

Offentlig aksept for restriktive tiltak



Mangel på offentlig aksept kan være en barriere for innføring av restriktive virkemidler. Det er derfor viktig å forstå hvilke faktorer som påvirker offentlig aksept, og hva man kan gjøre for å øke den offentlige aksepten for et tiltak. Her presenteres noen av de viktigste faktorene som er funnet å ha en betydning for offentlig aksept, samt noen råd for hvordan aksepten kan økes.

1. Bakgrunn

Det er, som angitt i flere av tiltaksbeskrivelsene i kapittel 10, mange utfordringer knyttet til gjennomføring av miljø- og klimatiltak i samferdselssektoren. Mangel på **offentlig aksept** er en viktig barriere for innføring av restriktive tiltak på transportområdet ([Gaunt, Rye, & Allen, 2007](#)). Med restriktive tiltak menes tiltak som har til hensikt å *begrense* en aktivitet, f.eks. bruken av privatbil. Eksempler på restriktive tiltak er drivstoffavgifter, bompenger og å redusere antall parkeringsplasser.

For å kunne påvirke offentlig aksept, eller basere valg og design av tiltak på nivå av aksept, er det viktig å forstå hvilke faktorer som påvirker offentlig aksept. Her skal vi gi en forskningsbasert oversikt over hvilke faktorer som påvirker offentlig aksept, samt råd om hvordan offentlig aksept for restriktive tiltak kan økes. Beskrivelsen har relevans for mange

av tiltaksbeskrivelsene i Tiltakskatalogen.

2. Politisk og offentlig (allmenn) aksept

Når vi snakker om aksept for virkemidler skiller vi gjerne mellom **politisk aksept** og **offentlig** eller **allmenn aksept**. **Politisk aksept** vil si at beslutningstakerne støtter et tiltak og er som oftest nødvendig for å få gjennomført tiltaket. **Offentlig** eller **allmenn aksept** vil si at befolkningen støtter et tiltak, og det er forskning om denne typen aksept som behandles her. Selv om vi ikke fokuserer på politisk aksept, så vil trolig økt offentlig aksept føre til økt politisk aksept, og sånn sett kan de rådene som gis her sies å ha betydning også for politisk aksept.

Sammenhengen mellom offentlig aksept og gjennomførbarhet av et restriktivt tiltak er mindre åpenbar enn sammenhengen mellom politisk aksept og gjennomførbarhet. Det er fullt mulig for beslutningstakere å gjennomføre et tiltak uten særlig stor grad av offentlig aksept. Eksempler på dette har vi fra innføringen av bompengesystemer flere steder i Norge, blant annet i Bergen og Oslo hvor det ble innført bomringer i hhv. 1986 og 1990 til tross for at et flertall av befolkningen i meningsmålinger var imot ([Tretvik, 2003](#)). Videre er det fullt mulig at tiltak som har høy grad av offentlig aksept ikke blir gjennomført, f.eks. fordi det finnes sterke interessegrupper med stor politisk innflytelse som jobber mot innføring av tiltaket. Det som er klart er at offentlig aksept har betydning og at mangel på aksept ofte er en barriere for gjennomføring av restriktive tiltak. I den senere tid har også en rekke byer gjennomført folkeavstemning om innføring av virkemidler og dermed har offentlig aksept vært helt avgjørende for hvorvidt tiltaket er blitt innført eller ikke.

3. Faktorer som påvirker offentlig aksept

Hvorvidt en person støtter opp om et tiltak eller ikke avhenger selvsagt av om vedkommende tror han eller hun vil påvirkes positivt eller negativt av tiltaket selv, men også andre faktorer kan påvirke aksepten av et tiltak. Forskning på offentlig aksept har økt betraktelig de siste årene i takt med at man i økende grad har sett at mangel på aksept er en av de viktigste barrierene for innføring av restriktive tiltak. Det er gjort en rekke vitenskapelige studier på hva som forklarer aksept, mange ved bruk av spørreundersøkelser og intervjuer. I tillegg har en rekke byer i løpet av de siste tiårene lykket med å innføre ulike former for restriktive virkemidler, mens andre steder har foreslåtte tiltak blitt stoppet som følge av manglende offentlig aksept. Gjennom å studere disse tilfellene av suksess og har vi lært enda mer om hvilke faktorer som har betydning for aksept.

Problemoppfatning og formål med tiltaket

Hvorvidt befolkningen oppfatter at det eksisterer et problem kan ha betydning for aksept ([se f.eks. Eriksson, Garvill, & Nordlund, 2006](#)). Dersom man ikke tror på menneskeskapte klimaendringer er man nødvendigvis mindre villig til å akseptere et tiltak med formål om å

begrense utslipp (av CO₂) fra biler. Er man derimot klar over at utslipp fra biler fører til lokal luftforurensning som har en rekke negative helseeffekter, så kanskje man har litt lettere for å akseptere det samme tiltaket. Med andre ord er det viktig at det finnes en link mellom problemoppfatning og formål. Flere studier har likevel funnet at et godt formål ikke er nok i seg selv (se f.eks. [Jakobsson, Fujii, & Gärling, 2000](#)). Folk kan være imot et tiltak til tross for at de sympatiserer med formålet av en hel rekke andre grunner, f.eks. at de opplever tiltaket som urettferdig ([Baron & Journey, 1993](#)).

Oppfatning av effekt

Liten tro på effekten av et virkemiddel er i stor grad forbundet med lav aksept ([Jaensirisak, Wardman, & May, 2005](#); [Schuitema, Steg, & Rothengatter, 2010](#)). Flere studier finner at folk ikke tror veipricing eller andre restriktive tiltak (f.eks. parkeringsavgifter og drivstoffavgifter) har en effekt på trafikkmengden og køproblemer, men at de virkemidlene de tror er mest effektive er bedret kollektivtilbud og lavere priser på kollektivtransport ([Jones, 2003](#)). Det er ikke nødvendigvis slik at opplevd effekt av et virkemiddel samsvarer med faktisk effekt, og det er dermed ikke åpenbart hva som skal til for å påvirke opplevd effekt i positiv retning. Noe av forklaringen på hvorfor folk ikke tror at veipricing har en effekt på de problemene den er ment å adressere kan være at veipricing i mange tilfeller har blitt solgt inn som en inntektskilde og ikke som et atferdskorrigerende tiltak. Bompengerordningen i Norge er regulert ved lov og det er et krav at inntektene skal gå til bestemte transportformål (Lov om vegar § 27). Bompenger har dermed i mange tilfeller blitt brukt som finansieringskilde for andre investeringer, med det resultat at bomringen er designet for å maksimere inntekter - ikke for å redusere trafikkmengden.

Samtidig som lav tro på effekten av et tiltak kan virke negativt inn på aksepten, så finner ([Jakobsson et al., 2000](#)) at dersom et virkemiddel oppleves å innskrenke folks personlige frihet, så virker det negativt inn på aksepten. Dermed kan virkemidler som er effektive når det gjelder å innskrenke folks atferd oppleves som mindre akseptable.

Rettferdighet

Flere studier har funnet at folks opplevelse av hvorvidt tiltaket er rettferdig spiller inn på aksepten av det ([Jakobsson et al., 2000](#)). Vi vet likevel lite om hva som avgjør om et tiltak oppfattes som rettferdig eller ikke. Et generelt funn i litteraturen er at pris ikke alltid oppleves som den mest rettferdige allokeringsmekanismen ([Bruno S. Frey & Oberholzer-Gee, 1997](#)), noe som kan forklare manglende aksept for veipricing. Dette funnet støttes av en studie fra Zürich hvor et tilfeldig utvalg av befolkningen ble bedt om å vurdere hvor rettferdig de syntes ulike allokeringssystemer var når det gjaldt å allokere et knapt gode. «Først til mølla»-prinsippet var det som flest opplevde som rettferdig, deretter kom statlig regulering, mens pris kom nest nederst på lista – bare etterfulgt av tilfeldig allokering ([B.S. Frey, 1999](#)).

Tillit til myndighetene

([Hammar, Jagers, & Nordblom, 2008](#)) undersøkte holdninger til 11 ulike skatter i Sverige. De fant at for de mest inntektsgenererende skattene, samt korrigerende skatter, foretrakk de som hadde minst tillit til myndighetene lavere skatter. ([Kallbekken & Sælen, 2011](#)) gjorde et

tilsvarende funn i Norge. De fant at tillit til myndighetenes bruk av skatteinntekter var en av de viktigste faktorene for å forklare aksept for drivstoffskatter.

Øremerking av inntekter

Øremerking av inntekter har vist seg å øke aksepten for tiltak i en rekke studier (se f.eks. [Harrington et al., 2001](#); [Schuitema and Steg, 2008](#); [Sælen and Kallbekken, 2011](#)). ([Sælen & Kallbekken, 2011](#)) fant i en studie fra Norge at øremerking av inntekter fra en skatt på drivstoff økte aksepten betraktelig. Mangel på tillit til myndighetene har vært foreslått som en forklaring på hvorfor øremerking av inntekter fører til økt aksept ([Kallbekken & Sælen, 2011](#)), men ([Sælen & Kallbekken, 2011](#)) finner ikke støtte for dette. En annen mulig forklaring er at øremerking av inntekter øker troen på at tiltaket har en effekt. Enkelte har f.eks. problemer med å se at en skatt i seg selv kan ha en positiv effekt på miljø, og øremerking av inntekter til miljøtiltak kan dermed øke den *oppfattede miljøeffekten* av tiltaket. Den økte aksepten kan selvsagt også skyldes at enkelte regner med å kunne tjene personlig på øremerkingen av midler.

Erfaring og tilvenning

Flere steder har man opplevd at oppslutningen om et tiltak øker etter at tiltaket er innført. Dette var blant annet tilfellet i Norge etter innføringen av bompengerordningene i Oslo, Bergen og Trondheim, samt i Stockholm etter innføringen av køprising i 2006 ([Eliasson & Jonsson, 2011](#); [Tretvik, 2003](#)). I Norge økte oppslutningen om bompengerordningen i alle tre byene etter innføringen, og i Bergen ble det faktisk oppnådd knapt flertall ett år etter innføringen. ([Tretvik, 2003](#)) peker på flere faktorer som kan ha hatt betydning for at aksepten økte i tiden etter implementeringen, for eksempel at kostnadene for de med sesongpass viste seg å bli relativt lave, at myndighetene klarte å tydeliggjøre noen positive effekter av tiltaket, og at det ble synlig hva inntektene gikk til. Trolig har erfaring en indirekte effekt gjennom andre faktorer, f.eks. ved at befolkningen opplever at tiltaket har en effekt, at innføringen ikke fikk så stor negativ betydning for en selv som fryktet, at det fantes gode alternative reisemåter eller liknende. Inntektene fra bomringene er også øremerket, noe som kan ha hatt betydning for den offentlige aksepten.

Stockholm innførte i 2006 en prøveordning med køprising. Før innføringen var et mindretall av befolkningen for, mens i en folkeavstemning seks måneder etter innføringen stemte et flertall for ordningen. Flere faktorer spilte trolig en viktig rolle i å øke folks aksept i Stockholm. Erfaring med ordningen bidro helt klart til å øke aksepten, men trolig var det ikke erfaringen i seg selv som var utslagsgivende, men heller det at avgiften hadde en tydelig effekt på køproblemerkene, samt på luftkvaliteten i bykjernen, slik at befolkningen fikk merke effekten av avgiften selv ([Eliasson & Jonsson, 2011](#)). Det at effektene ble målt og kommunisert til befolkningen var trolig også av betydning, sammen med tilgang til og kvalitet på kollektivtransporten, samt positive miljøholdninger i befolkningen.

([Jones, 2003](#)) påpeker at man i flere tilfeller har observert en U-formet utvikling i aksept: Det vil si at aksepten faller noe før implementering, og stiger igjen etterpå. Han påpeker videre at motstanden typisk er størst når man forsøker å innføre en pris på noe som tidligere har vært gratis.

4. Grep for å øke aksept

Det finnes ingen enkel oppskrift som garantert øker den offentlige aksepten for et tiltak. Vi kan likevel gi noen råd om hvordan offentlig aksept trolig kan økes basert på det vi vet om faktorer som har betydning. Noen av de etterfølgende rådene er hentet fra ([Jones, 2003](#)) som presenterer en liste med konkrete retningslinjer for å øke aksepten for veiprising («Road User Charging»).

Informere om problem og positive effekter

For det første bør man jobbe for å tydeliggjøre problemene. Folk har trolig lettere for å relatere seg til lokale problemer, så det kan være lurt å undersøke om det finnes lokale problemer som vil kunne bedres gjennom tiltaket, og i så fall fokusere på disse. Videre bør man fokusere på å tydeliggjøre de forventede positive effektene av tiltaket. Øremerking av inntekter fra virkemidlet til miljø kan føre til at forventet miljøeffekt øker, samt at tilliten til at pengene går dit de skal øker.

Involvere befolkningen og interessegrupper i prosessen

Man bør også søke å involvere befolkningen/interessegrupper i prosessen, gjerne allerede i arbeidet med å kartlegge alternative løsninger, og forklare dem konsekvensene av alle de ulike alternativene, også *status quo*. Når det gjelder involvering av interessegrupper, så vil ulike grupper vinne/tape på restriktive virkemidler, f.eks. bileiere vs. ikke-bileiere. Folk som nesten ikke kjører eller aldri kjører vil komme godt ut ved at miljø og luftkvalitet bedres. Dermed vil enkelte grupper være for restriktive virkemidler, men ifølge ([Bruno S. Frey, 2003](#)) så slipper ikke alltid disse til i debatten, og dermed kan politikere oppfatte aksepten som lavere enn det den faktisk er. Underveis i arbeidet bør man forsøke å få oversikt over hvor stor aksept det er for de ulike tiltakene, og dersom aksepten er lav vurdere om det er mulig å utvikle en hybridløsning/tiltaks pakke som vil øke aksepten samtidig som målene oppnås. ([Bruno S. Frey, 2003](#)) påpeker at deltakelse i beslutningstakingen kan øke offentlig aksept fordi det øker folks forståelse av nødvendigheten av å redusere problemet. Det finnes støtte for dette i litteraturen om «procedural justice» hvor man har funnet at avgjørelser oppleves som mer rettferdige, og dermed mer akseptable, dersom de som blir berørt ble hørt i beslutningsprosessen ([Clayton, 2000](#); [Lind & Tyler, 1988](#)).

Klargjøre negative konsekvenser

Videre bør man på forhånd ha utredet hvilke negative konsekvenser som vil kunne forekomme som et resultat av tiltaket, og legge en plan for å motvirke disse og for å definere hvilke kompenserende tiltak som kan settes inn. Etter implementering bør situasjonen overvåkes nøye og man bør være forberedt på å følge opp og svare på eventuelle historier i media e.l. umiddelbart. Man bør også være forberedt på å gjøre justeringer i tiltaket dersom det viser seg nødvendig.

Se de ulike delene av transportsystemet i sammenheng

Det er ofte nødvendig å se ulike tiltak i sammenheng, og det kan i mange tilfeller være hensiktsmessig å utvikle tiltakspakker. Se også tiltakene Bypakker, Policynettverk og Valg av tiltak og tiltakspakker. Hvis det er aktuelt å innføre restriksjoner på biltrafikken, kan det være lurt å gjøre forbedringer i kollektivtilbudet eller bedre andre sider ved transportsystemet samtidig som man innfører tiltaket. Dersom man planlegger å gjøre dette er det mest hensiktsmessige om disse endringene er på plass før tiltaket settes i verk.

Vurder prøveordninger

Vi vet at erfaring med et tiltak øker aksepten. Dette tilsier at det kan lønne seg å innføre tiltaket i en prøveperiode, eventuelt innføre det gradvis, men dette forutsetter trolig at befolkningen opplever en positiv effekt av tiltaket. I en slik situasjon bør man derfor være ekstra nøye med å sørge for at andre forbedringer ved transportsystemet er på plass. Dette kan f.eks. være å sørge for at kollektivtransporten har kapasitet til å ta med flere reisende.

Til slutt, så bør man være forberedt på at oppslutningen om tiltaket kan falle før implementeringen, og ikke miste motet av den grunn. Som nevnt ovenfor har man sett at aksepten kan falle i tiden før innføringen av tiltaket, for så å stige igjen etter innføringen.

Litteraturliste

Baron, J., & Jurney, J. (1993). Norms against voting for coerced reform. *Journal of Personality and Social Psychology*, 64(3), 347-355. doi: 10.1037/0022-3514.64.3.347

Clayton, S. (2000). New ways of thinking about environmentalism: Models of justice in the environmental debate. *Journal of Social Issues*, 56(3), 459-474.

Eliasson, J., & Jonsson, L. (2011). The unexpected "yes": Explanatory factors behind the positive attitudes to congestion charges in stockholm. *Transport Policy*, 18(4), 636-647. doi: 10.1016/j.tranpol.2011.03.006

Eriksson, L., Garvill, J., & Nordlund, A. M. (2006). Acceptability of travel demand management measures: The importance of problem awareness, personal norm, freedom, and fairness. *Journal of Environmental Psychology*, 26(1), 15-26. doi: 10.1016/j.jenvp.2006.05.003

Frey, B. S. (1999). *Economics as a science of human behaviour: Towards a new social science paradigm*: Springer.

Frey, B. S. (2003). Why are efficient transport policy measures so seldom used? In J. Schade & B. Schlag (Eds.), *Acceptability of transport pricing strategies* (pp. 63-75). Oxford: Elsevier.

Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F. (1997). The cost of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding-out. *The American Economic Review*, 87(4), 746-755.

- Gaunt, M., Rye, T., & Allen, S. (2007). Public acceptability of road user charging: The case of Edinburgh and the 2005 referendum. *Transport Reviews*, 27(1), 85-102. doi: 10.1080/01441640600831299
- Hammar, H., Jagers, S. C., & Nordblom, K. (2008). Attitudes towards tax levels: A multi-tax comparison*. *Fiscal Studies*, 29(4), 523-543. doi: 10.1111/j.1475-5890.2008.00084.x
- Jaensirisak, S., Wardman, M., & May, A. D. (2005). Explaining variations in public acceptability of road pricing schemes. *Journal of Transport Economics and Policy*, 39(2), 127-153.
- Jakobsson, C., Fujii, S., & Gärling, T. (2000). Determinants of private car users' acceptance of road pricing. *Transport Policy*, 7(2), 153-158. doi: 10.1016/s0967-070x(00)00005-6
- Jones, P. (2003). Acceptability of transport pricing strategies: Meeting the challenge. *Acceptability of transport pricing strategies*, 27-62.
- Kallbekken, S., & Sælen, H. (2011). Public acceptance for environmental taxes: Self-interest, environmental and distributional concerns. *Energy Policy*, 39(5), 2966-2973. doi: 10.1016/j.enpol.2011.03.006
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*: Springer.
- Schuitema, G., Steg, L., & Rothengatter, J. A. (2010). The acceptability, personal outcome expectations, and expected effects of transport pricing policies. *Journal of Environmental Psychology*, 30(4), 587-593. doi: 10.1016/j.jenvp.2010.05.002
- Sælen, H., & Kallbekken, S. (2011). A choice experiment on fuel taxation and earmarking in Norway. *Ecological Economics*, 70(11), 2181-2190. doi: 10.1016/j.ecolecon.2011.06.024
- Tretvik, T. (2003). Urban road pricing in Norway: Public acceptability and travel behaviour. In J. Schade & B. Schlag (Eds.), *Acceptability of transport pricing strategies* (pp. 77-92). Oxford: Elsevier.