eller de forbedres ikke i henhold til opplagte muligheter
- g) Boligområder, handlegater, sentrum etc. planlegges og utvikles ikke for folk, men for biler

Tabell 2.9 Case vurdert i forhold til om det gjøres vedtak som gir vekst i biltrafikken.

Case	Vedtak som gir mer biltrafikk?	Hvis ja, kriterium:
Galgebergforbindelsen, vei	Nei	-
Svartdalstunnelen, vei	Ja	d)
Store Ringvei, Ullevålkrysset - Nydalen	Ja	d)
Bjørsvika – Bispevika, veisystem og byutvikling	Nei	-
IKEA i Trondheim	Ja	a), c), d)
Hydro, flytting av kontorer til Vækerø	Ja	c)
Avantor, nye kontorer i Nydalen	Nei	-
Flytting av Rikshospitalet	Ja	c), d)
Flytting av Norges Varemesse	Ja	c), d)
Flytting av Oslo lufthavn	?	-

Blant veiltakene (case 1, 2, 3 og delvis 4) har vi funnet at noen av tiltakene gir mer biltrafikk, ved at de øker veikapasiteten på lenker der det er press på kapasiteten deler av dagen. På andre veiltak har vi funnet at de ikke gir reell kapasitetsøkning, eller at de tillater byutvikling som oppveier kapasitetsøkningen som selve veiltaket gir. De er dermed ikke vedtak som gir vekst i biltrafikken.

Vi har også studert flere store utbyggingstiltak (case 4 – 10), både nyetableringer og relokaliseringer. Vi har funnet flere tiltak der flytting av en funksjon fra et sentralt til et mer perifert sted, gir vekst i biltrafikken, men også tiltak som er bygget i henhold til prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging for begrenset vekst i biltrafikken. I ett case (Oslo Lufthavn) er funksjonen flyttet til et mer perifert sted, men samtidig har kollektivtilbudet blitt så mye forbedret, at flyttingen sannsynligvis har gitt langt mindre vekst i biltrafikken enn man kunne forvente dersom det ikke var satset så stort på kollektivtrafikken. Den totale motoriserte trafikken til og fra Oslo lufthavn Gardermoen (antall kjøretøykilometer, og dermed også mengde CO²-utslipp) er nok likevel større enn den var på Oslo lufthavn Fornebu, men dette har vi ikke tall til å kunne si noe sikkert om.

Vi kan konkludere med at det *gjøres* politiske vedtak om planer som bidrar til vekst i biltrafikken, selv om også det motsatte skjer.

3 Hvorfor og hvordan vedtas planer som gir vekst i biltrafikken?

3.1 Forklaringsfaktorer

Når vi nå har slått fast at det produseres og vedtas planer som gir mer biltrafikk på tross av overordnede målsettinger om det motsatte, og på tross av god teoretisk kunnskap om at biltrafikkvekst vil bli resultatet av å gjennomføre slike planer, blir det interessant å diskutere hvorfor og hvordan dette skjer. I arbeidet med å finne forklaringer på paradokset, har vi gjennomført en litteraturstudie. Basert på denne har vi kommet frem til ni forklaringsfaktorer som vi ønsker å studere nærmere:

- a) Mål- og verdikonflikter
- b) Politikkenes rasjonalitet; politisk handlingsrom, hva som er ”politisk mulig”
- c) Lobbyvirksomhet
- d) Institusjonelle og organisatoriske faktorer
- e) Uklar fremstilling av verdivalgene i plan- og beslutningsdokumenter
- f) Kunnskap hos forskjellige aktører og (manglende) kunnskapsformidling mellom disse
- g) Uenighet/usikkerhet rundt bruk av virkemidler
- h) Feil fokus
- i) Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse

Under diskuterer vi hva vi legger i de forskjellige forklaringsfaktorene, før vi gjennomgår tre case for å studere hvorvidt diskusjonene og beslutningene i disse casene kan forklares ut fra faktorene.

Mål- og verdikonflikter

Politisk virksomhet handler i mange henseende om å prioritere mellom goder. Vi vet at politiske partier legger forskjellig vekt på globale miljøspørsmål og gjør forskjellige vurderinger med tanke på ”personlig frihet” versus ”kollektive goder”. Men selv blant dem som i utgangspunktet ønsker å redusere biltrafikken, kan det være gode grunner til å gjøre vedtak som de vet vil/kan medføre vekst i biltrafikken. De kan for eksempel tillate etablering av en virksomhet på en unødvendig trafikkgenererende lokalisering som bedriften ønsker, for å hindre at bedriften flytter ut av kommunen til en enda mer trafikkgenererende lokalisering.

I vår undersøkelse vil vi forsøke å finne hvilke målsettinger, verdier og argumenter, for prioritering av biltrafikken og for prioritering av miljømål, som har gjennomslag og får støtte.

Politikkens rasjonalitet; politisk handlingsrom, hva som er ”politisk mulig”

Politikere skal balansere på en stram linje. De skal både forsøke å få gjennomslag for de sakene og den politikken de mener er riktig, og de skal sørge for å bli gjenvalgt. For å oppnå dette, forholder de seg til en annen rasjonalitet enn den faglige mål/middel-rasjonaliteten. Det kan være vanskelig å gjøre vedtak for å bedre det globale miljøet når velgerne opplever at dette bare gir negative konsekvenser for dem. Politisk hestehandel, partier og politikere mellom, er en del av dette. For en grundigere drøfting av denne problemstillingen, se for eksempel (Lerstang 1996) eller (Flyvbjerg 1992).

I vår studie vil vi forsøke å finne ut om og hvordan den politiske rasjonaliteten bidrar til at politikerne vedtar planer som de vet vil gi mer biltrafikk. Hva mener de er ”politisk akseptert” hos velgerne? Hvor får de disse oppfatningene fra? Kan de etterprøves?

De offentlig ansatte planleggerne skal produsere planer som i hovedsak skal vedtas av politikerne. Da har planleggerne behov for å vite hva som er akseptert hos politikerne. Dermed kan man risikere at planleggerne også tar hensyn til hva som er ”politisk mulig” når de gjennomfører sine planprosesser. I casestudiene vil vi se etter spor av at planleggerne tar slike hensyn, eventuelt hvilke forestillinger om politisk rasjonalitet de forholder seg til, om disse stemmer med politikernes oppfatninger og hvilke konsekvenser praksisen har.

Lobbyvirksomhet

Lobbyvirksomhet foregår, og lobbyvirksomheten har innflytelse på politikken. Man må gå ut fra at enkelte lobbygrupper er flinkere enn andre til å få frem hvilke konsekvenser valg og beslutninger har for dem og deres interesser.

I casestudiene vil vi se etter spor etter lobbyvirksomhet. Dette kan bidra til å belyse hvor politikerne henter sin argumentasjon fra, og hvilken rolle lobbygrupper, som næringsdrivende, beboere og miljøorganisasjoner, spiller i beslutningsprosessen. Skyldes politiske beslutninger som gir mer biltrafikk, at enkelte lobbygrupper er flinkere til å få frem budskapet sitt enn andre?

Institusjonelle og organisatoriske faktorer

En planprosess er en lang og sammensatt affære, der mange mennesker er involvert og hvor stafettpinnen bæres av forskjellige instanser og personer underveis. Ansvarsfordeling, organisering av plan- og beslutningsprosessen, kommunikasjonen mellom partene etc. vil sannsynligvis kunne ha stor innvirkning på utfallet av planene.

I casestudiene vil vi se etter slike og andre institusjonelle og organisatoriske forklaringer på at det vedtas planer som gir mer biltrafikk.

Uklar fremstilling av verdivalgene i plan- og beslutningsdokumenter

Plandokumenter kan være store og vanskelig tilgjengelige, og det er ikke gitt at verdivalgene kommer tydelig frem. Politikerne kan komme til å vedta en plan som vil gi mer biltrafikk, uten å være klar over at dette er en av konsekvensene av planen.

Vi spør om i hvilken grad og på hvilken måte verdivalgene mellom prioritering av biltrafikken og prioritering av miljømål kommer frem i plandokumentene. På hvilken måte virker dette inn på politikernes vurderinger og valg? Er politikerne og planleggerne som planlegger og vedtar prosjektene, klar over at de dermed tilrettelegger for mer biltrafikk? Er dette i tilfelle ønsket?

Kunnskap hos forskjellige aktører og (manglende) kunnskapsformidling mellom disse

Kanskje har ikke (alle) politikerne kunnskaper om hvordan vedtak om arealutvikling og investeringer i transportinfrastrukturen, påvirker veksten i biltrafikken.

I casestudiene undersøker vi om planleggerne i plandokumentene fremstiller problemstillingene på en slik måte at sammenhengene kommer frem. Også her er spørsmålet om politikerne vet hva de gjør når de vedtar planer som gir mer biltrafikk.

Uenighet/usikkerhet rundt bruk av virkemidler

Blant fagfolk/planleggere ser det tilsynelatende ut som det er stor enighet om hvilke virkemidler som vil bidra til å redusere personbiltrafikken. Når disse virkemidlene ikke blir tatt i bruk, skyldes dette sannsynligvis at planleggere ikke foreslår å bruke dem og/eller at politikerne ikke ønsker å vedta dem.

Hva skyldes dette? Det kan blant annet skyldes at ikke alle fagfolk/planleggere tror på at virkemidlene fungerer som de skal, de kan mene at bruk av virkemidlene gir ulemper som ikke står i samsvar med nytten, de kan mene at politikerne aldri vil godta planer som inkluderer bruk av slike virkemidler etc. Det er også viktig å vite at planleggerne som er involvert i prosessene, har forskjellig bakgrunn (blant annet trafikkplanleggere, by- og regionplanleggere, arkitekter og geografer), og dermed forskjellig kompetanse og holdninger. Dette vil sannsynligvis også spille inn i forhold til hvilke virkemidler de ønsker, kan og tør foreslå brukt.

Feil fokus

I mange plandokumenter er det slående at fokus er rettet mot *vekst i kollektivtrafikken*, heller enn *reduksjon av biltrafikken*. I målformuleringene for blant annet ny hovedflyplass, nytt Rikshospital og ny varemesse i Oslo-området var det gitt målsettinger om en viss kollektivandel heller enn en viss bilandel.

Vi vil undersøke om dette fokus mot endringer i de andre transportmidlene, heller enn reduksjon i biltrafikken, påvirker problemfremstillingen og virkemiddeldiskusjonen på en slik måte at det bidrar til at prosjekter som gir vekt i biltrafikken blir vedtatt.

Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse

Transportanalyser og trafikkberegninger gir tilsynelatende meget konsise og nøyaktige svar. Blant annet studiet "Prediksjoner og usikkerhet i trafikkfaglige rapporter i konsekvensutredninger" har imidlertid vist at usikkerhet og avvik mellom beregninger og virkelighet er til dels svært store (Tennøy 2003). Det nevnte studiet påpeker at plandokumenter og beslutningsdokumenter i hovedsak ikke gjengir hva som er lagt inn i modellene, kun hvilke anbefalinger de gir. Når transportmodeller trekkes inn i plandiskusjoner, kan disse få stor betydning som argument i diskusjonene. Vi ønsker å undersøke i hvilken grad slike transportanalyser legger premisser for og påvirker planer og beslutninger, og om de bidrar til vedtak av planer som gir vekst i biltrafikken.

3.2 Gjennomgang av tre case

3.2.1 IKEA i Trondheim

Beskrivelse av caset

IKEA Handel og Eiendom AS ville bygge 19.000 m² forretningsareal, med 700 p-plasser i Trondheim. I følge konsekvensutredningen hadde IKEA forsøkt å finne egnet tomt i Trondheim i 30 år, før de kjøpte tomten de nå ønsket å bygge på. IKEA ønsker ikke å etablere seg dersom det ikke tillates komplementære butikker tilknyttet samme parkeringsplass, og de ønsker ikke å etablere seg dersom de ikke får etablere den foreslåtte parkeringsdekning. I konsekvensutredningen argumenteres det blant annet i forhold til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP). Argumentene går på at tomten representerer den mest sentrumsnære beliggenheten for et IKEA-varehus i Norge (4,5 km fra sentrum), at det ligger i direkte tilknytning til hovedveinettet, at det ligger i et område som tåler slik bebyggelse og slike funksjoner, at andre tomter er uaktuelle (andre tomter er overfladisk diskutert) og at lokalisering på denne tomten vil støtte opp under sentrumshandelen (i motsetning til lokalisering i City Syd- området). Det står at kollektivbetjeningen av den ønskede lokaliseringen er så godt som ikke eksisterende, uten at dette problematiseres. Det konkluderes i den sammenhengen noe uklart med at "Etablering av IKEA påvirker transportmiddelfordelingen i ubetydelig grad". Det legges inn plass til kollektivholdeplasser i tilfelle man vil flytte en bussrute hit. I utredningen fremkommer det at maksimalt 40 % av dem som er innom IKEA, vil kjøpe noe som de frakter hjem selv. Det er ikke diskutert hvor stor andel av disse 40 % som kunne fraktet sine varer uten bil.

I godkjenningen av konsekvensutredningen fra Nærings- og Handelsdepartementet, refereres innkomne høringsuttalelser. Det er mye fokus på dårlige trafikkutredninger. Det utarbeides en supplerende beskrivelse, som blant annet tar for seg mulighetene for lokale trafikkavviklingsproblemer på grunn av IKEA, men som ikke går i dybden på problemstillingen rundt kollektivdekning eller lokalisering.

Trondheim kommune, Byplankontoret, utarbeider en egen rapport der de diskuterer alternativ lokalisering av IKEA. De kommer frem til at dersom kollektivdekningen hadde vært bedre, hadde den foreslåtte lokaliseringen vært svært god. Uansett er dette den beste lokaliseringen.

I brev fra Miljøverndepartementet (MD) til Trondheim kommune vedrørende klage over samtykke til etablering og innsigelse til reguleringsplan (fra Naturvernforbundet og det lokale veiet), sier MD at dette er feil lokalisering og feil strategi i forhold til ønsket transportmiddelfordeling, og at for lite er gjort for å påvirke transportmiddelfordelingen i retning av høyere kollektivandel. Planen legger opp til høy bilandel, stor parkeringskapasitet og lav arealutnyttelse. Reguleringsplanen stadfestes likevel, da planleggingen og utredningsarbeidet har pågått så lenge. MD sier likevel at det bør legges begrensninger på parkeringsdekningen i tråd med kommunens ABC-politikk, og at kun IKEA tillates etablert, ikke øvrige planlagte butikker (Teppeland, Lefdal, Micro bildeler mm).

Bystyret vedtar reguleringsplanen for IKEA med 67 mot 12 stemmer. De komplementære butikkene blir tatt ut av planen, men den ønskede (fra tiltakshaver) parkeringsdekningen blir beholdt. En representant fra Høyre fremmer i Miljø-, Samferdsels- og Byutviklingskomiteen forslag om at følgende tillegg tas inn i reguleringsbestemmelsene:

- Tilfredsstillende kollektivtilbud skal være etablert før forretningsområdet tas i bruk

- Byvendte ramper fra Ladeforbindelsen til E6 skal være etablert før forretningsområdet tas i bruk

I følge Byplankontoret i Trondheim var rampene (veiløsningen), men ikke kollektivtilbudet, på plass da varehuset åpnet. Kollektivtilbudet er fortsatt ikke på plass. Det ser ikke ut til at noen følger opp dette.

Diskusjon

IKEA-caset beskriver lokalisering av en publikumsrettet aktivitet til et relativt sentralt område, som mangler et tilfredsstillende kollektivtilbud. Kollektivdiskusjonen og den høye bilandelen følger hele saken, uten at det i realiteten bidrar til at situasjonen endres. Hvorfor tillater planleggerne og politikerne i kommunen og byråkratene på fylkesnivå og i Miljøverndepartementet at dette skjer?

Mål- og verdikonflikten (forklaring a over) er tydelig her. Tiltakshaver er svært tydelig på at de vil bygge ut tomten de har kjøpt, på den måten de ønsker, ellers drar de et annet sted. Politikerne må dermed gjøre et verdivalg, mellom å tillate etablering som tiltakshaver ønsker, selv om dette strider mot overordnede målsettinger og planer, eller å se tiltaket ikke realisert eller realisert i en annen kommune.

Den politiske rasjonaliteten (forklaring b) kan også leses relativt tydelig. Politikerne ønsker ikke å nekte IKEA å lokalisere seg i Trondheim, de ønsker å hjelpe dem å finne en god lokalisering i forhold til byens behov for øvrig, og å unngå unødige ulemper. Planleggerne i Trondheim greier ikke (eller ønsker ikke) å komme opp med en alternativ lokalisering, og dermed må man godta den lokaliseringen som er foreslått. For å avbøte manglende kollektivdekning, legges det inn et punkt i reguleringsbestemmelsene som sier at kollektivtilbudet må bedres før bygget tas i bruk.

Her kan man også se en mulig diskusjon om bruk av virkemidler (forklaring g). Dersom man står hardt på at IKEA skal finne en lokalisering med bedre kollektivdekning eller sørge for en bedre kollektivdekning der de er (slik at bilførerandelen blant besøkende går ned), kan man regne med at IKEA velger å lokalisere seg utenfor Trondheim kommune. Da oppnår man at IKEA får en lokalisering med lengre kjørevei for de fleste av kundene, uten at kollektivandelen går opp, slik at den totale reiselengden med bil på grunn av etableringen av IKEA i Trondheim blir større enn ved det foreliggende reguleringsforslaget. Det kan dermed diskuteres om krav til IKEA om endret lokalisering eller bedring av kollektivtrafikken, vil gi den ønskede effekten; mindre bilkjøring.

Det er vanskelig å si noe om lobbyvirksomhet her (forklaring c), siden vi ikke har gjennomført intervjuer. Men vi ser at flere parter er aktive som høringsinstanser, blant annet næringsinteressene i området, velforeningen, handelsstanden i sentrum og Naturvernforbundet. Man må forvente at IKEA, eller noen som representerer IKEA, også har drevet lobbyvirksomhet. Det ser ut til at mange er blitt hørt, og de eneste kravene som ikke er møtt, er krav om annen lokalisering og bedre kollektivdekning.

Når det gjelder institusjonelle og organisatoriske faktorer (forklaring d), er det tydelig at noen, sannsynligvis fagfolkene på Byplankontoret og hos Fylkesmannen, trekker frem RPR-ATP, ABC-prinsippet og andre faglige normer i vurderingen av IKEAs reguleringsforslag. Samtidig er det ingen som setter foten ned eller tar skikkelig initiativ når det gjelder kollektivdekning. Man kunne for eksempel krevd at IKEA opprettet en egen bussforbindelse mellom IKEA og sentrum, slik det er gjort i Oslo. Dette ble ikke gjort. Det var heller ingen som reagerte da IKEA åpnet uten at kollektivtilbudet som var krevd i reguleringsbestemmelsen, var på plass. Kommunens tafatthet når det gjelder kollektivdekningen, kan selvfølgelig forklares med at de har liten innflytelse på dette feltet

(Fylkeskommunen styrer de økonomiske midlene og transportselskapene utfører tjenestene).

Beslutningen om å tillate etablering av IKEA på "feil sted" i forhold til eksisterende kollektivtilbud, ble neppe tatt fordi dette kom dårlig frem i sakspapirene eller at politikerne manglet kunnskap om at det var slik (forklaring e og f). Til det var dette et for viktig tema i saken. Men det kommer frem av sakspapirene at man ikke har noe alternativt lokaliseringforslag, slik at det er "her eller ikke i det hele tatt". Dette stemmer selvsagt ikke. Det er mulig å finne andre lokaliseringalternativer i en by som Trondheim, eller å komme frem til en bedre kollektivløsning, dersom man virkelig ønsker det.

Vi har ikke funnet at de øvrige forklaringsfaktorene (h og i) har spilt vesentlig rolle i denne saken. Vi ser heller ingen andre sterke forklaringsfaktorer.

3.2.2 Kontorutbygging for Hydro på Vækerø

Beskrivelse av caset

Hydro ønsker å utvide sine kontorlokaler på Vækerø, mellom Skøyen og Lysaker, for å kunne samlokalisere sin virksomhet her. 1.600 ansatte holder i utgangspunktet til på Vækerø, mens 1.200 ansatte er spredt på forskjellige adresser i Oslo sentrum. På tross av internasjonal virksomhet, ønsker Hydro å være lokalisert i Oslo. Men dersom de ikke får samlokalisert sin virksomhet på Vækerø, vil de forsøke å få solgt eiendommen.

I trafikkberegningsrapporten utarbeidet i forkant av konsekvensutredningen, kommer det frem at både E 18 og rampesystemet som leder fra E 18 til kontorene på Vækerø, allerede er overbelastet, og at en dobling av antall kontorarbeidsplasser for Hydro vil forverre situasjonen. Det påpekes behov for at det nedlegges betydelige investeringer i vegnettet for å unngå kontinuerlige trafikkavviklingsproblemer i rushene. En bør vurdere å la kollektivtilbudet spille en viktigere rolle i fremtiden for dette området.

I konsekvensutredningen vises det til forslag til fylkesdelplan for Vestkorridoren, og til prinsipper som skal legges til grunn for å oppnå en mer bærekraftig arealbrukspolitikk. Det skal blant annet tilrettelegges for en mest mulig transportoptimal lokalisering av næringsvirksomhet, tilrettelegge for miljøvennlige transportløsninger og å utnytte eksisterende transportinfrastruktur og kollektivnett. ABC-prinsippet skal legges til grunn. En virksomhet som dette, kontorarbeidsplasser for 2.800 mennesker, skal etter ABC-prinsippet legges til en A-lokalitet. I konsekvensutredningen konkluderer man med at planene ikke er i konflikt med de overordnede planene, fordi "Forutsatt en bedre kollektivdekning, burde Vækerø kunne karakteriseres som en A-lokalitet". Konsekvensene av flyttingen vil dermed gi en forbedring av bærekraftig arealbruk og byutvikling i forhold til dagens situasjon, dette gjelder også med dagens kollektivtilbud (som senere beskrives som ganske dårlig, på grunn av for lange gangavstander fra de nærmeste kollektivknutepunktene). Det er gjennomført en reisevaneundersøkelse blant Hydros ansatte som i fremtiden vil arbeide på Vækerø, som viser at bilførerandelen kun vil gå opp med ett prosentpoeng, fra 52 % til 53 %. Dette på tross av en påpekning av at en langt høyere andel av arbeidsreisene til dagens kontorlokaler i sentrum foregår kollektivt, enn til Vækerø (60 – 70 % mot 26 %). Det kommer frem at Hydro mener at kollektivbetjeningen av Vækerø er for dårlig, og at man derfor bør tillate en høy parkeringsdekning. Det vises til samfunnsøkonomiske beregninger som konkluderer med at det å "tvinge folk" over på et dårlig kollektivtilbud, vil gi høye samfunnsøkonomiske kostnader i form av økt reisetid for dem det gjelder.

Under avbøtende tiltak diskuteres det hvordan kollektivandelen kan økes. Hovedforslaget er naturlig nok at det offentlige bør styrke kollektivtilbudet. Når tiltakshavers mulige virkemidler diskuteres, nevnes egne bussruter mellom kontorene og de nærmeste kollektivknutepunktene, informasjon om kollektivtilbudet, aktiv fokusering på kollektivandelen og å samarbeide aktivt med trafikksekselskapene for bedre kollektivtilbud. Negative tiltak, som å begrense parkeringskapasiteten, må forutsette en forbedring av kollektivsystemet.

I saksfremstillingen til Byutviklingskomiteens uttalelse til konsekvensutredningen er konsekvenser for veisystem, øvrig transportsystem og parkering beskrevet. Sammenhengene mellom lokalisering og vekst i biltrafikken fremkommer, det samme gjør overbelastningen av veisystemet lokalt og regionalt. Byutviklingskomiteen vedtar Byrådets innstilling enstemmig, og sier blant annet at det er viktig for Oslo-området at internasjonalt rettede virksomheter lokaliserer sine hovedkontor i regionen. Oslo kommune er derfor positiv til at Norsk Hydro ASA samler sine hovedkontorfunksjoner på Vækerø. Etter Oslo kommunes oppfatning er utredningsplikten oppfylt med foreliggende konsekvensutredning, under forutsetning av at en rekke punkter må utredes nærmere i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan. Dette gjelder blant annet trafikk-situasjonen i Vækerøkrysset, på E18 mellom Lysaker og Skøyen og på lokalveinettet samt parkeringsdekning og tilgjengelighet med offentlige transportmidler.

I saksfremstillingen for reguleringsplanen finner vi at det fremmes to alternative planforslag, ett fra Norsk Hydro ASA (alternativ 1) og ett fra PBE (alternativ 2). Planforslagene avviker når det gjelder størrelsen på areal til friområde i strandsonen og for grad av parkeringsdekning, der Hydro ønsker ca dobbelt så høy parkeringsdekning som det PBE foreslår. PBE bemerker at da det forutsettes i Fylkesdelplanen for transportsystemet i Vestkorridoren at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtransport, må en høy utnyttelse knyttes opp til en restriktiv parkeringsdekning.

Ved offentlig ettersyn gjaldt mange av uttalelsene trafikk og parkering. De fagetatene som uttalte seg, som Statens Vegvesen Oslo, Samferdselsetaten, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, anbefalte PBEs forslag med lavest parkeringsdekning. Fylkesmannen varslet endog innsigelse mot alternativ 1 på grunn av for høy parkeringsdekning.

Under saksforberedelsen i Byrådsavdeling for næring og byutvikling ble det tatt initiativ til videre dialog med Fylkesmannen i Oslo og Akershus i forhold til innsigelsen til Norsk Hydros forslag om parkeringsdekning. Man kom frem til et kompromiss med en parkeringsdekning lik 15 plasser/ 1000 kvm for eksisterende kontorbygg, som er en videreføring av eksisterende parkeringsdekning, mens det for nytt kontorbygg fastsettes en parkeringsdekning lik 13 plasser/1000 kvm. I tillegg godtas 100 plasser knyttet til konferansesenteret.

Bystyret vedtar Hydros reguleringsforslag (alternativ 1) med redusert parkeringsdekning. Resultatet blir totalt sett en reduksjon i parkeringsdekningen. I utgangspunktet hadde Hydro 582 p-plasser fordelt på 1.600 ansatte, en p-dekning på 36 %. I reguleringsforslaget ønsket de 1.680 p-plasser (24 plasser/ 1000 kvm), en dekning på 60 %. De fikk totalt 900 p-plasser, en dekning på 32 % gitt 2.800 ansatte. Det gis ingen føringer for hvordan kollektivtilbudet skal bedres.

Diskusjon

Også her ser vi mål- og verdikonflikter (forklaring a). Hydro gjør det tydelig at de fortsatt ønsker å være lokalisert i Oslo, men at de må finne bedre kontorløsninger enn det de har, og at forslaget innebærer den beste løsningen for dem. Samtidig strider lokaliseringen mot fylkesdelplanen for Vestkorridoren, fordi kollektivdekningen for området er for

dårlig til at man kan definere det som en A-lokalitet. Tiltaket vil beviselig gi vekst i biltrafikken, noe som vil bidra til ytterligere avviklingsproblemer lokalt på rampesystemet og på E 18 Vestkorridoren, og til vekst i biltrafikken totalt (mot målsettingene om bærekraftig byutvikling i fylkesdelplanen).

Den politiske rasjonalitet følger de samme baner i Oslo som i Trondheim (forklaring b). Man ønsker at tiltakshaver skal få gjennomføre sine planer, selv om de er på tvers av overordnede målsettinger og planer. For å få dette til å gå opp, må man finne noen grep som gjør vedtaket spiselig, her at man reduserer tillatt parkeringsdekning for å redusere bilbruken.

Når vi ser på institusjonelle og organisatoriske faktorer (forklaring d), ser vi at PBE tar føringen, og frembringer et alternativt reguleringsforslag til tiltakshavers forslag. Slik kan høringsinstanser og politikere forholde seg til to alternativer i stedet for å si ja eller nei til ett alternativ. Dette er et grep som med stor sannsynlighet bidrar til at man kommer frem til en løsning med langt lavere parkeringsdekning enn det tiltakshaver foreslo.

Problemstillingene rundt høy parkeringsdekning var tydelige gjennom hele planprosessen, og verdivalgene kommer relativt tydelig frem. Vi kan dermed neppe si at forklaringene e og f er virksomme her. Politikerne vet at de gjør et vedtak som forverrer trafikksituasjonen lokalt, regionalt og globalt, men de har i hvert fall bidratt til at løsningen ble bedre enn det tiltakshaver foreslo.

Det fremkommer ingen egentlig uenighet om bruk av virkemidler her (forklaringsfaktor g). Det ser ut som om alle involverte aksepterer ABC-prinsippet, at restriksjoner med tanke på parkeringsdekning demper bilbruken, og at et bedre kollektivtilbud vil gi høyere kollektivdekning.

Det er fokus på biltrafikk i dette caset, mer enn på kollektivandeler (forklaring h). Dette bidrar sannsynligvis til at fokus er på parkeringsdekning mer enn på hvordan man skal sørge for bedre kollektivtilbud, og dermed at man bruker restriktive virkemidler.

I arbeidet er det gjennomført flere trafikkberegninger, en reisevaneundersøkelse og samfunnsøkonomiske beregninger av kostnader ved å tvinge ansatte over på kollektive transportmidler (forklaring i). Disse er delvis forsøkt brukt i argumentasjonen for at det blir vanskelig og dyrt (for samfunnet og i tidsbruk for den enkelte) å få folk over på kollektive transportmidler, uten at denne argumentasjonen har vunnet frem i særlig grad. Trafikkberegningene bidrar sannsynligvis til at man vil forsøke å øke kapasiteten på den lokale av- og på-rampen for biltrafikken.

3.2.3 Kontorutbygging for Avantor i Nydalen

Beskrivelse av caset

Avantor ønsket å bygge 181.000 m² nye kontorlokaler, med plass til 4.000 nye arbeidstakere, i Nydalen. Forslaget er i tråd med kommunens uttalte intensjoner for området.

I konsekvensutredningen forutsettes det at kollektivandelen i fremtiden vil være på 50 %, mot dagens 27 – 33 %. Dette skyldes planlagte radikale forbedringer i kollektivtilbudet, blant annet ved at T-baneringen ferdigstilles. Parkeringsdekningen dimensjoneres ut fra 50 % kollektivandel, og i konsekvensutredningen foreslås en parkeringsdekning på 0,48 parkeringsplasser per arbeidsplass. På tross av høy kollektivandel og en nybygget T-banering, ser man behov for radikale kapasitetsutvidelser i veisystemet. Dette gjelder

både på det interne systemet, på områdets tilknytning til lokale fordelerårer, og ikke minst på områdets tilknytning til hovedveisystemet (Ring 3).

I Oslo kommunes uttalelse til konsekvensutredningen understrekes det at trafikkbelastningen etter gjennomførte tiltak, vil være så høy at det er nødvendig med tiltak i veisystemet.

Trafikken forventes å øke til 4.100 kjøretøyer pr. time...
Trafikkberegninger som er utført i forbindelse med konsekvensutredningen viser at dette ikke vil være tilstrekkelige tiltak for å avvikle trafikken tilfredsstillende. Det er derfor foretatt trafikkberegninger for nytt toplanskryss med Ring 3 (Nydalskrysset) og en opprusting av Storokrysset....

I Nærings- og handelsdepartementets godkjenning av konsekvensutredningen refereres innkomne høringsuttalelser. I denne sammenstillingen kommer det frem flere motsetninger. Når det gjelder transport, ser vi en deling mellom dem som argumenterer for utbygging av veisystemet, med SVO i spissen, og dem som argumenterer med at man må vurdere om andre virkemidler, som enda sterkere parkeringsrestriksjoner, kan gjøre samme nytten (begrense kapasitetsoverskridelsene). For det siste, er det Fylkesmannen som står i spissen.

Når saken så kommer som reguleringssak, ser vi at PBE støtter SVOs linje. Da har SVO truet med innsigelse dersom man ikke legger inn rekkefølgebestemmelser som krever veiutbygging før tiltaket kan fullføres. PBE underbygger sin støtte til SVO med å stille spørsmålsteget ved realismen i 50 % kollektivdekning, selv etter at T-baneringen er i drift. Det at Fylkesmannen etterlyste utredning om hvordan antall parkeringsplasser virker inn på reisemiddelfordelingen, er i saksfremstillingen til bystyret ikke nevnt.

I Byrådets bemerkning i saksfremstillingen, er Byrådet uenig med PBE:

... Byrådet finner det imidlertid ikke riktig at utbyggingen av arealene nærmest inntil og over en T-banestasjon i Nydalen, skal gjøres avhengig av ferdigstillelse av et nytt Nydalskryss... Utbyggingen innenfor planområdet bygger på en optimal måte opp om den radikale forbedringen av kollektivtilgjengeligheten til Nydalen som etablering av T-baneringen representerer. Her samordnes kollektivtiltak og næringsutvikling til beste for en bærekraftig byutvikling.

Dette understøttes av et flertall i Byutviklingskomiteen, som i behandlingen av reguleringsforslaget sier at:

Skal ønsket om høy kollektivandel for arbeidsplassene i Nydalen ha troverdighet, må det tilrettelegges for T-baneringen og annen kollektivtransport, slik at disse er tilstede i størst mulig grad når arbeidsplassene tas i bruk. Å prioritere veiløsninger for personbiltrafikk fremfor kollektive løsninger vil være å gi et galt signal.

Et mindretall fra A, SV og RV mener at parkeringsdekningen er for høy. De mener at etablering av T-baneringen vil øke tilgjengeligheten radikalt og bør bidra til en langt større fleksibilitet i forhold til parkeringsplasser. De foreslår at byrådet går i dialog med utbygger for å redusere antall parkeringsplasser i takt med at kollektivtilgjengeligheten øker. Dette kan gjøres ved å utnytte ikke utbygde områder til parkering i påvente av etablering av T-baneringen.

På tross av disse innspillene i debatten, ligger utbygging av veikapasiteten, særlig i påkoblingen til hovedveisystemet, hele tiden i bunnen av argumentasjonen. Byrådet bemerker blant annet at:

Byrådet ser behovet for å forbedre Nydalskrysset for å kunne oppnå tilfredsstillende trafikkavvikling i rushperiodene når Nydalen og Storo-området er fullt utbygget.

Diskusjon

Vi har tidligere vurdert dette til å være et prosjekt som ikke gir mer biltrafikk (enn nødvendig). En av grunnene til det er kanskje at det her ikke foreligger noen mål- eller verdikonflikt med kommunens planer og målsetninger (forklaringsfaktor a). Utbygger ønsker å bygge kontorer på et sted som kommunen har utpekt for slike aktiviteter. Kommunen sørger for god kollektivdekning og krever lav parkeringsdekning, noe utbygger støtter.

I plan- og beslutningsdokumentene fremmer noen av fagetatene (SVO, PBE) krav om at biltilgjengeligheten til området må bedres, blant annet begrunnet i at man kanskje ikke oppnår den ønskede lave bilførerandel blant de ansatte. Dette kan bidra til å lage en uklar fremstilling av verdivalgene (forklaringsfaktor e) og tilsløre prioriteringene. Tiltakshaver argumenterer nettopp med en lav parkeringsdekning *for å oppnå en lav bilførerandel*.

Dette kan også sees som institusjonelle eller organisatoriske faktorer (faktor d). Det er PBE som skriver reguleringsforslaget, og de legger inn en rekkefølgebestemmelse om at tiltakshaver ikke får bygge hele bygget før veikapasiteten er forbedret. Her har PBE makt til å påvirke beslutningene, men Bystyret tar aktivt ut denne klausulen.

Det kan se ut som om det er uenighet eller usikkerhet rundt bruk av virkemidlene her (forklaringsfaktor g). Mens politikerne og tiltakshaver mener at kombinasjonen forsterket kollektivtransport inkludert T-baneringen og lav parkeringsdekning, vil bidra til redusert bilbruk blant de ansatte, er det fagetatene som trekker dette i tvil. SVO truer endog med innsigelse mot at utbyggingen tillates, dersom man ikke samtidig utvider krysskapasiteten i området.

Imidlertid er politikerne bevisste og kunnskapsrike på feltet (forklaringsfaktor f). Her bygger man T-banering parallelt med næringsutbyggingen, nettopp for å få minimalisert biltrafikken på grunn av ny utbygging, da kan man ikke samtidig tilrettelegge for biltrafikk! Dersom politikerne hadde vært kunnskapsløse her, hadde de nok fulgt fagetatene og krevd tilrettelegging for biltrafikken.

Transportmodeller er brukt til å vise at det kan bli køer og forsinkelser, hvor dette vil oppstå, og hva som kan gjøres for å hindre at dette skjer (faktor i). Dette bidrar til at politikerne, på tross av sin miljøvennlige holdning til parkeringsdekning, legger opp til at veitilknytningen fra området til hovedveinettet skal bedres, altså at det legges til rette for økende biltrafikk.

3.3 Diskusjon av resultatene

3.3.1 Systematisering av case i forhold til forklaringsfaktorer

Under har vi systematisert hvilke forklaringsfaktorer som virker *for at man skal vedta planer som gir mer biltrafikk* i hvert av de tre casene. Forklaringsfaktorene som refereres

er a) Mål- og verdikonflikter, b) Politikkenes rasjonalitet; politisk handlingsrom, hva som er "politisk mulig", c) Lobbyvirksomhet, d) Institusjonelle og organisatoriske faktorer, e) Uklar fremstilling av verdivalgene i plan- og beslutningsdokumenter, f) Kunnskap hos forskjellige aktører og (manglende) kunnskapsformidling mellom disse, g) Uenighet/usikkerhet rundt bruk av virkemidler, h) Feil fokus, i) Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse.

Tabell 3.1 *Forklaringsfaktorer som virker for at det skal vedtas planer som gir mer biltrafikk, for tre case. XXX betyr at faktoren har meget stor forklaringskraft, XX at den har stor forklaringskraft, X at den har noe forklaringskraft og – at den ikke har forklaringskraft. Tegnet ? betyr at vi ikke kan vite om faktoren har hatt innflytelse.*

Forklaringsfaktor	IKEA (gir mer biltrafikk)	Hydro (gir mer biltrafikk)	Avantor (gir ikke mer biltrafikk)
a)	XXX	XXX	-
b)	XX	XX	-
c)	?	?	?
d)	X	X	X
e)	-	-	X
f)	-	-	-
g)	X	-	X
h)	-	-	-
i)	-	X	X

Noen mønstre trer tydelig frem når vi studerer tabellen over:

- I casene der det er tatt beslutninger som gir mer biltrafikk, er mål- og verdikonflikter meget viktige og politikkenes rasjonalitet viktig. I caset som ikke gir mer biltrafikk, er det ikke mål- og verdikonflikter og politikkenes rasjonalitet er ikke nødvendig
- Ingen av de øvrige forklaringsfaktorene viser så tydelige mønstre
- Organisatoriske og institusjonelle faktorer har hatt en viss innvirkning på resultatet i alle sakene.
- I ingen av casene våre var manglende kunnskap (faktor f) en forklarende faktor på at det ble vedtatt planer som gir mer biltrafikk
- I ingen av casene våre var feil fokus (faktor h) en forklarende faktor
- Vi har ikke studert casene grundig nok til å kunne si noe om lobbyvirksomhet. Vi ser også at det må diskuteres om og hvor det går et skille mellom ordinær deltakelse i planprosessen og lobbyvirksomhet.

3.3.2 Mål- og verdikonflikter og politikkenes rasjonalitet

Det ser altså ut til at i situasjoner der det er mål- og verdikonflikter mellom målsettinger om at biltrafikken ikke skal vokse og andre målsettinger, så vinner de andre målsettingene. I casene diskutert her, var de konkurrerende målsettingene at IKEA og Hydro skulle lokalisere seg eller bli i kommunen. Dette *begrunner* den politiske rasjonaliteten, vi får det ikke til slik vi optimalt ville hatt det, hva gjør vi for å oppnå en best mulig

løsning? Samtidig *forsterkes* dette av den politiske rasjonaliteten – så lenge vi ikke kan tilby et likeverdig alternativ, kan vi ikke nekte dem den lokaliseringen de ønsker. I andre case som er studert, men ikke diskutert her, har vi funnet en rekke mål og verdier som vinner ved konflikt med målsettinger om redusert biltrafikk. Dette gjelder blant annet trafiksikkerhet, by- og bomiljø (man bygger ut hovedveikapasiteten for å drenere og skjerme by- og boligområder), frigjøring av arealer for fortetting, næringslivets transporter, konkurransedyktig næringsliv, bedre fremkommelighet og mindre kø for biltrafikken og bedre fremkommelighet for kollektivtrafikken.

3.3.3 Institusjonelle og organisatoriske faktorer

Institusjonelle og organisatoriske faktorer påvirker diskusjonen i retning av tilrettelegging for biltrafikken i alle casene. I caset om IKEA er det snakk om en unnlattessynd, ”ingen” tar tak i og ansvar for at et skikkelig kollektivtilbud kommer på plass. Vi påpeker at dette bidrar til at så ikke skjer, og at begrunnelsen for dette kan være at kommunen formelt ikke har noe med kollektivtilbudet å gjøre. I case Avantor påpeker vi planmyndighetens makt til å påvirke utfallet av en sak, her forsøkte PBE og SVO å få inn klausuler som skulle sikre bedre tilgjengelighet for biltrafikken, men uten å lykkes.

Det ser ut til at ”institusjonelle og organisatoriske faktorer” sannsynligvis omfatter den formelle organiseringen, så vel som den uuttalte arbeidsfordelingen mellom fagetater og politikere – hvilket ”miljø” som eksisterer for at fagetatene skal ta og ha initiativ. Vi aner også at i hvilken grad fagetatene tar tak i enkelte problemstillinger, kan være direkte personavhengig. Dette er blant de tingene som vil være svært interessant å komme tilbake til i en senere studie, hvor en i større detalj undersøker hvordan planprosessene foregår, hvem som setter dagsorden og hvem som har og tar initiativ.

3.3.4 Uklar fremstilling av verdivalgene og kunnskap hos aktørene

I våre tre case var lokalisering og kollektivtilbud, og hvordan dette virker inn på utviklingen av biltrafikkmengdene, sterkt fokusert. Verdivalgene kom tydelig frem i plan- og beslutningsdokumentene (faktor e). Dette er ikke alltid tilfelle. Blant casene diskutert i kapittel 2, ble det for eksempel ikke poengtert eller problematisert at kapasitetsutvidelsen som fulgte med bygging av Svartdalstunnelen, kunne eller ville medføre vekst i biltrafikken og dermed forskyvning av konkurranseforholdene mellom biltrafikken og andre transportmidler. I saken om relokalisering av Rikshospitalet fremstilte sakspapirene det som at dersom man fikk forlenget trikkelinjen, så ville man kunne gjennomføre flyttingen uten at dette ga negative konsekvenser med tanke på transportmiddelfordelingen. I de samme casene ser det ut til at beslutningstakere og høringsinstanser ikke har hatt kunnskaper om de sammenhengene som foreligger (faktor f), og at ingen av dem som har slik kunnskap har søkt å overføre denne kunnskapen til beslutningstakerne. I hvert fall finner vi ikke spor av dette i saksdokumentene.

3.3.5 Uenighet og usikkerhet rundt bruk av virkemidler

Uenighet og usikkerhet rundt bruk av virkemidlene hadde noe innflytelse med tanke på å trekke planen i retning av å tilrettelegge for vekst i biltrafikken i to av casene. I IKEA-caset gjaldt dette om det å kreve virkemidlene gjennomført ville gi den ønskede effekt, eller om man tvert i mot risikerte en enda verre lokalisering som ga enda mer biltrafikk, og dermed det motsatte av det man ønsket å oppnå. I Avantor-caset var det fagetatene SVO og PBE som ikke så ut til å tro på at virkemidlene (sterk forbedring av

kollektivtilbudet, lav parkeringsdekning) i stor nok grad ville gi det ønskede resultatet (høy kollektivandel og lav bilførerandel). Dette står i en underlig motsetning til Hydro-caset, der planprosessen også ble ledet av PBE, der fagetatene argumenterte sterkt og mye for at lav parkeringsdekning var nødvendig for å oppnå en høy kollektivandel. I begge casene ville en høy bilandel medføre overbelastning på lokale kryssløsninger, i Hydro-caset også for den regionale trafikkavviklingen. Også her aner vi at de utspillene som kommer fra fagetatene kan være personavhengige.

3.3.6 Feil fokus

Feil fokus, altså fokus på kollektivandeler heller enn på bilandeler, ble heller ikke identifisert som forklaringsfaktor i noen av våre case. Men også dette finner vi eksempler på blant casene i kapittel 3. Ved planleggingen av Rikshospitalet fokuserte man ensidig på en målsetting om at 50 % av de ansatte skulle reise kollektivt etter flyttingen, uten å ha målsettinger om bilførerandelen. Man endte opp med at kollektivandelen sank fra 53 % til 42 %, altså med 11 prosentpoeng. Men samtidig steg bilandelen med 20 prosentpoeng, fra 19 % til 39 %! Dette skyldtes naturligvis at gang- og sykkelandelen gikk ned, fra 28 % til 19 %. På tross av en meget sterk vekst i bilførerandelen, anses parkeringskapasiteten (i følge ansvarlige for driften av blant annet parkeringsanleggene på Rikshospitalet) å være tilstrekkelig. Da må man samtidig konkludere med at parkeringsdekningen er overdimensjonert i forhold til målsettingene om 50 % kollektivandel og liten vekst i bilførerandelen. I dette tilfellet er det sannsynlig at sterk fokus på kollektivandel fremfor bilførerandel førte til fokus på kollektivfremmende tiltak (forlengelse av trikkelinje) fremfor restriktive virkemidler (begrenset parkeringskapasitet). Dersom virkemidlene hadde blitt iverksatt parallelt, kunne man kanskje oppnådd målsettingen.

3.3.7 Bruk av transportmodeller, kunnskap om og forståelse av disse

I casene diskutert over, fant vi ikke at metoder og modeller hadde stor innflytelse på de beslutningene som ble tatt. Vi har sett dette tydeligere i flere av de andre casene fra kapittel 2. I caset med Varemessen var det bekymring rundt de lokale trafikkbelastningene som ville følge av etableringen av Varemessen, både på grunn av bomiljø og på grunn av avviklingsproblemer. I planarbeidet og i trafikkberegningene som ble presentert var det mye fokus på at kollektivandelen ikke skulle gå ned, og i beregningene "viste man" at så ikke skulle skje. I beregningene la man inn en forutsetning om at det skulle være 1,9 personer/bil, mens man i realiteten så at det var 1,4 personer/bil. Resultatet ble at selv om kollektivandelen kun var 3 prosentpoeng lavere enn predikert (37 % mot 40 %), så var bilførerandelen, og dermed antall biler, 12 prosentpoeng høyere enn predikert (43 % mot predikert 31 %). Det betyr at bruk av transportmodeller medførte at politikerne fikk seg forelagt prediksjoner som viste mindre problemer med tanke på trafikkavvikling og bomiljø enn det som i realiteten oppsto. Dermed var det lettere for dem å vedta planene, enn om de hadde fått seg forelagt de virkelige konsekvensene.

4 Konklusjoner og videre arbeid

Vi mener at forprosjektet har vist at utgangshypotesene:

- Det finnes politiske målsettinger om redusert biltrafikk
- Utviklingen går i retning av mer biltrafikk
- Politikerne vedtar planer som gir mer biltrafikk (selv om ikke alle planer som vedtas gir mer biltrafikk)

er bekreftet.

Vi har altså en situasjon der det vedtas planer som gir mer biltrafikk (selv om dette ikke gjelder alle planer), på tross av overordnede målsettinger om redusert biltrafikk eller redusert vekst i biltrafikken. Vi har gjennom casestudier sett at de fleste forklaringsfaktorene som ble diskutert innledningsvis er anvendelige i de casene vi har studert, i større eller mindre grad. Vi konkluderer dermed med at problemstillingen er forskbar, og at vi har funnet flere interessante innfallsvinkler til videre studier.

Det mest nærliggende i første omgang er å gå dypere inn i de forklaringsfaktorene vi har diskutert her. Hvordan, hvorfor og i hvilken grad påvirker disse faktorene utfallet i plan-saker der endringer i biltrafikkvolumet kan eller vil være en av konsekvensene av gjennomføring av planene? En studie som tar for seg bruk av transportmodeller i planleggingen er allerede igangsatt.

Vi ønsket i utgangspunktet å gå dypere inn i planprosessene enn det vi rakk. Blant annet ønsket vi å gjennomføre intervjuer med politikere, byplanleggere, trafikkplanleggere og andre interessante aktører. Her kunne vi hentet mer kunnskap, blant annet om hvordan lobbyvirksomheten foregår, og hvor personavhengig argumentasjonen og utviklingen i planprosesser kan være. Det kunne også vært meget interessant å få reaksjoner fra de involverte på de observasjoner vi mener å ha gjort i dokumentstudiene, og de slutninger vi har trukket av disse.

I notatet har vi gjennomgått tre av våre ti case mer grundig for å diskutere hvordan planer som gir mer biltrafikk vedtas. Vi skulle gjerne studert flere case grundigere, både for å få frem flere nyanser og forklaringer, og for å styrke holdbarheten i de funn vi har gjort. Vi ville også innlemmet andre slags case, blant annet om beslutninger knyttet til kollektivtrafikken, sykkelanlegg og boliger. Våre dybdecase inkluderer kun arealbrukscase. Dette skyldes blant annet at disse er mindre tidkrevende å forholde seg til enn de andre typene case, og at vi ønsket at de casene vi studerte skulle være til en viss grad sammenlignbare.

Vi mener at forprosjektet har vist at problemstillingen ”Hvorfor vedtas planer som gir mer biltrafikk” er reell, interessant og forskbar. I et videre arbeid vil det være interessant å gå mer i dybden, så vel som i bredden. Vi har ikke funnet grunn til, gjennom forstudien, å utelukke noen av forklaringsfaktorene vi opererte med innledningsvis. Vi ville derfor tatt med oss alle disse, og fortsatt vært på jakt etter flere forklaringsfaktorer.

Litteratur

- Allan Harding (1995): *Elite Theory and Growth Machines* i Judge, Stoker and Harold (ed.) (1995): *Theories of Urban Politics*. London: Sage, 1995.
- Alvesson, Mats og Kaj Sköldberg (1994): *Tolkning og reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Studentlitteratur, Lund, Sverige.
- Arge, Njål, Tor Homleid og Arne Stølan (2000): *Modeller på randen... Bruk av transportmodeller i norske byområder. En evaluering*. LOKTRA-prosjekt.
- Asplan Viak Analyse (1999): *Spørreundersøkelse blant næringsdrivende og gårdeiere i Tøyengata*. For Miljøbyen Gamle Oslo.
- Brox, Ottar (1995): *Dit vi ikke vil*. Exil.
- Cairns, Sally, Stephen Atkins and Phil Goodwin (2002): *Disappearing traffic? The story so far*. In *Municipal Engineer* 151, March 2002 issue 1, pages 13-22.
- Cairns, Sally, Carmen Hass-Klau og Phil Goodwin (1998): *Traffic Impact og Highway Capacity Reductins: Assessment of the evidenceReport on modelling*. Landor Publishing, London 1998. ISBN 1 899650 10 5
- Carlsen, J og H Ystgaard (1970): *Trafikkriegen*. Pax, Oslo, Norge.
- Cervero, Robert (2003): *Are Induced Travel Studies Inducing Bad Investments? I ACCESS no. 22, spring 2003, University of Berkley, California*
- David Judge (1995): *Pluralism* i Judge, Stoker and Harold (ed.) (1995): *Theories of Urban Politics*. London : Sage, 1995.
- Engebretsen, Øystein og Jan Usterud Hanssen (1994): *Arealbruk og transport: retningslinjer for samordnet planlegging I Storbritannia og Nederland. TØI-rapport 228/1994*.
- Falkemark, Gunnar (1999): *Svensk trafikplanering – verklighet och ideal*. Nr 2-1999 i serien ”Transportpolitikk i fokus”, Kommunikationsforskningsberedningen, Stockholm
- Feedback research and consulting (1998): *Sporveienes markedsundersøkelse.* For AS Oslo Sporveier.
- Flyvbjerg, Bent (1992): *Rationalitet og magt. Det konketes videnskap*. Bind 1 og 2.

- Gehl, Jan (1971): *Livet mellom husene. Udeaktiviteter og udemiljøer*. 4. utgave, 1996. Arkitektens Forlag, København, Danmark.
- Gehl, Jan og Lars Gemzøe (1996): *Byens rum, byens liv*. Arkitektens Forlag og Kunstakademiets forlag, København, Danmark.
- Hanssen, Jan Usterud (1993): *Transportmessige virkninger av næringsvirksomheters lokalisering*. TØI rapport 215/1993.
- Hjorthol, Ragnhild og Guro Berge (1997): *Miljøbevissthet og valg av reisemåte. Et pilotprosjekt om forholdet mellom miljøholdninger og dagliglivets reiser i to byområder*. TØI rapport 350/1997.
- Jacobs, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. Penguin Books, England.
- Jenks, Mike, Elizabeth Burton og Katie Williams (ed.) (1996): *The Compact City. A Sustainable Urban Form?* Oxford Brookes University, Oxford, UK.
- Johannessen, Stein (1991): *Trafikkberegninger med fire-trinns-metodikken. Datagrunnlag, metoder og praktiske eksempler*. Norges Tekniske Høgskole, Institutt for samferdselsteknikk Notat nr. 394/91.
- Kolhaas, Rem (1994): *Delirious New York*. 010 Publishers, Rotterdam, the Netherlands.
- Larssen, Synnøve Lyssand, Tor Lerstang, Per Kristen Mydske, Per Gunnar Røe, Trygve Solheim, Morten Stenstadvold og Arvid Strand (1992): *TP 10 som prosess. Hvilke forhold lokalt og sentralt har vært bestemmende m.h.t. organisering, prosess og virkemåte*. NIBR Samarbeidsrapport 3 1992.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold (1996): *Jeg bruker mitt eget skjønn... : kritisk lys på trafikkmodellens rolle i dagens planlegging*. TØI rapport 319/1995.
- Markeds- og Mediatitutttet as (1997): *Transportvaner og trivsel for handlende på Grønland*. For Miljøbyen Gamle Oslo.
- Miljøbyen Gamle Oslo (2000): *Hovedrapport Miljøbyen Gamle Oslo*
- Miljøverndepartementet (1993): *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Rundskriv T5/93
- Miljøverndepartementet (2000): *Areal- og transportplanlegging. Erfaringer og anbefalinger fra Miljøbyprogrammet*. Fagrapport.
- mmi (1997): *Transportvaner og trivsel for handlende på Grønland*. For Miljøbyen Gamle Oslo.
- mmi (1998): *Handlevaner og trivsel i Tøyengata*. For Miljøbyen Gamle Oslo
- Moen, Bjørn og Arvid Strand (2000): *Når kapasitetsproblemer i vegnettet oppstår, skal andre....* Prosjektrapport 2000:1, NIBR.

-
- Mumford, Lewis (1961): *The City in History. Its origins, Its Transformations and Its Prospects*
- MVA (1998): *Traffic Impact og Highway Capacity Reductins: Report on modelling.* Landor Publishing, London 1998. ISBN 1 899650 11 3
- Næss, Petter (1992): *Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling. Faglig sluttrapport.* NIBR-rapport 1992:2.
- Næss, Petter (1996): *Urban Form and Energy Use for Transport. A Nordic Experience.* NIBRs særtrykk/reprint 1/1996 av Dr. ing. Thesis 1995:20 The Norwegian Institute og Technology, Trondheim
- Newman, Peter and Jeffrey Kenworthy (1989): *Cities and Automobile Dependence. An International Sourcebook*
- Nielsen, Gustav (1997): *Handel, tilgjengelighet og bymiljø – fakta og innspill til en sentrumspolitikk.*
- Nielsen, Gustav, Njål Arge, Tor Lerstang, Bjørn Moen, Arvid Strand (2000): *Mer effektive institusjoner og bedre planlegging.* Synteserapport nr. 3 i Program for loka transport- og arealpolitikk (LOKTRA).
- Oslo kommune (2001): *Statistisk årbok for Oslo 2001.*
- Oslo kommune (2000): *Statistisk årbok for Oslo 2000.*
- Oslo kommune (1999): *Statistisk årbok for Oslo 1999.*
- Oslo kommune (1998): *Statistisk årbok for Oslo 1998.*
- Oslo kommune (1997): *Statistisk årbok for Oslo 1997.*
- Oslo kommune (1996): *Statistisk årbok for Oslo 1996.*
- Oslo kommune (1995): *Statistisk årbok for Oslo 1995.*
- Oslo kommune (1994): *Statistisk årbok for Oslo 1994.*
- Oslo kommune (1993): *Statistisk årbok for Oslo 1993.*
- Oslo kommune (1992): *Statistisk årbok for Oslo 1992.*
- Oslo kommune (1991): *Statistisk årbok for Oslo 1991.*
- Oslo Sporveier (1998): *Sporveiens Markedsinformasjonssystem. Rapport 1. tertial 1998.* Utarbeidet av Feedback AS.
- Oslo Sporveier (2003): *Reisevaner i Oslo og Akershus 2001. Oppsummering av PROSAMs reisevaneundersøkelse 2001/2002.* PROSAM rapport nr. 100.
- Owens, Susan (1986): *Energy, Planning and Urban Form*

- Owens, Susan (1995): *From "predict and provide" to "predict and prevent"?: pricin and planning in transport policy*. I *Transport Policy* Vol. 2, No. 1, pp 43-49, 1995
- Røe, Per Gunnar og Synnøve Lyssand Larsen (1993): *Byenes transportplanarbeid – idealer og virkelighet... TP 10-prosjektet i et planleggingsteoretisk perspektiv*. NIBR Notat 1993:122.
- Sager, Tore (1992): *Prognosemodeller for transport*. Institutt for samferdselsteknikk, Norges Tekniske Høgskole
- Samferdselsetaten i Oslo (2001): *Analyse av fremkommelighetsregistreringer på veier i Oslo og Akershus 1990 – 1999*. PROSAM-rapport nr 83.
- SIFO Feedback AS (1992): *Undersøkelse om trafikk- og handlemønstre i Bogstadveien og i Vogtsgate*. For AS Oslo Sporveier.
- Statistisk sentralbyrå og Socialdata (1994): *Tid for å tenke nytt? Holdninger til transportpolitikk blant politikere og i befolkningen*. For AS Oslo Sporveier og Norske Transportbedrifters Landsforening.
- Strand, Arvid og Bjørn Moen (2000): *Lokal samordning – finnes den? Studier av forsøk på lokal arel- og transportplanlegging i tre regioner*. NIBR Prosjektrapport 2000:20.
- Strand, Arvid, Frode Kann, Aud Tennøy, Geir Inge Orderud og Dag Juvkam (2002): *Utbyggingsøkonomi og markedsutsikter. Analyse av utbyggingsprosjektet Gjersrud/Stensrud*. NIBR-rapport 2002:10.
- Strømmen, Kathrine (2001): *Rett virksomhet på rett sted – om virksomheters transportskapende egenskaper*. NTNU Trondheim, Doktoringeniøravhandling 2001:14. Institutt for by- og regionplanlegging.
- Teigland, Jon (2000): *Hvorfor tar konsekvensanalyser feil, og hva kan vi gjøre for å forhindre det*. Artikkel i "Årbok for konsekvensutredninger 2000", NIBR.
- Tennøy, Aud (1997): *Reisevaner og holdninger i Gamle Oslo*. Miljøbyen Gamle Oslo.
- Tennøy, Aud (2002): *Hva skal til for at det skal bygges flere boliger i Oslo og Akershus? Hva sier kommunene?* Artikkel i Regionale trender 1/2002.
- Tennøy, Aud (2002): *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet*. NIBR-rapport 2002:7
- Tennøy, Aud (2003): *Prediksjoner og usikkerhet i trafikkfaglige rapporter i KU*. NIBR-rapport 2003:13
- Tennøy, Aud (2004): *Transportanalyser i planleggingen – til hinder for bærekraftig byutvikling? Forprosjekt*. NIBR-notat 2004:121
- Tennøy, Aud og Erik Urheim (2000): *Miljøby. Bærekraftig byutvikling og bedre levekår i Gamle Oslo. Strategier og tiltak*. Miljøbyen Gamle Oslo.

Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and Methods*. Second edition. Applied Social Research Methods Series Volume 5.

Overordnede plandokumenter

Akershus Fylke (2003): Akershus Fylkesplan 2004 – 2007. Høringsutkast 2003.

Kommunal- og regionaldepartementet (2003): St.meld.nr.31 (2002-2003) Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk

Miljøverndepartementet (1998): St meld nr 29 (1997 – 1998) Norges oppfølging av Kyotoprotokollen

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

Oslo Byplankontor (1991): Trafikkplan for indre by. Kommunedelplan.

Oslo kommune Byrådet (1990): Byrådets erklæring til bystyret mars 1990. H, KrF, F

Oslo kommune Byrådet (1992): Byrådets erklæring, AP og SV

Oslo kommune Byrådet (1995): Byrådserklæringen, AP-byrådet 1995

Oslo kommune Byrådet (1997): Det viktigste først. Politisk plattform for Høyre-byrådet 1997

Oslo kommune Byrådet (1999): Oslo - mulighetenes by, tiltredelseserklæring Høyre 1999

Oslo kommune Byrådet (2000): Byrådets tiltredelseserklæring, desember 2000. H, KrF og V

Oslo kommune Byrådet (2003): Kommuneplan 2004. Oslo mot 2020

Oslo kommune, Byplankontoret (1991): Kommunedelplan for Oslo indre by. Plan for arealbruk og byform.

Oslo kommune, Byrådet (1991): Oslo kommuneplan 1991. Strategi for økonomisk handlefrihet. Arealplan

Oslo kommune, Byrådet (1994): Oslo Samferdselsplan. Bystyremelding 1/1994

Oslo kommune, Byrådet (1998): Oslomiljøet. Byøkologisk program. Bystyremelding 9/1998.

Oslo kommune, Byrådet (1999): Kommuneplan 2000. Økonomidel. Arealdel.

Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans og plan (1995): Oslo kommuneplan 1995 – 1998. Strategi for utjevning av levekår. Høringsutkast august 1995.

Oslo kommune, plan- og bygningsetaten (1995): Trafikkplan for bydel 5 Grünerløkka/Sofienberg

- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1997): Fjordby eller havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside.
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1998): Kommunedelplan for indre Oslo. Infrastruktur, bystruktur, bymiljø. Visjon og veivalg for en bærekraftig byutvikling.
- Oslo kommune, plan- og bygningsetaten (1999): Kommunedelplan for indre Oslo. Infrastruktur, bystruktur, bymiljø. Visjon og veivalg for en bærekraftig byutvikling. Vedtatt 03.12.98.
- Oslo kommune, plan- og bygningsetaten (2002): Parkeringsnormer for næring og offentlig formål. Infohefte – høringsdokument. Byutviklingsavdelingen, rapport nr 3-2002
- Oslo kommune, plan- og bygningsetaten (2002): Parkeringsnormer for næring og offentlig formål. Bakgrunnsdokument. Byutviklingsavdelingen, rapport nr 4-2002
- Samferdselsdepartementet (2002): Stortingsmelding nr 26 (2001-2002) Bedre kollektivtransport

Gardermoen

- COWIplan (1991): Gardermoprojektet. Bussbasert tilbringersystem. Hovedrapport.
- NSB (?): Med tog til Gardermoen. Oppsummering og måling av konsekvenser
- NSB (1991): Flytoget. Hovedrapport.
- Oslo Lufthavn (2002): Årsrapport Oslo Lufthavn 2001
- Samferdselsdepartementet (1991): Gardermoprojektet. Hovedplaner for flyplass og tilbringersystem og deres konsekvenser for natur, miljø og samfunn og Forsvarets virksomhet i Gardermo-området. Konsekvensutredning i følge plan- og bygningslovens § 33
- Samferdselsdepartementet (1992): St. prp. Nr. 90 (1991-92) Utbygging og finansiering av hovedflyplass for Oslo-området på Gardermoen med tilhørende tilbringersystem og konsekvenser for forsvaret. Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet (1999): NOU 1999: 28 Gardermoprojektet. Evaluering av planlegging og gjennomføring. Utredning fra en gruppe utnevnt ved kongelig resolusjon av 15. mai 1998. Avgitt til SD 1. september 1999.
- Statens Vegvesen Akershus (2000): Endringer i reisevaner til/fra hovedflyplass ved flytting fra Fornebu til Gardermoen. Etterundersøkelse og sammenstilling transport. Hovedrapport. PROSAMrapport nr 70
- Statens vegvesen Vegdirektoratet (1991): Gardermoen- prosjektet. Hovedrapport – vegsystem.
- Sverre Strand (2002): Økonomiske og geografiske virkninger av Gardermoen 2001. TØI-rapport 557/2002

Thune-Larsen, Harald (1991): Flypassasjerprognoser for Oslo 1990 – 2025, TØI rapport 0095/1991

Varemessen på Lillestrøm

Asplan Viak (2000): Norges Varemesse Lillestrøm. Supplerende utredning trafikksystem og trafikale konsekvenser med adkomst alt 1.

Diverse (1999): Merknader til melding om utredningsprogram

Diverse (2000): Høringsuttalelser til konsekvensutredningen

Diverse (2000): Høringsuttalelser til reguleringsplanen, offentlig ettersyn 1. gang

Diverse (2000): Høringsuttalelser til reguleringsplanen, offentlig ettersyn 2. gang.

NHD (2000): Godkjenning av konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 33-6 fra Norges Varemesse om flytting fra nåværende lokaler på Skøyen i Oslo til nybygg på Lillestrøm i Skedsmo kommune. Brev til Norges Varemesse, datert 28.02.00

Norges Varemesse (1999): Konsekvensutredning Norges nasjonale kongress og messesenter på Lillestrøm etter plan- og bygningslovens kapittel VII A.

Norges Varemesse (1999): Melding med forslag til utredningsprogram for konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kapittel VII A

Norges Varemesse (2000): Norges Varemesse – svar på problemstillinger knyttet til konsekvensene av tiltaket. Brev til diverse høringsinstanser, datert 27.4.2000.

Norges Varemesse (2000): Supplerende utredninger til konsekvensutredning Norges nasjonale kongress og messesenter på Lillestrøm. Utarbeidet av Asplan Viak, datert 30. mars 2000.

Skedsmo kommune (1999): Reguleringsplan for Norges Varemesse. Saksframlegg, inkludert diskusjoner og vedtak i forskjellige kommunale organer, datert 21.12.1999.

Skedsmo kommune (2000): Norges Varemesse – 2. gangsbehandling. Saksframlegg, inkludert diskusjoner og vedtak i forskjellige kommunale organer, 2. gangs behandling, datert 26.9.2000. Inkludert vedtak i kommunestyret.

Skedsmo kommune (2000): Norges Varemesse - ny 1. gangs behandling. Saksframlegg, inkludert diskusjoner og vedtak i forskjellige kommunale organer, datert 5.6.2000.

Rikshospitalet

Konst, Frode (2003): Reisevaneundersøkelse Rikshospitalet før og etter flytting. PROSAM-rapport nr 95

Oslo kommune Byrådet (1997): Kollektivbetjening nytt Rikshospital. Saksfremstilling. Byrådssak 180/07

Oslo kommune Byrådet (1998): Reguleringsplan for trikketrasé fra John Collets plass til Gaustadalléen (Niels Henrik Abels vei) – Bydel St. Hanshaugen – Ullevål. Saksfremlegg sak nr 565/98 i Bystyret

Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø og samferdsel (1996): Utredning av alternative kollektivløsninger for Blindern/Gaustad/Nytt Rikshospital. Utarbeidet av Berdal Strømme a.s.

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1998): Niels Henrik Abels vei, trikk fra John Collets plass til Gaustadalléen. Reguleringsplan til offentlig ettersyn

Rikshospitalet (2003): Årsmelding 2002.

Sosial- og helsedepartementet (1998): St prp nr 44 (1997-98) Om trikk til nytt Rikshospital på Gaustad m.v.

Sosialdepartementet (1992): St. prp. Nr. 87 (1991 – 92) Om nytt Rikshospital. Bygging og drift

Statens Bygge- og eiendomsdirektorat (1991): Nytt Rikshospital. Melding etter plan- og bygningsloven om nytt rikshospital på Gaustad i Oslo.

Statens Bygge- og eiendomsdirektorat (1992): Nytt Rikshospital. Høringsuttalelser til konsekvensutredningen om nytt rikshospital

Statens Bygge- og eiendomsdirektorat (1992): Nytt Rikshospital. Konsekvensutredning etter plan- og bygningslovens kap VII-a

Vibe, Nils og Randi Hjorthol (1993): Dagliglivets reiser i større byer. TØI rapport 214/1993.

Store ringvei

Grøner (1995): RV 150, Store Ringvei Ullevålkrysset – Nydalsbrua. Detalj- og reguleringsplan. Trafikale vurderinger. Statens Vegvesen Oslo

Haakenaasen, Bjørn (1994): Store Ringvei. Trafikk-, areal- og miljøutredning (fase 2). Supplerende vurdering av trafikkallene. Notat fra Asplan Viak til Plan- og bygningsetaten.

Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten og Statens vegvesen Oslo (1994): Transportareal – miljø – utredningen fase 2. Hovedrapport. Store ringvei parsell Holmenveien - Storo

Oslo kommune, Byrådet (1994): Riksvei 150 Store Ringvei, strekningen Ullevålskrysset - Nydalsbrua - Oslo kommunes uttalelse til melding - Byrådsak 105 av 19.04.94.
<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/>

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1993): Transport, -areal- og miljøutredning for Store Ringvei, Parsell Holmenveien Storo bru

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1997): RV 150, Store Ringvei, Ullevålkrysset – Nydalen. Trafikk-reguleringsplan. Plan- og bygningsetatens vedtak om offentlig ettersyn.

Statens vegvesen Oslo (1994): Melding etter plan- og bygningslovens kap VIIa. Store ringvei Ullevålkrysset – Nydalsbrua

Vegdirektoratet (1994): Rv 150 Store Ringvei Ullevålkrysset – Nydalsbrua. Utredningsprogram

Galgebergforbindelsen

Grøner (1997): Trafikkvurdering av reguleringsforslag. Svartdalstunnelen og forenklet Galgebergforbindelse. For Statens vegvesen Oslo.

Oslo kommune, Byrådet (1998): Saksfremlegg, Bystyrets behandling av reguleringsplan for forenklet Galgebergforbindelse.

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1997): Forenklet Galgebergforbindelse. Forslag til bystyret.

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1998): Galgebergforbindelsen, trafikk notat.

Statens Vegvesen Region Øst (2003): Fremkommelighet for trikk og buss i Oslo og Akershus 2002/03. PROSAM-rapport 106.

Svartdalstunnelen

Oslo kommune, Bystyret (1997): Saksfremstilling for Bystyresak 872/1997 Svartdalstunnelen.

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1996): Ryen – Lodalen. Reguleringsplan for Svartdalstunnelen m.m. Plan- og bygningsetatens vedtak om offentlig ettersyn. Datert 16.02.96.

Scandiaplan a/s (1994). Reguleringsplan for Svartdalstunnelen. Trafikkvurdering.

Norsk Hydro utbygging på Vækerø

Interconsult (1997): Konsekvensuttredning: Utbygging for Norsk Hydro ASA på Vækerø (Vækerø 3): Spørreundersøkelse: Reise til arbeid. Rapport nr. 0715007/01. For Norsk Hydro ASA

Interconsult (1997): Konsekvensuttredning: Utbygging for Norsk Hydro ASA på Vækerø (Vækerø 3): Konsekvenser for transport. Rapport nr. 0715007/003. For Norsk Hydro ASA

Interconsult (1997): Konsekvensuttredning: Utbygging for Norsk Hydro ASA på Vækerø (Vækerø 3): Trafikkregistreringer og -beregninger. Del I: Rapport. Rapport nr. 0715007/002. For Norsk Hydro ASA

Norsk Hydro ASA (1997): Norsk Hydro, utbygging på Vækerø. Konsekvensuttredning.

Oslo kommune (2002): Bystyrets uttalelse til reguleringsplanen

Oslo kommune, byutviklingskomiteen (1998): Byutviklingskomiteens uttalelse til konsekvensutredningen. <http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/>

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (1999): Drammensveien 250, 260, 264 m.fl. Reguleringsforslag til offentlig ettersyn

Næringsutvikling i Nydalen

Avantor ASA (1998): Næringsutvikling i Nydalen i Oslo. Konsekvensutredning.

Nærings- og handelsdepartementet (1998): Godkjenning av konsekvensutredning etter plan. Og bygningsloven § 33-6 om næringsutbygging i Nydalen i Oslo kommune

Oslo kommune, Byrådet (1998): Næringsutvikling i Nydalen – Avantor ASA. Oslo kommunes uttalelse til konsekvensutredning. Saksfremlegg, Byrådssak 362/98

Oslo kommune, Byrådet (2000): Saksfremlegg for reguleringsplan for næringsutbygging i Nydalen

IKEA Varehus, Trondheim

Diverse (diverse): Høringsuttalelser til melding, konsekvensutredning og reguleringsplan.

Miljøverndepartementet (2000): Trondheim kommune – etablering av IKEA varehus – klage over samtykke til etablering og innsigelse til reguleringsplan

Nærings- og Handelsdepartementet (1998): Godkjenning av konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 33-6 om etablering av IKEA-varehus på Leangen i Trondheim kommune.

Reinertsen Engineering (1998): Vedlegg 1 Trafikkanalyse. Trafikkgenerering og Kapasitetsvurdering til Konsekvensutredning for etablering av IKEA – varehus på Leangen i Trondheim

Selberg Arkitektkontor AS & Reinertsen Engineering ANS (1997): Etablering av IKEA Møbelvarehus med tilhørende anlegg på Leangen i Trondheim. Melding i samsvar med Plan- og bygningsloven kap. VII-a, §33-3

Selberg Arkitektkontor AS & Reinertsen Engineering ANS (1998): Konsekvensutredning for etablering av IKEA – varehus på Leangen i Trondheim

Selberg Arkitektkontor AS & Reinertsen Engineering ANS (1998): Supplerende beskrivelse reguleringsplan IKEA – Møbelhus på Leangen i Trondheim.

Trondheim kommune (2000): Reguleringsbestemmelser i tilknytning til reguleringsplan for Tungavegen 24, gnr. 16, bnr. 13 og Amalielyst med tilstøtende områder – Trondheim kommune (etter stadfesting i Miljøverndepartementet – min kommentar).

Trondheim kommune, Bystyret (1999): Saksprotokoll: Tungaveien 24 m.fl.. IKEA, søknad om samtykke til å etablere møbelhus Leangen

Bjørvika - Bispevika

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2002): St. meld. Nr. 28 (2001-2002)
Utvikling av Bjørvika.

Grøner A/S (1998): E 18 mellom Ekeberg tunnelen og Festningstunnelen,
Bjørvikaprojektet. Vurdering av trafikkbelastning og avvikling. For Statens
Vegvesen Oslo.

Oslo kommune, Bystyret (2001): Bystyrevedtak om byutvikling Bjørvika – Bispevika –
grunnlag for videre planarbeid

Oslo kommune, Byutviklingskomiteen (1999): Oslo kommune uttalelse til
konsekvensutredning vedrørende E 18 mellom Festningstunnelen og
Ekeberg tunnelen

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten (2001): Konsekvenser av begrenset biltrafikk
over sporområdet. Notat til Byrådsavdeling for næring og byutvikling fra Plan- og
bygningsetaten, datert 9.11.2001.

Plan- og bygningsetaten (2002): Byutvikling i Bjørvika – Bispevika – Lohavn.
Reguleringsforslag til offentlig ettersyn.

Plan- og bygningsetaten (2002): E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen.
Reguleringsplan til 2. gangs ettersyn.

Statens Vegvesen Oslo (1998): Konsekvensutredning E 18 mellom Festningstunnelen og
Ekeberg tunnelen

Statens vegvesen Oslo (2000): E 18 mellom Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen.
Detalj- og reguleringsplan. Trafikale forhold. Rapport nr. 14.

Statens vegvesen Oslo (2001): Bjørvika – Bispevika. Nytt vegsystem. Vurderte løsninger.

Statens Vegvesen Vegdirektoratet (1999): Konsekvensutredning for E 18 mellom
Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen. Sluttdokument. Datert 13.12.1999.

Statsbygg og Plan- og bygningsetaten (1998): Byutvikling i Bjørvika – Bispevika. En
analyse av potensialet for verdiskaping.

Via Nova Plan og Trafikk AS og Asplan Viak AS (2002): E 18 mellom
Festningstunnelen og Ekeberg tunnelen (etappe 1). Byutvikling i Bjørvika –
Bispevika – Lohavn (etappe 2). Trafikal forhold. Rapport nr. 9. Utarbeidet for
Statens Vegvesen Oslo og Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten

Vedlegg 1

Dokumentgjennomgang – målsettinger om redusert biltrafikk

Overordnede statlige dokumenter

Målsettingen om reduksjon i transportmengdene og bruk av personbil gjentas i flere nyere stortingsmeldinger. Flere nyere stortingsmeldinger argumenterer for at biltrafikken må reduseres, spesielt i byene.

I innledningen til Stortingsmelding nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk*, redegjøres det for storbymeldingens mål og perspektiver (Kommunal- og regionaldepartementet 2003). Under overskriften "Bærekraftig byutvikling og byvekst" sies det at Regjeringen vil konsentrere sin innsats om å blant annet "Bidra til en bedre samordning og samarbeid om gode transportløsninger og **øke andelen kollektivtransport i forhold til personbil**" (vår utheving).

I Stortingsmelding nr. 26 (2001-2002) *Bedre kollektivtransport*, står det blant annet at "Regjeringen vil styrke kollektivtransporten som virkemiddel for å oppnå god framkommelighet over hele landet, bedre miljø samt velfungerende og trivelige bysamfunn" og videre at "Regjeringens mål i de største byområdene er å forsterke en positiv trend **med økte markedsandeler for kollektivtransporten i forhold til personbil, samtidig som veksten i transportbehovet begrenses. I større byområder må lokale trafikkregulerende tiltak kombineres med styrket kapasitet og kvalitet for kollektivtransporten...**" (vår utheving) (Samferdselsdepartementet 2002, side 7).

I Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) *Bedre miljø i byer og tettsteder* finner vi at "Regjeringen vil legge til rette for et funksjonelt og miljøvennlig transportsystem med sterkere satsting på kollektivtransport, sykling og gange" (side 7) og at "En ensidig tilbudsforbedring i kollektivtransporten vil ikke være tilstrekkelig for å øke kollektivtransportens markedsandel i forhold til personbil. **Det må også legges til rette for trafikkbegrensende tiltak**" (vår utheving) (side 59) (Miljøverndepartementet 2002).

I Stortingsmelding nr 29 (1997 – 1998) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen* finner vi at "Ønsket om en utvikling i retning av mer bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre berører også samfunnets transportaktiviteter. Innenfor transportsektoren må vi belage oss på å bryte den utviklingen vi ser i dag når det gjelder bilkjøring. Utbygging av kollektivtrafikk i byer og tettsteder og andre **tiltak som reduserer transportbehovet vil kunne endre trenden med økt privatbilisme og også føre til effektivisering av næringstransportene**" (vår utheving) (Miljøverndepartementet 1998 side 16).

Akershus fylkeskommune

På fylkesnivå finner vi at høringsutkastet til den siste *fylkesplanen* i stor grad fokuserer på reduksjon av veksten i biltrafikken ved hjelp av virkemidler både på arealbrukssiden og på transportsiden (Akershus Fylke 2003). ”Det er et **mål at kollektivtrafikken i Oslo og Akershus tar en betydelig del av veksten i den motoriserte trafikken som måtte komme** i hovedstadsområdet frem til 2015. På de tyngste reiserelasjonene **skal kollektivtrafikken ta det vesentligste av trafikkveksten. Veksten i biltrafikken skal dempes i forhold til en trendutvikling. Nullvekst i biltrafikken er et mål for reiser til/fra Oslo sentrum og indre by, regionale handelssentra i Akershus og andre områder med god kollektivbetjening**” (side 35) (vår utheving).

Oslo kommune, overordnede plandokumenter

Kommuneplaner

I høringsutkastet til *Kommuneplan 2004. Oslo mot 2020*, som en del av beskrivelsen av mål og strategier, finner vi følgende: ”Oslo skal tilstrebe et **lavest mulig transportbehov og mest mulig miljøeffektivt transportsystem. Flest mulig reiser skal skje til fots eller på sykkel og bilens andel av transportarbeidet i Oslo søkes redusert**” (Oslo kommune Byrådet 2003, side 23). Dette gjentas flere ganger med forskjellige vinklinger i dokumentet.

I *Kommuneplan 2000* kommer Byrådet frem til at det må legges til rette for økt boligbygging, slik at folketallet i Oslo kan vokse på en balansert måte, og dermed bidra til inntekter som kan dekke fremtidige utgifter (Oslo kommune Byrådet 1999). ”Utfordringen er dermed å finne plass til disse boligene innenfor Oslos grenser, og samtidig legge opp til en robust bystruktur som kan sikre miljøkvalitetene og en bærekraftig byutvikling for fremtiden”. I de videre diskusjonene om målsettinger, strategier og handling er fokus på samordnet areal- og transportplanlegging for å hindre ytterligere vekst i biltrafikken, selv om det ikke uttrykkes i klartekst at det er en målsetting at biltrafikken skal reduseres. Under overskriften ’Mål for Oslos byutvikling mot 2015’ (s. 44) finner vi blant annet følgende punkt blant flere: ”Oslo skal ha en samordnet utvikling av arealbruken og transportsystemet. Befolkningsveksten vil føre til økt trafikk. Byrådet mener det er avgjørende for byens funksjonsdyktighet og for dens attraktivitet som boligby, **at arealutviklingen skjer slik at en økende andel av reisene utføres til fots, på sykkel og med kollektive transportmidler**. Kollektivtransport-systemet som betjener boligområdene må gi god tilgjengelighet til byens øvrige funksjoner. Byutviklingen må skje slik at det blir mer attraktivt å gå og sykle, ikke minst av hensyn til barn og unge”. Under overskriften ’Arealbruksstrategi for Oslo frem mot 2015’ (s. 46) finner vi at ”Det legges til rette for en bystruktur i Oslo i samsvar med prinsippene om samordnet areal- og transportplanlegging”, og ”Både for å unngå overbelastning på veisystemet og av miljømessige hensyn er det nødvendig at **størstedelen av veksten i persontrafikken kan tas ved et styrket kollektivtransportssystem...**”

I *Oslo kommuneplan 1995 – 1998. Strategi for utjevning av levekår*, er det utjevning av levekår som er hovedmålsettingen (Oslo kommune Byrådsavdeling for finans og plan 1995). ”Målsettingen for byrådets politikk er å få til en sosial og miljømessig snuoperasjon for å endre de eksisterende rammebetingelser som bidrar til å skape levekårsproblemer hos befolkningen. Gjennom en opprustning av det fysiske og sosiale miljøet, oppnår man ikke bare en forbedring av levekårene for beboerne i området. Ved å gjøre lite attraktive boområder mer attraktive, påvirkes det eksisterende flyttemønsteret, slik at man får en mer variert befolknings sammensetning i alle bydeler og områder. Dette vil i

sin tur ha en positiv og stabiliserende virkning på forholdene i hele byen". Transport og trafikk er en viktig del av diskusjonen. Vi finner også uttrykte målsettinger og ønsker om å redusere biltrafikken. Under kapitlet om områderettede strategier (s. 23) finner vi blant annet at "Oslo miljøet skal bedres **gjennom redusert privatbilisme og økt bruk av kollektivtilbudet...**". Det samme gjentas senere i dokumentet, både ordrett og med andre vinklinger.

I *Oslo kommuneplan 1991. Strategi for økonomisk handlefrihet* er arealplanen kun på fem sider (Oslo kommune Byrådet 1991). Det skisseres en arealbruksstrategi i samsvar med strategier for samordnet areal- og transportplanlegging for redusert personbiltrafikk, uten at redusert personbiltrafikk nevnes som målsetting i seg selv. Vi finner blant annet at "Oslos byutvikling de nærmeste 10-15 år skal skje ved fortetting av byggesonen. Osломarka bevares" og at "Kollektivtransporten prioriteres. Areal- og transportplanleggingen samordnes for å redusere miljøbelastninger og å bedre muligheter for vern av arealer og bebyggelse".

Kommunedelplaner for indre by

I *Kommunedelplan for indre Oslo. Infrastruktur, bystruktur, bymiljø. Visjon og veivalg for en bærekraftig byutvikling* problematiseres målsettingen om bærekraftig byutvikling tolket i for stor grad på miljøets premisser (Oslo kommune Plan- og bygningsetaten 1998). Hovedstrategien som foreslås, kan tolkes til å være å styrke sentrum, redusere trafikkbelastningen i indre by/boligområdene ved å øke kapasiteten på hovedveiene og å styrke kollektivtrafikken, altså å redusere trafikkbelastningen i indre by ved å bygge kapasitetssterke hovedveier. Det argumenteres for en samordnet areal- og transportplanlegging: "Miljøeffekten av en slik samordning er begrenset på kort sikt, men i et lengre perspektiv vil kombinasjonen av fleksibelt banesystem, fortetting i knutepunktsområder og redusert biltrafikk i bygatene skape rammebetingelser for en levende innerby der det er godt å bo" (side 7). Det nærmeste man kommer et "ønske" om redusert biltrafikk er følgende: "...og i tråd med en bærekraftig by bør mer innsats kanaliseres til kollektivsektoren når de manglende lenkene i ring- og stamveinettet er fullført... God kollektivtransport, trafikkstyring og gradvis bruksendring av trafikkskapende virksomhet **kan på lengre sikt bidra til å lette forventet press på veikapasiteten**. På kort sikt er økonomiske tiltak ventelig mer effektivt for trafikkbegrensning, men neppe hensiktsmessig uten et mer integrert kollektivtilbud".

I *Kommunedelplan for Oslo indre by. Plan for arealbruk og byform*, finner vi under overskriften "Utfordringer" følgende: "Utover i 90-årene vil byplanleggingen møte stadig strengere krav til en mer miljøvennlig byutvikling. En arealbruks- og transportpolitikk som minimerer transportarbeidet må staves ut" (Oslo kommune Byplankontoret 1991). På denne tiden var det store problemer med gjennomgangstrafikk i indre by, og det ble sett som entydig positivt at det skulle bygges et nytt hovedveisystem som skulle avlaste indre by for biltrafikk, slik at disse områdene kunne utvikles til gode by- og boligområder. I denne planen handler miljø helt klart om lokalt bymiljø, å bygge hovedveier for å flytte trafikken ut fra boligområdene, og slik at indre by kunne utvikles med gode boligområder og strøksgater. Det er ikke fokus på eller forståelse for global bærekraft eller redusert biltrafikk totalt, selv om det antydes at noe sânt kan være på vei.

Sektorplaner og -utredninger

I 1998 ble bystyremeldingen *Oslo miljøet. Byøkologisk program* utarbeidet (Oslo kommune Byrådet 1998). Bystyrets vedtatte visjon for Oslos utvikling er lagt til grunn for byøkologisk program: "Oslo skal være et bysamfunn i bærekraftig utvikling, preget av økonomisk og sosial vekst innenfor naturens bæreevne. Vi skal overlevere byen til neste

generasjon i en bedre miljøtilstand enn vi selv overtok den”. Programmet argumenterer for redusert personbiltrafikk, minst like mye ut fra et lokalt som et globalt fokus. Følgende formulering om vekst i biltrafikken finnes: **”Veksten i persontrafikken bør dekkes ved kapasitetsøkning i kollektivtransporttilbudet”** (side 8). Vi leser også følgende: ”En miljøvennlig byutvikling er avhengig av et langsiktig ressursperspektiv og samordnet areal- og transportpolitikk. Forholdene skal legges best mulig til rette for å kunne bo i byen uten egen bil, og å kunne benytte kollektivtransport til og fra byen” (side 21).

I *Fjordby eller havneby? Utredning om Oslos havne- og sjøside* handler det konkret om utnyttelse av Oslos havneområder (Oslo kommune Plan- og bygningsetaten 1997). Diskusjonen om flytting av havna vil skape mer eller mindre trafikk enn å beholde havna og å la byutviklingen foregå på mindre sentrale steder, er viktig. I rapporten konkluderes det med at: **”Byutvikling på havnearealene kan bidra til en mer konsentrert utbygging sentralt i regionen som en motvekt mot den tiltakende byspredningen. Dette gir blant annet bedre grunnlag for å investere i, og drive kollektivtransport, samtidig som sentral utbygging genererer mindre biltrafikk totalt sett i regionen”**. Her benyttes altså redusert transportbehov som argument for å velge en bestemt løsning.

Trafikkplan for bydel 5 Grünerløkka/Sofienberg er, som navnet sier, en lokal utredning av trafikksituasjonen med forslag om tiltak i det gitte området (Oslo kommune Plan- og bygningsetaten 1995). Fokuset i planen er lokalt: **”Trafikken gir mange steder helse- og bomiljøproblemer i form av støy, forurensing, ulykker og barrierer... Trafikkplanen skal vurdere det nåværende trafikksystemet med henblikk på å redusere trafikkbelastningen og bedre bomiljøet”**. Det poengteres at virkemidler for å redusere den totale trafikkbelastningen i bydelen og i Oslo, ikke er diskutert i denne planen (s. 33). Man finner det altså nødvendig å påpeke dette.

Bakgrunnen for at byrådet la frem *Oslo Samferdselsplan* til bystyret, var i tillegg til at bystyret ønsket dette, et behov for å markere et skifte av politisk retning i samferdselspolitikken med større vekt på miljø og kollektivtrafikk (Oslo kommune Byrådet 1994). Meldingen fokuserer blant annet på tiltak innen kollektivtrafikken, **for å få flere til å velge kollektivtrafikk fremfor biltrafikk**, og på restriktive virkemidler mot biltrafikken. Parkeringsplasser skal inndras fra gategrunn, og legges til parkeringsanlegg i kjellere, parkeringskravene ved nybygg vurderes redusert, og det snakkes om veipricing.

Trafikkplan for indre by. Kommunedelplan ble utarbeidet hovedsakelig fordi den store trafikkbelastningen gjorde det nødvendig med tiltak som skulle bedre bomiljøet i de sentrale bydeler, for å løse de betydelige fremkommelighetsproblemene som rammet både biltrafikk og kollektivtrafikk i indre by, fordi den forserte hovedveitbyggingen måtte knyttes til lokale tiltak for å oppnå ønsket miljøeffekt og fordi det skulle være mulig å oppnå fortetting i indre by (Oslo Byplankontor 1991). I kapittelet om visjon, mål og utfordringer suppleres hovedmålsettingene med delmålsettinger, blant annet at **”Transportbehovet må på sikt reduseres for å unngå en fremtidig vekst i biltrafikken”**. Det pekes på at **veitbygging gir mer biltrafikk, og at alle nye veilenker fylles opp**. Nullvekst i biltrafikken ligger som en forutsetning og suksessfaktor (s. 56), uten at det redegjøres for hvordan dette skal oppnås. Under kapittelet om luftforurensing diskuteres også CO₂-utslipp, uten fokus på klimaproblemer. Det forventes ikke vesentlig reduksjon av utslipp av CO₂ eller CO.

Tiltredelseserklæringer og lignende for byråd i Oslo

Byrådets tiltredelseserklæring, desember 2000 er samarbeidsbyrådet H, KrF og V sin tiltredelseserklæring (Oslo kommune Byrådet 2000). Ett av tre mål beskrevet i

erklæringen er å ”gjennomføre en kraftsatsing på kollektivtrafikken”. Flere virkemidler i en samordnet areal- og transportplanlegging for redusert vekst i biltrafikken trekkes frem, blant annet å bevare markagrensen, sikre at økt boligbygging skjer innenfor dagens byggesone og langs fjorden. Konkret om biltrafikk finner vi at ”Det er byrådets mål at mest mulig av **den forventede transportøkningen skal komme ved økt bruk av kollektive transportmidler for å motvirke luftforurensing og kødannelser fra privatbilbruk**. Ulike former for trafikantbetaling kan være nødvendig for å kunne sikre gjennomføring av særlig viktige veiprosjekter og Oslopakke 2...” og ”Oslo skal ha et godt og sikkert kollektivtilbud som **får flere til å la bilen stå hjemme**”.

Av fem hovedmål i *Oslo - mulighetenes by, Tiltredelseserklæring Høyre 1999*, angår ett den fysiske utviklingen av byen (Oslo kommune Byrådet 1999). Byrådet ønsker ”En urban, åpen og mangfoldig by”. Dette utdypes senere i dokumentet, og vi finner at mange virkemidler for redusert personbilbruk foreslås (hindre byspredning etc.). Vi finner følgende formulering om personbilbruken: ”**Det er byrådets mål at mest mulig av den forventede transportøkningen skal komme ved økt bruk av kollektive transportmidler for å motvirke luftforurensing og kødannelse fra privatbilbruken**”.

I *Det viktigste først. Politisk plattform for Høyre-byrådet 1997*, står det ingenting om byutvikling, transport eller miljø (Oslo kommune Byrådet 1997). Det hele handler om eldreomsorg, helsetjenester, skole, økonomisk handlefrihet og service for beboere og næringsliv.

I *Byrådserklæringen fra AP-byrådet 1995* er utjevning av levekår i hele byen et mål for byrådets politikk (Oslo kommune Byrådet 1995). Trafikk er et viktig tema: ”Bydelene i indre øst har de fleste og største levekårsproblemene, ikke minst knyttet til trafikkbelastninger, støy og forurensning...”. I erklæringen sies det at Byrådet vil arbeide for en rekke tiltak som kan bidra til å redusere trafikkbelastningen, som bedre framkommelighet og brukervennlighet for de kollektive transportmidlene, bygging av T-baneringen, fortetting med mer. Det sies ikke i klartekst at biltrafikken skal reduseres.

I *Byrådets erklæring, AP og SV, 1992* er man langt mer radikal når det gjelder reduksjon av biltrafikken (Oslo kommune Byrådet 1992). Vi finner at ”Byrådet har derfor formulert et enkelt mål: **Vi må kjøre mindre bil i byen**. Særlig må bysentrum og boligstrøk skjermes bedre. Byrådet mener det er nødvendig med to typer virkemidler. Det ene dreier seg om å gjøre kollektivtrafikken bedre. Derfor har byrådet ambisiøse planer om å bygge ut banenettet som grunnstamme i Oslo kollektivtilbud... **Den andre gruppen virkemidler dreier seg om tiltak for å redusere privatbilismen**. En større andel av investeringsmidlene i Oslopakka skal brukes til kollektivtransporten. Vi har allerede tatt opp med staten planene om å stenge Strømsveien. Det vil også bli aktuelt med trafikkomlegginger nettopp for å fordele trafikkbyrdene i byen”, og ”Byrådet ser det derfor som en hovedoppgave **å bedre Oslo-miljøet gjennom reduksjon i privatbilismen og økt bruk av kollektivtilbudet. Dette må skje ved en parallell utbygging av kollektivnettet og begrensning av biltrafikken**”.

I *Byrådets erklæring til bystyret mars 1990. H, KrF, F* står det ingenting om byutvikling, transport eller miljø (Oslo kommune Byrådet 1990). Det hele handler om eldreomsorg, helsetjenester, skole, økonomisk handlefrihet og service for beboere og næringsliv.