

«Plan på plan på plan»

Hilde Lundgaard, Aftenposten 04.05.1999

« ...-det-går-altfor-sakte»

Jens Stoltenberg, statsminister, Finansavisen 31.03.2010

Et casestudium av forsøk på gjennomføring
av vedtatte sykkelplaner i Oslo

Ove Bengt Berg



Masteroppgave
Institutt for statsvitenskap,
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2010

«Plan på plan på plan»

Hilde Lundgaard, Aftenposten 04.05.1999

« -det-går-altfor-sakte »

Jens Stoltenberg, statsminister, Finansavisen 31.03.2010

*«Ja, tænke det; ønske det; ville det med, - -
men gjøre det! Nei; det skjønner jeg ikke!»*

Peer Gynt (Ibsen (1867) 1991:63)

© Forfatter Ove Bengt Berg

År 2010

Tittel: «Plan på plan på plan»

Hilde Lundgaard, Aftenposten 04.05.1999

Forfatter Ove Bengt Berg

<http://www.bengt-berg.blogspot.com>

ove@bengt-berg.no

Trykk: Privat

Sammendrag

Formålet med denne oppgaven er å prøve å finne forklaring(er) på at de planene om sykkelvegutbygging som Oslo bystyre har vedtatt, ikke er gjennomført som forutsatt. Det er et iverksettelsesgap mellom vedtak og fullførte prosjekter.

De tre forskerparene Van Meter og Van Horn, Pressman og Wildavsky og Mazmanian og Sabatiers, har hver for seg satt fram teorier om vanskene, eller forutsetningene, for å få iverksatt et vedtak. Det går særlig på tiltak når sammenhengen mellom grad av endring et tiltak fører med seg og konflikt om det, når grad av vetopunkter gir en fragmentert beslutningsprosess og når de ressurser som blir stilt til disposisjon for gjennomføring ikke er passende eller tilstrekkelige.

Det er et iverksettelsesgap i Oslo mellom vedtatte planer om hovedsykkelvegnett og det som er gjennomført. Jeg har med metoden casestudium studert Oslos tre sist vedtatte sykkelplaner ut fra data om forslag til vedtak og avstemninger i samferdsels- og miljøkomiteen og i bystyret. Teorien om at vedtatte tiltak med liten enighet og stor endring vanskelig vil bli gjennomført, blir bekreftet i min undersøkelse. Det bekreftes også at en iverksettelsesprosess med mange vetopunkter og fragmentert beslutningsprosess også gjør iverksettelse vanskelig å få til. Kombinert med at beslutningstakerne ikke stiller tilstrekkelig ressurser til disposisjon, uteblir fullføringa av mange av de vedtatte planene.

Det har vært mulig å gjennomføre kostbare, teknisk krevende og omfattende samferdsels- og byreguleringssaker i Oslo. Men ikke sykkelplanene. Jeg konkluderer med at politikerne er dels uenige om sykkeltiltaka, dels ikke er så interessert i å få til sykkelvegnettet ved at tilstrekkelige ressurser stilles til rådighet, og heller ikke har gjort forsøk på å endre den fragmenterte beslutningsprosessen med mange vetopunkter. Dette er hovedgrunnen til manglende iverksettelse av Oslo fire vedtatte sykkelplaner, dels kalt handlingsplaner, dels prinsipplaner.

Oppgaven inneholder i alt 23 090 ord.

Forord

Med vanlig studieprogresjon skulle jeg ha levert hovedoppgaven i statsvitenskap i 1972. I stedet leverer jeg nå en masteroppgave 38 år seinere, for å fullføre det som jeg alt på gymnasen var fast bestemt på; å studere og ta «eksamen i politikk». I åra borte fra studiet, har jeg vært mye opptatt av politikk; mest med å bidra til å iverksette den politikken jeg til enhver tid har støttet.

Samferdselspolitikk er et svært viktig politikkområde. Kommunikasjon med redskaper som skip, tog, bil og fly med infrastruktur som havner, skinner, veger og flyplasser, og telenettet og etermedia og mellom mennesker i ord og tale, er fundamentet for ethvert samfunn. Kommunikasjonene binder sammen næringsvirksomhet internasjonalt og mennesker sosialt, og stiller de største krav i alle samfunn til menneskelige ressurser for utvikling av disse avanserte kommunikasjonsredskapene. Samferdsel legger derfor beslag på en betydelig del av de økonomiske ressursene i alle stater. I vårt langstrakte land har spørsmål om utvikling av infrastruktur for samferdsel alltid stått sentralt både i valg og i den politiske hverdagen. Sentralt i miljø- og klimadebatter over hele verden står følgene av aktivitetene i samferdselen.

Det er naturlig for meg å bruke samferdselspolitikk som grunnlag for å praktisere og vise min kunnskapstilegning av statsvitenskapelig teori. I to år fra 1990 var jeg tilsatt på heltid i «Aksjon Nærmiljø og Trafikk» for å arbeide for miljøvennlig transport. I 1993 var jeg også leder for Syklistenes Landsforening og satt i styret et par år seinere. Sykkel er jeg like stor tilhenger av i dag som den gangen jeg fikk sykkel og faren min lærte 6 år gamle meg å sykle. Intet annet transportmiddel kan brukes på så mange ulike underlag og enkelt fraktes med seg over alt. «Cykling är smartare — För miljön, folkhälsan og trafiksäkerheten» påstår den svenske bransjeorganisasjonen Svensk Cykling.

Jeg vil særlig takke min veileder, professor Harald Baldersheim, som jeg husker som medstudent på 1960-tallet, for ekstra tålmodighet og ro i sine vennlige og gode rettleiinger overfor mine mange innspill til opplegg for oppgaven. Jeg takker selvfølgelig også alle dere som har hjulpet meg med innspill og data og som stilte opp for meg til intervju og som har svart på mine eposter, mange av dere også flere ganger. Alle mine venners forståelse og oppmuntringer har vært kjærkomne og helt nødvendige; Anne som ga meg et lite, men viktig dytt til omsider å fullføre statsvitenskapsstudiet, og særlig Linda som har gitt viktige rettleiinger de siste timene.

Også LO-kongressen som i 1988 vedtok AFP-ordninga vil jeg takke, og de politikerne som seinere har forsvart ordninga og dermed gjort det mulig for meg å få tid og penger til å studere.

Kanskje burde jeg ha brukt mer tid på barnebarnet mitt, Helene. I stedet har jeg altså brukt tid på å prøve å peke på de forhold som kan hindre at hun, som 19-åring i 2027 — om hun ønsker — skal kunne sykle gjennom Oslo sentrum på sykkelanlegg som har den kvalitet som statens vegplan 50 år tidligere satte opp som mål: sykkelveger «med minst like høy standard som bilvegene, god og hensiktsmessig linjeføring, et godt dekke som er belyst og at de vedlikeholdes tilfredsstillende sommer og vinter».



Tenker på...

Innhold

1. Innledning	4
1.1 Oppgavens formål: Å finne forklaringer på manglende gjennomføring av vedtatte sykkelplaner i Oslo	4
1.2 Økt sykkelbruk et erklært mål, i Europa, i Norge og i Oslo	4
1.3 Avgrensninger	6
1.3.1 Ser på utbygging av fysisk sykkelnett, ikke på antall sykkelturet .	6
1.3.2 Ser på Oslo kommune, ikke statens ansvar	6
1.3.3 Ikke hele Oslo, men Oslo innafor ring 3	6
1.3.4 Hva menes med et sykkelveganlegg?	6
1.4 Er tradisjon, klima og topografi en viktig forklaringsfaktor?	8
1.4.1 Oslos tradisjon, klima og topografi	8
1.4.2 Tradisjoner, klima og topografi i Stockholm i forhold til Oslo	9
1.4.2.1 Tradisjoner	9
1.4.2.2 Klima	9
1.4.2.3 Topografi	9
1.4.2.4 Stockholm: Intens uenighet før enighet	10
1.4.2.5 Stockholms resultater	11
1.5 Eliminerer tradisjon, topografi og klima som forklaringsfaktor	12
1.6 Opplegget i oppgaven	12
2. Teori	14
2.1 Teori om iverksetting	14
2.1.1 Iverksetting – hva menes med det?	15
2.1.2 Iverksetting: Beslutningsorientert og prosessorientert tilnærming	16
2.1.2.1 Beslutningsorientert («top-down»)	16
2.1.2.2 Prosessorientert	17
2.2 Teori om grad av endring og konflikt	18
2.2.1 Grad av endring	19
2.2.2 Grad av enighet, eller grad av politisk uenighet/konflikt	19
2.3 Vetopunkter	20
2.4 Tildeling av ressurser	21
2.5 Modell for hele prosessen med flere variabler	21
2.7 Andre viktige forhold, men utelatt som sentrale variabler	23

2.7.1 Variabler, med i helheten, men ikke behandlet særlig inngående	23
2.8 Sammenfatning – det som gir iverksettingsgapet	25
3. Metode	27
3.1 Formålet med kapitlet	27
3.1.1 Hva, og hvor nyttig er et casestudium?	27
3.1.2 Case og «univers»	29
3.1.3 Casestudiet og generelle slutninger	30
3.2. Data	30
3.2.1 Hvilke data trenger jeg?	30
3.2.2 Protokoller fra politiske forhandlinger	31
3.2.3 Medieomtale/foredrag	31
3.2.4 Intervjuer	31
3.2.5 Styrke og svakheter ved mine data	32
3.2.4 Objektiv holdning	33
4. Iverksettingsgapet	36
4.1 1990-planen: Ikke gjennomført, snautt halvparten bevilget	36
4.2 1999-planen	37
4.3 Handlingsplanen av 2006	38
4.4 Iverksettingsgapet - oppsummering	40
5. Vurdering av forklaringsfaktorene	42
5.1 Sammenhengen mellom enighet/konflikt og endring	42
5.2 Hvordan avgjøre grad av «konflikt»/«enighet»?	43
5.2.1 Konfliktlinjer	43
5.2.1.1 Betydninga av hvilken politisk blokk som har byrådsmakt	44
5.2.1.2 Økonomi	45
5.2.1.3 Ressurser	49
5.2.1.4 Mål	50
5.2.1.5 Bygge anlegg for hvilken type syklist?	51
5.2.1.6 Sykkelens konkurranseforhold til bil	53
5.2.1.7 Konkurranseforholdet til kollektivtrafikken	53
5.2.1.8 Trafikkreglene	55
5.2.1.9 Hensynet til miljø	55
5.2.2 Intens politisk strid nyttig for iverksetting?	55
5.2.3 Betydningen av tradisjon, klima, topografi	57
5.2.4 Konklusjon om grad av enighet/konflikt	58

5.3. Grad av endring	60
5.3.1 Hva menes med «endring»?	60
5.3.2 Grad av endring og gjennomføring.....	61
5.3.2.1 Tiltak med stor endring som er gjennomført.....	62
5.3.2.2 Tiltak med stor endring som ikke er gjennomført	62
5.3.2.3 Små endringer som ikke er gjennomført.....	63
5.3.2.4 Iverksette ved å redusere endringsbehovet.....	64
5.3.3 Konklusjon om betydninga av grad av endring	64
5.4 Sammenhengen mellom endring og enighet/strid.....	65
5.5 Vetopunkter (klargjøringspunkter)	66
5.5.1 Nærmere om «vetopunkter»	66
5.5.2 Saksgangen for sykkeltiltak.....	66
5.5.2.1 Eksempler på vetopunkter i saksbehandlingsprosessen	67
5.6 Andre variabler som kontekst.....	69
5.6.1 Pressgrupper — i hvilken grad med i beslutningsprosessen?.....	69
5.6.2 Bildiskursen	72
5.7 Casets «univers»	72
6. Analyse og konklusjon- vurdering av de ulike forklaringsfaktorene	74
7. Et personlig innspill.....	78
Kilder.....	81

1. Innledning

1.1 Oppgavens formål: Å finne forklaringer på manglende gjennomføring av vedtatte sykkelplaner i Oslo

Problemstilling:

Hvorfor er ikke planene om sykkelvegutbygging som Oslo bystyre har vedtatt, gjennomført som forutsatt?

Forutsetninger om årlige bevilgninger er ikke fulgt opp og tilstrekkelige plan- og anleggsressurser mangler. Det er et iverksettingsgap mellom vedtak og fullførte prosjekter. Oslo har vedtatt sykkelplaner for utbygging av et hovedsykkelvegnett i 1977, i 1990, 1999 og i 2006.

Særlig fra tilhengerne av raskere utbygging av sykkelvegnettet påstås det at manglende fullføring av vedtatte planer skyldes manglende politisk vilje. Men «manglende politisk vilje» er et vanskelig operasjonaliserbart begrep. Jeg har heller villet ta utgangspunkt i de hindre for gjennomføring som faktisk viser seg å være til stede når Oslos sykkelplaner forsøkes iverksatt.

At Oslo ikke har klart å gjennomføre sine vedtatte planer, er også interessant ut fra andre vurderinger enn de etablerte iverksettingsteoretiske. Bygging av sykkelveger kolliderer med bilsamfunnets hegemoniske premisser. Men en skulle kunne tro at i en by som Oslo, der mange av landets mest velstående og velutdanna mennesker bor, mennesker som antas å ville leve sunt og miljøvennlig og dermed sykle mye, ville ha sørget for gode sykkelanlegg.

For å finne forklaringer vil jeg basere meg på generell statsvitenskapelig teori, teorier om offentlig politikk og spesielt iverksettingsteori foruten generell metodekunnskap.

1.2 Økt sykkelbruk et erklært mål, i Europa, i Norge og i Oslo

Over store deler av Europa er det et mål at sykkelbruken skal utgjøre 15 % av transportarbeidet i europeiske byer innen år 2020 (EU, EESC 2009

url). Som en forutsetning for at denne målsettinga skal nås, er det lagt til grunn at det må etableres en fysisk infrastruktur for sykkelbruk som kan bidra til å gjøre det enklere og tryggere å bruke sykkel som transportmiddel til arbeid og fritid. Målet om økt sykkelbruk gjelder også i Norge. Vegplan II fra 1977 var en stortingsmelding som gjaldt 72 norske byer og tettsteder med til sammen 2,2 millioner innbyggere, og som Stortinget slutta seg til. Målsettinga i 1977 var at norske tettsteder skulle ha et sammenhengende sykkelvegnett innen 1985. Ved behandlinga av St. meld. nr. 24 (2000-2001) vedtok Stortinget at regjeringen skulle utarbeide en nasjonal sykkelstrategi for å gjøre det «tryggere og mer attraktivt å velge sykkel som framkomstmiddel» og at strategien «må inngå som en del av den nasjonale transportplanen» (St. forh. 07.06.2001). I Nasjonal transportplan 2010-2019 er målsettinga at «50 prosent av byer og tettsteder med over 5 000 innbyggere skal ha en **plan** for et sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk i løpet av 2009». (min utheving) (St.meld. nr 16 2008-2009: 153). Dette kan sees på som en kraftig reduksjon av ambisjonene, og/eller at en har fått en mer realistisk holdning til mulighetene for iverksetting. Noe sammenhengende sykkelvegnett finnes ikke i en eneste by eller tettsted i Norge pr 20.05.2010.

Oslo har likevel fortsatt et sammenhengende sykkelvegnett gjennom Oslo som mål, bekreftet ved bystyrevedtak 01.02.2006. Flertallet i dette bystyremøtet vedtok også at det var et mål at sykkelens andel av det totale transportarbeidet skulle utgjøre 12 % i 2015. Bystyret la til grunn at sykkelandelen i 2006 utgjorde 4 %. (Bystyresak 9/06).

1.3 Avgrensninger

1.3.1. Ser på utbygging av fysisk sykkelnett, ikke på antall sykkelture

Formålet med utbygging av et hovedvegnett for sykkel, er at dette skal legge til rette for at sykkelbruk skal utgjøre en større andel av det totale trafikkarbeidet. Sykkelveger stimulerer folk til å sykle mer, samtidig som også andre tiltak som sykkelparkering, dusjmuligheter på jobben og reduserte fartsgrenser for biler, er viktig, hevder forskningssjef i TØI, Rune Elvik (Vårt Land 12.07.08). I denne oppgaven skal jeg imidlertid bare se på årsakene til manglende gjennomføring av de fysiske tiltaka. Spørsmålet om i hvilken grad gode fysiske sykkelanlegg faktisk fører til økt sykling, ligger utafor oppgavens problemstilling.

1.3.2 Ser på Oslo kommune, ikke statens ansvar

Ansvaret for utbygging av sykkelvegnettet i Oslo er delt slik at Statens vegvesen har ansvaret for sykkelvegene langs riksvegene i Oslo, mens Oslo kommune har ansvaret for de kommunale vegene. I denne oppgaven ser jeg bare på Oslo kommunes arbeid med sykkelvegene.

1.3.3 Ikke hele Oslo, men Oslo innafor ring 3

I oppgaven vil jeg konsentrere meg om sykkeltiltak gjennomført i indre Oslo by, det vil si innafor ring 3 og som er avgrenset av Kværnerdalen i øst. Dette området kan sammenliknes med Stockholms indre by Innerstaden. Jeg velger Indre Oslo by fordi konfliktene i forhold til knapphet på areal og i forhold til andre trafikantgrupper her er sterkest, og vanskelighetene med iverksetting derfor er vanskeligst, og skulle være lettest å oppdage.

1.3.4 Hva menes med et sykkelveganlegg?

Sykkelveganlegg kan være mange forskjellige løsninger. Vegdirektoratet har utarbeidet egen håndbok for ulike utforminger av sykkelveg, Sykkelhåndboka 233. I meldinga til Stortinget, Vegplan II, i

1977, blei krava til sykkelvegnettet definert slik: «– En forutsetning for at gang- og sykkelveger skal bli brukt til sitt formål er at de har minst like høy standard som bilvegane, god og hensiktsmessig linjeføring, et godt dekke som er belyst og at de vedlikeholdes tilfredsstillende sommer og vinter.»

Syklister er i følge norsk trafikklovgivning «kjørende». «Sykkelfelt» er et eget felt i kjørebane for kjøretøyer, på utsida av fortauet. Dette er det de organiserte sykkelinteressene foretrekker. «Gang- og sykkelveg» er det som er mest omtalt av politikere og i media, men er både et upresist begrep og et lite ønsket alternativ av sykkelinteressene. Dette fordi en på gang og sykkelvegane ikke kan sykle fort der av hensyn til de gående, og ofte er det også mange leikende barn der. «Blandet trafikk» er en anbefalt løsing der hastigheten for bilene er satt til 30 km/t og hvor alle kjørende kan opptre i samme gaterom uten egne felt. I Oslo er det stor uenighet mellom sykkelinteressene og kommunen om løsinga «blandet trafikk» er akseptabel eller ei. «Blandet trafikk» er blant syklistene oppfattet som et forsvar fra kommunens side på å unnlate å legge til rette for sykling.

Et viktig krav til sykkelvegnettet i Oslo er at det skal være sammenhengende. Det er også for fullføringa av det sammenhengende sykkelvegnettet at strekningene gjennom sentrum av Oslo, både i øst-vest- og nord-sør-strekninga, at konfliktene særlig i forhold til andre trafikantgrupper er store (Oslo SLF 2010 – april).

Uenigheten om å velge blandet trafikk, gang- og sykkelveg, eller fraværet av et sammenhengende sykkelnett gjennom Oslo vil ikke bli behandlet inngående, da planer om gjennomføring og bevilgning ikke er fulgt opp ved de årlige budsjettbehandlingene. Iverksettingsgapet er oppgavens tema, ikke i hvilken grad de beste løsingene er valgt. Valg av løsing vil bare bli aktuelt å gå nærmere inn på i den grad det er valgt løsing som reiser tvil om det egentlig er iverksatt noe.

1.4 Er tradisjon, klima og topografi en viktig forklaringsfaktor?

I dette kapitlet vil jeg ta opp betydningen av en alternativ forklaring til generell iverksettingsteori, nemlig spørsmålet om tradisjon, klima og topografi kan være en avgjørende forklaringsfaktor for manglende handlingsvilje for utbygging av sykkelanlegg i Oslo i samsvar med vedtatte planer, og også lavere andel sykkelbruk i Oslo.

1.4.1 Oslos tradisjon, klima og topografi

I diskusjonen om resultatene for utbygging hevdet byrådet for samferdsel og miljø i Oslo mellom 2004 og 2009, Peter N. Myhre: «Oslo Kommune er mye bedre på sykkelveier enn Stockholm. I perioden 2000-2004 har Oslo Kommune og staten samlet brukt 45-64 mill. Årlig, og det er godt over 100 km sykkelveier i Oslo. At økning i sykkeltrafikken allikevel synes å utebli i Oslo (ca. 4% sykkelreiser), mener byråden blant annet kan skyldes vær- og føreforhold.» (Myhre 2004). Fremskrittspartiet har i en særmerknad i samferdsels- og miljøkomiteen uttalt at det generelt vil «legge vekt på at Oslo aldri kan bli en sykkelby slik som vi kjenner byer fra Danmark og andre steder på kontinentet. Nedover på kontinentet har man en sykkelkultur som vi aldri kommer til å få i Norge. Dette har med tradisjoner, topografi og klima å gjøre». (Samferdsels- og miljøkomiteen 1999, sak 62). Rune Gerhardsen, Ap, leder i samferdsels- og miljøvernkomiteen 2007-2011, har også uttalt at sykkelvisjonene for Oslo er urealistiske sammenliknet med sykkelbyer som København, da det tidvis er kaldt og bratt her og Oslo historisk ikke er bygd slik at det er lett å tilrettelegge for sykkeltrafikk (Gerhardsen 2010). Tross disse uttalelsene viste byrådet i innstillinga til sykkelplanen fra 2006, et felles byråd av Høyre og Fremskrittspartiet, til erfaringer fra Sverige, og hevdet at «topografi og vinter ikke er til hindring for en betydelig økning av sykkeltrafikken i Oslo hvis bare forholdene blir lagt til rette for det». «Det anslås at samlet økning i sykkeltrafikk i en by som Oslo kan bli opp mot 50 prosent, eller 10 til 15 prosent av alle dagens bilreiser». (Innst. til

sykkelplan for 2006). Venstre i Oslo avviser at Oslos klima og topografi er noe argument mot en større sykkelandel og som argument mot fullføring av sykkelanlegg (Elvestuen: 2010).

1.4.2 Tradisjoner, klima og topografi i Stockholm i forhold til Oslo

1.4.2.1 Tradisjoner

Stockholm er en hovedstad som Oslo og med relativt like tradisjoner for sykkelbruk etter 1945. Opp til 1990 var andel sykkelturet av totalt antall reiser på nivå med Oslo. Mens andelen har stått stille i Oslo, har den økt betydelig de siste 20 åra i Stockholm.

1.4.2.2 Klima

Temperaturen målt i årsmiddel-temperatur er 5,9 gr for Oslo (Teknisk Ukeblad 25.10.2008) og 6,6¹ gr for Stockholm. Årsnedbøren er for Stockholm oppgitt til 555² mm pr år, mens den for Oslo er 763³ mm i året. Været i Oslo og Stockholm er ikke identisk, men såpass likt at det er lite sannsynlig at været skal kunne forklare forskjellen i omfanget av sykling i de to byene.

1.4.2.3 Topografi

Jo flatere et område er, jo større grunn er det å tro sykkelbruken øker. Å sykle betyr å måtte gjøre bruk av egen fysisk kraft, og det blir mer krevende jo større bakker en må sykle for å komme til målet. Høydeforskjellene er mindre i Stockholm. Södermalm ligger 40 meter over havet. Sammenlikner en indre Stockholm by med Oslo innafor Ring 3 til Kværnerdalen i øst, er det varierende nivå på høydene med høyeste nivå på 70-80 meter mens sentrum ligger på havnivå. Jeg mener det er forsvarlig å si at forskjellen i høydeforskjeller på Oslos og Stockholms indre bydeler er så liten at denne ikke kan forklare verken forskjell i fysisk tilrettelegging eller i økningen i antall sykkelturet.

¹ Opplyst i epost fra SMHI

² Opplyst i epost fra SMHI

³ Opplyst i epost MI

1.4.2.4 Stockholm: Intens uenighet før enighet

Dette i motsetning til i Stockholm. Der ble en kamp om særlig ett sykkelveganlegg, men også flere andre, en strid som engasjerte folk flest, var en av massemedienes viktigste saker og som det var hovedstridsspørsmålet mellom de to byrådsalternativene i Stockholm i 2002. Noen av aktørene i striden utga et hefte der de karakteriserte striden gjennom tittelen: «1 000 meter sykkelgått som skakade Stockholm» (Beckman, Linusson 2009).

Stockholmspartiet var en lokal liste som ble dannet i 1979 mot riving av historiske miljøer, mot utbredelsen av bilismen i sentrum og mot fraværet av innsyn og vanlige borgeres innflytelse i den politiske prosessen (Beckman, Linusson 2009 : 9). Stockholmspartiet var en konkurrent til det svenske Miljøpartiet, og kom inn i bystyret i Stockholm fra stiftelsen. Kommunevalget i Stockholm i 1998 ga ingen av de tradisjonelle blokkene flertall, og Stockholmspartiet kom på vippen. Det svenske høyrepartiet Moderaterna ville ha byrådsmyndighet, og tilbød Stockholmspartiet sykkelgått på den breie Sveavägen om de ville gå sammen med andre borgerlige partier om byrådsmyndighet. Byrådsforhandlingene endte opp med en avtale om sykkelgått på Sveavägen og 12 andre sentrale hovedgater i Stockholm, i tillegg til at Stockholmspartiet fikk byråden for bymiljø. (Linusson i Beckman, Linusson 2008: 12). Sosialdemokratene gikk til valg på å fjerne det mest omstridte sykkelgåttet om de vant valget i 2002. I helsider i svenske tabloidaviser som Aftonbladet og Expressen presenterte sosialdemokratenes leder sine løfter om å fjerne sykkelgåttene i denne gata. Hun ble avbildet med malerspann og malerpøs for å illustrere sin kamp mot disse sykkelgåttene. Hele forsida på den svenske tabloidavisa Expressen 16.09.99 var illustrert med et oppslag mot dette sykkelgåttet. Sosialdemokratene vant valget i 2002, men sykkelgåttene ble likevel ikke fjernet.

1.4.2.5 Stockholms resultater

Stockholm vedtok i 1998 en sykkelplan for Stockholms innerstad (Cykelplan 1998), mens det i 2006 ble vedtatt en ny, «Cykelplan 2006 for Stockholms innerstad» (Cykelplan 2006). I Stockholm har det hvert år i perioden 1999-2006 vært brukt 50 millioner SEK på å bygge sykkelveger/sykkelfelt o.l. i det valgte området, i alt 350 millioner kroner SEK. For 2008 ble det bare bevilget 10 millioner SEK (Isaksson 2008). For hele Oslo kommune ble det for åra 2000 til og med 2004, 5 år, brukt 272,9 millioner kroner av kommunen og staten til sammen.

I Stockholm har det mellom 1998 og 2006 blitt bygd sykkelveger/sykkelfelt på i alt ca 40 km i indre bydel (Cykelplan 2006 for Stockholms Innerstad: 30). I den samme planen er det forutsatt at det fysisk skal tilrettelegges for ytterligere ca 15 km i indre by for enten sykkelfelt eller egne sykkelveger.

I Oslo utgjorde andelen sykkelturer av det totale antall reiser 6 % i 1998, mens andelen sykkelturer i Oslo i 2005 hadde falt til 4 %. (Nasjonal sykkelstrategi 2010-2019: 15). I Stockholms indre by utgjør andelen 8 % (Cykelstockholm i siffror 2006: 7). Fra perioden 1992-96 til perioden 2002-2006 har andelen sykklister i Stockholms län økt fra rundt 12 500 sykklister i døgnet til nærmere 22 000 sykklister. Ser en bare på antallet sykkelturer, har antallet sykkelturer i Stockholms innerstad økt med rundt 25 % fra 1998 til 2005, fra ca 32 000 daglige passeringer til ca 44 000 (Cykelplan 2006: 3). I heftet «Cykeln i staden, Utforming av cykelstråk i Stockholms stad» opplyses det at antall sykklister i Stockholm har økt med 75 % de siste ti åra («Cykeln i staden: 3). I 2008 hevdet Krister Isaksson at 150 000 syklet hver dag, en økning på 60 %. (Isaksson 2008), heller ikke denne påstanden med begrunnelse.

I Oslo ble det i 2008 gjennomført sykkeltellinger på 8 punkter omtrent i ring 3 sine ytterpunkter to ganger hver dag hele året (Prosam rapport 171). For disse punktene har jeg brukt de oppgitte tallene, og kommet fram til et samlet antall gjennomsnittlige sykkelpasseringer, også kalt

årsdøgnetrafikk, ÅDT, utgjør 2 323 (Prosam rapport 171: 13). For sommermånedene har jeg anslått at det i Oslo må være minst 5 000 som sykler innafor ring 3 mot sentrum, kanskje opp mot det dobbelte. Dette er uansett vesentlig lavere antall syklistere enn for Stockholms Innerstads aktuelle tall på 40 000. Det er ikke nødvendig å gjøre forsøk på å finne Oslos nøyaktige tall, det er uansett vesentlig lavere i forhold til Stockholms.

1.5 Eliminerer tradisjon, topografi og klima som forklaringsfaktor

Tross like tradisjoner, ganske likt klima og ganske lik topografi, er det en markant forskjell på Oslos og Stockholms innsats for sykkeltilrettelegging og sykkelbruk. Med så lik topografi og klima kan det ikke forklare forskjellen på gjennomføring av vedtak i Stockholm og Oslo. Jeg vil derfor i den videre analysen avvise betydninga av klima og topografi som forklaring på manglende iverksetting i Oslo.

Andelen sykkelbruk i Trondheim, som er minst like kupert som Oslo og hvertfall ikke har et varmere klima, bekrefter antakelsen om at tradisjon, klima og topografi ikke kan være en avgjørende forklaringsfaktor. Dette er også i samsvar med Høyre/Fremskrittsparti-byrådetts standpunkt i saksframstillinga til sykkelplanen fra 2006, se punkt 2.1 foran. Når Stockholm i vesentlig større grad har iverksatt sine vedtatte sykkelplaner og bevilget midler i samsvar med disse planene, og andelen sykkelturet av antall reiser også har økt betydelig, velger jeg i det følgende å se bort fra topografi og klima som forklaringsfaktorer på det manglende iverksettingsgapet i Oslo.

1.6 Opplegget i oppgaven

I kapittel 2 tar jeg for meg et de teoretiske begrepene om iverksetting og andre teorier jeg vil legge til grunn for undersøkelsen. I kapittel 3 legger jeg fram min metode og valg av data, mens jeg i kapitlet deretter legger fram det iverksettingsgapet som er utgangspunktet for undersøkelsen. I kapittel 5 vurderer jeg forklaringsfaktorene før jeg i kapittel 6 veier de

ulike forklaringsfaktorene opp mot hverandre. Til slutt kommer jeg med et personlig innspill i kapittel 7.

2. Teori

2.1 Teori om iverksetting

«Politikk handler faktisk om mer enn å bestemme ting, det handler om å lande sakene og få dem gjennomført», uttalte Anders Todal Jenssen som en kommentar til tidligere statsråd Bjarne Håkon Hanssens utsagn om sine egne egenskaper om at han er flinkere til å få vedtatt saker enn til å gjennomføre dem (Jenssen 2009). «Iverksetting dreier seg om å etterspore samsvar eller mangel på samsvar mellom et politisk vedtak og de handlingene vedtaket pålegger leddene i den offentlige forvaltning å gjennomføre, og kunne forklare eventuelle avvik», hevder Audun Offerdal i sin artikkel «Iverksettingsteori — resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?» (Offerdal, A. (2005: xx)

Offerdals synspunkter kan sees på som en fortsettelse av de påstandene Pressman og Wildavsky la fram i 1973, der de i boka «Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland» (Pressman/Wildavsky 1973) hevdet at måla for de offentlige vedtaka, i deres eksempel vedtatt hos USAs sentralmakt i Washington, enten ikke ble oppnådd eller fordreid i forhold til det vedtatte målet når en så på resultatet lokalt (i Pressmans og Wildavskys eksempel, stedet Oakland/USA). Pressmans og Wildavskys observasjoner førte til «en rekke forsøk på avgrense de politiske og administrative mekanismer som ledet til dette forstemmende resultatet.» (Kjellberg/Reiten 2007 : 131).

Siden 1970-tallet har omfanget av iverksettingsstudier økt, ofte under betegnelsen implementeringsstudier og disse konkrete studiene har ført til teoridannelser. (Kjellberg/Reitan 2007: 15-21 og 131).

2.1.1 Iverksetting – hva menes med det?

Tilsynelatende virker begrepet iverksetting enkelt å forstå. Synonymordbøker bruker blant andre ord som implementere, sette ut i livet, virkeliggjøre og gjennomføre som forklaring på iverksetting (Gyldendal 1984). For et analytisk behov er det imidlertid viktig at begrepet «iverksetting», som er et så sentralt begrep i denne oppgaven, gis et klarere begrepsmessig innhold. Går en nærmere inn i begrepet, viser Kjellberg/Reitan til at blant andre J-E Lane mener at begrepet «iverksetting» preges av grunnleggende tvetydighet fordi det både kan bety å **gjennomføre** og **virkeliggjøre**. «Gjennomføringen av aktiviteter fører ikke med nødvendighet til måloppnåelse» (Lane 1993:91). Dette åpner for å se på iverksetting som resultat og måloppnåelse, mens noen kan se på iverksetting som en prosess og et «politisk verksted». Men vedtatte planer om sykkelvegutbygging i Oslo er bare delvis gjennomført i betydninga fullstendig fullført i samsvar med måla. Hva som har skjedd under den politiske prosessen fram mot vedtak i bystyret, og kommuneadministrasjonens arbeid med å gjennomføre vedtak med de midler som bystyret har stilt til disposisjon, er viktig for vurdering av iverksettingsprosessen. Det betyr at det både må finnes et startpunkt og et sluttpunkt for en plan som skal settes ut i livet: «Iverksetting kan ikke lykkes eller feile uten at det finnes et mål som den kan vurderes ut fra» (Pressman og Wildavsky 1974: xiv). Dermed kan en si at iverksetting er identisk med en resultatvurdering av et politisk vedtak. For, som noen hevder i følge Kjellberg/Reitan, så er det «meningsløst å beskrive og analysere hvordan et tiltak blir satt ut i livet, uten samtidig å gjøre seg opp en mening om de resultater som det fører til» (Kjellberg/Reitan 2007:133).

Kjellberg/Reitan har formalisert en iverksettingsprosess fra start til sin avslutning som et sett av faser (Kjellberg/Reitan 2007:134). Da deres faser forutsetter en politikk vedtatt på nasjonalt plan som skal

gjennomføres på lokalt nivå, har jeg tillempet fasemodellen til å passe min oppgave som dreier seg om en intern kommunal prosess:

Fase 1	Politikkutforming	utarbeiding av forslag
Fase 2	Vedtak om tiltaket	først i komite, så i bystyret
Fase 3	Realisering i administrasjonen	aktivitet i kommunale organer
Fase 4	Gjennomføringspraksis	resultater av tiltaket – fullført?

2.1.2 Iverksetting: Beslutningsorientert og prosessorientert tilnærming

Det er to typer hovedtilnærminger til studiet av iverksetting. Det ene synet tar utgangspunkt i beslutningene, og følger iverksettingsprosessen ovenifra og ned, karakterisert som «top-down»-perspektivet. Det andre synet er å se prosessen nedenifra, fra det synspunktet til dem som skal iverksette vedtaket i siste ledd, «bottom-up». Men disse to tilnærmingene kan også karakteriseres som **beslutningsorientert** og **prossessorientert** tilnærming (Kjellberg/Reitan 2007:132).

2.1.2.1 Beslutningsorientert («top-down»)

Den beslutningsorienterte tilnærminga til iverksettingsprosessen er av Kjellberg og Reitan oppsummert slik: «Klare og konsistente mål, tilstrekkelig finansielle ressurser, opprettelse av hierarkiske strukturer mellom og innen de organer som står for gjennomføringen.» (Kjellberg/Reitan 2007: 150). I den beslutningsorienterte tilnærminga er det sjølve beslutninga, i dette tilfellet Oslo bystyres beslutning, som er det viktige utgangspunktet.

Derfor følges en beslutningskjede fra vedtaket og videre ned, gjerne helt ned til siste fysiske håndlegging. Når det gjelder sykkelveger: Fra politikernes vedtak ned til asfaltereren av den nye sykkelvegen, eventuelt den som legger kantstein eller malingsstripe langs sykkelfeltet. Pressman og Wildavsky står for denne tilnærminga til iverksetting.

2.1.2.2 Prossessorientert

Teoretisk er det en retning av en gruppe forskere som ser på den prossessorienterte tilnærminga som et nettverk av uformelle prosesser. Dette er tilnærminga som ser prosessen nedenifra og opp (bottom up). Denne tilnærminga vektlegger verdien av lokalt skjønn og deres evne til tilpassing, på lokalt skjønn og legger mindre vekt på hierarkisk kontroll. Richard Elmore hevder at «jo større vekt en legger på lokalt skjønn og jo mindre på hierarkisk kontroll, desto større sannsynlighet for at et tiltak vil treffe den atferden som det tar sikte på å endre» (Kjellberg/Reitan 2007: 153, Elmore 1980: 28-29). Elmore og Hjern bringer spørsmålet om det som kan kalles iverksettingsmedarbeiderne er motiverte og kompetente (Elmore, Hjern). Elmore åpner for et syn på iverksetting som en vekselvirkning mellom utforming av tiltak og endringer i gjennomføringen av dem, og at iverksettingen nærmest blir som en læreprosess der politikken endres og kontinuerlig tilpasses de problemer som den søker å utbedre.

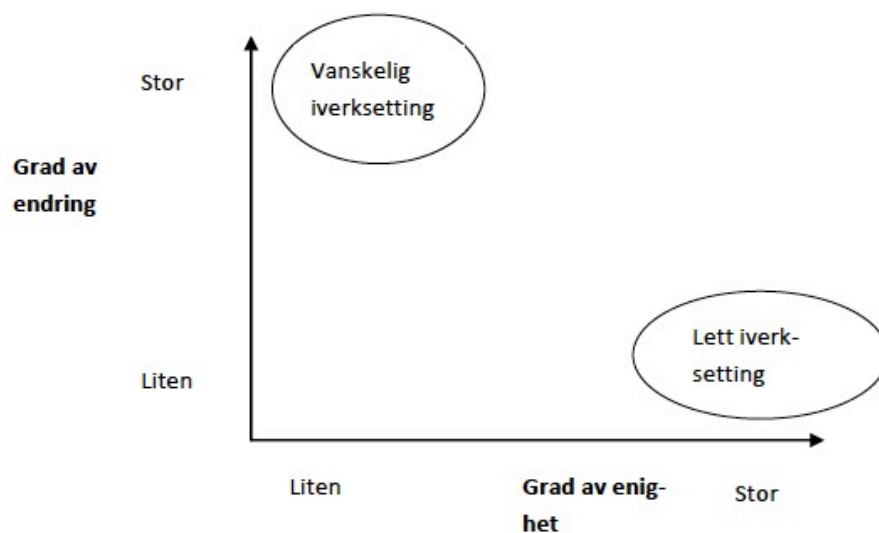
For å kartlegge iverksettingsprosessen mener Elmore at den må kartlegges baklengs. Denne baklengs-analysen understreker behovet for mobilisering av lokalt engasjement og av kompetansen blant de brukergruppene som inngår i tiltaket (Kjellberg/Reitan 2007: 155). Iverksettinga kontrolleres i følge Elmore ikke fra toppen, men fra det nivået «som skaper behov for et offentlig tiltak» (Elmore 1980:21).

I min besvarelse kommer jeg ikke til å legge vekt på den prossessorienterte tilnærminga. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i de fattete vedtaka og følge dem «ovenifra og ned», fra vedtak til

iverksetting. Jeg vil basere meg på en formell demokratisk tankegang, nemlig at de er de folkevalgte som har kompetansen til å fatte vedtak om hva som skal iverksettes. Og så vil jeg prøve å følge vedtaket fram mot iverksetting i samsvar med fasene for iverksetting, jf punkt 2.2 foran.

2.2 Teori om grad av endring og konflikt

Van Meter og Van Horn viser til at grad av endring og grad av enighet er to forhold som vil forsterke hverandre. De konkluderer med en teori som Kjellberg/Reitan har kalt utgangshypoteser, om at graden av vellykket iverksetting er en funksjon av grad av endring som gjennomføringa av vedtaket innebærer og grad av enighet: Når graden av endring er stor og graden av enighet er liten, så blir iverksettinga av den vedtatte politikken vanskelig å gjennomføre. Mens når graden av endring som følge av vedtaket er liten og graden av enighet er stor, så blir det lettere å iverksette vedtaket som forutsatt.



Figur 2.1. Forhold som påvirker iverksettinga (Van Meter og Van Horn (1975) i Kjellberg/Reitan 2007:142), kopiert fra (Skarvang 2008:19)).

Denne teorien vil stå sentralt i min oppgave, og spørsmålet om grad av enighet, eller egentlig det motsatte, konflikt, stå sentralt. Jeg vil derfor med utgangspunkt i Van Meter og Van Horn sin teori om forholdet mellom grad av endring og enighet/konflikt, utdype det med ulike former for konflikt. Jeg kommer til å bruke begrepene enighet og konflikt i denne sammenheng litt om hverandre, da jeg mener det i denne sammenheng står for det samme. Er det stor enighet er det liten konflikt, og omvendt.

2.2.1 Grad av endring

Kjellberg/Reitan peker på at «skrittvis endringer av sosiale og institusjonelle forhold har lettere for i bli tatt imot, enn dramatiske omkalfatringer i eksisterende situasjoner.» (K/R 2007:142). De viser også til fagtradisjonene og de interessene de representerer i sin motstand mot nye drastiske tiltak og nye politiske og administrative målsettinger. I denne oppgaven er spørsmålet om hvilke endringer i bymiljøet og forholdet mellom trafikantgrupper som kan bli resultatet av de vedtatte sykkelplaner. Endringene er ikke rettet mot administrative rutiner, men muligens mot politiske målsettinger. Som teoretisk utgangspunkt for å se på iverksetting av sykkelplanene er spørsmålet om endring av nåsituasjonen viktig, og jeg vil derfor undersøke det særskilt i min oppgave.

2.2.2 Grad av enighet, eller grad av politisk uenighet/konflikt

Dette er det andre kriteriet i Van Meter/Van Horn sin funksjon. Konflikt er det sentrale i politikk, enighet er ikke hovedregelen. Uenigheten kommer fram i offentlige diskusjoner og i forslag til vedtak. I hele spekteret av den politiske prosessen som intern partidiskusjon, partier imellom og med andre aktører i det offentlige rom, og i forslag til vedtak i demokratiske forsamlinger.

Van Meter/Van Horn hevder at «Den politiske forhistorien til et tiltak har innvirkning på dets gjennomføring» (Van Meter/Van Horn 1975:

459, Kjellberg/Reitan 2007: 141). Særlig om den striden det står om vedtaket. «Jo mer konflikt det har vært om en lov eller et program, desto større er sannsynligheten for at motstanden vil gro fram når det skal settes ut i livet» (Kjellberg/Reitan 2007: 143). Dette er som Kjellberg/Reitan skriver rein fornuft.

For å kunne si noe om årsakene til at et vedtak ikke ble gjennomført som antatt forutsatt, er det viktig å se på enigheten eller konflikten før et vedtak er fatta.

2.3 Vetopunkter

På grunnlag av sine empiriske funn kom Pressmann og Wildavsky fram til at «kjeder av uforutsette avgjørelsespunkter krevde en mengde godkjenninger av forskjellige aktører. De skapte frustrerende utsettelse.» (Pressmann og Wildavsky 1984:64). Disse godkjenningpunktene er av andre karakterisert som «vetopunkter».

Ut fra funn i sine undersøkelser viser Pressmann og Wildavsky til vedtak som må innom mange instanser til godkjenning før det kan nå sitt mål: iverksetting. Mange instanser som et tiltak må gjennom før det kan fullføres. Den muligheten personer eller andre aktører lenger ut i beslutningskjeden har til å tilpasse vedtaket til egne tradisjoner, bestemmelser eller preferanser gir også mulighet til å forsinke, utsette eller faktisk stanse gjennomføringa av det.

De beskriver vetopunktene i iverksetting av et vedtak som en «filterering» av forslaget der viktige momenter ved iverksettinga er organisatoriske og interorganisatoriske forhold i iverksettingsenhetene og holdninga til først og fremst saksbehandlerne som skal gjennomføre vedtaket. Forstår de ikke forslaget, aksepterer de det ikke eller er de til og med uenig i forslaget, er sjansene for at det vedtatte forslaget skal bli gjennomført, små.

Derfor, med klarere vedtak, vil iverksettinga bli bedre: «Jo mer direkte tiltaket sikter mot et klart mål, desto færre avgjørelser vil være involvert

i realiseringen av den, og desto større sannsynlighet for at det vil bli iverksatt». (Pressmann og Wildavsky 1984:147).

Et tiltak blir fragmentert om det må innom mange instanser. Det blir en sammensatt prosess som i sum gir liten handlingsevne.

2.4 Tildeling av ressurser

Når vedtak er fatta er det selvfølgelig viktig om det gis ressurser til iverksettinga. Jeg har foran lagt vekt på det Kjellberg/Reitan kaller «filtreringa» av vedtatte tiltak gjennom iverksettingsprosessen, og som han viser til at Van Horn og Van Meter framhever betydninga av (Kjellberg/Reitan 2007:144). Før det framhever de «omfanget av ressurser som stilles til disposisjon» (Kjellberg/Reitan 2007:144). Det er jo både sjølsagt og opplagt for enhver iverksettingsprosess; det er få tiltak som kan gjennomføres med minimale ressurser. Og hvertfall ikke sykkelveganlegg som anslås til å koste 5 000 kroner meteren landet sett under ett. (Grenstad url).

Som en del av ressursene må også regnes innsats i form av personell.

Tildeling av ressurser vil jeg se som så viktig for gjennomføringa av Oslos vedtatte sykkelplaner, at jeg vil undersøke spesielt i hvilken grad ressurser er tildelt.

2.5 Modell for hele prosessen med flere variabler

Van Meter og Van Horn nøyer seg ikke med å forklare iverksettingsprosessen kun ut fra sammenhengen mellom konflikt før et vedtak vedtas og vedtakets krav til endring. De vil se på hele prosessen og trekker inn andre variabler, «strukturelle variabler som kan påvirke gangen i gjennomføringa og dermed også graden av vellykket iverksetting». (Kjellberg/Reitan 2007:143). De ser tiltaket ut fra målsettinger og tildelte ressurser. Disse to momentene utdypes til å gjelde kommunikasjonen mellom iverksettingsenhetene, særtrekk ved enhetene og de økonomiske og sosiale betingelsene for iverksetting.

Dette gir til sammen iverksetternes handlingsvilje som så bestemmer utfallet.

Mazmanians og Sabatiers har også forsøkt å bygge en modell for iverksettingsprosessen med en avhengig og flere uavhengige variabler. De tok også utgangspunkt i den beslutningsorienterte tilnærmingen. De gjorde et forsøk på å trekke inn alle relevante variabler, og det kan etter hvert bli ganske mange variabler. Og alle mer eller mindre relevante. Det kan imidlertid lett bli et vanskelig håndterbart antall variabler. Kjellberg/Reitan mener at Mazmanians og Sabatiers teorier utvider perspektivet både til Van Meter/Van Horn og Pressman/Wildavsky (Kjellberg/Reitan 2007:149). En kan gruppere i to variabelgrupper. Det ene: «Klare og konsistente mål, tilstrekkelige finansielle ressurser, opprettelse av hierkiske strukturer mellom og innen de organer som står for gjennomføringen». (Kjellberg/Reitan 2007:150). Det andre de peker på er at «de som er ansvarlige for iverksettingen [må] ha myndighet over et tilstrekkelig antall faktorer til å kunne gjennomføre disse målene» (Mazmanian og Sabatier 1983:11, sitert i Kjellberg/Reitan 2007:150). De forenklet modellen til ei minimumsliste av faktorer som kan bidra til at «autoritativt vedtak om å endre en eksisterende tilstand, oppnår målsettingen» (Sabatier 1986:28).

Modellen med deres minimumsliste er gjengitt slik¹:

1. Klare og konsistente mål
2. en adekvat årsaksteori
3. rettslige insentiver som gir en høy grad av tilslutning fra både offentlige tjenestemenn og brukerne, slik at en unngår «vetopunkter»
4. engasjerte og kompetente «iverksettere» som anvender sitt skjønn til fordel for tiltakets intensjoner
5. støtte til tiltaket fra organiserte interessegrupper og berørte myndighetspersoner

¹ Satt opp av meg på grunnlag av Kjellberg/Reitan 2007:151.

6. stabile sosioøkonomiske forhold og politiske forhold som ikke underminerer den opprinnelige politiske støtten som tiltaket har, eller endrer grunnlaget for dets underliggende årsaksteori.

Mazmanians og Sabatiers uttrykker sin preferanse for beslutningsvedtak som en lov.

2.7 Andre viktige forhold, men utelatt som sentrale variabler

Som både Van Meter/Van Horn og Mazmanian/Sabatier peker på, vil det finnes ganske mange strukturelle og variable variabler som vil kunne påvirke en iverksettingsprosess. Så mange at det kan bli svært uoversiktlig og vanskelig å vurdere disse variablene hver for seg og samla. (Kjellberg/Reitan 2007: 143, 148-153). Når jeg har gått nøye inn på det med konflikt/enighet, endring, vetopunkter og tildeling av ressurser, betyr ikke det at ikke andre faktorer også kan spille en vesentlig rolle. Men det er nødvendig av praktiske grunner å redusere antallet variabler, blant annet av muligheten til å skaffe data til alle disse tenkelige variablene som vil kunne ha en betydning for utfallet av iverksettingsprosessen. Kjellberg/Reitan skriver at det kan bli en «metodologisk jungel» og «Antallet variabler i modellen blir simpelthen empirisk u håndterlig». (Kjellberg/Reitan 2007: 151).

Derfor har jeg valgt å avgrense oppgaven til variablene enighet, endring, vetopunkter og tildeling av ressurser. Men andre variabler som kan spille en rolle, men som jeg ikke kommer til å prøve å vurdere mer inngående, vil jeg likevel nevne fordi jeg mener de i en eller annen grad vil virke i «utkanten» av mine variabler, av det «universet» mine mer inngående behandla variabler eksisterer.

2.7.1 Variabler, med i helheten, men ikke behandlet særlig inngående

Politiske synspunkter som skal få gjennomslag, er i vårt pluralistiske og korporative samfunn helt avhengig av støttespillere, og helst

støttespillere som er organiserte. Og jo bedre organisert de er og jo flere ressurser, særlig av sanksjonsmidler, jo større gjennomslagskraft. Følgelig vil det for vedtak om, og iverksetting av vedtatte sykkelplaner, være av stor viktighet hvilke organisasjoner som prøver å påvirke hele den lange beslutningsprosessen. Jeg vil trekke fram de organisasjonene jeg tror er relevante og referere fra deres synspunkter. Men jeg vil ikke gjøre forsøk på måle i hvilken grad organisasjoner får faktisk gjennomslag, eller styrkeforholdet mellom dem. I et større opplegg vil det være naturlig å undersøke organisasjonenes styrke. I dette tilfellet, hvor vi behandler manglende iverksetting av vedtatte planer, vil fraværet av aktive og pågående pressgrupper kunne ha viktig forklaringskraft.

Av andre momenter er i hvilken grad striden domineres av diskurser. «Diskurser er et sett av retoriske former og tankefigurer som setter seg igjennom i bestemte sosiale felt og situasjoner. Noen diskurser blir kommunikasjonsregimer: språk som får hegemonisk makt. Diskursen setter da grenser for hva som kan bli sagt, representert ... hegemoniske diskurser gjør at noen lett finner et språk for sine erfaringer, mens andre forblir tause og usynlige.» (Meyer NOU 2003:72). Ser en etter en diskurs om bil, vil det også kunne ha forklaringskraft. Per Lundin har skrevet at bilsamfunnet «innebar en fullstendig anpassning av samhället efter bilen», mens Per Østby uttalt: «...at de samfunnsmessige endringene knyttet til framveksten av dagens bilisme har vært omfattende og dype». (Lundin 2008: 18, Østby 1975:8). Et viktig moment i bildiskursen er den vanskelig utfordrende forutsetninga om bilen som et uttrykk for begrepet kjent som «drømmen om individuell frihet og lykke».

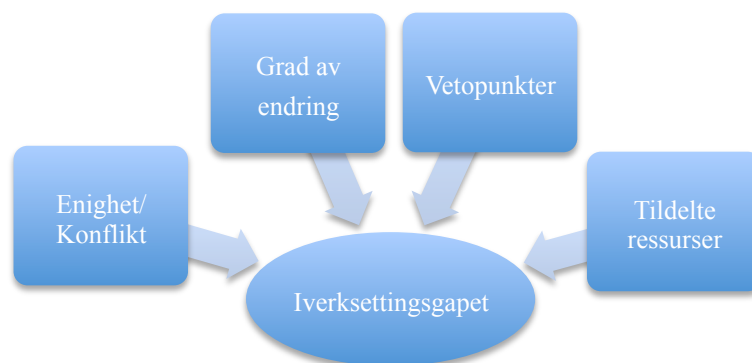
Andre diskurser som kan være viktige er særlig miljødiskursen, der det hegemoniske språket er til fordel for sentrale miljø-postulater som «Føre var»-prinsippet, reduksjon av utslipp klimagasser, og et enkelt nøysomt liv. Diskurser som stiller spørsmålstegn ved politikeres

troverdighet og handlingsevne, kan også være av betydning. Livskvalitet knytter seg til et sunt liv med vekt på å holde seg i fysisk form. Fra myndigheter til media gis det begrunnelser om fordelene ved sunt kosthold og råd om mosjon. Bruk av sykkel, gjerne daglig, inngår i disse anbefalingene. Men sees sykkel på i dette perspektivet, eller som en gammeldags transportform og et transportmiddel for dem som ikke har råd til bil?

Teorien om sakseierskap står sentralt for å forklare partienes oppslutning. Partiene bygger seg opp «eierskap» til enkelte saker, saker som velgerne vil assosiere akkurat det partiet med. Som for eksempel et «kristent» parti, eller et «miljøparti». Når slike saker kommer på dagsorden, er teorien at da vil de partiene som har eierskap til disse sakene, få økt oppslutning. Har noen partier sykkel som sin sak, som velgerne kjenner dem som en god representant for, og som får økt oppslutning når deres sak, enten bedre forhold for privatbilismen, ikke bompenger for eksempel, eller bedre forhold for syklistene?

2.8 Sammenfatning – det som gir iverksettelsesgapet

Mulige forklaringer og variabler nevnt i punktet ovafor, punkt 2.7.1, vil bli trukket inn, men ikke vurdert nøye av meg. For å beskrive iverksettelsesgapet vil jeg nøye meg med å undersøke i hvilken grad konflikt, endring, vetopunkter kan forklare iverksettelsesgapet. Med utgangspunkt i teoriene til Van Meter, Van Horn og Presmann/Wildavsky og de øvrige punktene jeg har nevnt, vil sammenfatte iverksettelsesgapet med følgende figur:



Figur 2. 2 Sammenfatning av modell for teoretisk forklaring på iverksettelsesgapet etter en kombinasjon av Van Meter/Van Horn og Pressman/Wildavsky.

3. Metode

3.1 Formålet med kapitlet

Problemstillinga jeg har formulert, er å finne i hvilken grad Oslos vedtak om sykkelveger ikke har blitt gjennomført. Jeg har valgt å bruke teoriene om enighet/konflikt, endring og vetopunkter i vedtaket og gjennomføringa av sykkelplanene for Oslo kan forklare iverksettingsgapet. I neste kapittel vil jeg beskrive hvordan jeg vil analysere betydningen av disse faktorene. Jeg vil altså beskrive «logikken som binder data som skal samles (og slutninger som skal trekkes) sammen med den problemstillingen som skal undersøkes». (Yin 2003:19).

Siden jeg ønsker å forklare iverksettingsgapet i en konkret prosess, et case, er det mest hensiktsmessig å velge en metode som gjør det mulig å gå i dybden. Jeg velger derfor en kvalitativ tilnærming til å analysere hvorfor vedtatte sykkelplaner ikke er blitt iverksatt i henhold til planene. Jeg vil benytte dokumentasjon fra byrådet og bystyret – innstillinger, vedtak og referater. Gjennom disse dokumentene vil jeg få data om avstemninger, data om bevilgede og forbrukte økonomiske midler og om hvilke diskusjoner som har vært oppe. Jeg vil også benytte mediaomtale, foredrag og intervju for å forklare iverksettingsgapet.

3.1.1 Hva, og hvor nyttig er et casestudium?

«Case» er et engelsk ord for det latinske kasus, som mer betegnende på norsk kan beskrives som **ett tilfelle** eller **ett eksempel**.

Et case dreier seg om å undersøke konkrete tilfeller. Som nevnt foran om iverksettingsprosessen vil jeg derfor prøve å følge en politisk prosess med agendasetting, politiske vedtak og gjennomføring. Dette kan også sees på som en prosessporing etter Jeff Checkels teorier, men også som ordinær historisk metode (Checkel 2008). Med slike metoder brukt på ett enkelt tilfelle vil en kunne få en innsikt i hva som har skjedd

i enkelthendelser i prosessen. Det kan bli mulig å forstå aktørenes handlinger og deres intensjoner.

Historieforskning skiller mellom «levninger» og «kilder» (Kjeldstadli 1999:179). Kjeldstadli omtaler «levninger» som «alt som er overlevert fra fortida», men at de først blir kilder når vi tar dem i bruk for å svare på spørsmål. Og da må vi velge blant mange av disse dataene. Spørsmålet er så om vi velger representative data, eller velger ut data som bevisst eller ubevisst peker i en retning.

Den statistiske orienterte samfunnskunnskapen har lenge hatt et fortrinn i samfunnsvitenskapelig forskning. «Although much of what we know about the empirical world is drawn from case studies [...], the case study *method* is held in low regard or is simply ignored.» (Gerring 2004:341). Casestudiet har tradisjonelt blitt knyttet til en av de vitenskapelige fagtradisjonene, til den humanistiske retningen. Gjennom særlig 1960- og -70-tallet ble casestudiet mindre ansett innenfor de i faget som ikke delte det positivistiske og statistiske vitenskapssynet. Arend Lijpart rangerer forskningsdesign etter vitenskapelig verdi i denne rekkefølgen: eksperiment, statistisk undersøkelse, komparativ og til sist case. Casestudiet kommer for Lijpart klart bak andre og mer verdifulle vitenskapelige undersøkelser, og han hevder dermed at casestudiet er mindre nyttig enn de han rangerer foran. (Lijpart 1971:683). Lijpart mener at all empirisk forskning bygger på en felles forskningslogikk, nemlig å kunne påvise sammenhenger mellom enkeltvariable mens andre variable holdes konstant. Lijpart vil forsøke å måle sammenhenger/kausaltitet ved å nøytralisere eller «kontrollere for» variable.

Svein Andersen hevder at «Casestudier synes [...] å hente sin appell og sin legitimitet vel så mye fra gode studier som fra formelle forskningsstrategiske og metodiske hensyn.» (Andersen 1997:39).

3.1.2 Case og «univers»

Det kan være to mulige formål med et casestudium: Enten bare rett og slett å få innsikt i ett bestemt tilfelle, eller å bruke dette studiet som et eksempel på noe som en mener er generelt, og som gjelder for andre tilfeller av samme type.

Dersom formålet er det siste, å bruke ett eksempel på å utlede noe generelt, er det viktig å gjøre det klart hvilken klasse, eller «univers», «caset» er et eksempel på. Studieobjektet, er «representant for en klasse (gruppe), det må høre hjemme i et klart definert univers». Fordi dette ene tilfellet er et eksempel på en gruppe tilfeller, av noe generelt. Altså å prøve å forklare noe generelt ut fra dette ene tilfellet. Gerring hevder derfor at «studiet av det unike case» er en tvilsom kategori (Gerring 2004: 342-344).

Allisons studie av Cubakrisen i 1962, sa han kunne studeres som et case av mange klasser, som blant andre: avskrekking i den kalde krigen, politiske beslutninger i krise/under press, drivkrefter i amerikansk utenrikspolitikk og politisk lederskap. (Allison 1969). I et casestudium må en derfor prøve å definere det universet caset er en del av.

Mitt case kan vurderes til å være en klasse av flere politikkområder, universer. Det kan sees som et eksempel (tilfelle) på byutviklingspolitikk, på miljøpolitikk, på samferdselspolitikk, og kanskje også som et megaprojekt. Megaprojekt i så fall fordi det er et omfattende prosjekt som involverer mange aktører, varer over en periode på mange år og har en samla kostnad på minst en halv milliard. (Flyvbjerg 2007). Det mest nærliggende er imidlertid rett og slett iverksetting av sykkelplaner i Norge. Det finnes ennå ikke en norsk by eller tettsted med sammenhengende sykkelvegnett, enda det var statens målsetting i 1977 at det skulle virkeliggjøres for 72 norske byer og tettsteder innen 1985.

3.1.3 Casestudiet og generelle slutninger

Når det tilfellet, caset, som studeres i samsvar med forrige punkt, hører til en større gruppe, klasse eller «univers», reises selvfølgelig spørsmålet om i hvilken grad en ut fra lærdommene i det ene studerte tilfellet kan generalisere til en større gruppe, til andre tilfeller i samme «univers». «A *case study* may be understood as the intensive study of a single case where the purpose of that study is — at least in part — to shed light on a larger class of cases (a population)». (Gerring 2007:20). George and Bennett (2004:5) har en tilsvarende definisjon: ”the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events” (George and Bennett (2004:5).

Den danske samfunnsviteren Bent Flyvbjerg er opptatt av casestudiet og menneskets læringsprosess. Han hevder: «Man kan ofte med fordel generalisere på grunnlag av et enkelt case, og case studiet kan udmærket bidrage til videnskabelig utvikling via generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Men formel generalisering er overvurderet som kilde til videnskabelig utvikling, hvorimod «det gode eksempelets magt» er undervurderet.» (Flyvbjerg 1 : 148).

3.2. Data

3.2.1 Hvilke data trenger jeg?

Til min problemstilling trenger jeg å ta data om hva som er vedtatt og hva som er gjennomført for å vise enighet/konflikt om vedtaket og prosessen. Jeg trenger data om hvilke endringer vedtaket fører med seg og hva som kan tenkes å hindre iverksetting og hvilke vetopunkter som finnes i prosessen. For å avgjøre graden av enighet/konflikt og vetopunkter, trenger jeg data som kan dokumentere hva som er vedtatt om sykkelplaner, hva som er iverksatt og som viser den politiske prosessen fram mot vedtak, under iverksettinga og etter iverksetting.

Data om avstemming vil også kunne si noe om politiske holdninger, men jeg vil også supplere disse dataene med intervjuer. .

3.2.2 Protokoller fra politiske forhandlinger

Protokollene fra behandlingene av sykkelplanene både fra samferdsels- og miljøkomiteen, en av bystyrets underkomiteer/fagkomiteer, og fra bystyret, viser hvilke vedtak som er truffet og begrunnelsen for dem. De er lagt ut på nett for 1990-, 1999- og 2006-planen. Disse protokollene har jeg brukt til å få fram hva partiene har sett på som viktig.

Gjennom søk på nettet har jeg funnet fram til behandling av et trasevalg for en del av hovedsykkelnettet del i et bydelsutvalg, og det har jeg brukt. Protokollen fra bydelsutvalget viser hvordan en bydelsadministrasjon tolker samferdselsetatens føringer, og hvordan bydelspolitikerne forholder seg til denne tolkinga.

Data fra de politiske forhandlingene er de viktigste datakildene mine for å ta stilling til hvilken grad av enighet/konflikt, endring og vetopunkt det har vært i iverksettingsprosessene av sykkelplanene.

3.2.3 Medieomtale/foredrag

Gjennom Universitet i Oslo sin adgang til A-Retriever har jeg søkt etter omtale i tilknytning til planvedtaka, og etter generell sykkelomtale i form av reportasjer om anlegg og debattinnlegg for og imot syklisters oppførsel i trafikken. Jeg har vist til de innlegg av disse jeg bruker. Gjennom søkning på nettet har jeg også kommet over andre data som jeg har vurdert som relevante for problemstillinga, som to Power-Point-foredrag i Polyteknisk Forening om framdriften av Oslos sykkelplaner og sykkelanlegg. Gjennom åpne møter som har diskutert trafikk og miljø, har jeg blitt oppmerksom på foredrag med Power-Point-presentasjon som jeg har fått oversendt.

3.2.4 Intervjuer

Til hjelp for å få bedre innsikt i problemstillinger, saksbehandlingsrutiner, tekniske og faglige utfordringer og politiske

holdninger, har jeg bedt om og fått samtaler med representanter for sykkelinteressene, og av tilsatte i enhetene og av politikere. Intervjuene har vært helt åpne, men jeg har på forhånd skrevet ned spørsmål som jeg har tatt opp med intervjuobjektene etter som jeg har følt det har passet. Spørsmåla til intervjuobjektene har vært individuelt tilpassa til hvert enkelt intervju. De som er intervjuet er ført opp i egen liste som vedlegg, og spørsmåla jeg har stilt på forhånd er også gjengitt.

3.2.5 Styrke og svakheter ved mine data

Data må være både valide, relevante, og reliable, pålitelige, for at de skal kunne brukes som grunnlag for med en viss grad av sannsynlighet kunne bekrefte eller avkrefte hypoteser.

Valide data er data som er relevante til å kunne beskrive iverksettingsprosessen og iverksettingsgapet. Avstemninger i de politiske utvalgene (samferdselskomiteen og bystyret) er relevante for den politiske beslutningsprosessen. Det er disse data som bestemmer med hvilken tyngde og prioritet generelle planer som sykkelplaner iverksettes. Jeg har ikke gjort noe forsøk på å spore opp det politikerne måtte ha sagt i bystyrediskusjonen til enkeltforslag og avstemninger. Jeg har lagt til grunn at de formelle skriftlige dokumentene uttrykker partienes standpunkter. Bruk av disse dokumentene er komplettert med intervju med to av politikerne, Rune Gerhardsen fra Arbeiderpartiet og Ola Elvestuen fra Venstre. Den politiske sekretæren til byråd Jørn Kallmyr, Tormod Skjervold, svarte på byrådets vegne over epost. (begge fra Fremskrittspartiet). Representanten fra Rødt valgte å ikke svare. Intervjuene er gjennomført som åpne samtaler der intervjusituasjonen der og da har åpnet for andre spørsmål enn de jeg på forhånd hadde tenkt meg ut. Påstander om faktiske forhold fra intervjuobjektene har jeg gått til kildene for å få bekreftet, men politiske karakteristikk og beskrivelse av politiske prosesser har vært brukt om jeg synes de har vært interessante. Viktige opplysninger og

karaktistikkene som har kommet fram i intervjuene er søkt skriftlig bekreftet i ettertid, som intervjuet med Rune Gerhardsen.

Når det gjelder dokumentasjon av hva som er partienes og politikernes standpunkter har jeg data fra protokoller fra viktige diskusjoner og beslutninger om sykkelveinetten der de fremste representantene har deltatt i tillegg til intervju med noen av dem. På denne bakgrunn mener jeg de brukte dataene er valide.

Den offentlige debatten i medier er også viktig for en iverksettingsprosess. Der vil ofte en vesentlig del av kampen om agendasetting og den løpende diskusjonen om iverksetting av vedtatt politikk foregå. Mine data fra den offentlige debatten i medier er ikke fullstendige. For det første har jeg ikke gjennomgått alle aviser for den aktuelle perioden fra 1977 og fram til i dag. Jeg har ikke brukt et eneste innslag fra radio- eller tv. Men jeg har søkt på nettet gjennom A-Retriever og Universitetet i Oslo sin database. Svakheten ved denne søketjenesten er at det for tidlig på 1990-tallet og tidligere i hovedsak bare er omtale fra avisene Aftenposten/Aften som finnes på A-Retriever. Men jeg har i disse innleggene ikke funnet kommentarer til uttalelser som gjelder initiativ fra personer eller organisasjonene som er initiert i andre medier, så disse innleggene i Aftenposten/Aften kan sannsynligvis være representative for den reelle offentlige sykkeldebatten.

3.2.4 Objektiv holdning

Spørsmålet om både validitet og reliabilitet vil bli svekka av subjektive ønsker om at data og hypoteser skal kunne bekrefte ønskete resultater. Det er for eksempel mulig å trekke fram forslag og avstemninger som ikke er representative for partiene, politikerne, mediene eller instansene som refereres, og der andre med et annet syn ville trekt fram andre uttalelser.

Derfor vil jeg gjøre rede for mine personlige synspunkter: I åra 1990-1992 var jeg daglig leder for Aksjon Nærmiljø og Trafikk, en paraplyorganisasjon for åtte landsomfattende organisasjoner som arbeidet for å bedre nærmiljøet ved å redusere transportbehovet og bruken av privatbil, og øke kollektivtrafikken og sykkelbruken. I 1993 var jeg leder i styret for Syklistenes Landsforening. Men jeg har de siste 15 åra ikke hatt noen verv eller deltatt i organisert arbeid for sykkelinteresser. For få år siden var jeg med på et forsøk på å opprette ei samferdselsgruppe i Naturvernforbundets avdeling i Oslo og Akershus og skreiv en kronikk mot Oslopakke 3 i Aften i 2007, og har skrivi om samferdsel og sykkel på min blogg. (Berg 2007, Politikus url). Jeg er fortsatt en tilhenger av økt sykkelbruk og redusert bilbruk, og hadde gjerne sett at de vedtatte sykkelplanene skulle vært iverksatt «for lengst».

Men mitt utgangspunkt har vært å være meg denne subjektive holdninga bevisst ved valg av data, slik at mine funn kan aksepteres som gyldige («sanne») og slik at også dem med et annet subjektivt syn på sykkeltiltak enn meg, ville ha kommet fram til samme resultat.

Prosessen med valg av problemstilling, variabler og valg av datamateriell er lagt fram slik at det skal være mulig å ettergå mitt opplegg. Det spontane svar fra en sykkelentusiast til min problemstilling om manglende iverksetting, var «mangel på politisk vilje». Å søke å bekrefte en slik konklusjon har ikke vært mitt utgangspunkt. Det har vært på en etterstrebet objektiv måte å forsøke å avdekke de forhold ved iverksettingsprosessen som har hindret gjennomføring av planene og være åpen til hvilken konklusjon som kan trekkes av av min undersøkelse.

Under intervjuene har jeg gjort oppmerksom på min fortid som leder i SLF i 1993, og nåværende positive holdning til tilrettelegging for økt sykkelbruk, dels ved starten, og dels lenger ut i intervjuet. Jeg har ikke

klart å registrere i hvilken grad denne informasjonen har påvirket intervjuobjektene.

4. Iverksettingsgapet

Formålet med dette kapitlet er å dokumentere iverksettingsgapet, altså spriket mellom det som er vedtatt iverksatt og det som faktisk er iverksatt.

Det er vedtatt i alt fire sykkelplaner i Oslo, dels kalt handlingsplaner, hvor en rekke konkrete anlegg er forutsatt gjennomført. Jeg legger her fram data om iverksettingsgapet for de tre siste, som jeg mener er representativt for iverksettinga.

4.1 1990-planen: Ikke gjennomført, snautt halvparten bevilget

«Det ble i 1990 utarbeidet en plan for et framtidig hovedsykkelveinett for Oslo Planen ble vedtatt av bystyret.» (Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo 1998: 3). Planen forutsatte en gjennomføring i tre trinn. I planen utarbeidet i oktober 1998 står det videre:

Kostnadene for trinn en og to ble anslått til 550 mill kr (1990-kr). Dette innebar et gjennomsnittlig årlig kommunalt og statlig investeringsbehov på 46 mill kr fra 1990 til 2001. I perioden 1990-97 har Statens vegvesen Oslo bevilget 195.2 mill kr til gang-/sykkelveier. Oslo kommune har i samme periode bevilget omlag 50 mill kr.

Målet om at andre trinn skulle ferdigstilles innen år 2001 blir ikke nådd. Dette skyldes i hovedsak manglende økonomiske bevilgninger fra Oslo kommune og at kostnadene er blitt høyere enn forutsatt i 90-planen. Videre var det ikke avklart hvem som hadde utbyggingsansvaret.

(Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo 1998: 3)

Det ble bevilget i alt kr 245,2 millioner kroner fram til og med 1997, snautt halvparten. Riktignok gjelder planen ut over 1997, fram til 2001, men det er ikke tvil om at det er bevilget vesentlig mindre enn det som

er forutsatt, slik Oslo kommune sjøl skriver i notat over. Mens forutsetninga var at Oslo kommune skulle bevilge 46 millioner kroner i året, ble det bare bevilget 50 millioner kroner i alt mellom 1990 og 1997, altså bare rundt 7 millioner kroner i året. De statlige bevilgningene var i perioden 1990-1993 i gjennomsnittet på 18,4 mill. kr/år, mens de i perioden 1994-97 var på 30,4 mill i snitt i året. (1998-planen :15).

Tabell 4.1 Forholdet mellom planlagt forbruk og faktisk forbruk

	Planlagt brukt Stat og kommune	Faktisk brukt Stat og kommune	Staten brukte	Kommunen brukte
1990- planen 1990-97	550	245,2	195,2	50
1990- planen 1990-97 i gj.sn. pr år	78,5	35	28	7

Kilde: Opplysninger i 1999-planen side 15.

4.2 1999-planen

Statens vegvesen Oslo, Samferdselsetaten i Oslo kommune og kommunens Plan- og bygningsetat, utarbeidet i oktober 1998 en ny plan for hovedsykkelveinettet som ble vedtatt i bystyret 22.09.1999. Dette har jeg kalt 1999-planen etter året for bystyrets vedtak.

Tabell 4.2 Fullførte sykkelanlegg, bare kommunens del

Byggeår	Oslo kommune, km
2002	3,0
2003	1,9
2004	3,7
2005	1,9
2006	0
2007	0,6 km
2008	0,5

Kilde:¹

4.3 Handlingsplanen av 2006

«Oslo bystyre har behandlet ”Sykkelstrategi for Oslo”, i vedtaket av 1.februar 2006 står det;... 1. Hovedsykkelveinettet fullføres innen 2009 i tråd med hovedsykkelveiplanen fra 1999.» (Handlingsplan 2006-2009)
Men følgende anlegg innafor ring 3 er pr 1/1-2009 ikke gjennomført, og heller ikke pr dags dato:

¹ Epost fra spesialrådgiver E-C Koren i byrådsavdeling for samferdsel,miljø og næring, 10.04.2010.

**Tabell 4.3 Status 2006-planen vedtatt ferdig innen 2009,
pr. 18.05.2010**

Tiltakets rangering etter 1999-planen	Beskrivelse av tiltaket	Samferdselsetatens kommentar	Anleggets fysiske status
1. Sognsveien-Colletts gate	1000 m. Del av hovednettet. «Bygges 2010»*	Det planlegges sykkel-felt. Bygges 2010	Ikke påbegynt
2. Torggata, Hausmanns gt—Youngs gate (Youngstorget)	309 m. Del av hovednettet. «Uavklart tiltak».	Et prøveprosjekt med å stenge gata for gjennomkjøring er utført. Dette gir færre biler og bedre forhold for syklistene. Arbeider videre med plan-legging og evaluering.	Ikke påbegynt
3. Stenersgata-Rådhusgata	593 m. Skulle avvente regulering av Jernbanetorget. Det er avsluttet..		Ikke påbegynt
4. Utafor ring 3	(Tvetenveien fra Klosterheim til Haugerud, 1977 m).		
5. Tvetenveien. Østensjøvn-ring 3	1003 m.	Lengde 1 km. Det planlegges gang- og sykkelveg. Reguleringsplan er under utarbeidelse.	Ikke påbegynt.
6. Tvetenvn-Innspurten	600 m. Gjennom to lyskryss i bru over E6.		Ikke påbegynt.
8. Ring 3/Ullevaal stadion-J. Colletts pl	1123 m. Del av hovedveinett. Byggetidspunkt ikke fastsatt. Gang- og sykkelkryssing over ring 3 «trolig ikke før 2013»*		Ikke påbegynt.
9. Utafor ring 3.	Røa. Bærumsveien. 2351 m.	Det er planlagt sykkel-felt. Reguleringsplanen er sendt til politisk behandling i 2006. Tidspunkt for byggestart er ikke avklart.	Ikke påbegynt.
10. Blindern st.-W. Færdens vei	985 m.		Strekn. M. Moes v-W. Færdens vei, 500 m, ferdig i 2008.
11. Bygdøy-lokket-Kongsgården.	813 m. Del av grønn rute.	Lengde 0,8 km. Det er planlagt gang- og sykkelveg. Del av reguleringsplan for Bygdøy, som er til politisk behandling.	Ikke påbegynt.
12. Utafor ring 3.	Kongsveien langs Ekebergbanen, 2226 m.		
13. Utafor ring 3	Ljabru, Nordstrand.		
15. Utafor ring 3. Røa sentrum-Bogstad.	1644 m. Vurdert administrativt å droppe egne sykkelanlegg her.		Ikke påbegynt.
18. Smestad.dm-Harb.allé	677 m.	Sendt til politisk behandling januar 2010. Tidspunkt for byggestart ikke avklart.	
23. Solli plass-Ruseløkvn.	564 m. Del av Bygdøyruta.		

Tabell 4.5 Sykkelveglene vurdert av Samferdselsetaten som ”lagt på is”, ikke gjennomførbare pr. mars 2006:

Type	Strekning	Del av nett
<i>Forprosjekt</i>	<i>Grensen-Kirkeristen Akersgata til Fred Olsens gate</i>	Ring 1
<i>Forprosjekt</i>	<i>Bygdøy allé E 18 Bygdøylokket Olav Kyrres plass-Solli plass</i>	Bygdøy
<i>Forprosjekt</i>	<i>Kristian IVs gate - Grensen Frederiks gate Akersgata</i>	Ring 1
<i>Forprosjekt</i>	<i>Drammensveien Halvdan Svartes gate-Olav Kyrres plass</i>	Drammensveien

Tabell 4.5. Handl.plan 2006: 16.
Ajournert pr 16. april 2010.

4.4 Iverksettingsgapet - oppsummering

Denne gjennomgangen viser at planene vedtatt av bystyret i 1990, 1999 og 2006 ikke er fulgt opp som forutsatt. De vedtatte anleggene er ikke gjennomført i forhold til fastsatt tidsplan for noen av de vedtatte planene, og bystyret har ikke fulgt opp sine forutsetninger om bevilgningsforslag. Den manglende iverksettinga går ikke på mindre avvik slik det ofte kan skje mellom planer og budsjett og gjennomføring, men på vesentlige avvik der måloppfyllinga bare er på halvparten eller litt over det, målt i økonomisk forbruk. Av de ti prioriterte sykkeltiltaka fra 2006 i indre by som skulle være fullført i 2009, er bare ett fullført, men ikke mer enn halvveis. Dette anlegget ligger ikke i sentrum, men på Blindern.

Det er gjennomført og planlagt andre tiltak enn de som ble prioritert i 2006. Samtidig er viktige ledd i det sammenhengende nettet «lagt på is» (Samferdselsetatens ord), som gjennomføringa gjennom Grensen, i Kr. Augusts gate, gjennom Bygdø allé og i Halvdan Svartes gate til Kirkeveien.

Det er ikke politisk eller administrativt benektet at det er betydelig sprik mellom vedtatte målsettinger og planer, og det som er iverksatt. Samferdselsetaten har formulert iverksettingsgapet slik: «Erfaring viser at mange sykkelprosjekter tar lengre tid å få gjennomført enn først antatt». (Handlingsplan 2006:12). Natur og Ungdom konkluderte sånn på sitt landsmøte i januar i år: «Bystyret i Oslo har vedtatt en plan for utbygging av sykkelveinettet, som skulle være ferdig utbygd i 2008. I dag er det 48 km sykkelvei som gjenstår å bygges. I sentrum har man ikke noen sammenhengende sykkeltrasé, og det er i dag både svært vanskelig og farlig å ta seg frem på sykkel. Med dagens utbyggingstempo vil sykkelveinettet først være ferdig i 2026, 18 år etter planlagt ferdigstillelse.» (Natur og Ungdom, landsmøtevedtak 07-10.2010, url)

5. Vurdering av forklaringsfaktorene

Med utgangspunkt i modellen jeg har lagt fram om årsaker til iverksettingsgapet, vil jeg ved hjelp av data om enighet/konflikt, grad av endring, vetopunkter analysere i hvilken grad dette kan forklare iverksettingsgapet. Jeg trekker også inn andre momenter som jeg ikke vil analysere så inngående, fordi jeg ikke har gjort forsøk på å skaffe fram representative data om. Jeg vil i neste kapittel gi en vurdering av hvor stor betydningen av faktorene er i forhold til hverandre og også kort diskutere hvilke andre faktorer som kan tenkes å ha betydning. Til slutt vil jeg vurdere om teoriene til Van Meter/Van Horn, Pressman/Wildavsky og Mazmanians/Sabatiers kan brukes til å beskrive hva som har ført til iverksettingsgapet for Oslo kommunes sykkelplaner gitt analyserammeverket jeg har valgt i denne oppgaven.

5.1 Sammenhengen mellom enighet/konflikt og endring

Først vil jeg se på Van Meter og Van Horn sin modell om hvordan forholdet mellom grad av endring og grad av enighet slår ut i dette tilfellet. Van Meter og Van Horn opererer med begrepene enighet og endring og lager en modell om sammenhengen mellom dem, se figur 3.1. Både spørsmålet om graden av endring og grad av uenighet må vurderes for seg, før de holdes sammen og kan vurderes ut fra VM&VH sitt skjema, figur 3.1.

Begreper som endring, konflikt og vetopunkter er teoretiske definisjoner som ikke gir oss det Hellevik omtaler som «tilstrekkelig entydige anvisninger» når vi reint konkret skal vurdere om det har skjedd en endring, og i hvilken grad (Hellevik: 2006:50). I denne oppgaven bruker jeg en kvalitativ tilnærming basert på i hovedsak gjennomgang av dokumenter fra den politiske prosessen. Det er derfor nødvendig å si noe mer konkret om hva jeg vil legge i begreper som endring og

konflikt, for å kunne vurdere fakta i forhold til Van Meter og Van Horn sin teori.

5.2 Hvordan avgjøre grad av «konflikt»/«enighet»?

«Konflikt», uenighet om tiltakene i hele prosessen fram til fullført tiltak, er et forhold som vil redusere mulighetene for gjennomføring. Jeg kommer til å bruke begrepene konflikt, enighet og uenighet om hverandre i oppgaven da jeg mener de uttrykker det samme forholdet som Van Meter og Van Horn bruker i sin modell.

I den politiske behandlinga både i samferdsels- og miljøkomiteen og i bystyret, har politikerne kommet med forslag som har blitt avgjort etter voteringer, og mange avgjort med knappe flertall.

Graden av konflikt vil jeg undersøke i forhold til i hvilken grad politikere og partier har stemt mot hele planen, eller prinsipielle deler av planen. Uenighet om slike momenter vil jeg se på som stor. En uenighet om vedtak om et måltall vil jeg regne som stor. Det til tross for at det nok kan føles som relativt uproblematisk både å stemme for eller imot et slikt mål, så vil jeg legge til grunn at det signaliserer en holdning som markerer uenighet.

Viktig for å kunne konstatere konfliktgraden i spørsmålet om tilrettelegging for sykling, og særlig sykkelbruk generelt, er om disse tiltaka har vært kommentert og debattert i det offentlige rom, og i så fall med hvor framstående politiske ledere. Har det vært gitt politiske løfter, eller diskutert løftebrudd, vil det også være et tegn på konflikt.

På dette grunnlaget vil jeg vurdere graden av enighet eller konflikt.

5.2.1 Konfliktlinjer

De politiske konfliktlinjene vil jeg vurdere i forhold til diskusjonen rundt vedtaka av de fire sykkelplanene i Oslo, men også i forhold til to budsjettbehandlinger, gatebruksplanen og to bydelsreguleringer. Det er politikernes standpunkter jeg er ute etter å vise. Jeg vil også trekke inn andre forhold som jeg vil vurdere betydningen av i det neste kapitlet.

Uenighetene som jeg har funnet etter å ha gått gjennom forslag til vedtak og avstemninger i samferdsels- og miljøkomiteen, og tilsvarende for bystyret med tillegg fra møtereferater fra disse møtene, vil jeg dele opp etter følgende emner:

Her vil jeg vurdere konfliktene i forhold til tiltakets innvirkning på miljø, i forhold til kollektivtrafikk og biltrafikk, i forhold til økonomi og i hvilken grad det er brakt inn andre vanskeligheter, vetopunkter.

5.2.1.1 Betydninga av hvilken politisk blokk som har byrådsmakt

Når det er politisk uenighet skulle en tro at det vil ha betydning for byrådsmakt. Følgende har vært byråder for samferdsel fra 1990: Merete Johnsen, H, (1990-1992), Raymond Johansen, SV (nåværende partisekretær i Ap) (1992-1995), Steinar Saghaug, Ap, (1995-1997), Kari Eliassen (H 1997-1998), Merete Agerbak-Jensen (H 1998-2000), Hilde Barstad (H 2000-2003), Peter N. Myhre (Frp 2004-2009) og Jøran Kallmyr, Frp, fra 2009.

Fra 1997 har det vært byråder fra «borgerlig» side. I åra 2006, 2007 og 2008 ble det bygd i alt 1,1 km sykkelanlegg, mot 5,6 km i 2004 og 2005, mens Peter N. Myhre fra Frp var byråd for samferdsel og hadde «departementsansvaret» for samferdsel og også sykkel. Men i åra fra 1992-97 var det byråder på samferdsel fra SV og Ap, og det ble i denne perioden brukt bare 7 millioner kr til sykkelanlegg, mens det var forutsatt 46 millioner kroner hvert år. Det er vanskelig å forstå at variasjonene i antall bygde km sykkelanlegg, forbruk i kroner og forbruk i forhold til forutsatt bruk, kan forklares med at det skyldes politisk farge. Jeg vil legge til grunn at endringer i politisk blokk som får flertall i bystyret eller i byrådet, «borgerlig» eller «sosialistisk», har liten betydning for hva som bystyret bevilger til sykkelanlegg eller for fullførte anlegg.

5.2.1.2 Økonomi

Aftenposten Aften omtalte i lederartikkelen 29.05.1990 (side 4) 1990-planen, og viste til at bystyret skal drøfte «en *prinsippplan* for et hovedsykkelveinett, et opplegg vi ser på med velvilje» (min utheving). Saka blei vedtatt i bystyremøtet 20. juni samme år. Aftenposten Aften 02.07.1990 (side 4, del 2) skriver der at planen ble vedtatt med ei ramme på 550 millioner kroner fordelt på 12 år, altså med ei ramme på nesten 46 millioner kroner i året i gjennomsnitt. For 1990 ble det bevilget 17 millioner kroner. Flertallet fra Høyre og Fremskrittspartiet, understrekte at sykkelvegutbygginga ikke kunne gå på bekostning av hovedvegutbygginga. (Oslo bystyre 1990, sak 382). Den skisserte ressursbruken kunne derfor bare gjennomføres ved at bevilgningene til Oslo ble økt ut over Stortingets rammer for NVVP 1990-93 mente disse partiene. Aften kommenterte forutsetninga for sykkelvegsatsinga slik: «Statlige riksveimidler finansierer gjennomføringen av planen», og avisa fortsatte: «Men det må vel å merke skje uten nedprioritering av den høyst nødvendige, omsider påbegynte hovedveitbygging i Osloområdet». (Aften 29.05.1990: 4). Arbeiderpartirepresentantene sa at de ville vurdere oppfølging av planen ved hvert enkelt årsbudsjett i bystyrebehandlinga av sak 382, 1990). Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rød Valgallianse (RV) fremmet følgende motforslag: «Bystyret forutsetter at det blir avsatt tilstrekkelige midler på riksveibudsjettet til å gjennomføre trinn 1 innen 1991 og trinn 2 innen 2001». Dette forslaget ble nedstemt mot disse to partienes stemmer (byrådssak 382/1990).

Byrådet presenterte hovedvegsykkelnettet som «et supplement til foreliggende planer for hovedveitbyggingen og utvikling av kollektivsystemet. Statlige riksveimidler vil finansiere gjennomføringen av planen. (byrådssak 382/1990).

Rundt to år seinere hadde avisa VG 23.06.1992 en helsides artikkel på side 14 om planen som i følge avisa «var på felgen.» Avisa viste til sykkelplanen for 1990, og at staten bare hadde bevilget 15 millioner

årlig til sin del av sykkelvegutbygginga i Oslo, mens forutsetninga var at det skulle brukes 550 statlige kroner på 11 år mellom 1990 og 2001. Det ble også reagert på at det i forslaget til Norsk veg- og vegtrafikkplan for perioden 1994-97 ikke var forslått noen økning i bevilgningen til Oslo i forhold til bevilgningene siden 1990. Daværende samferdselsbyråd for SV, Raymond Johansen (nå partisekretær i Ap), reagerte på det han mente var en for defensiv statlig finansieringsplan. Han uttalte at han ville ta opp med staten behovet for flere midler, og beklaget at staten ikke ville prioritere mer til sykkeltiltak i Oslo.

Oslos plansjef uttalte at i den nevnte artikkelen i VG 23.06.1992: «Midlene til sykkelveier tas av riksveimidlene, og blir det bestemt å øke utgiften til sykkelveier, minker innsatsen på Oslos riksveier».

Fra Syklistenes Landsforening ble det hevdet «Bruk Oslo-pakken til å finansiere sykkelveiene», hvis ikke blir det slik at bilistene «fratar syklistene plass i bybildet» hevdet denne organisasjonen i samme VG-artikkel.

I forbindelse med planen for «Hovedveissykkelnettet i Oslo» av 1999, skrev byrådet at utbygningstakten vil være avhengig av årlige bevilgninger fra stat og kommune, og at de kommunale bevilgningene måtte tilpasses gjeldende budsjett og økonomiplan.» (Bystyresak 532/1999).

Komiteflertallet i samferdselskomiteen, som fikk saka til behandling før den ble videresendt til bystyret, viste til at planen ikke er forpliktende når det gjelder bevilgninger, og advarer mot nok en papirplan som ikke er forpliktende i budsjettforhandlingene. (Samferdsels- og miljøkomiteen 1999, sak 62).

Samtidig uttaler dette flertallet med bekymring at tidligere bevilgede midler til sykkelveier har stått urørt, og at dette «ser spesielt ut til å ha rammet satsing på sykkelveger.» Men samferdselskomiteens politiske flertall gikk ikke nærmere inn på at prosjektene i sykkelvegplanen ikke

blir fulgt opp under de årlige budsjettbehandlingene, samtidig som at faktisk bevilgete midler heller ikke ble brukt.

Aftenposten refererte bystyrets vedtak 23.07.1998 (side 8) slik: Oslos nye sykkelvegnett «er vedtatt med 84 kilometer nye sykkelveier og et sammenhengende veinett på tilsammen rundt 180 kilometer». «Uten en krone med på veien. ... Raskest mulig». Videre: at det pr dags dato ikke «ligger [...] inne en eneste krone til planen» I artikkelen blir det understreket at «Oslo-politikerne på ingen måte [har] åpnet pengesekken for syklistene», og viser til skjebnen for 1990-planen. I følge den skulle de ha bevilget 46 millioner i sju år, men at «den nedslående fasiten» er at det bare ble bevilget 50 millioner kroner på sju år.

Jeg har tatt for meg to bystyrebehandlinger av kommunebudsjettet, budsjettet for 2007 og 2008. Det fordi disse to årsbudsjettene er de første etter det siste bystyrevedtaket tidlig i 2006, fra 01.02.2006, som vedtok en omfattende sykkelvegutbygging som skulle stå ferdig innen 2009. Dermed er det rimelig å forvente at midler ville bli stilt til rådighet for satsing i samsvar med 2006-vedtaket og dets mål om fullføring innen 2009.

Budsjettet for 2007 blei behandla i desember 2006, som byrådssak 458/06, se også 190/06. Referatet av debatten er lagt ut på nett. Referatet inneholder rundt 56 000 ord. Søking på sykkel gir to oppslag. Sykkel var bare et ord nevnt i en oppramsing der andre saker som kollektivtrafikk var problemet, og ikke et tema tatt opp. Opposisjonens leder, Rune Gerhardsen fra Arbeiderpartiet, nevnte i en kritikk av budsjettet at det var «dårlig på trikk og bane.» I 2007 blei det bygd 0,6 km, 600 meter, sykkelfelt i hele Oslo.

Budsjettet for 2007 er interessant fra en annen synsvinkel også. Byrådets budsjettforslaget ble ikke møtt med et gjennomarbeidet motforslag på alle områder fra opposisjonen, men tatt til etterretning

med et generelt motforslag som innebar et ekstralåneopptak på 300 millioner kroner til andre tiltak enn sykkel.

Bystyrebehandlingen av budsjettet for 2008 er også lagt ut på nett. (byrådssak 465/07, jf 223/07). Referatet inneholder rundt 58 000 ord, og sykkel er nevnt 14 ganger, og dette år som et selvstendig tema. Baltzersen fra RV (nå Rødt) holdt et innlegg om «satsing på kollektivtrafikk og sykkel av hensyn til miljøet». Spørsmålet om midler til asfaltering av sykkelstier ble reist fra en Ap-representant, og avvist fra Fremskrittspartiets seinere byråd for samferdsel og miljø fra 2009, Jørn Kallmyr (med begrunnelse av at det var unødvendig fordi sykkelanleggene var så nye at asfalt for å reparere dem ikke var nødvendig).

I forbindelse med behandlingen av gatebruksplanen i bystyret i april 2008, uttalte daværende samferdselsbyråd Peter N. Myhre: «Jeg har bare lyst til å si at dette er en god sak, og byrådet kommer til å jobbe aktivt for å få gjennomført prinsippene i denne saken etter hvert som budsjettmidlene stilles til rådighet og det er mulig å gjennomføre det.» Dette nevnt under dette punktet fordi også gatebruksplanen handlet om tilrettelegging for sykkel — og økonomi. Byråden stiller et vilkår for gatebruksplanen oppfylning: «...etter hvert som budsjettmidlene stilles til rådighet». (Gatebruksplanen for Oslo 2008, bystyresak 136/08).

Miljøbyråd Merete Agerbak-Jensen er sitert på at planen er en konsekvens av at det blir flere syklistene, og at bevisstheten om alternative transportmåter er økende (Aftenposten 23.07.1998 side 8). Avisa fortsetter og viser til at prislappen på hele planen er satt til 550 millioner kroner, fordelt med 200 millioner på Oslo kommune og 350 millioner på staten. På avisas spørsmål om konkrete beløp til sykkelplanen, er byråden «redd jeg ikke kan være veldig konkret. Dette blir jo en budsjettsak. Men jeg mener det må satses, vi ligger jo etter ... - 20 millioner årlig er i hvert fall ikke en urealistisk størrelse. Men det er fullt mulig å forsere planen hvis vi øker bevilgningene» .

Det er i forbindelse med økonomi brakt inn et forhold som like godt kan karakteriseres som et vetopunkt, og som hvertfall vil gjøre det vanskelig å få til økonomiske midler til iverksetting. Det er at Høyre og Frp gjør videre satsing avhengig av statlig økning av vegmidlene (bystyresak 382/1990). Med utgangspunkt i at staten også har begrensa med økonomiske midler, og det er sterkt strid om økonomiske midler på landsplan, og særlig innafor samferdsel, er det derfor lite sannsynlig at staten skal vri sine midler, vedtatt etter strenge rutiner, over til Oslos fordel. Å stille et slikt vilkår er å innføre et nytt vetopunkt som vanskeliggjør iverksetting.

Økonomipunktet ble langt, og jeg vil derfor **oppsummere** forholdet til å stille økonomiske ressurser til rådighet slik:

Sykkelplanene vedtas uten at det vedtas forpliktende økonomi. Det er forståelig når det også hevdes at planene ikke er handlingsplaner, men bare prinsipplaner. Det blir overlatt til de årlige budsjettbehandlingene å bevilge penger til sykkelvegtiltaka. Det ble ikke i stemt over noen egne vedtak om midler til sykkelvegutbygging for 2008- og 2009-budsjettet. Kommunens bevilgninger gjøres avhengig av i hvilken grad staten bidrar med økte midler (bystyresak 382/1990). Hoved(bil)vegutbygging prioriteres klart. Det er ikke uenighet i de to politiske hovedhovedblokkene om den økonomiske satsinga på sykkeltiltak, det vil si de gir ikke uttrykk for ulike standpunkter. Støttepartiene, som Venstre, bruker ikke sin vippeposisjon til tvinge byrådet til ekstra sykkeltiltak, slik Venstre tvang byrådet til å gjenåpne trikkelinja mellom Disen og Kjelsås.

5.2.1.3 Ressurser

«Byrådet anbefaler bystyret å fatte følgende vedtak: 1. Prinsipplan for utbygging av et hovedsykkelveinnett i Oslo tas til orientering. 2. Planen

følges opp i kommunedelplaner og reguleringsplaner». (Bystyret i Oslo, sak 382 møte 20/06/1990).

Som et annet problem for iverksetting, er spørsmålet om behovet for kommunedelplan reist. Kommunedelplan ville gitt sterkere føringer for sykkelanleggene. Byrådet uttaler at det ikke er hensiktsmessig med en egen kommunedelplan for hovedsykkelveinettet, fordi byrådet mener at om planen er retningsgivende for kommunedelplaner og reguleringsplaner, er det «etter byrådets vurdering tilstrekkelig til å sikre planen på et overordnet nivå».

Det ble videre vedtatt at kommunen skal ta «ansvar for å koordinere planleggingen og utbyggingen av sykkelveier i Oslo kommune», at det skal «bygges opp en planreserve for utbygging av sykkelveier» og at trafikkfarlige punkt, kryss og strekninger skulle utbedres.

Det er planen fra 1999 som bystyret i 2006 vedtok skulle være fullført innen 2009. Politikerne var på dette bystyremøtet i 2006 opptatt av å bygge opp en detaljplanreserve. Men problemstillinga fra 1999-planen om det ikke er nødvendig med kommunedelplan fordi planvedtaket skal være førende for bydelsplaner og reguleringsplaner, er ikke lenger nevnt. Det er ikke for noen politikere en uttalt problemstilling at forutsetninga for bygging av svært mange sykkelveianlegg er at plan- og bygningsmyndighetene må vedta nye reguleringsplaner.

5.2.1.4 Mål

Bystyret etterlyste i 1990 «mer arbeid i å spesifisere målsettingen mht. virkning for sykkelbruk og for nedgang i trafikkulykker», først for trinn 1 i planen. (Bystyret i Oslo, sak 382 møte 20-06.1990)

Byrådet peker i 2005 på at «sykkelbruken i Oslo [er] relativt lav sammenlignet med andre norske og europeiske byer», og viser det med tall. Byrådet skriver at «Alle voksenreiser på sykkel i sommerhalvåret utgjør ca. 10 prosent. Sykkelandelen for voksne om vinteren er ca. 2 prosent. Tallene indikerer at det er et potensial for økt sykkeltransport i Oslo». Byrådet viser i innstillinga til erfaringer fra Sverige, og at

topografi og vinter ikke er til hindring for en betydelig økning av sykkeltrafikken i Oslo hvis bare forholdene blir lagt til rette for det. «Det anslås at samlet økning i sykkeltrafikk i en by som Oslo kan bli opp mot 50 prosent, eller 10 til 15 prosent av alle dagens bilreiser». (Byrådssak 68/05).

Et flertall i Samferdsels- og miljøkomiteen fra Arbeiderpartiet, SV, Venstre og Fremskrittspartiet «savner i planen en klar målsetting om at flere mennesker skal velge sykkel som transportmiddel fremfor privatbil og offentlig kommunikasjon. ... Sykling reduserer bilbruk og fører dermed til et bedre miljø. Videre får syklisten mosjon, og farene for helseplager reduseres.» (Sak 62/99 Samferdsels- og miljøkomiteen).

I samferdselskomiteen i 2005 og i bystyret 2006 var det enighet om fordelene ved og målet om å legge til rette for økt sykkelbruk. Fra byrådets forslag om at andelen sykkeltureturer i 2015 skulle utgjøre 15 %, endte bystyrevedtaket med et mål på 12 %, etter at det i fagkomiteen ble foreslått 20 % som mål av Ap, Høyre og SV. Det var Venstre som fremmet forslaget om dette måltallet i bystyret, og som fikk flertall da Høyre i bystyret trakk seg fra det flertallet det sluttet seg til i samferdselskomiteen og som støttet et måltall på 20 %. Frp stemte imot alle forslag om måltall. (Bystyresak 9/2006).

5.2.1.5 Bygge anlegg for hvilken type syklist?

Høyres medlemmer i samferdselskomiteen i 1999 skreiv i sin merknad at denne planen nå har som siktemål å dekke behovet for transportsyklistene, mens tidligere planer «har lagt vekt på behovene til de som sykler på fritiden», og mener det er «prisverdig at det nå fokuseres på transportsyklistenes behov». De mener at forutsetninga for at sykkelbruk skal erstatte «forurensende biler og busser», er satsting på «et raskt og sikkert hovedsykkelveinett», og at miljøgevinsten ved bygging av sykkelurveier vil være liten. (Samferdsels- og miljøkomiteen sak 62/99). Dette argumentet ble ikke gjentatt fra Høyre i bystyrebehandlingen seinere (Oslo bystyre sak 532/99).

I det samme møtet i samferdsels- og miljøkomiteen, og det er nærliggende å oppfatte det som et motforslag til Høyres, etterlyste komitemedlemmene fra Arbeiderpartiet, SV og Venstre i en felles merknad at de «savner vektlegging av de trygghetssøkende syklistene»; de unge og gamle (sak 62/99).

Flertallet i bystyret, representantene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet, var fornøyd med at myke og svake trafikantgrupper ble utskilt, i samsvar med opplegget i hovedvegutbygginga. (Bystyret i Oslo, sak 382 møte 20.06.1990)

Hovedsykkelvegnettets formål ble å legge til rette for transportsyklistenes behov, de som skal fort fram og tilbake til skole og arbeid. (Bystyresak 532/1999). «Hovedidéen i planen er at også syklistene gjerne vil fortrest mulig frem. Tanken om å henvise syklistene til stille villaveier og grønne omgivelser er derfor forlatt. Isteden skal tohjulingene følge de samme hovedveiene som bilistene inn mot sentrum og bruke de tre ringveiene på tvers», oppsummerte Aftenposten planens innretning med (Aftenposten 23.07.1998 side 8)

Fremskrittspartiets medlemmer skreiv i en merknad i samferdselskomiteens møte 1998 at Oslo «aldri kan bli en sykkelby slik som vi kjenner byer fra Danmark og andre steder på kontinentet». Der har de «en sykkelkultur som vi aldri kommer til å få i Norge. Dette har med tradisjoner, topografi og klima å gjøre». Frp delte syklistene inn i tre kategorier: fantomsyklistene, jobbsyklistene og det de kalte «kinesiske syklistene». Fantomsyklistene var hardt trenende off-road-syklistene som hadde verdens beste treningseldorado i Nordmarka. Jobbsyklistenes behov ble ivaretatt av hovedsykkelvegplanen, som partiet dermed støttet «hovedinnholdet i». Det partiet kalte «kinesiske syklistene» ble karakterisert ved å være billøse personer som bor i indre by og «bruker utelukkende sykkelen for å ta seg fram til jobb, studier og ulike fritidssystemer». For disse syklistene mente dette partiet at de var

best tjent med bedre veger, og konkluderte derfor med å «oppfordre byrådet til å gjøre en bedre innsats for å bedre veistandarden i indre by».

5.2.1.6 Sykkelens konkurranseforhold til bil

Byrådet peker på at det er de tyngste og mest konfliktfylte rutene av hoved-sykkelveinettet som gjenstår. Det vises til at samferdselsetaten «har avdekket» at enkelte strekninger hvis de blir gjennomført vil «medføre redusert framkommelighet og parkeringsmuligheter for bilister. Noen traseer kan vurderes omlagt til andre gater, mens andre traseer bør revurderes». (Byrådssak 68/05).

Det er i gatebruksplanen kommet fram ulike synspunkter for viktigheten av framkommelighet for bil i byen, og forholdet til sykkel. Argumentet om fordelene for bilen ble nevnt for at byen skulle framstå som et tomt skall uten biler, uttalte Lauritzen fra Frp i bystyredebatten 23.04.2008 om gatebruksplanen. Også Høyres Sundelin var bekymret for konsekvensene av bilfri by. (Gatebruksplanen, bystyresak 136/08).

Oslo Handelsstands Forening er opptatt av omsetningsmulighetene for sine medlemmer. Foreningen mener at det er viktig for omsetningen at sentrum også er tilgjengelig med privatbil, og har fremmet flere forslag overfor kommunen om dette. I forhold til sykkel er OHF særlig opptatt av at parkeringsplasser ikke blir redusert. Dette kommer da i konflikt med kravene til sykkelanlegg som forutsetter at parkeringsplasser fjernes der sykkelanlegg etableres. (OHF).

5.2.1.7 Konkurranseforholdet til kollektivtrafikken

Å sykle er å velge en blant mange reiseformer; å gå, reise kollektivt eller å bruke bil. Å la være å reise er også et alternativ. Valg av bruk av sykkel skjer i et konkurranseforhold til de andre kommunikasjonsformene. Som et miljøvennlig tiltak er det å legge til rette for og reise kollektivt, et politisk alternativ som står sterkt. Valg av kollektiv reisemåte er framhevet som fordelaktig av mange politiske partier og av miljøorganisasjoner. Å argumentere for sykling, særlig til

og fra arbeid, er jo indirekte å argumentere imot kollektivtransport. Om ikke generelt, så hvertfall de gangene en velger å sykle.

Venstres representant framhevet i samferdsels- og miljøkomiteen at «All økning i trafikken i Oslo skal skje på kollektivtrafikken.» (Samferdsels- og miljøkomiteen 1999/sak 62).

Det finnes en egen organisasjon for kollektivtrafikk, Kollektivkampanjen (<http://www.kollektivkampanjen.no/>). De som er med i den er miljøorganisasjonene Natur og Ungdom og Norges Naturvernforbund, foruten bransje- og fagforeninger for i kollektivnæringa. Kollektivkampanjen arbeider de for bedre framkommelighet for kollektivtrafikken i de store byene.

Det finnes eksempler på at byrådet, og den rådende politikken, er kritisert for ikke prioritere kollektivtrafikken. Aps gruppeleder Gerhardsen uttalte i bystyrets behandling av 2008-budsjettet at budsjettforslaget var «dårlig på trikk og buss». (Bystyresak 465/2007).

Venstre har stemt mot byrådet slik at det ble tvunget til å gjeninnføre forlengelsen av trikkelinja til Kjelsås, og har også i verbale forslag om sykkel stemt imot byrådets forslag og sammen med opposisjonen både i samferdselskomiteen og i bystyret.

I to eksempler ble sykkelinteressene ikke nevnt i en politisk diskusjon om trafikkreguleringer. Dette punktet gjelder litt konkurranseforholdet til bil også. Da Oslo bystyre 23.04.2008 diskuterte et privat forslag fra Venstre om en helhetlig trafikkplan for Bydel Gamle Oslo, var spørsmålet om sykkelanlegg verken omtalt i planforslaget eller i debatten (Oslo bystyre 2008: sak 137). I det samme møtet ble det diskutert spørsmålet om å beholde eller fjerne et reservespor for trikken i Kongens gate. Et viktig poeng for noen politikere i det spørsmålet var konsekvensene av dette trikkesporet for bilbrukerne, særlig parkeringsbehovet for vareleverende biler og faren for bøtlegging for ulovlig korttidsparkering langs trikkesporet. Konsekvensene for

syklistene var ikke et tema i denne debatten. (Oslo bystyre 2008: sak 138).

5.2.1.8 Trafikkreglene

I 1990 vedtok bystyret at de ville også ta opp med politiet om det var «mulig å håndheve trafikkreglene i større grad også overfor» syklistene (bystyresak 382/90). Bystyret vedtok i 2006 at det måtte åpnes for å sykle mot envegskjøring; «Tilrettelegging for sykling mot enveiskjøring», noe som også var i samsvar med byrådets forslag (bystyresak 9/2006).

5.2.1.9 Hensynet til miljø

I mine data finner jeg ikke dekning for at miljøargumentet for sykkeltilrettelegging er hyppig brukt poeng i spørsmålet om sykkelveger. Miljøargumentet kan brukes i forhold til lokal luftforurensning, både i Oslo som helhet og i enkelte områder eller gater. Det kan også brukes i forhold til de globale klimautfordringene. Miljøfordelene ved sykling er brukt av Høyres representanter i samferdselskomiteen ved behandlinga av 2006-planen, men ikke et poeng når saka kom til bystyret. Sykkel som miljøtiltak er brakt inn som moment av Rødt i budsjettbehandlinga for 2008-budsjettet. For Venstre er sykkel viktig fordi det kan bidra til å oppfylle målsettingene om CO₂-utslipp.

Sykelorganisasjonen SLF er mer opptatt av tilrettelegging for sykkel som det jeg vil karakterisere som et rettighetskrav, mer enn å bidra til et bedre miljø, jf Oslo SLFs brosjyre med krav fra april 2010 der miljø ikke er nevnt (SLF Oslo april 2010). Natur og Ungdom er den som klarest bruker miljøargumentet i miljørammen for å oppfylle sykkelplanene (ref).

5.2.2 Intens politisk strid nyttig for iverksetting?

Jeg vil reise et spørsmål om betydninga av graden av enighet i forhold til Van Meter og Van Horn sine teorier, nemlig om i hvilken grad det

har noe å si for iverksettinga om striden er intensiv. Etter stridighetene som var i Stockholm om utbygging av sykkelfelt der i år 2000, ble det seinere en breiere enighet om riktigheten og viktigheten av å bygge ut sykkelfelt (se punkt 2.4.1). Uenigheten om sykkelfeltene ble den saka som avgjorde hvem av de to politiske blokkene i Stockholm som skulle få byregjeringsmakta. Dette ble en meget intens strid, der de to frontkandidatene engasjerte seg i offentlig debatt. To tabloidaviser viet sine forsider til striden om sykkelfeltene. Ett sykkelfelt ble særlig omstridt, og før valget i 2002 lovte den ene byrådslederkandidaten fra det sosialdemokratiske partiet å fjerne det omstridte sykkelfeltet. Hun lot seg avbilde med malerpøs på forsida i avisene klar til å male over sykkelfeltene. Sosialdemokratene vant valget uten at sykkelfeltene ble fjernet. Hadde den seinere enigheten om utbygging av sykkelfelt i Stockholm noe med «temperaturen» i denne debatten å gjøre, for eksempel ved å sette spørsmålet om sykling på dagsordenen? Eller hadde den noe med andre forhold som gjennomslaget for sykkelens miljømessige og helsemessige fordeler å gjøre, eller at postmaterielle verdier slo gjennom og svekket noe av bilismens hegemoni? Jeg har ikke data som gjør det mulig å konkludere med sikkerhet for noen av mulighetene. Det er ikke sikkert det er en sammenheng i det hele tatt. Ut fra min subjektive vurdering er det likevel ikke usannsynlig å tenke seg at den intense uenigheten kan ha hatt en positiv betydning på lengre sikt. I så fall kan en vurdere å komplettere teorien til Van Meter og Van Horn med de fordelene en intens strid gir muligheten til raskere iverksetting. Men om dette skulle stemme for dette tilfellet, og for andre tilsvarende, kan jeg ikke forstå at det svekker teorien om at jo større konflikt det er om et tiltak vil det normalt vanskeliggjøre iverksetting. Helheten i, og at det skal være et vedtak om sykkelplan, er for alle planene 1990, 1999 og i 2006 er i bystyret vedtatt enstemmig uten at noen representant eller parti har stemt imot. Det tilsier politisk enighet, ikke konflikt. Men går en nærmere inn i denne avstemninga må en ta

hensyn til følgende forhold: Ingen av disse planene er konkrete iverksettingsvedtak, de er bare handlingsplaner i betydningen av prinsipplaner som bystyrene har «tatt til orientering». Da er behovet for å markere konflikt og uenighet ikke så viktig. Men enhver representant og ethvert parti som er uenig i den retninga dette vedtaket representerer, vil jeg legge til grunn ville stemt imot av hensyn til sine egne velgere, eller den politikken de velger å stå fram med, hvis spørsmålet er viktig for dem.

Det at ingen har stemt imot noen av handlingsplanene, innebærer ikke at det ikke har kommet fram uenighet. Fremskrittspartiet formulerte i forbindelse med 1999-planen en særmerknad i samferdsels- og miljøkomiteen som må kunne oppfattes som et prinsipielt standpunkt mot at sykkel var viktig, nemlig at «...Oslo aldri kan bli en sykkelby slik som vi kjenner byer fra Danmark og andre steder på kontinentet». (Samferdsels- og miljøkomiteen i møte 01/09/1999 sak 62). Aps gruppeleder har også gitt uttrykk for et liknende syn i år (Gerhardsen 2010, se pkt 2.1).

I ett tilfelle kom det også fram intern uenighet mellom det Høyres medlemmer i samferdsels- og bymiljøkomiteen ga uttrykk for og det som Høyre endte opp med av standpunkt i bystyret. I den samme saka kom det også fram en annen uenighet. Høyres to medlemmer i komiteen roste Samferdselsetaten for at det nå var lagt vekt på transportsyklistenes behov for raske og korte traseer. Arbeiderpartiet, SV og Venstre etterlyste derimot tiltak for det de kalt de «trygghetssøkende syklistene»; barn, eldre, tursyklister.

5.2.3 Betydningen av tradisjon, klima, topografi

Dette er ofte brakt fram i debatten som en forklaring på manglende iverksetting. Jeg har registrert at det i flere tilfeller er det argumentet som spontant trekkes fram av politikere som Myhre og Gerhardsen. Jeg har diskutert dette emnet under punkt 1.4 foran. Argumentet kan imidlertid kun gjelde for hvor mange som faktisk sykler, eller behovet

for legge til rette for sykling. Tradisjon, klima og topografi kan umulig ha noen direkte betydning for den administrative iverksettingsprosessen. Det måtte i så fall være at noen på grunn av Oslos tradisjon, klima og topografi mener at iverksetting ikke er så viktig. Men da dreier det seg i så fall om et politisk standpunkt til ønskeligheten av å iverksette planene, ikke om ytre fysiske forhold i Oslo.

5.2.4 Konklusjon om grad av enighet/konflikt

Politikere fra alle politiske retninger uttaler at de er for å tilrettelegge for sykkel — på generelt overordna nivå. Politikere jeg har spurt i intervju og over eposter, bekrefter det. Påstander som at sykkelvegutbygging er et politikkområde i Oslo det hersker «kvalmende enighet om», eller kan sies å være en del av en «godhetsdiskurs» der alle er enige «om alt», lar seg imidlertid ikke forene med mine funn. Data fra merknader, forslag og avstemninger i samferdselskomiteen og i bystyret, viser at det er politisk uenighet når det gjelder sykkeltilrettelegginga, både om mål, om tildeling av ressurser, konkrete løsninger og prioriteringer i forhold til andre trafikantgrupper, i forhold til byrommet og til Vegdirektoratets normer for sykkelanleggenes utforming.

Det som kan skape inntrykk av politisk enighet, er at det ikke finnes debatter i det offentlige rom som viser at politikere, som partiledere, komiteledere eller ordinære valgte representanter, diskuterer uenigheten om sykkeltiltak seg imellom. Verken i omfang eller intensitet. Ikke slik som oslopolitikerne seg imellom diskuterer eiendomsskatt, bruken av bompenger og Oslopakkene eller som for noen år tilbake for og imot nytt eller rehabilitert Bislett stadion eller om de nye Bar-kode bebyggelsen i Bjørvika.

Som vist er det politisk uenighet om sykkelvedtaka. Både i samferdselskomiteen og i bystyret er det motstridende politiske forslag, som til dels følger tradisjonelle politiske fløyer, vanligvis omtalt i Norge som «borgerlige» og «sosialistiske retninger». Ap, SV og Rødt samarbeidet i samferdselskomiteen og bystyret om forslag. Venstre har

sammen med Kristelig Folkeparti valgt å støtte et byråd av Høyre og Frp, men har likevel ofte stemt sammen med Ap, SV og RV/Rødt i saker som gjelder sykkelspørsmål.

I to tilfeller viste det seg også å være politisk uenighet internt i et parti. Både Høyres og Arbeiderpartiets medlemmer i samferdselskomiteen partier var mer positive til sykkeltiltak enn det som partiene stemte for i bystyret. Høyre i samferdselskomiteens sak 62/99 om viktigheten av transportsyklistene og Arbeiderpartiets for et høyere mål for antall syklende i Oslo i 2015 enn det de gjorde i bystyret når den samme saka kom opp der (samferdselskomiteen sak 127/05 og bystyresak 9/06).

Som et klart eksempel på et standpunkt mot iverksetting, har Frp uttrykt seg slik i en enkeltsak, som framstår som et prinsipielt standpunkt: «...Oslo aldri kan bli en sykkelby slik som vi kjenner byer fra Danmark og andre steder på kontinentet. Nedover på kontinentet har man en sykkelkultur som vi aldri kommer til å få i Norge. Dette har med tradisjoner, topografi og klima å gjøre.» (Samferdsels- og miljøkomiteen i møte 01/09/1999 sak 62). Frp stemte også mot å sette et mål for hvor stor andel sykkelreiser skulle gjøre av det totale antallet reiser i 2015 (Bystyret 01.02.2006).

I forbindelse med stortingsvalget i september 2009 gikk samferdselsbyråd Kallmyr ut i avisene og sa at han hadde instruert samferdselsetaten om å prioritere bilistene sterkere (Aften 16.09.09). Denne uttalelsen blei seinere tatt opp i bystyret og stemt imot (Gerhardsen 2010). Men i en epost til meg kommenterer Frps byrådssekretær for samferdsel dette utspillet slik: «Denne instruksjonen har blitt misforstått av mange. Det Kallmyr skrev til etaten var at han ønsket å sette fokus på å bedre fremkommeligheten for bilister der dette IKKE går på bekostning av kollektivtrafikk og syklistene.» (Skjervold 2010). Slike uttalelser, som alle forslag og innspill i den politiske prosessen, er uttrykk for politisk strid, for politisk uenighet og konflikt.

Bystyreflertallet vedtok også «Det etableres en tydelig og trygg sykkelveiforbindelse mellom øst og vest gjennom sentrum», mot stemmene til Høyre og Frp som stemte for byrådets forslag «Hovedsykkelveinettet fullføres» som et motforslag. Det ble også vedtatt at arbeidet med «Etableringen av det sekundære sykkel- og hovedveinettet videreføres».

5.3. Grad av endring

5.3.1 Hva menes med «endring»?

Den andre variabelen i Van Meter og Van Horn sin utgangshypotese for hva som «blir bestemmende for gjennomføringsfasen», er grad av endring i forhold til nåsituasjonen. (Kjellberg/Reitan 2007:142). Van meter og Van Horn hevder at en stor endring aleine er et moment som vanskeliggjør iverksetting av vedtatte planer. Er også konfliktene, uenighetene om vedtaket store, vil disse faktorene forsterke hverandre og gjøre iverksettinga enda vanskeligere.

Spørsmålet om hvilke endringer et mulig vedtak vil føre til, hører etter min politiske erfaring naturlig med til den politiske vedtaksdebatten. Den subjektive politiske vurderinga av endringsomfanget av et mulig vedtak får normalt konsekvenser for utforming av vedtaket. Motstandere av vedtaket kan overdrive de uheldige konsekvensene av endring, og tilhengerne kan bagatellisere dem. Men også etter at et vedtak er fatta, kan iverksetterne, enten aleine eller i samråd med politikerne, komme til at endringene blir så store, eller annerledes enn en hadde tenkt seg, at vedtaket må endres eller utsettes, og da kanskje underforstått skrinlegges?

Det er også et annet forhold som Kjellberg/Reitan peker på: «Siden gjennomføringen av offentlige tiltak alltid vil måtte gå gjennom offentlige institusjoner av en eller annet art, vil de fagtradisjonene og de interessene de representerer, stille seg i vegen for nye drastiske tiltak». (Kjellberg/Reitan 2007:142).

5.3.2 Grad av endring og gjennomføring

I dette punktet vil jeg se på i hvilken grad det er noen sammenheng mellom grad av endring og om vedtatte tiltak er gjennomført eller ikke. Vurderinga av stor eller liten grad av endring, er selvfølgelig subjektivt, men jeg vil legge fram mitt grunnlag for vurdering om i hvilken grad jeg vurderer endringa ved tiltaket som stort eller lite.

I hvilken grad sykkelvedtak medfører endring, vil jeg vurdere ut fra den nye situasjonen etter iverksatt vedtak for andre trafikantgrupper som gående, kollektivtransport, personbiler, vare- og drosjetransport eller beboeres mulighet til å parkere langs det eventuelt nye sykkeltiltaket. Endring av byrommet som riving av hus, endring av åpne rom og asfaltering av sykkelstier på plener i parker, vil jeg også vurdere som stor grad av endring.

At fotgjengere må godta at et breitt fortau får normal bredde for å gi plass til et sykkelfelt, vil jeg ikke karakterisere som en stor endring. Heller ikke om hastigheten for kjøretøyer blir satt ned fra 50 km/t til 30 km/t eller om det blir åpnet for å sykle mot kjøreretninga i envegskjorte gater for biltrafikk.

Derimot vil jeg vurdere tiltak som at et fortau på den ene sida av ei gate blir fjerna, et trikkespør blir flytta til en annen gate eller ei gate blir stengt for bilkjøring for å gi plass til et sykkelfelt, så vil jeg karakterisere dette som en stor endring ved sykkeltiltaket. En stor endring vil jeg også kalle det om parkeringsplassene for biler blir fjerna der det legges sykkelfelt, om sykkelfelt må bygges i tunnel eller bro under/over andre trafikkårer, eller hus helt eller delvis må rives for å gi plass til sykkelfelt.

Jeg trekker fram noen av tiltaka som ikke ble gjennomført, og noen av dem som ble gjennomført. Anleggene med stor endring som ikke er gjennomført, og noen av de anleggene som vil føre til få konsekvenser for andre trafikantgrupper.

5.3.2.1 Tiltak med stor endring som er gjennomført

Mellom Torshovdalen og Grünerløkka er sykkeltraseen lagt i tunnell under ring 2 og i ny trase på grøntanlegg mellom to boligblokker. Dette er en stor endring som er gjennomført, både med tanke på det fysiske arbeidet og at det faktisk er valgt en helt ny selvstendig trase. Men dette er en endring som ikke går på bekostning av andre trafikantgrupper.

Sykkelanlegget i Ullevålsveien mellom Sofies gate i vest og Colletts gate i øst er en del av sykkelvegstrekinga mellom Blindern og regjeringskvartalet. Det er pr dags dato ikke påbegynt reint fysisk, men skal etter planene fra Samferdselsetaten fullføres i løpet av 2010. Gitt denne påstanden, vil jeg under litt tvil akseptere at dette er et tiltak, som gjennomført, som innebærer en stor endring. Det fordi det på en kort strekning, 450 meter forutsetter at 28 parkeringsplasser for biler langs vegen må fjernes.

5.3.2.2 Tiltak med stor endring som ikke er gjennomført

Tunnel og eller bro fra Frognerparken over t-baneanlegget ved Majorstua er ikke fullført. Dette krever enten en bro eller en tunnel under anlegget.

Sykkelfeltene langs ring 2 er ferdig utbygd, men ikke gjennom det store krysset foran Majorstuhuset med holdeplasser for trikk og buss og fire felt for biler. Endringene vil åpenbart være store.

Bydelsutvalget for bydel St. Hanshaugen, som også er bydelsutvalg for Oslo sentrum, diskuterte en alternativ trase på rute til den vedtatte hovedveganlegget mellom Blindern og regjeringskvartalet. I stedet for den vedtatte traseen over Ullevålsveien mellom Sofies gate og Colletts gate/Geitmyrsveien, kom det forslag om at traseen skulle endres til å gå ned Sofies gate og forbi Bislett til Stenersgata og bort den og inn på den valgte traseen i Ullevålsveien derfra. Dette fordi denne alternative ruta ville gjøre det enklere å sykle fysisk ved at den er mindre kupert, og også at det vil bli en mer kryssfri trase ved at en slipper å forsere lyskryssene Ullevålsveien/Geitmyrsveien og Ullevålsveien/Thorvald

Meyers gate. Bydelsdirektøren avviste i sin saksframstilling dette alternativet, både fordi det var et brudd med den valgte traseen for sykkelvegen fra Blindern til regjeringskvartalet og fordi det alternativet i Sofies gate ville kreve fjerning av så mange som 150 parkeringsplasser. Det var derfor uaktuelt å gå inn på. Bydelsdirektøren pekte også på at det valgte alternativet var kontroversielt nok ved at det krevde en fjerning av 28 parkeringsplasser i Ullevålsveien. Å gå inn for det andre alternativet som ville innebære fjerning av 150 gateparkeringsplasser, var derfor politisk uaktuelt. Dette standpunktet fikk politisk tilslutning i bydelsutvalget. Og jeg vil forutsette, som et selvstendig avgjørende argument, helt uavhengig av om alternativet med fjerning av de 150 parkeringsplassene ble vurdert som å være det beste tiltaket for syklistene isolert sett.

5.3.2.3 Små endringer som ikke er gjennomført

Anlegget i Sognsveien mellom Ullevaal Stadion og Colletts plass ble etablert ved at de to breie fortauene på hver side ble delt i to, der den ene delen av fortauet ble markert som sykkelfelt ved at samferdselsetaten freste spor i fortauet. Et svært enkelt tiltak å gjennomføre, og et tiltak som jeg vil karakterisere som i liten grad hindrer andre trafikantgrupper, i dette tilfellet først og fremst gående. Hvertfall når det ikke er mange som går til og fra arrangementer på Ullevaal stadion. Men neppe en prioritert løsning sett fra sykkelinteresser. Dette sykkeltiltaket ble imidlertid fjerna av Oslo politikammer med begrunnelse at denne løsninga innebar sykling på fortauet. Politiet fjerna dette sykkelveganlegget i 2003 og det er pr 20.05.10 ingen sykkelanlegg på denne strekninga.

I Kirkeveien har bystyret ønsket å åpne for sykling mot envegskjøring, men det er foreløpig avvist av Trafikkpolitiet.

5.3.2.4 Iverksette ved å redusere endringsbehovet

Med Vegdirektoratets normer for sykkelveganlegg, Sykkelhåndboka 233 fra 2003, er det stilt krav til ulike alternative utformingene. Men det kan være mulig å gjøre endringene i forhold til nåsituasjonen minst mulig gjennom valg av utforminger, enten helt nye, eller fra Sykkelhåndboka i strid med dens forutsetninger. Det vil nok stå strid om slike valg. For eksempel ved å velge alternativet «blandet trafikk» i sentrum, noe som ikke innebærer noen andre tiltak enn redusert bilhastighet til 30 km/t.

Aftenposten refererer fra 1999-planen: Når det gjelder utforminga av sykkelvegnettet, skal ikke «syklistene [få] egne sykkelveier over hele byen. Slike anlegg kommer bare i ytre by, der fartsgrensene er over 50 km/t. Når fartsgrensen er 50 km/t eller lavere, blir det lagt opp til sykkelfelt i veibanen. Innenfor Ibsenringen, der det etter planen skal bli 30 km fartsgrense, må syklistene belage seg på å dele veien med bilistene.» (Aftenposten 23.07.98). Videre siterer avisa daværende byråd Merete Ager-Jensen på at «I sentrum er det rett og slett så trangt at det ikke er mulig å gi syklistene ekstra plass. Men når farten går ned, burde det være mulig å unngå konflikter».

Tiltaket Geita bru i Oslo-gate, er bygd i strid med Sykkelhåndbokas krav. SLFs generalsekretær sier han har fått oppgitt fra Samferdsels-etaten er at det ikke blir plass til normert bredde når andre trafikantgruppers behov skal ivaretas.

5.3.3 Konklusjon om betydninga av grad av endring

Denne gjennomgangen viser at det er de anlegga, eller bitene av sykkelvegnettet som krever store endringer i trafikkmiljøet, som ikke har blitt gjennomført.

Det finnes ingen eksempler på at det er etablert sykkelveganlegg der framkommeligheten til enten fotgjengere, til kollektivtransport, drosje- eller varetransport eller privatbiler er sterkt innskrenka eller helt fjerna til fordel for syklistene. Det finnes eksempler på gjennomførte tiltak som

har redusert mulighet til gateparkering, men også tiltak som ikke har blitt gjennomført med begrunnet med hensynet til inndragning av for mange parkeringsplasser for bil. Men å fjerne «ikke for mange» parkeringsplasser for biler til fordel for sykkelanlegg, er mulig.

Ett tiltak er vil jeg bruke som et eksempel som er typisk for forholdet mellom graden av endring og gjennomføring: Strekninga mellom Blindern t-bane-stasjon og Kirkeveien. Halvparten av anlegget er fullført med en flott standard, mens den andre halvparten, som innebære endringer som inndragning av parkeringsplasser og bro over t-banen, ikke er påbegynt.

Ett av de gjennomførte prosjektene har krevd store endringer. Men dette prosjektet har ikke ført til endringer for andre trafikantgrupper (undergang mm under ring 2, Fagerheimkrysset).

Mine eksempler viser at sykkeltiltak som innebærer store endringer kan bli gjennomført, bare ikke endringa er stor i forhold til andre trafikantgrupper.

Van Meter og Van Horn sin teori om at iverksetting som krever store endringer, er vanskelige å gjennomføre, mener jeg er bekreftet i tilfellet for Oslos sykkelplaner.

5.4 Sammenhengen mellom endring og enighet/strid

Van Meter og Van Horn sine utgangshypoteser, gjengitt som figur 2.1, om at det er en sammenhengen mellom grad av enighet og grad av endring som et tiltak innebærer, er bekreftet gjennom mine funn. I hvilken grad disse to variabelene vil forsterke hverandre, har jeg imidlertid ikke vurdert.

En forklaring om at mangel på enighet og krav om store endringer ved å iverksette både hele og deler av hovedsykkelvegnettet stemmer, legger jeg til grunn videre i analysen.

5.5 Vetopunkter (klargjøringspunkter)

5.5.1 Nærmere om «vetopunkter»

Andre teoretikere har oppsummert betydningen av «klargjøringspunkter» for gjennomføringa «av uforutsette avgjørelsespunkter krevde en mengde godkjenninger av forskjellige aktører» som «vetopunkter» (Kjellerberg/Reitan 2003:140, Pressmann og Wildavsky 1984:69). Et vedtak som må behandles av mange administrative ledd før det kan iverksettes, vil nødvendigvis få en lengre behandlingstid. Enten det er til behandling og justering ut fra hver enkelt etats myndighet, blir det av mange kalt vetopunkter, og det vil også jeg gjøre her. I så fall vil det være en situasjon med fragmenterte myndigheter som også vil føre til at beslutningsprosessen blir like fragmentert, og der rask og effektiv iverksetting blir vanskelig å få til. Det i motsetning til en mer integrert beslutningsprosess, der noen ledd er underordna andre og dermed kan instrueres i stedet for å hindre gjennomføring av vedtaket.

Et uklart vedtak gir handlingsrom for ulike iverksettere individuelt eller etatsvis til å styre iverksettinga av planene i sin retning.

5.5.2 Saksgangen for sykkeltiltak

I Oslo kommune er det en lang saksbehandlingsprosess før sykkeltraseer kan påbegynnes. Verken bystyret eller Samferdselsetaten kan iverksette ut fra eget selvstendig vedtak.

På grunnlag av innspill fra en saksbehandler i Samferdselsetaten har jeg satt opp denne beskrivelsen av saksgangen sykkeltiltak må gjennom.¹

1. Initiering av en regulerings sak kan komme fra bystyret eller byrådsavdelingen. Den kan også initieres direkte fra Samferdselsetaten eller andre.
2. Planinitiativ sendes fra Samferdselsetaten til Plan og bygningsetaten
3. Samferdselsetaten varsler oppstart av reguleringsplan til direkte berørte (grunneiere), etater, bydel og andre, samt kunngjør i avis og nettsted. Også andre vil i dette stadiet

¹ På grunnlag av opplysninger i epost fra Aslaug Vassbotn, Samferdselsetaten, om saksgangen, har jeg satt opp denne beskrivelsen av saksgangen.

bli involvert, sombydel, byantikvar, statens vegvesen, politiet, trafikketaten, Plan og bygningsetaten, Friluftsetaten, brann/redning, eiendom og byfornyelse m.fl

4. Forslag til reguleringsplan utarbeides av Samferdselsetaten
5. Forslag til plan sendes til Plan og bygningsetaten. Plan og bygningsetaten legger planene ut til offentlig høring (sendes i posten til berørte parter og varsles i avis og på nett). Skal det brukes grunn fra private hager eller fortau til sykkelanlegg, , må denne etaten godkjenne, det vil si godta en endret reguleringsplan for disse forslaga før bygging kan starte.
6. Forslag til plan revideres etter høring
7. Forslag til plan sendes til politisk behandling
8. Byantikvar blir i mange saker varslet både ved oppstart av planarbeid og i off. høring. Byantikvaren er en annen formell aktør. Får et forslag om sykkelanlegg konsekvenser for et fredet eller planlagt fredet område eller bygning, har byantikvaren myndighet til å nekte en slik løsning gjennomført.
9. De kan i enkelte saker sende saken videre til Riksantikvar som kan varsle fredning (da kan planen stoppes/ utsettes) eller varsle innsigelse
10. Statens vegvesen kan også varsle innsigelse dersom de er mot planen og planen berører deres interesser
11. Kommer det innsigelser fra de berørte partene som Plan og bygningsetaten har varslet, må disse innsigelsene behandles.
12. Den aktuelle bydelen vil også bli varslet om oppstart, kunne bli rådspurt under veis og få saken når den er på off. høring. Den kan imidlertid ikke avgjøre saken.

5.5.2.1 Eksempler på vetopunkter i saksbehandlingsprosessen

Følgende eksempler viser den fragmenterte beslutningsprosessen med mange selvstendige myndighetsledd som reelt forsinker og hindrer gjennomføring av ønskete sykkeltiltak (neste side):

Forsinkelser:

- Tiltaket Smestaddammen-Harbitz allé sendt til byrådsavdeling januar 2010. Ikke behandlet foreløpig.
- Planmyndighetene: Saksbehandlingen tar lang tid pga manglende saksbehandlingskapasitet
- Det ble ikke satt inn vikar eller sakene med sykkeltiltak overlatt til andre ved langvarig sjukefravær for saksbehandler i samferdselsetaten (Gjøs 2010).

Avviser tiltak:

- Et planlagt sykkelanlegg på Bygdøy ble avvist av byantikvaren med begrunnelse at det var i strid med vernebehov
- Oslo-politiet har hittil gitt avslag på alle forespørsler om tillatelse til å sykle mot kjøreretningen i envegskjørte gater, på tross av ønske om det i vedtaks form fra bystyret og forespørsler fra Justisdepartementet og Politidirektoratet.

Annulerer/opphever iverksatt vedtak:

- Ett ferdig oppmerket sykkelfelt på begge fortauene i Sognsveien mellom Colletts plass og t-banestasjonen Ullevaal stadion ble fjerna av politiet. Ca 2005, kanskje før.
- Sykkelfelt i Stenersgata mellom Oslo City og Lilletorget ble av politiet satt bort. Antatt begrunnelse: Av hensyn til varelevering særlig til Spektrum Scene.¹
- Bystyret vedtok 1. februar 2006: «Bystyret ber byrådet sørge for at snøbrøyting utføres slik at oppmerkede sykkelveier/sykkelfelt blir brøytet.» (Sykkelstrategi for Oslo). RVs forslag om mer detaljerte krav til rask og samtidig brøyting ble nedstemt. Seksjonssjef Kristoffersen i Samferdselsetaten opplyser i følge SLF 22.01.2010 at «biltrafikken prioriteres ved snøbrøyting. Snøen brøytes inn på siden av kjørebane, slik at sykkelfeltene brukes til snøopplag.» (SLF 1) Samferdselsetaten mener at bystyrevedtaket fra 2006 bare

¹ Opplyst i samtale med saksbehandler i Samferdselsetaten 09.04.2010.

gjelder for brøyting av hovedsykkelvegnettet, ikke de andre sykkelanleggene.¹

Konklusjon vetopunkter:

Disse eksemplene viser til dels dramatiske utslag for enkelttiltak i planvedtaka for sykkelnettet. Noen tiltak er stansa for lang tid. Jeg har ikke fulgt noe enkelttiltak av sykkelprosjekt fra vedtak og gjennom hele prosessen, men har plukka av tiltak som er framstilt gjennom rapporter og planer. Jeg mener jeg kan legge til grunn at disse tilfellene ikke er de eneste av sitt slag, men at det finnes flere liknende tilfeller; det vil si at de nevnte forhold er eksempler på noe typisk. At vetopunkter er noe høyst reelt som bidrar til å hindre fullføring av vedtatte sykkelplaner, slik som vist over.

5.6 Andre variabler som kontekst

Her vil jeg trekke fram noen data som knytter seg til forhold som nok er relevante, men som jeg har lagt til grunn betyr mindre enn de ovafor og som jeg derfor ikke har vurdert vekten av. Men de hører med blant de mange variable.

5.6.1 Pressgrupper — i hvilken grad med i beslutningsprosessen?

At mennesker med felles interesser organiserer seg og prøver å mobilisere andre på sin side for å få gjennomslag for sin sak overfor myndighetene, er en normal del av alle beslutningsprosesser i samfunn som det norske.

Betydninga som organisasjonen som klarest organiserer syklistene, er Syklistenes Landsforening (SLF) med rundt 9 000 medlemmer på landsbasis, og rundt 3 000 medlemmer i Oslo-avdelinga. Det betyr at

¹ Epost fra saksbehandler i Samferdselsetaten til meg 21.05.2010.

bare en liten del av syklistene i Oslo og i Norge er organisert. Hvert år selges det rundt 400 000 nye sykler i Norge.¹

SLF er akseptert som høringsinstans i sykkelspørsmål både i Oslo og på landsplan og deres ledere er invitert som foredragsholdere på trafikkkonferanser, gjerne sammen med de øverste politikerne og myndighetsrepresentanter. SLF prøver å øve press på politikerne, og de er godt kjent med arbeidet deres (Elvestuen 2010). SLF blir kontaktet av pressen i spørsmål om sykkel, som i Aftenposten 20.10.2008. Osloavdelinga har utgitt eget nyhetsbrev i april 2010 (OsloSyklistene 2010).

SLF har i mer enn de siste ti åra gjort kjent at det mangler gjennomgående sykkelvegnett i Oslo, og stilt krav til den fysiske utforminga av anlegg og trafikksituasjoner. Måles SLFs innflytelse i den faktiske situasjonen i Oslo, er SLF sin innflytelse liten, og kanskje nær ubetydelig?

Av organisasjonene utenom SLF, er det Natur og Ungdom, NU, Naturvernforbundets uavhengige ungdomsorganisasjon, som har vært klarest på sin støtte til sykkeltiltak. NU har utgitt en egen plakat om å bruke sykkel, og NU kommenterte også på sitt landsmøte i januar 2010 statusen for sykkelplanene i Oslo. (Natur og Ungdom).

Norges Naturvernforbund skriver: «Til tross for stort potensial og høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet er det fortsatt lite oppmerksomhet på gange og sykling som transportform. Ferdselele må i stor grad skje på bilenes premisser, noe som gir barrierer og tidstap. Det statlige etterslepet på investeringer i sykkelveger/sykkelfelt og gangveger er kanskje på nærmere 20 milliarder kroner, og da er behovet for midler til tiltak langs det kommunale og fylkeskommunale vegnettet ikke inkludert. Staten må ta et større ansvar for at vi får et sammenhengende vegnett for fotgjengere og syklister.» (NNV).

¹ Opplysning i epost til meg fra administrerende direktør i Sportsbransjen AS 18.05.2010.

I Sverige driver sykkelbransjen, som representerer alle sykkelimportører, -forhandlere og -reparatører, en egen organisasjon, Svensk Cykling. Denne organisasjonen har som sin eneste funksjon å arbeide politisk for økt sykling og tilrettelegging for sykling overfor politikere og allmennheten. Svensk Cykling utgir brosjyrer. (Svensk Cykling). I Norge arbeider bransjeorganisasjon Sportsbransjen AS også politisk for sykkel etter eget utsagn¹, men ikke på et nivå som Svensk Cykling.

Norges Automobil, NAF, er en av to organisasjoner i Norge for bilbrukernes interesser. NAF er desidert størst av de to. «NAF ønsker et godt alternativ til bruk av bil. Et godt og effektivt kollektivtilbud er i svært mange tilfeller en forutsetning for å få landets transportsystem til å fungere». Og nevner behovet for ulike former for kollektivtransport og kompiskjøring, men ikke sykkel. NAF er positiv til miljø, men «ikke på bekostning av framkommeligheten for biler». (NAF)

Kongelig Norsk Automobilklub, KNA, er den andre bilorganisasjonen, og virker gjennom sitt program på nett å være klart mindre miljøvennlig enn NAF. Men heller ikke den nevner sykkel som transportform.

Jeg har ikke hatt som mål analyse grundig organisasjonenes betydning for iverksettingsprosessen for Oslo sykkelplaner. Ikke har jeg hatt data til det, og heller ikke har jeg analysert deres innflytelse. Jeg vil bare se på organisasjonenes pressgruppe-funksjon ut fra deres forvente eksistens i beslutningsprosessen, som en del av den kontekst som omgir de faktorer jeg har sett nærmere på. Min enkle gjennomgang av noen sannsynlige aktuelle organisasjoner tyder ikke på at organisasjonene for sykkel har noen gjennomslagskraft, og heller ikke at andre organisasjoner har spilt en aktiv rolle for det motsatte formålet. Men det kan kanskje være grunn til i en annen sammenheng å se grundigere på disse organisasjonene for å finne ut hvilken rolle de faktisk spiller i iverksettingsprosessen for sykkelvegnettet.

¹ Opplysning i epost til meg fra administrerende direktør i Sportsbransjen AS 18.05.2010.

5.6.2 Bildiskursen

Av de øvrige forhold vil jeg nevne at det er lett å se spor av bildiskursens hegemoniske innflytelse i spørsmål om valg av sykkeltraseer. Antallet parkeringsplasser som må fjernes brukes som begrunnelse for hvilket alternativ som velges, som at traseen i Sofies gate velges bort til fordel for alternativet i Ullevålsveien (rundt 30 fjernede parkeringsplasser mot 150). Også i diskusjonen om gatebruksplanen ble det diskusjon om sykkelanleggenes konsekvenser for bilen, og særlig dens behov for parkeringsplasser. Men i hvilken grad hensynet til bilen betyr noe for den manglende iverksettinga av de vedtatte sykkelplanene, har jeg verken data om eller vurdert nærmere.

5.7 Casets «univers»

Ethvert case er en del av en klasse, skriver jeg i punkt 3.1.2. Jeg er fortsatt litt usikker på hva jeg skal si mitt case er en klasse av. Som Allison nevner, kan jo det være av mange. Etter gjennom av data og analyse har mitt case åpenbart med iverksetting av vedtak som må gjennom en fragmentert iverksettingsprosess å gjøre. Det har med endring av bymiljø som krever inngående behandling, det er et eksempel på et miljøtiltak mot etablerte strukturer som ikke er så miljøvennlige (bilen), og kan være et eksempel på iverksetting av sammenhengende sykkelvegnett i alle norske byer og tettsteder. Men det kan også være et eksempel på et tiltak, ikke der det i følge Rune Gerhardsen eksisterer «kvalmende enighet», men et eksempel på ei gruppe saker der det skapes inntrykk av enighet mens en i virkeligheten er uenig, uten å ville si det. Altså en form for tilsløring av konflikter og uenigheter. En tendens jeg mener kan gjelde for mange andre saker, som holdninga til jernbane. En økende tendens til «hykleri» folkelig sagt, eller det som er teoretisert som symbolpolitikk. Men dette siste har jeg ingen data å vise til, og jeg har heller ikke kjennskap til teorier rundt en slik eventuell problemstilling. Jeg velger imidlertid å se mitt case som et eksempel på tilsvarende forsøk i andre byer og tettsteder i Norge

på å lage sammenhengende sykkelvegnett. Byene og tettstedene i Norge har holdt på siden 1977 med å få dette til, og uten å lykkes noe sted i følge spørsmål til seniorrådgiver Trond Berget i Syklistenes Landsforening, enda det er 33 år sida målet ble satt. Mange norske byer må åpenbart ha de samme vanskene med iverksetting. Det betyr i så fall også at dersom en by klarer å gjennomføre tiltakene gjennom en annen politisk holdning, overvinning av endringsmotstanden og en effektiv prosjektorganisering som eliminerer fragmentering og opphopning av saker hos reguleringsmyndighetene, vil sannsynligheten for å lykkes øke, om også andre byer tiltemper den samme framgangsmåten.

6. Analyse og konklusjon– vurdering av de ulike forklaringsfaktorene

I dette kapitlet vil jeg veie konklusjonene i kapitlet ovafor opp mot hverandre.

Mine funn viser at det er konflikt om sykkelveiplanene. Men konflikten er ikke alltid like klart uttrykt. Politikerne gir ofte uttrykk for generell enighet. Men politikerne følger ikke opp sin velvillighet når budsjettet skal vedtas og ressursene stilles til rådighet. Det kreves stor endring med tekniske utfordringer for å iverksette mange anlegg, det stilles ikke nok ressurser til rådighet og det er en fragmentert beslutningsprosess. Det er også lite politisk debatt og press om gjennomføring av sykkelplanene. Hva veier tyngst av disse faktorene, hva er den viktigste variabelen å gjøre noe med for å få fortgang i iverksetting av planene?

De to byrådspartiene Høyre og Fremskrittspartiet har stemt sammen, men kommet i mindretall i bystyret i de mest markante sykkelprosjektene, ofte de mest konkrete. Sykkelprosjektene er likevel ikke iverksatt. Teknisk krevende sykkelprosjekter som innebærer endringer, som to bruer over jernbanelinjer og en undergang bygd under ring 2, er gjennomført. Men prosjekter som det er uenighet om, som sykkelfeltet gjennom Grensa, er ikke gjennomført. Det er uenighet om hvilken løsning som er vedtatt for Grensa og hva som skal gjøres. Fra vedtak til gjennomføring er prosjektet i Grensa blitt omdefinert fra krevende endring til ingen endring, ved at formålet nå er «blandet trafikk». I denne varianten kreves ingen nye tiltak ut over å senke hastigheten for alle kjøretøyer til 30 km/t.

Den fragmenterte beslutningsprosessen gjør iverksetting vanskelig. Iverksettingsprosessen er lang og krever involvering av mange etater som må forholde seg til hvert sitt lov- og regelverk. Det er problemer med å få godkjent prosjektene, det vil si dem godkjent av

byplankontoret, og det finnes ingen reserver av planer som kan igangsettes hvis det finnes penger, eller en ekstrabevilgning er mulig, som under finanskrisa i 2008.

I tillegg har byrådet lagt til et ekstra vetopunkt, nemlig at de forutsetter økt statlig bidrag til utbygging av hovedsykkelveinettet.

Andres analyser:

Statsminister Jens Stoltenberg:

«Hver gang jeg undersøker det, får jeg en forklaring som handler om planvedtak i Oslo kommune og samarbeid mellom stat og kommune og sånn. Det er blitt en god del mer sykkelveier i Norge, men Oslo er blant de stedene der det går absolutt tregest.

– Er ikke du Norges mektigste mann, da?

– Jo, men vi er samtidig avhengig av et styringssystem der vi viser respekt for at det er kommunene som regulerer tomter, og gjør reguleringsvedtak om for eksempel å fjerne parkeringsplasser i gatene for å gjøre plass til sykkelveier».

(Finansavisen 31.03.2010)

Rune Gjøs, generalsekretær Syklistenes Landsforening:

«Oslos politiske ledelse, ikke bare sittende byråd, har aldri tatt satsingen på alvor. Kommunen har ansvaret for drøyt en tredjedel av nettet, staten resten. - Men det er kommunen som sitter på nøkkelen, fordi det er inne i byen problemene er størst. Der handler det ikke om å bygge så mye, men å omregulere eksisterende areal. Her ser vi gang på gang at syklistene ikke prioriteres.» (Gjøs 2010). - Gjøs bruker Ullevålsveien fra Kirkeveien og sydover som et eksempel. Her har det foreligget planer i syv år om å anlegge sykkelfelt.- Kommunen tør ikke fjerne gateparkeringen, påstår han.

Interessant i tilknytning til de mange forklaringene om at problemet for iverksetting er tungvindte reguleringsprosesser, er Plan- og bygningsetatens informasjonsavis *byblikk*. Den omtaler Transportbyen, en del av forslag til kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2009-2025. Her inngår ikke hovedsykkelvegnettet slik det er forutsatt i andre planer.

Konklusjonen for alle disse punktene er at de peker imot at sykkelprosjektene blir fullført. Men faktorene endring i form av tekniske og sosiale utfordringer og vetopunkter finnes det eksempler på at lar seg overvinne, når det politiske ønsket er sterkt nok og tilstrekkelig med ressurser stilles til disposisjon.

Reguleringsmessig kompliserte og svært kostbare prosjekter lar seg gjennomføre om det settes inn tilstrekkelig ressurser. Som bygging av nytt Bislett stadion, ny Holmenkollbakke, og byområdet Bar-code i Bjørvika. Kostnaden ved Holmenkollbakken kom på 1,8 milliarder kroner, med siste overskridelse på 600 millioner (vg.nett.no 17.08.09). Kommunen tok opp lån for å finansiere dette. Sjøl om Operabygget ble statlig finansiert, trengtes også her kommunalt reguleringsvedtak for at tidsfristen for ferdigstilling skulle overholdes. Samferdselsdepartementet betalte utgiftene til ekstra medarbeidere i plan- og bygningsetaten når staten ville bidra til at spesielle kollektivtiltak ble gjennomført i Oslo. (Gjøs 2010).

Ser en på krevende samferdselstiltak utafør Oslo, lot prosjekter som Oslo Lufthavn Gardermoen, Gardermobanen (flytoget), jernbanetunnelen mellom Oslo og Lillestrøm, og verdens lengste biltunnel (Lærdal-Aurland) seg gjennomføre. Disse tiltaka innebar store endringer, var politisk omstridte, men nødvendige ressurser ble stilt til rådighet og tiltak må ha blitt tatt på forhånd for å styre prosjektene slik at eliminere vetopunktene. Jeg har riktignok ikke dokumentert noe som helst tidligere om disse nevnte prosjektene, jeg tar det bare for gitt prosjektenes omfang og bruker de bare som sammenliknende

eksempler. Gjennomgangen av iverksettingsprosessen av Oslos sykkelplaner mener jeg bekrefter den manglende politiske enigheten og viljen, og står på egne bein.

Det er også interessant å se på Stockholms resultater som vist til innledningsvis. Etter intens strid og uenighet ved årtusenskiftet satser byen nå breitt både på fysisk tilrettelegging med sykkelanlegg som prioriterer syklistene og aktiv innsats for å få flere til å sykle, jf punkt 1.4.

Konklusjon:

I universitetsfaget politikk synes jeg det er rimelig å legge mer vekt på politiske årsaksforhold enn tekniske og juridiske forhold som hovedforklaring til manglende iverksetting av vedtatte planer. Jeg mener at det også er i samsvar med mine funn i denne undersøkelsen. Jeg mener å ha sannsynliggjort at det ikke er politisk enighet om å fullføre prosjektene.

Det stilles ikke nok ressurser i form av penger og personell for å kunne gjennomføre vedtatte planer. Tiltak som krever store endringer og har fragmentert beslutningsprosess (mange vetopunkter) viser seg i andre sammenliknbare tilfeller å kunne overvinnes når tilstrekkelig grad av ressurser stilles til disposisjon av beslutningstakerne. Når forutsatte og ønskete ressurser ikke bevilges, må det skyldes at de vedtatte planene ikke oppfattes som viktige nok av beslutningstakerne. Og er de ikke viktige nok, må forklaringa være at det ikke er tilstrekkelig politisk enighet om tiltaket/tiltaka. Oslos politiske flertall, uavhengig av politisk farge, ønsker ikke å prioritere sykkeltrafikk slik de sier.

Jeg må faktisk konkludere med at jeg i denne saka er uenig med statsministerens årsaksforklaring.

7. Et personlig innspill

Filmfiguren Egon Olsen uttalte i begynnelsen av hver ny film: «Jeg har en plan!». Oslo kommune har også hatt mange planer — om hovedvegsykkelnett. Men som med Egon Olsen har heller ikke Oslo kommune, eller riktigere, det overveldende politiske flertallet i Oslo, lyktes, verken med fullføring eller å lære av tidligere feil. Oslo-politikerne har som Peer Gynt også problemer: ønske det, tenke det, ville det med «...men gjøre det! Nei; det skjønner jeg ikke!». Men gjør ikke som Gynt, gransker seg sjøl gjennom å skrelle en løk. For å holde oss i nåtida og politikens verden, er kanskje samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa sin kjente kommentar til togproblemene vinteren 2010 mer treffende for Oslos sykkelanlegg: «Offa-meg!».

Det er en lett synlig politisk uenighet bak «enigheten» om iverksette de vedtatte planene, og handlingsviljen, som mangler. Det er ingen politisk situasjon der fullføring av hovedsykkelvegnettet blir ei sak som «opinionen» engasjerer seg i slik at det skapes et politisk press. Det finnes ingen pressgruppe for tilrettelegging for sykkel som er sterk eller som har sanksjonsmuligheter og som kan true myndighetene. Ikke en gang de mange miljøorganisasjonene. Ingen medier eller journalister arbeider over år med sykkeltiltak, i Oslo eller i resten av landet.

For å oppnå en slik situasjon tror jeg at dette er nødvendig:

1. Organisere en aksjonsgruppe, nærmest en «sykkelgerilja», med 50-200 medlemmer som flere ganger i uka markerer syklistenes interesser med for eksempel å hindre andre trafikantgrupper slik politikerne hindrer syklistene. Som å sykle mange samtidig i gater med «blanda trafikk», demonstrerer overfor politikerne som statsminister, byrådsleder, byråd, og andre «sykkelbremser» som vegdirektør, politidirektør og politimester, og byplansjefen og

byantikvaren. Og som «hjelper» politiet når det mangler ressurser til å reagere overfor bilparkering i sykkelfelt.

2. Etter eksempel fra Stockholm bør det ved kommunevalget i 2011 stilles ei egen sykkelliste med ett krav: fullføring av gjennomgående sykkelnett gjennom sentrum med egne felt, prioritering av sykkel foran alle andre trafikkformer i disse gatene etter 1977-standard innen maksimalt 24 måneder — på bekostning av det som måtte hindre gjennomgående sykkelvegnett i sentrum, som parkeringsplasser, kollektivtrafikk, gående og bygninger. Målet må være å komme på vippen mellom to blokkalternativer i bystyret, og gi bystyremakta til det alternativet som vil iverksette sykkelplanene — helt uavhengig av denne politiske blokkas øvrige standpunkter.

Ressursene i Oslo mangler, fordi det ikke er tilstrekkelig enighet om å stille dem til disposisjon slik det er nødvendig. Men som erfaring i Oslo også har vist, er ikke alltid ressurser i seg selv tilstrekkelig. Sjøl om de gitte ressursene ikke dekker behovet i forhold til vedtatte planer, er ikke en gang de disse alltid brukt opp.

SLFs generalsekretær Gjøs har vist til han mener er Vegdirektoratets vellykte måte å gjennomføre (bil-)vegprosjektene på. Med min påvisning av alle vetopunktene i verksettingsprosessen for Oslo sykkelplaner, tror jeg organisasjonsformen må endres. Også Venstres gruppeleder i bystyret etterlyser en kreativ kraft. Men en sentral prosjektstyring for alle landets byer, og der reguleringsmyndighetene, vernemyndighetene og politiet får sin myndighet innskrenket, kan kanskje løse ikke bare Oslos problem med å fullføre sammenhengende sykkelnett, men nesten alle byer og tettsteder i Norge som ønsker å bli sykkelbyer?

Sykkelinteressene mangler en Kjell Opseth¹, en med den tidligere samferdselsministerens politiske kløkt, handlingsevne og med de ressursene til disposisjon som han klarte å sikre seg.

¹ Kjell Opseth, samferdselsminister for Arbeiderpartiet, 1990-96. (Kilde: Stortinget). Han hadde ansvaret for omgjøring av vedtaket om hovedflyplass på Hurum til Gardermoen med vedtak både om flytog og tunell fra Oslo S til Lillestrøm, fikk lagt stamveien mellom Oslo og Bergen via Valdres, Lærdal og med verdens lengste biltunell mellom Lærdal og Aurland, og en rekke parallelle firefelts motorveger og nye jernbanespor. Ett vedtak fikk han ikke gjennomført, ny kortere jernbanelinje mellom Oslo og Hønefoss, men hensikten med det vedtaket var kanskje å få SV til å gå med på å legge stamveien mellom Oslo og Bergen via Lærdal...?

Kilder

Allison , Graham T (1969): Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, Volume 63, Issue 3 (Sep., 1969), 689-718.

Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*, Oslo: Fagbokforlaget.

Analys och sammanställning av fordonsräkningar genomförda 2004, 2005 och 2006. Stockholm 2006. Transek 2006:24: Fördelning av olika fordonslag.

Beckman, Erik og Linusson, Svante (2009): *1 000 meter cykelfält som skakade Stockholm*. Forum08. Stockholm..

Berg, Ove Bengt (2007): *Stans bilpakken*. Aften 12.11.2007.

Berg, Ove Bengt: *Politikus*, blogg. url: <http://www.bengt-berg.blogspot.com>

Checkel, Jeff (2008): 'It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics', i Audie Klotz (red.) *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*, Houndmills: Palgrave Macmillan.

Stockholms stad, Trafikkontoret : *Cykelstockholm i siffror 2006*.

Cykelplan 2006 for Stockholms innerstad, Trafikkontoret, Stockholm 2006.

Fakta och resultat från Stockholmsförsöket Första versionen – juni 2006.

Fakta och resultat från Stockholmsförsöket – Andra versionen – augusti 2006

Flybjerg, Bent (1): *Rationalitet og magt*. Bind I. Det konkrete videnskaben. Akademisk Forlag. København. 1991.

Flybjerg, Bent (2): *Rationalitet og magt*. Bind II. Et case-baseret studie af planlægning, politik og modernitet. Akademisk Forlag. København. 1991.

Flybjerg, Bent (3): *Samfundsvidenskab som virker*. Akademisk Forlag. København. 2009.

Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils og Rohengatter, Werner (2007): *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press. Cambridge.

Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gång- och cykeltrafiken i Stockholms län – effekter av Stockholmsförsöket, rapport 2006:50. Trivector.

Handlingsplan for sykkel 2006-09. Oslo kommune Samferdselsetaten. 2006.

Ibsen, Henrik (1867/1991). *Peer Gynt*. Oslo. Gyldendal.

Isaksson, Krister (2008): *60 % flere syklistere i Stockholm*. På Svensk Cyklings nettside. url: <http://www.svenskeykling.se/2008/07/60-procent-fler-cyklister-i-stockholm/>

Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (2007): *Studiet av offentlig politikk — en innføring*. Tano. Oslo..

Kjeldstadli, Knut (1999): *Kildegransking: Fortida er ikke hva den en gang var*. Universitetsforlaget, Oslo.

Lane, Jan-Erik (1993): *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications Ltd.

Lijphart, Arend (1971) 'Comparative politics and the comparative method', *American Political Science Review* 65, 3: 682-693.

Matland, Richard (1995): «*Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*». *Journal of Public Administration Research and Theory* 5: 145-174.

Myhre, Peter N (2004): Uttalelse på SLFs nettside På sykkel. url: http://www.syklistene.no/Pa_sykkel/Argang_2004/Pa_Sykkel_nr._4_2004/14945

NOU 2003:19: *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Meyer, Siri. Særuttalelse. : Kap 14:72.

Offerdal, Audun (2005): «*Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?*» i Baldersheim, Harald og Rose, Lawrence (red.): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.

Oslo kommune (1990): Bystyresak 382/90.

Oslo kommune (1990): Samferdsels- og miljøkomiteen sak 42/90)

Oslo kommune (1999): Bystyresak 532/99.

Oslo kommune (1999): Samferdsels- og miljøkomiteen sak 62/99.

Oslo kommune (2005): *Sykkelstrategi for Oslo*. Byrådssak 68/05.

Oslo kommune (2005): Samferdsels- og miljøkomiteen sak 127/05.

Oslo kommune (2006): Bystyresak 9/06.

Oslo kommune (2008): Prinsippplan for gatebruksplanen sak 136/2008.

Statens vegvesen (2003): *Sykkelhåndboka 233-Utforming av sykkelanlegg*, Vegdirektoratet

St. Hanshaugen, bydel Oslo kommune (2007): Arkivsak: 200700484
Arkivkode: 611.5 Saksbeh: Elin Løvseth

Stortinget (2010): Biografi om Kjell Opseth. url:
<http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=KO>

Stortingets forhandlinger 07.06.2001

St. m. nr. 24 (2000-2001)

St. m. nr 16 2008-2009. *Nasjonal transportplan 2010-2019*

Svensk Cykling: *Cykling är smartare*. Svensk Cykling. Stockholm 2007.

Svensk Cykling: *Från vanebilist till smart cyklist*. Svensk Cykling. Stockholm 2009.

Syklistenes Landsforening i Oslo (2010): *OsloSyklistene, Nyhetsbrev fra Syklistenes Landsforening i Oslo — april 2010*.

Sykelstrategi for Oslo. Vedtak i Oslo bystyre 01.02.2006.

Sykkeltellinger i Oslo og Akershus 2008. Prosam. Rapport 171. Statens vegvesen Region øst. 2009.

Yin, Robert K (2003): *Case Study Research and Analysis*. New York: American Elsevier Publishing Company, Inc.

Østby, Per (1995) *Flukten fra Detroit – Bilens integrasjon i det norske samfunnet*. Det historisk-filosofiske fakultet i Trondheim.

Nettkilder:

Budsjettdebatten i Oslo bystyre om budsjettet for Oslo kommune 2007, 13. desember 2006: url:

<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/rightframes.asp?bottomurl=utv%5Fmeetlist%2Easp%3Futv%3DB%26DB%5FSource%3D2> hentet 11.

mai 2010.

Budsjettdebatten i Oslo bystyre om budsjettet for 2008, 12. desember 2007:

<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/rightframes.asp?bottomurl=utv%5Fmeetlist%2Easp%3Futv%3DB%26DB%5FSource%3D2> hentet 11.05.2010.

byblikk, 2010, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune. url: http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20%28PBE%29/Internett%20%28PBE%29/Dokumenter%20-%20diverse/byblikk01_10.pdf

EU, EESC, Europeiske økonomisk og sosiale komite: *Om mål for sykkel i Europa*. url: http://www.eesc.europa.eu/sections/ten/index_en.asp?id=2300007tenen, hentet 24.04.2010.

Gatebruksplanen for Oslo, diskusjon og vedtak i Oslo bystyre 23.04.2008: <http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/> hentet 10.05.2010.

Gjøs, Rune: *Oslo kommune prioriterer ikke snørydding for sykkeltrafikken*. 22.01.2010. url: http://www.slf.no/SLF_mener/47919. Hentet 23.05.2010.

Grenstad, Gyda: *Det skal være trygt og attraktivt å sykle*. url: <http://samferdsel.toi.no/article19200-991.html>

Jenssen, Anders Todal: *Hanssen løper fra halvgjorte jobber*. Ukeavisen Ledelse: url: <http://www.ukeavisenledelse.no/samfunn/20091008/hanssen-loper-fra-halvgjorte-jobber/> . Hentet 8. oktober 2009.

Natur og Ungdom. *Bygg ut sykkelveinettet!* Landsmøtevedtak
27.01.2010. url: (http://www.nu.no/saker/samferdsel/bymiljo/art-100109bygg_ut_sykkelveinettet_na.html) hentet 27.01.2010.

Oslo kommune. Samferdsels- og miljøkomiteen. Hovedsykkelveinettet.
Innstilling/vedtak. Sak 62/1999, 01.09.1999. url:
<http://www.sak.oslo.kommune.no/sru/>

Svensk Cykling: url: <http://www.svenskcykling.se/tag/krister-isaksson/>
hentet 22.02.2010

Fem kilometer sykkelvei på tre år. Aftenposten 20.10.2008. url:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article2723294.ece> Hentet
27.01.2010.

Intervjuer/samtaler:

Aslaug Vassbotn, Samferdselsetaten, Oslo kommune, 09.04.2010
Rune Gjøs, generalsekretær Syklistenes Landsforening, 15.04.2010
Rune Gerhardsen, gruppeleder for Arbeiderpartiet i Oslo bystyre, leder
av samferdsels- og miljøkomiteen i Oslo, 22.04.2010
Hans Olav Lier, trafikkseksjonen, Oslo politidistrikt, 18.05.2010
Ola Elvestuen, gruppeleder for Venstre i Oslo bystyre, 21.05.2010.

Spørsmål sendt via epost:

Til byråd Jørn Kallmyr, besvart av Tommy Skjervold 21.05.2010.
Til gruppeleder i Rødt, Ingrid Baltzersen. Ikke besvart, tross purring
20.05.2010.

Vedlegg:

Spørsmål til intervjuobjektene:

Alle intervju har vært åpne og ulike. Forhåndsspørsmålene til Rune

Gerhardsen 22.04.2010 var slik:

1. Er økt sykkelbruk i Oslo viktig for Oslo? Hvorfor?
2. I forhold til bilbruk, gateparkering, kollektivtransport, framkommelighet for gående, for funksjonshemmede, i sentrum: På hvilken prioritert plass vil du si sykkel kommer på?
3. 1999-planen beh i smk 01.09.99 Høyre: det er prisverdig at det satses på transportsyklistene i motsetning til tid planer, mens Ap, SV og V «savnet vektlegging av de trygghetssøkende syklistene». Hvorfor var ikke Ap her enig med Høyre?
4. Det ble i plan vedtatt 46 mill kr årlig i sju år fra 1990, men på de 7 åra blei det bare bevilga 50 mill samla. Kommentar?
5. Har Oslo kommune egne øk ressurser til å bruke på det som er forutsatt i vedtatte langtidsplaner?
6. Kan eller bør det tas (evt mer) fra oslopakke 3/riksvegmidler til sykkel?
7. Det er bevilga for lite: Men sjøl dette blir ikke brukt pga manglende planregulering. Hvorfor får manglende plankapasitet og manglende politisk tøffhet i by- og reguleringsplanmyndigheten få så stor betydning?
8. Hvilket inntrykk har du av holdninger til sykkel i samferdselsetaten, i byrådsavd og byplankontoret?
9. Ville det være en fordel at det i bystyret konkret ble vedtatt reguleringer som å flytte det ene trikkesporet i Grensen tilbake til Karl Johans gate for å gi plass til sykkelfelt der, og liknende konkrete vedtak. For da kunne en bare med penga i hånda starte dagen etter bystyrevedtaket???
10. Hva betyr det rent konkret at Frp har hatt samferdselsbyråden så lenge?
11. Kallmyrs instruksjon til samferdselsetaten 16.09.09 – hvor den står reint politisk og formelt? Blei den nedstemt i bystyret?
12. Er det egentlig politisk strid og uenighet i Oslo om sykkelvegutbygging, er det ikke enighet om likegyldighet?
13. Er det ikke slik at sykkel ikke er og ikke kan bli en sak for Ap og andre partier med ideologisk og historisk bakgrunn i arbeiderbevegelsen? Er ikke sykkel et symbol på fattigdom og manglende utvikling. Det passer liksom bedre at folk sitter sammen på buss, tog og trikk, enn at en reiser rundt som selvstendige individer.
14. Hva er ditt syn på vetopunkter på gjennomføring av vedtatte planer, og på mulige overoppyllinger?

Begrunnelse for ønsket om samtale med Oslo politidistrikt:

Ikke bare synspunktene de politiske beslutningstakerne i en slik iverksettelsesprosess er interessante, men og andre aktører som har en formell rolle, deriblant Trafikkpolitiet som bl a har skiltmyndigheten. Politiet har også spilt en rolle i forbindelse med flere sykkeltiltak som det i Sognsveien, i Stenersgata og i spørsmålet om sykling mot kjøreretninga i envegskjorte gater.

Derfor er det av interesse for meg å få et litt nærmere kjennskap til politiets grunnleggende syn på sykkelens plass i Oslo-trafikken og politiets syn på de vedtatte sykkelplanene.

Forhåndsspørsmåla til Elvestuen var slik:

1. Hvordan vil Oslo Venstre karakterisere situasjonen for sykkelbruk i Oslo i dag? God eller dårlig? Hva er bra og hva er ikke bra i så fall?
2. Er Venstre tilhenger av gjennomgående sykkelfelt i Oslo sentrum med egne sykkelfelt, eller er det tiltrekkelig at fartsgrensa er satt ned til 30 km/t («blandet trafikk»)?
3. Hvor viktig ser Venstre på tilrettelegging for sykkel i forhold til tilrettelegging for kollektivtrafikk? I forbindelse med behandlinga av 2008-budsjettet sa Venstre at all økning i trafikken i Oslo skulle komme på kollektivtrafikken. Hvorfor ikke noe på sykkel?
4. Er Venstre fornøyd med den innsatsen for sykkeltilrettelegging som samferdselsrådene Myhre og Kallmyr gjør for sammenhengende sykkelnett i Oslo? Sitter byråden etter Venstres mening for lenge på sakene i før de sendes videre til plan- og bygningsetaten? - Hvilken betydning har det for Venstres holdning til sykkel at Venstre er et støtteparti for H/Frp-byrådet?
5. Målsettinga om 12 % sykkelandel i 2015, hvor realistisk ser V på det i dag? Kan målet nås, og i tilfelle hvordan?
6. Hvordan mener Venstre at det vil forholde seg til at bevilgede penger ikke blir brukt, anlegg ikke regulert, samtidig som planene er for beskjedne?
7. Mener V at Oslo er en by godt egnet for betydelig større sykkelandel?
8. Andre kommentarer som V vil gi.

Spørsmåla til Fremskrittspartiet som ble besvart over epost var slik:

1. Hvorfor vurderer Frp det som viktig å få byrådsposisjonen for samferdsel og miljø?
2. Hvilken forklaring har byråden (evt Frp) på at handlingsplanene for sykkelveganlegg ikke er gjennomført?
3. I hvilken grad har Frp-byrådene Myhre og Kallmyr internt i byrådet arbeidet for å prioritere midler til sykkelvegutbyggingen i budsjettene?
4. I forbindelse med behandlinga av gatebruksplanen i bystyret 23.04.2008 vedtok flertallet: «Det etableres egne sammenhengende skiltede sykkeltraséer gjennom sentrum, både i nord/sør-retning og øst/vest-retning for å følge opp intensjonene i hovedsykkelveinnettplanen. Sykkeltraséene skal ikke blandes med øvrig trafikk. Det etableres tydelige traséer for alle trafikantgrupper i de samme gateløpene slik at sykkelfelt, gangfelt, kollektivfelt og biltrafikkårer tydelig skilles fra hverandre.» Hva har byråden gjort for at dette vedtaket iverksettes?
5. Byråd Kallmyr gikk 16.09.2009 ut i avisen Aften og sa at han hadde gitt Samferdselsetaten pålegg om å prioritere framkommeligheten for bilen. Står det pålegget overfor Samferdselsetaten fortsatt ved lag?
6. Vil Frp bruke iverksettinga av sykkelplanene for Oslo, der Frp har vært i byråd og hatt samferdselsbyråden i mange år, som et argument i kommende valgkamp som eksempel på partiets handlingskompetanse?

