

# Ulike typer barrierer



Iverksetting av miljø- og klimatiltak kan møte ulike typer barrierer. Hva slags type barrierer et tiltak møter, avhenger blant annet av hvorvidt fordelene ved tiltaket er spredte eller konsentrerte, og om ulempene ved tiltakene bæres av få eller mange. Å forstå hvilke barrierer en kan møte, gjør det lettere å velge en strategi med suksess. Ved å kombinere miljøtiltak til en tiltakspakke kan man balansere styrker og svakheter ved det enkelte tiltak.

*Foto: Shutterstock*

## 1. Hva er barrierer?

Barrierer er faktorer som hemmer eller hindrer at et tiltak eller en tiltakspakke blir iverksatt. I en omfattende Europeisk studie av iverksetting av ny politikk (OPTIC, Åkerman m. fl. 2011) blir syv typer barrierer identifisert, som påvirker muligheten for å overføre politikk til handling på forskjellige måter. Barrierene overlapper hverandre til en viss grad, og er altså ikke gjensidig utelukkende. Disse inkluderer:

1. *Kulturelle barrierer*, er f. eks. at befolkningen eller grupper i befolkningen er skeptiske og negative til tiltaket eller tiltakspakken. Sterke interessegrupper kan motarbeide at tiltak settes i verk. Det kan også være andre kulturelle forhold som påvirker handlinger blant de som er involverte i, eller berørt av det aktuelle tiltaket, f. eks. holdninger til og tradisjoner for bilbruk
2. *Politiske barrierer*, det politiske flertallet i det aktuelle området stiller seg ikke bak løsningen

3. *Juridiske/Regulatoriske barrierer*, for eksempel i form av manglende juridiske fullmakter
4. *Organisatoriske/institusjonelle barrierer*, for eksempel uklare rolle- og ansvarsdelinger mellom sentrale aktører
5. *Informasjon*, ufullstendig kunnskap om ordningen i beslutningsfasen
6. *Finansielle forhold*, inkludert for eksempel begrensninger i form av budsjetter og økonomiske rammebetingelse
7. *Teknologiske faktorer*, for eksempel praktiske aspekter ved administrative løsninger, informasjon, tilgjengelig teknologi etc.

Det kan også være hensiktsmessig å skille mellom barrierer som oppstår i ved *politikkutforming* (agendasetting og politikkutforming) og *politikkimplementering* (implementering og evaluering), jf Winther 1991 og Åkerman m. fl. 2011. Tabell 1 viser vanlige barrierer i de ulike faser.

*Tabell 1: Kategorisering av ulike typer barrierer mot utforming og implementering av tiltak som fremmer mer bærekraftig mobilitet. Kilde: Åkerman m.fl. 2011.*

| Barriere                  | Politikkutforming                                                                 | Politikkimplementering                                                                       |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. <b>Kulturell</b>       | Manglende aksept og støtte fra det generelle publikum eller berørte aktører       | Manglende støtte fra iverksettende aktører og/eller målgrupper som ikke agerer som forutsatt |
| 2. <b>Politisk</b>        | Manglende eller ustabil intersemajoritet for politiske vegvalg eller tiltak       | Politisk innblanding i iverksettingsfasen                                                    |
| 3. <b>Juridisk</b>        | Manglende eller illegitimt lovgrunnlag for politikk- eller tiltaksutforming       | Manglende eller illegitimt lovgrunnlag for implementering av tiltak                          |
| 4. <b>Organisatorisk</b>  | Uklar og/eller konfliktfylt rollefordeling eller samarbeid mellom institusjoner   | Uklar ansvars plassering, kapasitetsmangel eller konfliktfylte samarbeidsflater              |
| 5. <b>Kunnskapsmessig</b> | Uklar eller konfliktfylt oppfatning om sammenhengen mellom tiltak og måloppnåelse | Manglende kunnskap om metoder for iverksetting og/eller effektmåling                         |
| 6. <b>Økonomisk</b>       | Manglende eller utilstrekkelig finansiering av politiske vegvalg eller tiltak     | Manglende eller utilstrekkelig finansiering av gjennomføring på tross av formelle tilsagn    |
| 7. <b>Teknologisk</b>     | Mangel på nødvendig eller moden teknologi for tiltak                              | Implementert teknologi utilstrekkelig eller ineffektiv                                       |

Innføring av et tiltak eller en tiltakspakke kan samtidig generere interessekonflikter på ulike plan. Dette kan for eksempel være at forskjellige befolkningsgrupper berøres ulikt av tiltaket eller tiltakspakken eller at de er nye og fremmede for befolkningen og påvirker deres hverdag (Barriere 1), dragkamp i forbindelse med budsjettprosesser (Barriere 6), ulike politiske syn (Barriere 2), eller ulike syn på hvor ansvaret for gjennomføringen av tiltaket bør plasseres (Barriere 2). Hvordan denne interessekampen utvikler seg henger sammen med hvor sterke barrierene oppleves.

Det er altså ikke bare selve innholdet i et tiltak eller en tiltakspakke som kan skape implementeringsbarrierer. Konteksten tiltakene blir presentert i kan også bidra til dette, og det er således grunn til å se nærmere på sammenhengen mellom innhold og kontekst. Dette gjelder spesielt de fire første barrierene som er listet opp, og presentasjonen vil derfor konsentrere seg om disse.

## 2. Ulike typer tiltak, ulike typer barrierer

Ulike tiltak vil møte ulike barrierer. Lowi (1964, 1985) viser i sin inndeling av *fire hovedtyper politikk*, at disse møter ulike typer barrierer med hensyn til aktører og interessegrupper, samt offentlig og politisk aksept. Se tabell 2.

- **Distributive løsninger** er overføring av midler til et bestemt politikkområde eller

tiltak. Eksempel: Økonomisk støtte til å bygge gang- og sykkelfelt

- **Redistributive løsninger** er omfordeling av aktivitet ved hjelp av skattlegging eller avgifter. Eksempel: [Vegprising](#)
- **Konstituerende løsninger** er etablering av nye institusjoner og endringer i forvaltningen. Eksempel: Etablering av "Sykkelbyavtalen", Statens vegvesen Region sør sin avtale med fem byer, eller innføringene av de nye [«bymiljøavtalene»](#) med krav til kommunene.
- **Regulatoriske løsninger** er innføring av ny lovgivning eller sanksjoner som har til hensikt å påvirke aktørenes handlinger. Eksempel: Endringer i [Plan- og bygningsloven](#).

Tabell 2: Mulige barrierer for gjennomføring av tiltaket lavutslippssoner med ulike grep/løsninger.

| Institusjonelle/<br>juridiske barrierer | Politiske og kulturelle barrierer |                                                                                                                 |
|-----------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | Betydelige                        | Ubetydelige                                                                                                     |
|                                         | Betydelige                        | <u>Distributive</u><br>(Eks: Ny infrastruktur)<br><u>Konstituerende</u><br>(Eks: Etablering av samarbeidsorgan) |
|                                         | Ubetydelige                       | <u>Redistributive</u><br>(Eks: Kjøprising)<br><u>Regulatoriske</u><br>(Eks: Plan- og bygningsloven)             |

Når man implementerer Redistributive og Regulatoriske miljøtiltak, kan man forvente politiske og kulturelle barrierer. Årsaken er at disse ordningene innebærer nye utgifter og/eller forpliktelser for befolkningen. Distributive og Konstituerende finansieringsløsninger betyr derimot en mer overordnet og prinsipiell overføring av ansvar og privilegier, som flertallet av befolkningen ikke vil oppleve et like nært forhold til (se også Ripley og Franklin 1982).

Når man setter sammen Distributive og Konstituerende løsninger er det derimot mer sannsynlig at man støter på motstand fra offentlige organisasjoner (institusjonelle og juridiske barrierer). Årsaken er at denne typen endringer som regel forutsetter endringer i det institusjonelle rammeverket.

### 3. Kopling mellom tiltak og finansieringsform

Det er ikke nødvendigvis de samme grupper som får positive effekter av et tiltak som får ulempene/kostnadene. Eksempelvis innebærer kjøprising en kostnad for en gitt befolkningsgruppe (de som kjører bil i rush), men gir effekter i form av blant annet bedre luftkvalitet for en mer sammensatt befolkningsgruppe (de som bor i nærområdet).

Et miljøtiltak kan med andre ord ha spredte eller konsentrerte fordeler, på samme måte som ulempene ved å iverksette tiltaket kan være spredt over hele eller store deler av befolkningen, eller konsentrert rundt en bestemt gruppe. Wilson (1980) og Winter (1991) har gitt de ulike kombinasjonene følgende betegnelser:

- **Majoritetspakke** (spredte ulemper- spredte fordeler), for eksempel generell miljøavgift for CO<sub>2</sub>-utslipp i transportsektoren
- **Entreprenørpakke** (fokuserte ulemper - spredte fordeler), for eksempel skatt på tunge kjøretøy for en generell reduksjon av CO<sub>2</sub>
- **Klientpakke** (spredte ulemper - fokuserte fordeler), for eksempel [forbedring av framkommelighet for kollektivtrafikken](#) finansiert over statsbudsjettet
- **Interessegruppepakke** (fokuserte ulemper - fokuserte fordeler), for eksempel etablering av [lavutslippssone](#).

De ulike pakkenes kjennetegn er vist i tabell 3.

Tabell 3: Kopling mellom tiltak og effekt - ulike scenarier og sannsynlighet for gjennomslag gradert fra 1-4 (der 4 er best)

| Fordeler |           |                                               |
|----------|-----------|-----------------------------------------------|
|          | Spredte   | Fokuserte                                     |
| Ulemper  | Spredte   | Majoritetspakke (2) Klientpakke (4)           |
|          | Fokuserte | Entreprenørpakke (1) Interessegruppepakke (3) |

Hvordan fordeler og ulemper mellom tiltak og effekt er fordelt, kan påvirke sannsynligheten for at tiltaket blir satt i verk. Det kan for eksempel være vanskelig å iverksette en ren *Majoritetspakke* siden ingen grupper i befolkningen har noe sterkt insitamant for å arbeide for løsningen. Klimatiltak blir ofte brukt som eksempel på en majoritetspakke (OPTIC 2011), og erfaringsmessig har bredt innrettede klimatiltak gjerne hatt begrenset oppslutning.

Ved introduksjon av en ren *Entreprenørpakke* vil gruppen som må bære ulempene ved tiltaket ha en sterk motivasjon for å mobilisere mot dette. Fordelene ved tiltaket/tiltakene er imidlertid spredt på mange, og dermed ikke så tydelig for enkeltpersoner, noe som sterkt reduserer sannsynligheten for at noen vil mobilisere for en slik løsning. Entreprenørpakken er dermed den av pakkene som har minst sannsynlighet for å bli vedtatt og iverksatt.

*Klientpakker* har den største sannsynligheten for å bli iverksatt, siden fordelene ved pakken vil være tydelig for en bestemt gruppe, mens ulempene vil bli spredt utover mange.

Ved introduksjon av en *Interessegruppepakke* kan man oppleve sterk mobilisering både for og mot løsningen, og utfallet vil avhenge av den relative styrken til hver gruppe.

## 4. Hvordan håndtere barrierer mot ulike tiltakspakker

Det eksisterer vanligvis en konflikt mellom styrken på og effekten av et miljøtiltak på den ene siden og barrierene mot tiltaket på den andre siden. For eksempel vil effekten av [køprising](#) være sterkere jo høyere avgiften settes, men samtidig kan dette redusere [aksepten for tiltaket](#). Det er i denne sammenheng viktig for beslutningstakerne å ha klart for seg hvilken målsetting de har med tiltaket, det vil si hvilken effekt de ønsker seg). Ønsket effekt må veies opp mot hvor sterke barrierer en kan forvente at tiltaket vil møte og hvilke ressurser det vil kreve å overvinne disse barrierene.

Det er således naturlig å forvente at jo større omfordelingseffektene av et miljøtiltak kan bli, jo mer vil motstanden mot ordningen øke. I tillegg vil omlegging til et omfattende og kanskje også ukjent miljøtiltak kreve en lengre planleggingsprosess og mer innsats fra de administrative instanser (for eksempel Statens vegvesen eller Bymiljøetaten) enn et mindre omfattende tiltak.

Ulike tiltak har forskjellige fordeler og ulemper. Man bør derfor innrette tiltaket, eller tiltakspakken, med tanke på å balansere disse. Ved å sette sammen enkelttiltak, med ulike positive og negative egenskaper til tiltakspakker, kan man således komme fram til kombinasjoner som avhjelper svakhetene ved det enkelte tiltak. [OPTIC \(Åkerman m. fl. 2011\)](#) har en gjennomgang av slike tiltakspakker, begrunnelser for dem og også en håndbok i hvordan de kan settes sammen.

Dette betyr blant annet at dersom tiltaket er redistributivt, bør fordelene ved tiltaket være fokuserte, for å tydeliggjøre fordelene ved tiltakspakken. Dersom fordelene ved pakken er spredte, bør ulempene ved tiltaket gjøres mest mulig distributive eller konstituerende, slik at løsningen ikke får trekk av en entreprenørpakke. I de neste avsnittene blir noen av Tiltakskatalogens miljøtiltak drøftet, for å illustrere dette.

Uavhengig av hvordan man velger å innrette et tiltak eller en tiltakspakke, finnes det noen felles "kjøreregler", som bør benyttes. Dette dreier seg for det første om å *informere tilstrekkelig* om tiltaket, og å vektlegge *synliggjøring av fordelene*. I tillegg er det nyttig å ha *gode erfaringer å vise til*; enten i form av internasjonale ordninger, eller i form av en norsk forsøksordning.

## Majoritetspakker

En rekke skatter og avgifter kan betegnes som majoritetspakker (som gir spredte ulemper og spredte fordeler). Eksempler er drivstoffavgift og engangsavgift på biler, samt omsettbare utslippskvoter. Felles for disse avgiftene er at verken ulempene eller fordelene framstår som spesielt tydelige for befolkningen. Dette indikerer at for å skape økt oppslutning om disse avgiftene bør de benyttes i kombinasjon med tiltak som har mer fokuserte fordeler, som for eksempel en styrket kollektivsatsing.

Betaling for tilgang til bil, eller for utslipp av CO<sub>2</sub>, er regulatoriske (lovgivning) og redistributive (skatt) løsninger, der midler omfordeles ved hjelp av beskatning. Dette betyr at man først og fremst kan forvente politiske og kulturelle barrierer mot tiltakene fordi det er befolkningen som bærer ulempene. På den annen side kan måten midlene brukes på å endre bildet, eller redusere negative reaksjoner.

For en nærmere drøfting av hvem som kan bestemmer om bruken av innkrevde skatter hhv avgifter, se tiltaket [økonomiske virkemidler](#).

## Entreprenørpakker

Miljøtiltak som har fokuserte ulemper, men spredte fordeler, er f. eks. tiltakene [køprising](#) og [parkeringsavgift](#). Tiltakene har hovedsakelig regulatoriske (lovgivning) og redistributive (skatt) trekk, noe som indikerer at de vil kunne møte på politiske og kulturelle barrierer i form

av reaksjoner fra de berørte befolkningsgruppene.

For å bøte på utfordringene med spredte fordeler og fokuserte ulemper samt lav politisk og kulturell aksept, bør man i en pakkesammensetning ta sikte på å legge til distributive elementer (målrettede overføringer). Dette kan innrettes på ulike måter for de ulike ordningene. Eksempelvis kan midler fra innføring av køprising bli avsatt til å ruste opp kollektivtransporten i området betydelig. Studier indikerer også at ved å gjøre køprising mer lik en tradisjonell bompengoordning øker aksepten (Olsen m. fl. 2011). Innføring av parkeringsavgift kan kombineres med billigere og/eller hyppigere kollektivtransport.

## Klientpakker

En rekke av tiltakene i Tiltakskatalogen kan betegnes som klientpakker, inkludert Tilretteleggingstiltak for [kollektivtransport](#), [gange](#) og [sykkel](#), samt [miljøteknologi](#). Disse tiltakene blir implementert ved statlig støtte finansiert over skatteseddelen, og gir fokuserte fordeler for brukere av det bedre kollektiv-/sykkel-/gangetilbudet, eller i form av bedret luftkvalitet i by, som en følge av bedret miljøteknologi. Tiltakene er i hovedsak distributive (målrettede overføringer), noe som betyr at de barrierene de eventuelt vil møte, hovedsakelig vil være av institusjonell eller juridisk karakter.

Ordninger med spredte ulemper, men fokuserte fordeler vil i henhold til teorier om implementeringsbarrierer være den løsningen som vil møte minst motstand i befolkningen. Et argument mot klientpakker er imidlertid at de kan ha liten samfunnsøkonomisk og/eller miljømessig effekt, på grunn av at tiltakene i liten grad gir insentiv til samfunnsøkonomisk tilpasning til kostnaden ved forurensing. Dette kan avbøtes ved å kombinere klientpakker med redistributive elementer, for eksempel en rushtidsavgift.

## Interessepakker

Tiltakskatalogens tiltak for å *regulere trafikk* kan betegnes som interessepakker, der fordeler så vel som ulemper ved tiltaket er konsentrerte. Eksempler på dette er; [lavutslippssone](#), [shared space](#), [miljøfartsgrense](#), [trafikksanering](#) og [miljøgater](#). Fordelene ved disse tiltakene finnes i form av bedret luftkvalitet og redusert støy, mens ulempene omfatter forbud eller avgift på bestemte kjøretøy samt redusert fart og/eller omveger.

I likhet med en entreprenørpakke vil det ved innføring av en interessegruppepakke være en forholdsvis liten gruppe som må bære ulempen ved tiltaket, og denne gruppen kan derfor tenkes å mobilisere mot tiltaket. Samtidig kan det tenkes at lokalmiljøet vil se dette som et svært positivt tiltak, og mobilisere for en slik løsning, noe som kan resultere i en interessekamp mellom to grupper.

Avgift kan betegnes som et redistributivt tiltak, mens forbud/påbud er et regulatorisk tiltak. Både regulatoriske og redistributive tiltak møter i første rekke politiske og kulturelle barrierer. Det er allikevel naturlig å anta at motstanden mot tiltaket vil bli mindre hvis det innføres i et mindre område, både fordi det vil være et mindre omfattende grep, og fordi det vil være enklere å tilpasse seg et eventuelt forbud i deler av byen enn i hele byen. Problemer knyttet til en interessegruppe-pakke er at det kan føre til endringer i trafikkmønsteret, og dermed flytte problemet fra ett sted til et annet.

## 5. Erfarte barrierer i tre norske byer

Det eksisterer i dag mye kunnskap og erfaring med hvilke tiltak som kan bidra til mer bærekraftig mobilitet, men det ser ikke ut til å være en klar sammenheng mellom grad av målt effektivitet av tiltak og villighet/mulighet til å implementere disse. Det er godt dokumentert i litteraturen at det eksisterer ulike typer barrierer mot mer bærekraftig mobilitet, men det eksisterer lite empirisk forskning fra norske byer.

På oppdrag fra Statens vegvesen har Nordlandsforskning studert hva som oppleves som de viktigste barrierene mot gjennomføring av tiltak som bidrar til mer bærekraftig mobilitet og hvilke muligheter finnes for å kunne overkomme disse barrierene (Bardal m. fl. 2019). Studien omfatter casestudier av de tre byene Bodø, Trondheim og Bergen. Det ble gjennomført 18 dybdeintervju med informanter i de tre byene, sentrale dokumenter knyttet til arbeid for å få til mer bærekraftig mobilitet er studert og man har deltatt på viktige møter.

De barrierer man har opplevd i de tre byene er i hovedsak de samme som er behandlet i litteraturen. De er også nokså like i alle tre byen, selv om enkelt barrierer ser ut til å være mer spesifikke for hver enkelt by. Tabell 4 oppsummerer barrierer og suksessfaktorer framkommet i de tre norske byene. En viktig forskjell her er knyttet til byenes størrelse og økonomi. Bodø som er en mindre by tilhører ikke de større byene som kan få statlig støtte via tidligere Bymiljøavtaler eller någjeldende [Byvekstavtaler](#). Dette betyr at de har dårligere økonomiske muligheter til å finansiere tiltak og etablere insentiver for bærekraftig transport.

*Tabell 4: Eksempler på de seks barrieretypene i kapitel 2, nevnt av intervjupersoner i Bergen, Bodø og Trondheim. Kilde: Bardal m. fl. (2019).*

| Barrierer  | Eksempler på funn fra intervjuene                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kulturelle | <ul style="list-style-type: none"><li>• Planleggingskulturen setter bilen først</li><li>• Folk er vant til å kjøre fra dør til dør - buss for de som ikke har bil</li><li>• Omfordelende tiltak (skatter og avgifter) møter kulturelle barrierer, men modningsprosess mot økende aksept</li></ul>                                                                                                                                                                                         |
| Politiske  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Målkonflikter - næring, boligbygging, arealbruk</li><li>• Krevende å få til samarbeid om areal- og transportløsninger på tvers av kommunegrenser</li><li>• Politikere på valg - enklere å velge «gulrottiltak» enn «pisktiltak».</li><li>• Håndbøkene<ul style="list-style-type: none"><li>◦ Lite fleksibel for lokal tilpasning</li><li>◦ Legger til rette for bil</li><li>◦ Mangelfullt regelverk for sykkel (forkjørsrett)</li></ul></li></ul> |
| Juridiske  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Etablerte innkjøpsavtaler</li><li>• Parkeringsnorm i boligbygg</li><li>• Vanskelig å få prøvd ut nye løsninger</li><li>• Fordelsbeskatning av kollektivbillett betalt av arbeidsgiver men ikke for gratis parkering</li></ul>                                                                                                                                                                                                                     |

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organisatoriske</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvarsforholdet mellom fylkeskommunen, kommunen og Statens vegvesen</li> <li>• Manglende kommunikasjon på tvers av etater og mellom ulike nivå i etatene</li> </ul>                                                                                                                                                               |
|                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrering av ulike organisasjonskulturer, faglige tilnærminger og plantradisjoner</li> <li>• Mangelfull forankring av ideer i fagmiljø</li> <li>• Lange og lukkede planprosesser</li> <li>• Manglende kunnskapsoverføring mellom etater, mellom fagfolk og politikere, innad i organisasjoner og overfor befolkningen</li> </ul> |
| <b>Kunnskapsmessige</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lite evaluering av tiltak</li> <li>• Lite kommunikasjon av effekter</li> <li>• Mangelfull kunnskap/verktøy for planlegging for varelevering, myke trafikanter og innbyggermedvirkning tidlig i planprosessen</li> <li>• Knappe ressurser til drift kollektivtransport og vinterdrift gang- og sykkelveger</li> </ul>               |
| <b>Økonomiske</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bodø mangler finansiering til investering</li> <li>• Kostbare investeringer tar mye ressurser (eks. Bybanen i Bergen)</li> <li>• Manglende insentiver til investering i miljøvennlig næringstransport</li> <li>• I Bergen ble det etterlyst større fleksibilitet i finansieringen</li> </ul>                                       |

Bardal m. fl. (2019) konkluderer slik: «*Det vi har erfart fra de tre byene er at det ikke mangler på visjoner og ideer om hvordan man kan få til mer bærekraftig mobilitet. I alle de tre byene er det nokså bred politisk enighet om at dette er noe som må settes høyt på den politiske agendaen. Utfordringene ser ut til å oppstå når konkret politikk skal utformes og implementeres*».

## 6. Muligheter for å overkomme barrierer i tre norske byer

### Kombinering av pisk og gulrot

Alle de tre byene har en form for tiltakspakke. Bodø har Bypakke og Trondheim og Bergen har henholdsvis Bymiljøavtale og Byvekstavtale. I alle pakkene har det ligget inne både restriktive tiltak og mer populære tiltak. Både i Bergen og Trondheim kom det fram at selv om det hadde vært stor motstand til innføring av bompenger, så hadde motstanden lagt seg etter hvert. Aksepten for bompengene økte når folk fikk se at det resulterte i bedre kollektivtilbud og nye gang- og sykkelveger.

Selv om forbedret kollektivtilbud og gang- og sykkelveger ble hevdet å ha økt aksepten for bompengene i Bergen og Trondheim, kom det fram at i tråd med litteraturen (Fridstrøm og Alfsen 2014) ble motstanden mot bompenger ofte mindre dersom bilistene så at de fikk en bedre veg i retur i forhold til om midlene går til rene gang-, sykkel- og/eller kollektivtiltak. Et eksempel er den lave motstanden mot bompenger i Bodø når mesteparten av midlene gikk til et stort vegprosjekt. Det er ventet større motstand når Bypakken skal utvides med gang-, sykkel- og kollektivtransporttiltak og dette skal finansieres ved bompengene.

## **Utvise fleksibilitet i forhandlingene**

Det kan være uenighet både om hvilke tiltak som skal prioriteres og om hvordan løsninger skal utformes. En strategi som kan dempe interessekonfliktene, er å åpne opp for forhandling om detaljene i utformingen av tiltak. Dette gjøres i forbindelse med rulleringen av Bypakke Bodø, hvor styringsgruppa har lagt fram ulike forslag til finansiering av utvidelsen. Også i Trondheim har man på bakgrunn av forslag fra interessenter, sagt seg villig til å prøve ut nye løsninger. Selv om forsøkene ikke blir til varige tiltak, kan det øke aksepten når ulike interessegrupper opplever å komme til orde i prosessen.

Som Langmyhr og Sager (1997) har påpekt kan også kompromissløsninger, som kanskje ikke er de mest effektive løsningene, være et første steg på vegen i riktig retning. Dette viser erfaringene fra både Bergen og Trondheim hvor aksepten for kontroversielle tiltak ofte har bedret seg etter implementering.

## **Gjennomføre prøveordninger**

Det å gjennomføre prøveordninger slik at folk får erfaring med hvordan tiltak virker, kan skape økt aksept for tiltak. I Trondheim og Bergen ble dette gjort med godt hell. Det ble samtidig etterlyst mer fleksibilitet fra sentrale myndigheter i forhold til å gi rom for å prøve nye løsninger. Bedre verktøy for å gjennomføre evalueringer på en effektiv måte i etterkant av utprøvingene, vil også være nyttig for å bidra til læring.

## **Bruke kommunikasjon strategisk**

I Trondheim ble det pekt som en suksessfaktor at de helt fra starten av hadde jobbet strategisk med å bygge merkevaren Miljøpakken og at de hadde vært bevisst på å kommunisere alle fordelene med Miljøpakken til befolkningen.

Både i Miljøpakken i Trondheim og Bypakke Bodø har ulike mediekanaler vært benyttet for å kommunisere effekter og påvirke holdninger og aksept for tiltak. Dette ble opplevd som nyttig. I Bergen jobber man i Miljøløftet med å styrke ressursene til informasjons- og kommunikasjonsarbeid, både overfor publikum og mellom virkemiddelaktører da dette er strategisk viktig.

Både Bergen og Trondheim har utfordringer knyttet til støv fra biltrafikken, noe som har vært brukt som begrunnelse for innføring av ulike restriktive tiltak som for eksempel piggdekkavgift og andre tiltak som begrenser bilbruken. Å fokusere på lokale forhold i kommunikasjonen kan være en hensiktsmessig strategi, da dette kan være lettere for befolkningen å relatere seg til.

## **Bruke gode eksempler**

Det vises i litteraturen til at det å kunne vise til positiv erfaring med innføring av tiltak i andre byer, kan være med på å dempe barrierer (Åkerman m. fl. 2011). Det er også gjort i de norske byene. Man har bevisst brukt gode eksempler fra europeiske byer i kommunikasjonen. Informantene uttrykte imidlertid frustrasjon over at Norge ligger så langt bak i planleggingen av byer. Det er rom for forbedring når det gjelder å bruke gode eksempler. Det ville bli

enklere å finne gode eksempler fra Norge dersom erfaringer ble bedre dokumentert og tilgjengeliggjort.

Innføring av Miljødashbord, et verktøy for å samle inn data og visualisere effekter av valg, kan være et mulig hjelpemiddel for å synliggjøre konsekvenser og bevisstgjøre beslutningstakerne. Dette er noe Bodø kommune vurderer å ta i bruk.

## **Organisatoriske/institusjonelle grep**

I alle tre byene har det å etablere nye organisasjoner som for eksempel Bypakke Bodø, Miljøpakken og Miljøløftet, vært positivt. Dette skyldes at de ikke hadde samme bindingene i forhold til eksisterende normer, verdier og rutiner som etablerte organisasjoner har og som kan være en barriere for å få utformet og implementert ny politikk (Åkerman m. fl. 2011). På tross av noen utfordringer, var det en utbredt oppfatning blant informantene at det institusjonelle samarbeidet fungerte ganske godt i alle de tre byene gjennom de ulike avtalene byene hadde.

En faktor som trolig kan bidra til å styrke samarbeidsflatene, og som vil adressere de utfordringene som er dokumentert, er å sette et sterkere fokus på involvering av ulike interessegrupper i ulike faser av planleggingen og i utviklingsprosjekter. Dette gjelder både en påkobling av politiske aktører, fagavdelinger og brukerinteresser tidlig i planprosesser. Et mulig grep er å vurdere medvirkningsalternativer som supplerer tradisjonelle høringsrunder.

## **Bruk av statlig finansiering for å iverksette lokale investeringer**

Inntrykket fra intervjuene er at bymiljøavtalene/byvekstavtalene har bidratt positivt til å få satt bærekraftig mobilitet på agendaen i Trondheim og Bergen. Det at investering i bærekraftig infrastruktur belønnes med midler fra staten ser ut til å ha motivert de lokale aktørene til å komme sammen for å finne gode tiltak som kan utløse slik støtte.

For Bodø, som ikke har en tilsvarende avtale med staten, har det vært mer krevende å skaffe finansiering til nye tiltak for å bedre forholdene for syklende, gående og kollektivreisende. Her er man avhengig av bompengeneinnkreving for å få realisert nye tiltak. Dette gjør finansieringssituasjonen mer krevende for Bodø.

Det hjelper ikke at fylkeskommunene får bevilgninger til kollektivdrift gjennom byvekstavtalene, dersom deres budsjetter og handlingsrom samtidig begrenses slik at de blir nødt til å redusere eget tilskudd til kollektivdriften. Dette gjelder for alle byene, uavhengig av om de har byvekstavtale eller ikke. Regionreformen, som blant annet fører til at fylkeskommunene som Trondheim og Bergen tilhører, blir utvidet, gjør også at fylkeskommunene får mer «land» og mindre «by» å ta hensyn til i den fremtidige kollektivstrukturen. Det er viktig at man i de fremtidige byvekstavtalene tar høyde for at sentrum/periferispenninger kan forsterkes.

## **Forbedre planleggingsverktøy**

Flere pekte på at den etablerte plankulturen kunne representere en viktig barriere mot mer bærekraftig mobilitet. En strategi for å overkomme dette, kan være å forbedre

planleggingsverktøyene rettet mot myke trafikanter, jf Banister (2008).

Bedre verktøy og metoder for å få ulike brukere og interessenter involvert i planprosessene ville også kunne bidra til løsninger som er bedre tilpasset brukerne, og redusere barrierer knyttet til implementeringen av tiltakene. Dette inkluderer involvering av næringsaktører tidlig i prosessene slik det ble etterlyst i Trondheim.

Bergen har en utfordring med mange trange gater i sentrum. Dette er krevende med hensyn til å utforme og etablere gode løsninger for syklistene. Vegvesenets håndbøker kan være en barriere for gode løsninger tilpasset lokale forhold. Bedre verktøy og metoder for hvordan man kan tilrettelegge for alle typer trafikanter i tett bebyggelse vil kunne bidra til mer bærekraftig mobilitet i disse områdene.

## Forberede for åpning av mulighetsvindu

Det endrer seg over tid hvem som er beslutningstakere, og beslutningstakere kan endre mening. Å være tålmodig, å gjenta ideer over tid og å ha planer klare slik at man er rede til å utnytte muligheten dersom den skulle dukke opp, vil derfor kunne være en god strategi (Åkerman m. fl. 2011). I Trondheim ble det pekt på at en av årsakene til at Miljøpakken kom sterkt i gang skyldtes situasjonen som oppstod da det satt politikere fra samme side i politikken i posisjon både på kommune-, fylkeskommune- og statlig nivå. God kommunikasjon mellom beslutningsnivåene, og at beslutningstakerne lokalt møtte velvilje oppover i det politiske systemet var et mulighetsvindu som beslutningstakerne i Trondheim var flinke til å utnytte.

I Bodø har det oppstått et mulighetsvindu ved at det er vedtatt at flyplassen skal flytte og at det frigjøres nye arealer til byen. Når en helt ny bydel skal bygges opp, gir det unike muligheter for å kunne få bygd et miljøvennlig transportsystem.

## 7. Oppsummering

Tiltakskatalogen rommer tiltak av alle de typer som er drøftet her, og er dermed et verktøy for å se på kombinasjoner av tiltak eller tiltakspakker som kan skape balanse mellom de enkelte tiltaks gode og dårlige sider.

Som et eksempel har vi i tabell 5 oppsummert hovedmomenter som vil aktuelle i en drøfting av hvordan fordeler og ulemper vil fordele seg for ulike løsninger for en eventuell innføring av en lavutslippssone.

*Tabell 5: Oversikt over miljøtiltak, barrierer og mulige avbøtende tiltak ved innføring av en lavutslippssone.*

|                        | <b>Eksempler</b>                                                          | <b>Tiltakstype</b>             | <b>Problem</b>           | <b>Avbøtende tiltak</b>                                                                |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Majoritetspakke</b> | Drivstoffavgift<br>Engangsavgift på biler<br>Omsettbare<br>utslippskvoter | Redistributiv/<br>Regulatorisk | Lite synlige<br>fordeler | Øremerke inntekter<br>Kombiner med distributive<br>elementer: Økt<br>kollektivsatsing? |

|                          |                                                                                      |                                     |                                                                                                               |                                                                                                                  |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Entreprenør-pakke</b> | Køprising<br>Parkeringsavgift                                                        | Redistributiv<br>og<br>regulatorisk | Lite synlige<br>fordeler, synlige<br>ulempes                                                                  | Legg til distributive<br>elementer: Knytt avgiftene<br>til et område med behov for<br>betydelig kollektivsatsing |
| <b>Klientpakke</b>       | Tilretteleggingstiltak<br>kollektivtransport, gange<br>og sykkel<br>Miljøteknologi   | Distributiv                         | Lite effektive;<br>bidrar ikke til<br>samfunns-<br>økonomisk<br>tilpasning til<br>kostnad ved<br>forurensning | Legg til redistributive<br>elementer: kombinere med<br>køprising?                                                |
| <b>Interessepakke</b>    | Lavutslippssone<br>Shared space<br>Miljøfartsgrense<br>Trafikksanering<br>Miljøgater | Redistributiv<br>og<br>regulatorisk | Mindre effekt,<br>mulige endringer i<br>trafikk mønstre                                                       | Vurder å introdusere tiltaket<br>i flere soner etter hvert                                                       |

Ulike miljøtiltak kan passe i ulike byer, og hvilke løsninger som konkret vil passe best i den enkelte by krever en nærmere vurdering. De ulike organisatoriske ordninger eller nettverk som er etablert i de norske byområder i tilknytning til ulike *statlige-kommunale avtaler* (Forsøksordningen, Bypakke-ordningen, Framtidens byer og de nye [Forpliktende Byvekstavtaler](#)) gir rom nettopp for slike samlede vurderinger av tiltakspakker. Tiltaket [Nettverk for samarbeid](#) beskriver også styrker og svakheter ved ulike typer nettverksorganisasjoner.

For en videre utvikling av bærekraftig mobilitet er det viktig å styrke kunnskapen om hvordan ulike barrierer påvirkes av ulike lokale kontekster. Andre forutsetninger kan åpenbart gjelde i mindre urbane områder - og bærekraftig mobilitet har også relevans her. Det kan være betydelige variasjoner mellom sentrum og periferi i hvordan man fortolker denne problematikken. Dette kreves det mer kunnskap om.

Et annet aspekt som fortjener oppmerksomhet, er hvilken betydning de lokalt opplevde barrierene påvirkes av nasjonale politiske føringer og rammebetingelser. Sektorpolitiske føringer skal samordnes og operasjonaliseres lokalt. Dette er ikke en særskilt utfordring for bærekraftig mobilitet, men målkonflikter og institusjonelle grenser er en relevant tematikk også her. Hvordan barrierer kan dempes ved at staten gir tilstrekkelig fleksibilitet for lokale og regionale bærekraftløsninger, er derfor et interessant tema for videre studier.

## 8. Referanser

Banister, D. 2008

The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy*, 15(2), 73-80.

Bardal, K. G., Reiner, M. B., Gjertsen, A. 2019

Barrierer mot mer bærekraftig mobilitet. Erfaringer fra tre norske byer. NF rapport 1/2019.

Fridstrøm, L. and Alfsen, K.H. 2014

Vegen mot klimavennlig transport. Hovedrapport fra forskningsprosjektet TEMPO – Transport and Environment, Measures and Policies. *TØI-rapport 1321/2014*.

Kolbenstvedt, M. & Ruud, A. S. 2017

Byutredninger og byvekstavtaler. *Tiltakskatalog for transport og miljø*.

Langmyhr, T. and Sager, T. 1997

Implementing the improbable urban road pricing scheme. *Journal of Advanced Transportation* 31: 139-158.

Lowi, J.T. 1964

American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, *World Politics*, 16 (4), July.

Lowi, T.J. 1985

The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration, i Noll, R.G. (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, s. 67-110.

Olsen, S. J., Sandberg Eriksen, K., Fearnley, N. og Longva, F. 2011

Kollektivtransport og kostnader. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI-rapport 1176/2011

OPTIC, 2011

*How to manage barriers to formation and implementation of policy packages in transport*. Deliverable 5, Juni 2011.

Ripley, R.B. and Franklin, G.A., 1982

*Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

Wilson, J.Q., 1980

"The Politics of Regulation", i Wilson, J. Q. (ed.) *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.

Winter, S., 1991

"Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion", *Politica* 23(4), pp. 357-374.

Åkerman J, Gudmundsson H, Hedegaard Sørensen C, et al. 2011

How to manage barriers to formation and implementation of policy-packages in transport. *OPTIC. Optimal policies for transport in combination*.