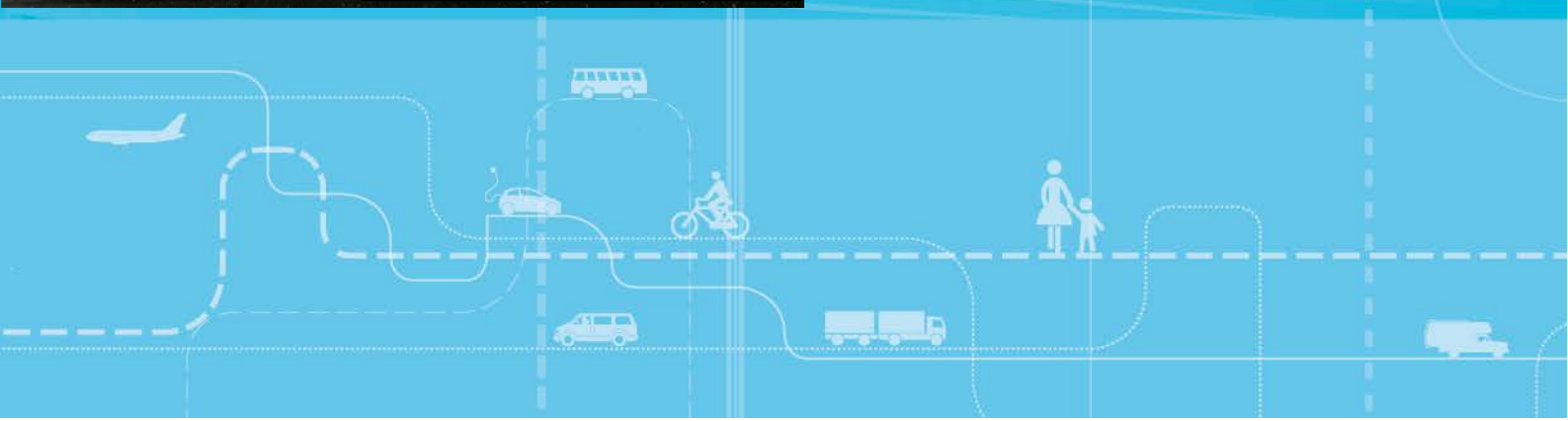


# Norsk sykkelpolitikk - på vei



Foto: Vi vill Vinsrygg





# Norsk sykkelpolitikk - på vei

Arvid Strand  
Vibeke Nenseth  
Petter Christiansen

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

---

**Tittel:** Norsk sykkelpolitikk - på vei

**Title:** Norwegian cycling policy - on track

**Forfattere:** Arvid Strand  
Vibeke Nenseth  
Petter Christiansen

**Author(s):** Arvid Strand  
Vibeke Nenseth  
Petter Christiansen

**Dato:** 12.2015

**Date:** 12.2015

**TØI rapport:** 1453/2015

**TØI report:** 1453/2015

**Sider** 74

**Pages** 74

**ISBN Elektronisk:** 978-82-480-1680-9

**ISBN Electronic:** 978-82-480-1680-9

**ISSN** 0808-1190

**ISSN** 0808-1190

**Finansieringskilde:** Norges forskningsråd

**Financed by:** The Research Council of Norway

**Prosjekt:** 3660/3809 - CIENS-SIS: Sustainable Transport - Drivers, Change, Impacts, Policies

**Project:** 3660/3809 - CIENS-SIS: Sustainable Transport - Drivers, Change, Impacts, Policies

**Prosjektleder:** Vibeke Nenseth

**Project manager:** Vibeke Nenseth

**Kvalitetsansvarlig:** Beate Elvebakk

**Quality manager:** Beate Elvebakk

**Emneord:** Bytransport

**Key words:** Bicycle Usage

Kommune

Bicycling

Miljø-SIP

Bicyclist

Politikk

Governance

Sykkel

Municipality

Sykkelbruk

Urban transport

#### **Sammendrag:**

Rapporten viser utviklingen av norsk sykkelpolitikk de siste femti årene gjennom studier av policydokumenter og informantintervjuer sentralt og lokalt, fra offentlig og frivillig sektor. Studien har sett nærmere på tilrettelegging for sykkel i tre større norske byer, Bergen, Kristiansand og Trondheim. Vi konstaterer at sykkelen har fått et retorisk gjennomslag i norsk politikk, særlig det siste tiåret. Gjeldende policydokumenter har sterke, konkrete og tallfestede målformuleringer både sentralt og lokalt. Samtidig er det et stadig større gap mellom mål og realisering av en sykkelandel fra fem til åtte prosent innen åtte år. Svak organisering, manglende planproduksjon og lav prioritering av investeringsmidler er viktige faktorer bak svak iverksetting. Et mer samlet blikk på teknisk sykkelinfrastruktur og nye meningssammenhenger sykkelen inngår i, kan bidra til å normalisere sykkel som en vesentlig transportform, særlig i byene.

#### **Summary:**

The report investigates the development of Norwegian cycling politics from the bicycle was introduced in transport policy making in the 70s. The methodological approach has been policy document analyses and informant interviews, at the central and local level, from the public and the non-profit private sector. Three case studies have investigated the facilitation for the bicycle in Norwegian cities, Bergen, Kristiansand and Trondheim. We notice that the bicycle has reached a salient rhetorical support in Norwegian politics, especially in the last decade. Prevailing policy documents reveal strong, specific and quantitative policy goals, both centrally and locally. However, it seems to be a growing gap between the goals and the very realisation of a bicycle share – from five to eight percent within eight years. Weak organisation, lack of plan production and low prioritization of investment funds are important factors behind the poor implementation. A more integrated view in policy making at the technical bicycle infrastructure as well as new cultural meanings the bicycle is embedded in, provides a normalisation of the bicycle as a significant mode of transport, especially in the cities.

Language of report: Norwegian

*Rapporten utgis kun i elektronisk utgave.*

*This report is available only in electronic version.*

---

Transportøkonomisk Institutt  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

Institute of Transport Economics  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo, Norway  
Telefon 22 57 38 00 - [www.toi.no](http://www.toi.no)

# Forord

Sykkel får en stadig økende oppmerksomhet, både som transportmiddel ved nyttereiser, til trening og i fritid. Ikke minst tildeles sykkelen en betydelig rolle i diskusjoner om byenes transportframtid gjennom det såkalte nullvekstmålet for bilbruk i storbyområdene – med målformuleringen at transportveksten som følge av befolkningsvekst i årene som kommer, bør tas kollektivt, til fots og med sykkel.

Denne rapporten tar sikte på å undersøke grunnlaget for det som ser ut som et vedvarende gap mellom idealer og realiteter i norsk sykkelpolitikk. Det er snart førti år siden det i Norsk vegplan II (1977) ble erklært at landets byer og større tettsteder innen åtte år skulle ha sammenhengende sykkelveinett. Byene og tettstedene her i landet har i sterkt varierende grad klart å nærme seg realiseringen av et slikt mål. Spørsmålene vi stiller handler om hvorfor situasjonen er som den er i Norge når det gjelder tilrettelegging for økt sykkelbruk – både når det gjelder direkte og indirekte virkemidler, omfanget av anlegg, sammenhengen i nettet og driften av nettet.

Arbeidet er utført innenfor en felles strategisk instituttsatsing i CIENS (*Oslo Centre for Interdisciplinary Environmental and Social Research*) om *Bærekraftig transport*, av forskerne Petter Christiansen, Vibeke Nenseth og Arvid Strand. I en tidligere fase har det også vært samarbeid med forskerne Silje Tørnblad, Torgeir Ericson og Helene Amundsen ved CICERO Senter for klimaforskning.

Vi har avviklet tre seminarer for å skaffe informasjon om situasjonen i våre tre case-byer Bergen, Kristiansand og Trondheim. En representant for hver av byene har senere hatt vår tekst om egen by til gjennomsyn og kommentar. Vi har også intervjuet representanter fra frivillig sektor, nærmere bestemt informanter som var eller hadde vært ulike typer ledere i Sykklitenes landsforening. Alle våre informanter takkes for velviljen og innsatsen.

Arbeidet er kvalitetssikret av assisterende avdelingsleder Beate Elvebakk.

Oslo, desember 2015

*Gunnar Lindberg*  
direktør

*Michael W. J. Sørensen*  
avdelingsleder



# Innhold

## Sammendrag

### Summary

<b>1</b>	<b>Problemstilling og metode.....</b>	<b>1</b>
1.1	Framgangsmåter i arbeidet.....	2
1.2	Variasjon i sykkelbruk i våre casekommuner .....	4
<b>2</b>	<b>Omfang av og årsaker til bruk av sykkel .....</b>	<b>6</b>
2.1	Sykkelens stilling i Norge .....	6
2.2	Hvem er det som sykler i Norge? .....	8
2.3	Sykkelens rolle i transportbildet – og som klimatiltak .....	8
2.4	Mange årsaker til varierende bruk av sykkel.....	10
2.5	Norske virkemidler på høyde med internasjonale anbefalinger .....	13
<b>3</b>	<b>Framveksten av en norsk sykkelpolitikk.....</b>	<b>15</b>
3.1	Starten – Norsk vegplan II.....	15
3.2	Mer oppmerksomhet om mer miljøvennlig transport .....	16
3.2.1	Sykkelbyprosjektet.....	16
3.2.2	Transportplanarbeidet i de ti største byene (TP10).....	17
3.2.3	Miljøbyprogrammet .....	17
3.3	Norsk vei- og veitrafikkplan (NVVP) .....	18
3.4	Nasjonal transportplan .....	18
3.5	Nasjonal sykkelstrategi (NSS).....	21
3.6	Serien av Nasjonal sykkelstrategi-dokumenter brytes.....	26
3.7	Det sykkelpolitiske nettverket .....	26
3.7.1	SLF – et nav i det sykkelpolitiske nettverket.....	27
3.7.2	Sykkelens nettverkspolitiske gjennombrudd .....	27
3.8	Sykler som deles – fra egen og eid til delt og leid.....	29
3.9	Kortversjonen om nasjonal sykkelpolitikk .....	30
<b>4</b>	<b>Lokal sykkelpolitikk.....</b>	<b>32</b>
4.1	Bergen .....	32
4.1.1	Liten oppmerksomhet om sykkel før 1995 .....	32
4.1.2	Arbeidsgrupper med sykkel som arbeidsfelt etableres.....	33
4.1.3	Beskjeden målrealisering – krevende planprosesser.....	34
4.1.4	Planproduksjon avgjørende viktig.....	38
4.1.5	Produksjonen av reguleringsplaner har vært for svak.....	38
4.1.6	Kampen om arealene .....	39
4.1.7	For ambisiøse strategier? .....	40
4.1.8	Organisatorisk spredt.....	41
4.1.9	Mobilitetsrådgivning – vekslende organisering.....	42
4.1.10	Bergen er blitt sykkelby – kan det hjelpe?.....	42
4.2	Kristiansand.....	44
4.2.1	Bredspektret satsing .....	45
4.2.2	Et «sykkelpositivt» politisk miljø .....	47
4.2.3	En rekke ildsjeler .....	47

4.2.4	Kristiansand har et velbegrunnet ry som foregangskommune .....	48
4.3	Trondheim.....	49
4.3.1	Finansieringsløsninger – en nøkkel til suksess .....	52
4.3.2	Etter hvert ble opplæring og informasjonsarbeid tatt i bruk .....	53
4.3.3	Organisering – viktigheten av samarbeid.....	53
4.3.4	Trondheims bysykkelordning.....	54
4.3.5	Utfordringer med planløsninger.....	54
4.3.6	Store endringer over tid i sykkelarbeidet i Trondheim .....	55
4.4	Sammenlikning av de tre byene.....	55
4.4.1	Ytelse på en rekke antatt sentrale variable .....	55
4.4.2	Betydningen av langsiktig arbeid.....	56
4.4.3	Sykkelkompetanse og organisering .....	57
4.4.4	Kampanjer .....	57
<b>5</b>	<b>Mot en normalisering av sykling som transportform .....</b>	<b>59</b>
5.1	Svak institusjonell forankring .....	59
5.2	Målet om åtte prosent sykkelandel – en utfordring.....	60
5.3	Retorisk gjennombrudd – mangelfull iverksetting .....	64
5.3.1	For sykkel – mot syklistene?.....	64
5.4	Mot en normalisering av sykling som <i>praksis</i> .....	66
	<b>Referanser .....</b>	<b>69</b>



## Sammendrag:

# Norsk sykkelpolitikk - på vei

TØI rapport 1453/2015  
Forfattere: Arvid Strand, Vibeke Nenseth, Petter Christiansen  
Oslo 2015 74 sider

I 1992 ble sju prosent av den norske befolkningens daglige reiser foretatt ved bruk av sykkel. Vel tjue år senere er denne andelen på landsbasis redusert med to prosentpoeng. I denne perioden er omfanget av offentlige dokumenter som omhandler sykkel og offentlige appeller om hvor viktig det er å sykle blitt trappet betydelig opp. I kjølvannet av et godt nettverkspolitisk samspill, på tvers av statlig og lokalt nivå og offentlig og frivillig sektor, har sykkelene fått et retorisk gjennomslag i norsk politikk, særlig det siste tiåret. Gjeldende policydokumenter har nå sterke, konkrete og tallfestede målformuleringer både sentralt og lokalt. Men gapet mellom mål og realisering ser ut til å bli stadig større – vi holder ikke på langt nær tritt med målet om en økt sykkelandel fra fem til åtte prosent, innen åtte år. Svak organisering, manglende planproduksjon og lav prioritering av investeringsmidler er viktige faktorer som kan forklare noe av den svake gjennomføringen. Et mer samlet blikk samtidig både på teknisk sykkelinfrastruktur og nye meningssammenhenger sykkelene inngår i, kan bidra til å normalisere sykkel som en vesentlig transportform, særlig i byene.

Det viktigste utgangspunktet for arbeidet er formuleringer i bakgrunnsdokumentene for siste NTP-forslag (NTP 2014-2023). I dokumentet *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel!* heter det at alle byer og tettsteder med over 5000 innbyggere skal ha **vedtatt plan** for sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk innen 2014. Da Norsk vegplan II (NVII) ble framlagt i 1977 ble det målsatt at alle tettsteder over 5000 innbyggere skulle ha **etablert** sammenhengende sykkelveinett innen 1985. Formuleringene i transportplandokumentene ved siste revisjon representerer, i 1977-lyset, en interessant nedjustering av mål – fra *realisering* av sammenhengende sykkelveinett innen 1985 i 1970-åras dokumenter, til *vedtatte planer* om slike nett i 2012-dokumenter.

Alle som sykler, kan konstatere at slike sammenhengende nett som dem som ifølge utsagn i offentlige dokumenter skulle finnes i 1985, ennå ikke er etablert i dagens norske byer og tettsteder. Denne studien søker å finne mer ut av grunnlaget for dette vedvarende gapet mellom idealer og realiteter.

## Metodologisk tilnærming

Utvikling av og realisering av politikk på et felt avhenger av så vel sentrale som lokale myndigheters arbeid, og av påtrykk fra og samspill med sivilsamfunnsaktører. For å klarlegge utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk, har vi derfor studert nasjonale dokumenter, først og fremst vegplaner på 1970-, -80 og 1990-tallet, og senere, på 2000-tallet, de nasjonale transportplanarbeidene (NTP). For å kunne si noe om betydningen av lokalpolitikken for utviklingen av tilrettelegging for sykkelbruk, og for å øke interessen for bruk av sykkel, har vi rettet oppmerksomheten mot tre kommuner: Bergen, Kristiansand og Trondheim. Bakgrunnen for valget av disse tre kommunene er først og fremst at kommunene i dag har ulik andel av de daglige reisene med sykkel, og ulik utvikling over tid i denne andelen; at de bedømmes ulikt

av egne syklistere; og at omfanget av sykkelanlegg varierer sterkt kommunene i mellom. De tre kommunene hadde også helt forskjellige vurderinger av situasjonen for sykkeltilrettelegging ved rapportering av det lokale vegplanarbeidet i 1977, og av hva som, den gang, ble sett som viktige problemer for syklistene. Sivilsamfunnets rolle i utviklingen av landets sykkelpolitikk, har vi søkt å komme i inngrep med ved å intervjuer ulike ledere i Syklistenes landsforening som har vært virksomme i de siste tjue årene.

## Tidligere forskning

Tidligere forskning om sykkelbruk i ulike land og byområder har vist at sentrale faktorer som forklarer variasjoner i sykkelbruken, først og fremst er omfanget av sykkelinfrastruktur, og kvaliteten på denne. Men også naturgitte fysiske forhold som topografi og vær og klima har betydning. Den enkeltes valg av transportmiddel antas tradisjonelt å påvirkes av individuelle bakgrunnsvariable som alder, kjønn og familiesituasjon, og av den enkeltes transportressurser (førerkort, tilgang til bil, kollektivtransport, sykkel). I tillegg til de fysiske (tekniske og naturgitte) faktorene er også en rekke andre kontekstuelle faktorer avgjørende – politiske, institusjonelle og sosiokulturelle. Blant disse inngår såpass forskjellige forhold som integrasjon med kollektivtrafikken, andre transportmåters relative attraktivitet - og sosiokulturelle forhold, så som tradisjoner og etablerte praksiser, normer og verdier knyttet til sykkelbruk.

I dette arbeidet er det ikke de individuelle faktorene, men den politiske og institusjonelle konteksten vi først og fremst retter oppmerksomheten mot når vi søker å belyse hvorfor satsingen på sykkel har variert over tid og i ulike byer. En rekke politikkvariable framheves gjerne som betydningsfulle. Det dreier seg blant annet om bredden i det lokale arbeidet med å få folk til å sykle, så vel den konkrete ivaretagelsen av syklistenes interesser i den kommunale organisasjonen som engasjementet for sykkel i politikk og forvaltning generelt. Det er imidlertid lite publisert forskning innenfor dette politikkområdet om svikten i selve gjennomføringen eller iverksettingen av de overordnede målsettingene, når de først faktisk er formulert og finnes i rådende policydokumenter.

## Sykkel i nasjonale transportdokumenter

Mens Norsk vegplan II, som nevnt, ga tilrettelegging for sykling betydelig oppmerksomhet, viet ikke de nasjonale vegplanene som ble utarbeidet etter NVII, utover på 1980-tallet (Norsk vegplan/Norsk veg- og vegtrafikkplan (NVP/NVVP)), sykkel som transportform og syklistenes ve og vel særlig mye oppmerksomhet.

Ved årtusenskiftet kom første Nasjonal transportplan (NTP), som i øyeblikket er i revisjon for en femte tiårsperiode. NTP-dokumentene vier, etter som årene går, og nye revisjoner framlegges, stadig mer oppmerksomhet til sykkel.

Utover på 1990-tallet, og særlig på 2000-tallet, ble sykkel et anerkjent transportmiddel i politikk og forvaltning. Det ser klart ut til at «*sykkelen har fått et løft*», at «*sykkelen er nå tatt inn i varmen*» - og «*for første gang [blir] tatt alvorlig som transportmiddel*», slik informanter har gitt uttrykk for. Sykkel har fått en klar nasjonalpolitisk oppmerksomhet fra og med de overordnede nasjonale *sykkelstrategiene* (NSSene) som fra 2003 legges fram sammen med NTPene hvert fjerde år.

Fra disse dokumentene er det interessant å legge merke til at målstrukturen i det nasjonale sykkelstrategiarbeidet endres kontinuerlig. I første NSS, som del av NTP 2006-2015, ble hovedmålet definert slik: *Det skal bli tryggere og mer attraktivt å sykle*. Fire år senere skal det være *attraktivt å sykle for alle*, mens hovedmålet i NSS i NTP 2014-23 fokuserer omfanget av sykkelbrukere i et framtidig år ved formuleringen: *Sykkeltrafikken i Norge utgjør 8 prosent av alle reiser innen 2023*. Denne tallfestingen av sykkelandelen har for øvrig vært med som delmål også i de tidligere NSSene, men uten å være knyttet til årstall for realisering.

NSS kan vanskelig kalles en strategi med konkret angivelse av tiltak og nødvendig ressursbruk og –fordeling. For det første har NSS – som hittil er kommet i tre versjoner – som nevnt hatt varierende målformuleringer fra gang til gang. For det andre har NSS-dokumentet i svært liten grad redegjort for hva slags oppgave en står overfor, det vil si hvilke utfordringer strategien skal bidra til å møte. For det tredje redegjøres det i liten grad for hvilke virkemidler som bør tas i bruk for å sikre måloppnåelse, hva de vil kunne bidra med til måloppnåelse og hvilke ressurser som kreves for å sikre måloppnåelse.

Målet om sykkelandel på åtte prosent har, som nevnt foran, vært til stede i målstrukturen i alle NSSene. Men det finnes så å si ikke i dokumentene noen vurderinger av realismen i dette – det vil si av de faktiske mulighetene for å nå målet om åtte prosent sykkelandel i 2023. Sett i lys av at sykkelens andel av de daglige reisene er preget av stabilitet over tid – varierende mellom fire og fem prosent i de fire nasjonale reisevaneundersøkelsene i dette årtusen, det vil si gjennom mer enn en tiårsperiode – er det en stor utfordring å skulle øke til åtte prosent i løpet av det neste tiåret. Spesielt utfordrende er det i lys av at stabiliteten i sykkelandel er til stede i de fleste grupper i befolkningen med felles kjennetegn, og at flere utviklingstrekk ikke arbeider i favør av mer bruk av sykkel. Det gjelder eksempelvis den demografiske utviklingen og utviklingen i befolkningens tilgang til transportressurser, eksempelvis gjennom en stadig bedre tilgang til bil. Sterkere urbanisering og bruk av virkemidler for redusert bilbruk taler i favør av mer sykkelbruk.

## Utviklingen av sykkelpolitikk i tre byer

Våre studier av utviklingen av en sykkelpolitikk i hver av de tre byene Bergen, Kristiansand og Trondheim har meislet ut et bilde av tre kommuner som har hatt ulik utvikling fram til dagens situasjon, en utvikling som gir innbyggerne ulike tilbud dersom de vil benytte sykkel – og kanskje også gir innbyggerne ulike motivasjon for å sette seg på sykkelen.

En viktig forskjell mellom de tre kommunene er tidsaspektet - hvor lenge kommunene har satset på å tilrettelegge for sykkel. Kristiansand kommune var tidligst ute. Allerede på 1970-tallet var kommunen godt i gang med å anlegge sykkelveier. Dette til forskjell fra Trondheim og Bergen som først for alvor begynte å forbedre infrastrukturen på henholdsvis 1980- og 90-tallet.

Mens Bergen i hovedsak prioriterte veiutbygging (etablering av såkalt *Tjenlig veinett*), hadde Kristiansand og Trondheim en langt mer balansert tilnærming. Samferdselsmidlene har over tid i større grad blitt kanalisert til sykkel i disse to byene enn i Bergen. En satsing på sykkel over tid kan også bidra til at det blir mer attraktivt å arbeide med sykkel. Slik sett kan det føre til at etatene bygger opp en kompetanse og en organisering som fremmer sykkel i planleggingen.

Ansvar for sykkel har i Bergen tradisjonelt vært organisatorisk spredt. I våre lokale intervjuer oppgis det at kommunen ikke har klart å opparbeide en kompetanse som ivaretar sykkelens rolle i produksjonen av regulerings- og byggeplaner. Det kan ha sammenheng med at sykkel ikke har vært høyt prioritert politisk. Lav politisk prioritering kan ha følger for statusen og attraktiviteten til det å arbeide med sykkelsspørsmål internt i kommunen. Hvis det er mindre attraktivt å jobbe med sykkel sammenlignet med andre politikkområder, kan det også gjøre det vanskeligere å rekruttere nye og flinke ansatte til å arbeide med å fremme sykkelens rolle. I Bergen er det blitt etterlyst et «bybanekontor for sykkel» – med en henvisning til hva byen har fått til med sitt Bybanekontor. Et forslag om å etablere et sykkelkontor ble på et tidspunkt nedstemt politisk.

Kompetanse og en hensiktsmessig organisering internt er av stor betydning. Jevnlige utarbeides det en rekke planer og gjennomføres utbygginger som i liten eller stor grad påvirker sykkelens rammevilkår. Med en god plankompetanse i kommunen etableres det gode rammevilkår for å komme opp med planer og løsninger for sykkel i aktuelle saker. Samtidig kan god planberedskap bidra til at en raskere kan gjennomføre nye prosjekter når budsjettene åpner for det.

Den interne organiseringens store betydning for sykkelens rolle påpekes i våre intervjuer både i Kristiansand og Trondheim. I Kristiansand vises det til at sykkelens rolle ble betydelig trappet opp da de opprettet en egen organisatorisk enhet, Areal- og transportplansamarbeidet i Kristiansandsregionen. I dette samarbeidet finnes en sykkelgruppe som i et tett samarbeid mellom kommunene og Statens vegvesen utvikler sykkelplaner. I tillegg er sykkelens rolle og ulike sykkelløsninger noe som blir kontinuerlig vurdert ved nye utbygginger. I Trondheim framheves også viktigheten av et godt samarbeid mellom ulike etater.

Litteraturen om sykkelbruk forteller at det viktigste for sykkelbruken er tilgang på sykkelanlegg som gjør at framkommeligheten for syklistene er god, og at de kan føle trygghet. Kristiansand og Trondheim har størst omfang av gang- og sykkelveier per innbygger. I lys av dette er det rimelig at disse to kommunene har den mest utstrakte bruken av sykkel. Når Bergens andel er så mye svakere enn i de to andre byene, kan det pekes på anleggssituasjonen som én mulig forklaring. Det er nærliggende å peke på at dette skyldes en sviktende iverksettingskultur. Byen mangler ikke ambisiøse målformuleringer, men har klare organisatoriske mangler, som igjen, som allerede påpekt, synes å resultere i manglende planer. I sin tur fører det til en mangelfull iverksetting blant annet som følge av relativt mindre økonomiske ressurser til investering i anlegg for sykkel i Bergen enn i våre andre to byer.

Effektene av kampanjer og informasjon er generelt usikre, men det er klare forskjeller mellom byene når det kommer til det å promotere sykkel for kommunens innbyggere. Kristiansand var tidligst ute med kampanjer og reklame for å øke sykkelandelen. Det har gjennom mange år vært gjennomført tiltak som «Sykle til jobben», «Tusenstråkk» og «Jeg kjører grønt». I tillegg har kommunen lagt stor vekt på å gi innbyggerne informasjon. Trondheim har også benyttet seg av reklame og informasjon. Ved å reklamere for sykkel, for eksempel på kino, og ved å svare på leserinnlegg i avisene, har kommunen aktivt forsøkt å påvirke innbyggere til å sykle mer. Bergen har i liten grad benyttet seg av kampanjer og informasjon. Det kan ha sammenheng med at det kanskje ikke har vært hensiktsmessig å promotere sykkel når sykkelmulighetene ikke oppleves tilfredsstillende blant byens syklistene. I så måte er kampanjer og informasjon noe som bør iverksettes først etter at det er etablert gode sykkelløsninger.

## Retorisk gjennomslag, men mangelfull iverksetting

Det retoriske gjennombruddet i overordnede planer og strategidokumenter i form av velmenende policy-formuleringer, fører likevel ikke til noe avgjørende gjennomslag i marken – iverksettingen svikter. En forklaring på det svake gjennomslaget for sykkelpolitikken i praksis anses å være *prioriteringen* hos de myndighetene som er satt til å forvalte ansvaret. Lenge het det seg at nyansatte i Vegdirektoratet fikk «øve seg» på sykkelveier før de gikk over til «ordentlige veier». Også motstridende etats- eller *sektorinteresser* trekkes fram. Så vel politiet som kulturminnevernet blir trukket fram som barrierer mot å fremme en bedre tilrettelegging for sykkel i mange byer.

En tese til forklaring av manglende styrke i realiseringen av en nasjonal sykkelpolitikk, kan festes i det inntrykk vi har fått om at sykkelpolitikken framstår som *svakt institusjonelt forankret*. Det er ad hoc-etablerte arbeidsgrupper som utvikler rapportene om NSS, og disse arbeidsgruppene synes ikke å bygge sin virksomhet på et arbeid i forvaltningen med kontinuitet som fremste kjennetegn. Det faktum at det ikke ved revisjon av NSS-dokumentene etableres et tilbakeskuende erfaringskapittel – et *hvordan har det gått* kapittel – er ett tegn på det. Og bare det første av strategidokumentene er blitt fulgt opp med en statusrapportering.

Epoker i utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk er presentert i tabell S.1.

Tabell S.1 Epoker i utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk

Tidsrom	Hendelser
1960-tallet	Sykkel er ikke en del av nasjonale transportdokumenter
1977	NVII med ambisiøse mål om etablering av sammenhengende gang- og sykkelveinett i byer og tettsteder
1985 -->	Slutten av 1980-tallet innvarsler en endring i transport- og arealpolitikken i kjølvannet av Brundtland-kommisjonens rapport. Nasjonale enkeltprosjekter med siktemål å etablere en mer miljøvennlig og bærekraftig transportsituasjon
Siste del av 1990-tallet	NVVP 1994-1997 signaliserer økt satsing på sykkel, og foreslo blant annet endrede ansvarsforhold for grunnerverv til og drift av gang- og sykkelveier langs riksvei fra 1994/1995. NVVP blir til NTP
2000-tallet	Fra første revisjon av NTP (2006- 2015) introduseres NSS, et dokument som gir sykkel forsterket oppmerksomhet i transportplanleggingen. Fortsatt synes imidlertid ikke sykkelsatsingen å ha noen klar posisjon i form av god situasjonsbeskrivelse og handlingsplaner

At sykling har hatt et klart retorisk gjennombrudd kan langt på vei tilskrives utviklingen av et *nettverkspolitisk samspill* på tvers av statlig og lokalt nivå og offentlig og frivillig sektor. Like fullt konstaterer vi et – stadig økende – gap mellom retorikk og sykkelpolitiske realiteter. Til tross for stadig mer konkrete sykkelpolitiske mål, ser det ut til at det er institusjonell eller *kollektiv avmakt* blant de samhandlende sykkelpolitiske aktørene. De makter ikke tilstrekkelig å trekke i samme retning, ofte på grunn av interne maktkamper, interessemotsetninger og ansvarsfraskrivelser. Andre interesser overskygger selve fellesinteressen i å få flere til å sykle. Vi har også sett at institusjonelle ordninger (myndighet, organisering, planproduksjon) hindrer gjennomføring – for eksempel slik manglende planprosesser forhaler det som skulle sikre at byplanpolitiske grep blir realisert.

For å få *normalisert sykling* som *sosial praksis*, uløselig satt sammen av så vel materielle som sosiokulturelle aspekter, er det nærliggende å peke på at sykkelpolitiske intervensjoner og tiltak må skje i faglige og politiske samspill basert på bred tverrfaglig innsikt og kompetanse. Det vil si innspill både fra dem som kan mye om teknisk sykkelinfrastruktur, veier og anlegg, og fra dem som vet mye om hva som skal til for å endre motivasjon og atferd, politikk og institusjoner *for å fremme og normalisere sykkel* som en helt vanlig, dagligdags transportform, ikke minst i byene.

---

**Summary:**

# Norwegian cycling policy – on track

TØI Report 1453/2015

Authors: Arvid Strand, Vibeke Nenseth, Petter Christiansen  
Oslo 2015, 74 pages Norwegian language

---

*Bicycling represented seven percent of daily travels in Norway in 1992. Two decades later, the modal share of cycling was reduced to five percent. In the meantime, the number of policy documents stressing the importance of bicycling have increased tremendously. An active policy networking across administrative sectors and levels, and the public and voluntary sector, has seemingly put the bicycle high up on the public agenda. Recent policy documents promote strong, concrete and quantitative goal formulations, both at the central and local level. However, the gap between goals and realisation seems to be widening. The target of increasing the bicycle's modal share from five to eight percent within eight years will hardly be met. Weak institutional capacity, delayed plan production and low prioritisation of bicycle infrastructure investments, are important factors explaining the poor implementation. A more comprehensive and integrated approach to both technical cycling infrastructure and new contexts of interpretation of cycling, may contribute to a normalisation of bicycling as an important transport mode, especially in cities.*

Policy formulations in the drafts for the most recent National Transport Plan (2014–2023) represent a starting point for this study. The paper draft of *National Bicycle Strategy – Promote the bicycle!* from 2012 demands that all cities and towns with more than 5000 inhabitants, should have an *approved plan* for and integrated main/core network for cycling by 2014. When Norwegian Road Plan II was launched in 1977, the goal was that all towns (>5000 inhabitants) should already have *established an integrated bicycle network* within 1985. The formulations in the transport plan documents from the last revision represent, in light of the documents from 1977, an interesting goal reduction – from *realisation* of integrated bicycle networks within 1985, to merely *launching plans* for the same, 35 years later.

All bicyclists know that these integrated bicycle networks, intended to have been realised by 1985, do not yet exist in Norwegian cities and towns. This study aims at exploring the basis for this lasting, if not increasing, gap between ideals and realities in Norwegian cycling politics.

## Methodological approach

Development and realisation of a policy depend on central and local authorities, as well as pressure from and interaction with actors from civil society. In our mapping of the development of national bicycle politics, we have studied national documents, such as the road plans from the 1970s, -80s and 90s, and after 2000, the National Transport Plans. In order to assess the importance of local politics for the development of bicycle facilities and the promotion of cycling, the three Norwegian cities Bergen, Kristiansand, and Trondheim have been studied. These cities were selected mainly because their daily shares of bicycle travels vary a lot; the modal shares have developed very differently over time; their cycling facilitation are evaluated highly differently by the local cyclists; and there are huge differences in the actual bicycle infrastructure. These cities also differed widely in their assessment of

local bicycle facilitation when reporting to the local road planning in 1977, and in what they regarded as the most pressing problems for cyclists. We have approached the role of the civil society through policy documents and informant interviews with some of the recent leaders within the main NGOs in this field, the National Bicyclist Association.

## Earlier research on cycling politics

In earlier research, the extent and quality of cycling infrastructure, e.g. cycle lanes, are among the main explanatory factors for cycling shares across countries and cities. Environmental factors such as topography, weather and climate are also found to be significant. The individual choice of transport mode is usually assumed to be influenced by individual background variables like age, gender and family situation, and the individual access to transport resources (driver licence, access to a car, to public transport, to a bike). In addition to the physical (technical and environmental) factors other contextual factors are also seen as decisive – political, institutional and socio-cultural factors such as traditions, established practices, norms and values related to bicycling.

This study mainly addresses the *political and institutional context* when searching for basis for bicycle politics across time and in different cities. Many policy variables are frequently found to play a part. Among these are, for instance, the scope of the local bicycling politics, the concrete actions safeguarding bicyclists' interests in the local government, and the overall involvement on behalf of cycling and bicyclists in general. There is, however, scarcely research on the *implementation deficits* from overarching policy goals to the very realisation, in the situation when such policy goals actually are formulated and put forward in prevailing policy documents.

## The bicycle in national transport documents

While Norwegian Road Plan II from the late seventies provided considerable interest, the national road plans in the eighties did not emphasise bicycling as a transport mode. The first National Transport Plan (NTP) was launched in 2003. The next will be the fifth revision. The NTP-documents pays more and more attention the bicycle. Our historical exploration of main transport policy documents the last forty years reveals a development from a marginal role of the bicycle to a significant attention in the Norwegian Road Plan II from 1977. There are, however, no evidence of any breakthrough for the bicycling part of this plan in the political practice.

In the 1990s, and in particular in the 2000s, the bicycle became a highly appreciated transport mode in politics and administration. The bicycle has clearly been highlighted and put into more central policy making, and for the first time been taken seriously as a transport mode, according to our informants. From the overarching national bicycle strategies (NBS) from 2003 (put forward every fourth year with the NTPs) bicycling has clearly got a national policy attention.

The goal structure in the national bicycle strategies seems to be continuously changed. In the first NBS, as part of the NTP 2006-2016, the main goal was formulated like this: *“Bicycling must be safer and more attractive”*. Four years later the goal is that *bicycling shall be attractive for all*, whereas the main goal in NBS, in NTP 2014-23, addresses the extent of bicycling in the future: *Bicycle traffic will make up for 8 percent of all travels within 2023*. This quantification of the bicycle share has been a secondary objective also in the earlier NBSs – without connected to a specific year.



The objective of a bicycle share of eight percent has been in the goal structure in all the NBS. There is, however, no evaluation of the realism of this goal – that is of the actual probability of reaching this goal within 2023. Since the bicycle share is so stable over time – between four and five percent in all the last four Norwegian national travel surveys since 2000 – the increase to the eight percent share will be a considerable challenge. Several demographic and mobility trends seem to counteract any increased bicycle share. The population growth consists to a large extent of social groups less prone to bicycling than others, e.g. the oldest elderly people and non-European immigrants. Also, the population’s increasingly better access to car works against increased bicycling. However, the strong urbanisation with more and more people living in urban areas together with a greater awareness and policy measures for reduced car use, will, on the other hand, benefit increased bicycling.

### **Bicycle policy development in three cities**

Our investigation of bicycle politics in the three cities, Bergen, Kristiansand, and Trondheim, has revealed three different development tracks – different cycling facilities implying different motivation for using the bike. Kristiansand was already in the seventies on a good track on constructing bike lanes. In contrast, Trondheim and Bergen did not prepare this kind of infrastructure before in the eighties and nineties. Whereas Bergen in these formative years mainly prioritised road construction (establishing what they called *Useful Road Net*), both Kristiansand and Trondheim had a much more balanced approach since they also invested in bicycle infrastructure, not only roads for cars. In Kristiansand and Trondheim different agencies have built an institutional capacity and competence with an organisation that seemingly more easily promote bicycle in the planning.

The bicycle responsibility in Bergen has traditionally been rather sprawled or fragmented organisationally. The municipality has not been able to build a competence ensuring the role of the bicycle in the production of local regulatory and construction plans. This may easily be seen in the light of the prioritisation of bicycle politically. A low priority of cycling in general has obviously consequences for the status and attractiveness in working with bicycle questions internally in the municipal administration. A low attractiveness working with bicycle compared to other policy areas, may hamper the recruitment of new, competent employees that may promote the role of the bicycle. In Bergen, a call for a “bicycle office” has been suggested, drawing on the positive experiences with the success and firm organisation of an “urban light-rail office”. This suggestion has, however, been rejected politically.

Competence and a beneficial organisation internally are certainly of great importance. Quite regularly, plans and constructions that do not influence the basic conditions for bicycling are implemented. A good planning competence paves the way for a beneficial planning framework also for good bicycle solutions in relevant cases. A certain planning preparedness contributes also to a *faster implementation* of new project when the budgets invite to do so.

The importance of the internal organisation when it comes to the role of the bicycle is underlined by our informants both in Kristiansand and Trondheim. Kristiansand puts forward that an independent organisational unit, “*the land-use and transport planning coordination in the Kristiansand region*”, severely contributed to enhance the bicycle promotion. In this collaboration, a certain bicycle group develops bicycle plans in close cooperation with the municipalities and the Norwegian Public Roads Administration. In addition, the role of the bicycle and various bicycle solutions are

continuously under evaluation in all new constructions. Also Trondheim has emphasised the importance of a smooth collaboration among various agencies.

The literature on bicycle use underlines that the access to bicycle infrastructure ensuring the cyclists' passability and safety, stands out as the most important factor. Of the three case cities, Kristiansand and Trondheim have the largest extent of walking and cycling lanes per capita. Then it is almost self-evident that these two cities have a higher bicycling use. When the bicycle share in Bergen is so much lower than in the two other cities, the poorer cycle infrastructure is one important factor. In turn, this may be due to a failing implementation culture. The city does not lack ambitious goal formulations, but has some organisational failures that, as mentioned, seem to result in lack of plans, which in turn hampers the implementation, due to, among other things, less economic resources for bicycle infrastructure than the other two cities.

In general, effect of campaigns and information are small or uncertain. However, there are clear differences among the cities when it comes to promoting bicycle for city's inhabitants. Kristiansand was earliest also regarding campaigns and commercials to increase the bicycle share (campaigns like "Cycle to Work"-, "Thousand Step" and "I drive Green"). In addition the municipality has emphasised information to the inhabitants. Also Trondheim has used commercials and information. Bergen has only to a very little extent used such communicative policy measures. It may be harder to promote cycling, the worse the cycling conditions are. Campaigns and information should probably only be launched after a satisfactory infrastructure is in place.

### **Rhetorical break-through – poor implementation**

Despite a rhetorical breakthrough in overarching plans and strategy documents in terms of well-intended policy formulations, there are still no practical repercussions – the implementation has failed. One explanation for the poor performance when it comes to practice, is the actual priority in the responsible authorities. Since long it has been said that newcomers in the Norwegian Public Road Authorities were allowed to "practice on" bicycle lanes before they could turn to "real roads". Also conflicting sectoral interests are seen to play a part. For instance, the police and the cultural heritage authorities are said to represent barriers for an improved bicycle facilitation in many cities.

Lack of strength in the realisation of national bicycle politics might be explained by a poorly developed institutional capacity for bicycling policies. There are only ad-hoc working groups behind the National Bicycle Strategies (NBS). Only the first of the strategy documents was evaluated after its launching.

A rhetorical breakthrough for bicycling may be due to an active policy network interaction, across the central and local level and across public and the voluntary sector. Still the gap between rhetoric and realities in the cycling policy exists. It seems to be a certain *collective powerlessness* among the various bicycle policy actors. Congruent action is lacking – often due to internal conflicting powers and interests, and mutual deprivation of responsibility. Other interests dominate over the common interest in promoting bicycling. Some institutional arrangements (authority, organisation, plan production) are seen as hampering the very cycling infrastructure implementation – for instance, even if the budgets are ready, the plans are not, because the planning processes ensuring the cycle lanes are in delay or have not been prioritised.

To normalise bicycling as a social practice, inherently constituted of material as well as sociocultural aspects, it seems clear that cycling political interventions and actions have to occur in a research-policy interaction, based on broad interdisciplinary insight and competence. That is, based on input from both those who know a lot about the best *technical bicycling infrastructure*, bicycle lanes and constructions, and input from those who know a lot of how *to change motivation and behaviour, policies and institutions* to promote and normalise bicycle as an ordinary daily transport form, especially in towns and cities.



# 1 Problemstilling og metode

Utgangspunktet for dette arbeidet er det som framstår som et voksende gap mellom idealer og realiteter i norsk sykkelpolitikk. Det er en klar satsing på sykkel fra politisk og administrativt hold. Det understrekes hvor viktig det er at innbyggerne sykler; fordi det blant annet kan bedre helse og miljøet og redusere bilkøene på innfartsveiene til byenes sentrum<sup>1</sup>. Samtidig virker det stadig tydeligere at syklistene opplever lite tilfredsstillende forhold i byene, det er manglende tilrettelegging i form av anlegg, og utilfredsstillende vedlikehold og drift av de anleggene som måtte finnes.

Det konkrete utgangspunktet for denne analysen av norsk sykkelpolitikk er bakgrunnsdokumentene for siste forslag til Nasjonal transportplan (NTP 2014-2023) - *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel!* – der det heter at alle byer og tettsteder med over 5000 innbyggere skal ha vedtatt *plan* for sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk innen 2014.<sup>2</sup> De av oss som har levd en stund, husker Norsk vegplan II (NVII) som ble framlagt i 1977. I dette arbeidet ble det målsatt at alle tettsteder over 5000 innbyggere skulle ha *etablert* sammenhengende sykkelveinett innen 1985.<sup>3</sup> Formuleringene i transportplandokumentene ved siste revisjon representerer, i 1977-lyset, en interessant nedjustering av mål – fra *realisering* av sammenhengende sykkelveinett innen 1985 i 1970-åras dokumenter, til *vedtatte planer* om slike nett i 2012-dokumenter.

Det syklende Norge, og trolig også de fleste andre av landets innbyggere, kan konstatere at slike sammenhengende nett som dem som ifølge offentlige dokumenter skulle finnes i 1985, ikke finnes i dagens norske byer og tettsteder. De fleste stedene er det bygget sykkelveier, men det som er bygget, gir et fragmentert, stykkevis og delt sykkelveinett. Forholdene for syklistene er fortsatt langt fra tilfredsstillende. Det er grunnlaget for dette vedvarende gapet mellom idealer og realiteter denne studien søker å finne.

Vi er med andre ord opptatt av hvorfor situasjonen er som den er i Norge når det gjelder tilrettelegging for økt sykkelbruk – både når det gjelder direkte virkemidler som aktivt stimulerer til sykling og indirekte virkemidler (for eksempel restriksjoner på bilbruk), omfanget av anlegg, sammenhengen i nettet og driften av nettet<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1020-sykling-helse-og-miljo-2/id696829/> ; <https://helsedirektoratet.no/publikasjoner/sats-pa-sykkel> ; <http://www.syklistene.no/blogg/uteblitt-kaos/>

<sup>2</sup> Dette er fulgt opp på s 155 i stortingsmeldingen (Meld.St.26 Nasjonal transportplan 2014-2023) hvor det heter: *Ved inngangen til planperioden skal det for de fleste byer og tettsteder med mer enn 5000 innbyggere være en plan for sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk utarbeidet i samarbeid mellom stat, fylke og kommune.*

<sup>3</sup> Det heter (NOU 1977:44A s 12): *Alle tettsteder bør sikte mot å ha etablert sammenhengende gang- og sykkelveinett innen 1985.*

<sup>4</sup> Syklistenes landsforenings kartlegging av synspunkter blant egne medlemmer i 30 bykommuner om ulike sider ved forholdene lokalt for syklistene, viser at syklistene opplever vedlikeholdet både sommer og vinter som mindre bra – naturlig nok, vintervedlikeholdet som verst. På en skala fra 1-5 bedømmes sommervedlikeholdet til mellom 3,79 og 2,0 i de 30 byene, mens vintervedlikeholdet bedømmes til mellom 3,32 og 1,72. Kommunene i ytterposisjon er i begge tilfeller Kristiansand og Ålesund, med Kristiansand som den beste (Syklistenes landsforening udatert).

Tilrettelegging for sykkel er åpenbart en kompleks affære – avhengig både av statlig og lokal innsats på tvers av forvaltningsnivåer og av et privat-offentlig samarbeid. Den statlige innsatsen for sykkelveiene er langs riksvei. Veiholders ansvar for sykkelveiene er blitt stadig tydeligere, slik at det over tid har blitt mindre muligheter for ulike aktører til å skylde på hverandre hvis ikke noe skjer. Ordningen fram til tidlig på 1990-tallet var at kommunen var ansvarlig for grunnerverv og vedlikehold, mens Statens vegvesen (SVV) var planleggings- og utbyggingsansvarlig. Denne ordningen ble endret midt på 1990-tallet. Staten overtok fra kommunene ansvar for grunnerverv til, og vedlikehold av, sykkelveier langs riksvei. Ved forvaltningsreformen i 2010 ble et stort omfang av riksveier overført til fylkeskommunene som nå eier knapt 50 prosent, staten 11 prosent mens de resterende rundt 40 prosent er kommunale veier. Inne i byene og tettstedene er det – stort sett – kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret. Når kommunene sammen med fylkeskommunene rår over nærmere 90 prosent av veinettet, blir deres rolle i tilrettelegging for sykkel viktig. Det er internt i tettstedene og byene at hovedtyngden av de potensielle syklistene vil utfolde seg, og sykkelturene vil foregå.

Utvikling av politikk og realisering av politikk på et felt avhenger av så vel sentrale som lokale myndigheters arbeid, og ikke minst av påtrykk fra frivillig sektor. En studie for å kunne belyse vårt spørsmål om årsakene til gapet mellom stadig høyere ambisjoner for sykkelbruk og manglende etablering, vedlikehold og drift av anlegg for sykling, krever undersøkelser og analyser på det lokale så vel som det statlige nivået – og av sivilsamfunnets innsats.

Studien har i hovedsak et historisk-institusjonelt perspektiv. Det vil si at utviklingen i sykkelpolitikken forstås i lys av institusjonelle forutsetninger og føringer av tidligere politikk og tradisjoner på feltet. Forskjeller mellom byområder eller kommuner kan langt på vei forklares med hva hver og en foretok seg på et saksfelt langt tilbake i tid. Den som starter tidlig vil kunne etablere et forsprang. Det skal vi se har gyldighet også når det skal søkes etter forklaringer av forskjeller mellom norske byer når det gjelder tilrettelegging for sykling.

## 1.1 Framgangsmåter i arbeidet

Oppgaven vi har gitt oss er å gi en oversikt over framveksten av en nasjonal sykkelpolitikk, og for framveksten av en sykkelpolitikk i tre av landets mellomstore byer. Våre studier av henholdsvis statlig og lokal sykkelpolitikk er tenkt å bidra til å belyse vårt innledende spørsmål om hva som kan forklare tilrettelegging for økt sykkelbruk. Eventuelt skal det hjelpe oss til å peke på forhold som må på plass for å få etablert bedre tilrettelegging.

For å klarlegge utviklingen av en *nasjonal* sykkelpolitikk, har vi studert nasjonale dokumenter, først og fremst veiplaner på 1970-, -80 og 1990-tallet, og senere, på 2000-tallet, de nasjonale transportplanarbeidene (NTP). Vi har i stor utstrekning benyttet oss av informasjon i tilgjengelige dokumenter. Det viser seg at det er komplisert å skaffe fram en oversikt over status for hva som finnes av sammenhengende sykkelveinett i norske tettsteder, og om behovet for ytterligere tiltak for å sikre sammenhengende nett. For det første er det sparsomt med den slags konkrete opplysninger i for eksempel Nasjonal sykkelstrategi. Opplysningene blir også lite fullstendige ettersom det veksles fra dokument til dokument mellom å oppgi lengde på sykkelveinett som staten har ansvar for, og opplysninger om det totale nettet.

Data om de indikatorene vi – på grunnlag av litteraturstudier (se kapittel 2) – har plukket ut som sentrale for å kunne forutsi noe om hvilke forventninger til sykkelbruk vi kan ha i forskjellige geografiske områder, har vi hentet fra ulike kilder; først og fremst åpent tilgjengelige data fra Statistikkbanken og KOSTRA (kommune-stat-rapporteringssystemet) fra Statistisk sentralbyrå (SSB), i tillegg til kommunale og statlige policydokumenter.

For å kunne si noe om betydningen av *lokalpolitikken* for utviklingen av tilrettelegging for sykkelbruk og for å øke interessen for bruk av sykkel, har vi rettet oppmerksomheten mot tre kommuner: Bergen, Kristiansand og Trondheim.

Bakgrunnen for valget av disse tre kommunene er først og fremst at kommunene

- har ulik sykkelandel i dag, og ulik utvikling over tid i denne andelen (se tabell 1.1 nedenfor)
- bedømmes ulikt av egne syklister<sup>5</sup>, og
- omfanget av sykkelanlegg varierer sterkt disse kommunene i mellom

De tre kommunene hadde også helt forskjellige vurderinger av

- situasjonen for sykkeltilrettelegging ved rapportering av det lokale vegplanarbeidet i 1977, og av
- hva som den gang ble sett som viktige problemer (se tabell 1.2 nedenfor)

Disse forskjellene mellom kommunene har fått oss til å spørre: Hvordan forklare at det er så pass store variasjoner kommunene i mellom?

Den lokale utviklingen har vi forsøkt å fange gjennom dokumentstudier, supplert med lokale seminarer med personer i de tre kommunene, personer med lengre eller kortere erfaring fra arbeid med å tilrettelegge for sykkel spesielt og fra arbeid med lokal areal- og transportplanlegging generelt.

Som et relativt ungt og ubefestet politikkområde, er det grunn til å anta at sykkelpolitikk vil være særlig avhengig av ildsjeler i og utenfor offentlig sektor, ikke minst fra det frivillige organisasjonslivet. Den primære aktøren i sivilsamfunnet i arbeidet med og for syklistenes interesser er Syklistenes landsforening (SLF) – en medlemsorganisasjon med rundt 11 000 medlemmer og et lite sekretariat med knapt ti ansatte. SLF har som formål å fremme sykkel som transportmiddel, som kilde til opplevelse og bedre helse. SLF har som eksplisitt mål å drive «...*politiske påvirkning overfor storting, regjering og lokalpolitikere og overfor forvaltningen*» i samarbeid med andre frivillige organisasjoner (SLF 2015). SLF har karakter av å være både en *frivillig* organisasjon med et ideelt formål – å fremme sykkelens rolle; samtidig som organisasjonen klart fungerer som en politisk *pressgruppe*, og som en *interesseorganisasjon* for landets syklister med utstrakt formidling, tips og råd – og salg av sykkelrekvisita. For å få fram SLFs sykkelpolitiske rolle har vi har brukt tilgjengelig dokumentasjon på SLFs nettsider og intervjuet personer som var eller har vært ledere i organisasjonen i ulike perioder .

---

<sup>5</sup> Dette kommer til uttrykk i SLFs undersøkelser som har vært foretatt blant foreningens egne medlemmer i den enkelte byen hvert annet år siden 2008; den siste i 2014. Det er således ikke en undersøkelse blant et tilfeldig utvalg av syklister i hver av byene. I undersøkelsen for 2014 rangeres Kristiansand som nummer to blant tretti norske byer, Trondheim som nr 8, mens Bergen er nr 25. De tre byenes plassering ved tilsvarende undersøkelse i 2012 var henholdsvis nummer 2, 16 og 27. Trondheim er den byen som har gjort det største spranget på rangeringen (Syklistenes landsforening 2014).

## 1.2 Variasjon i sykkelbruk i våre casekommuner

Det er store variasjoner internt i Norge hva gjelder bruk av sykkel. TØIs reisevaneundersøkelser (RVU) viser at Trondheim i 1992 hadde den største andelen sykkelturner av alle utførte turer blant de større byene i Norge, mens Bergen var blant byene med lavest sykkelandel. De siste vel 20 årene er sykkelbruken i Trondheim redusert med ett prosentpoeng – fra ti til ni – mens den har vært stabilt lav i Bergen (tre prosent), se tabell 1.1. I Kristiansand har sykkelens andel av de daglige reisene vist en økning i den samme perioden – fra sju til ti prosent. I hovedstaden, for sammenlikningens skyld, har sykkelbruken vist en variert, men totalt sett avtakende tendens. For Norge i stort har reduksjonen i perioden 1992-2013/2014 vært betydelig – fra sju til fem prosent av de daglige reisene utført med sykkel.

Tabell 1.1: Utviklingen for sykkelturner i prosent av totalt antall turer i de større byene og i landet totalt i perioden 1992-2009.<sup>6</sup>

År	Bergen	Kristiansand	Trondheim	Oslo	Norge
1992	3	7	10	6	7
2005	3	7	9	4	5
2009	3	9	8	5	4
2013/2014	3	10	9	5	5

Vi viste foran til Norsk vegplan II, hvor det ble pekt på behovet for å legge til rette for sykkelbruk, som et dokument som lanserte ambisiøse mål for rask iverksetting – sammenhengende nett i alle byer og tettsteder innen åtte år (1985). I arbeidet med NVII inngikk lokale planarbeider. Disse lokalt baserte arbeidsgruppene, eller komiteene, kom opp med høyst forskjellige situasjonsbeskrivelser, mål og handlingsprogrammer for sykkel for våre tre byer.

Kristiansand presenterte, i innstillingen fra vegplanutvalget (NOU 1977:44B) som den eneste av våre tre byer, et kart hvor det også framgikk traséer for gang- og sykkelveier, samt opplysninger om eksisterende omfang av sykkelanlegg. De andre to byene viet sykkeltrafikken langt mindre oppmerksomhet.

Lokalutvalget i Trondheim gikk enda til så langt som å formulere at sykkeltrafikken har liten betydning, og så dette i sammenheng med bl.a. topografi og klima (se tabell 1.2).

Før vi går videre med å trenge inn i den nasjonale og lokale sykkelpolitikens utvikling, skal vi i neste kapittel kort se på sykkelens rolle i norsk transport – nasjonalt og lokalt - og sammenliknet med det internasjonale samfunnet. Samt se nærmere på hvilke forhold som pekes på i litteraturen, når varierende bruk av sykkel skal forklares.

<sup>6</sup> Egen sammenstilling fra RVU-data.



Tabell 1.2: Kommunenes omtale av situasjon for syklister, samt viktige problemer og framtidige mål og handlingsplaner i lokalutvalgsutredningene i Norsk vegplan II. (NOU 1977:44 B)

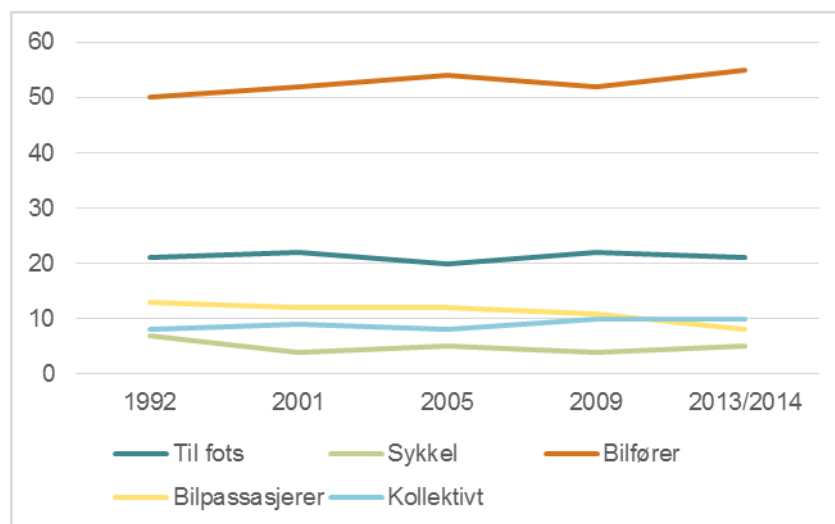
Kommune	Dagens forhold	Viktige problemer	Målsetting	Behovsplanen
Bergen	<i>Ingen opplysninger om gang- og sykkelveinettet</i>	Gang- og sykkelveinett finnes i liten utstrekning langs hovedveinettet og sterkt trafikkerte innfartsårer	Opparbeide et sammenhengende gang-/sykkelveisystem i kommunen	Gang- og sykkelveier anlegges mest mulig sammenhengende, spesielt utbygges gang-/sykkelveinettet langs innfartsårene
Kristiansand	Ca 23 km gang og sykkelveier og 12 over-/underganger	Videre utbygging av gang- og sykkelveier, både som skolevei, og andre behov	Det etableres et gang- og sykkelveinett som gir syklister og fotgjengere like gode fremkomstmuligheter som biltrafikken, både langs hovedveiene og inne i de enkelte bydeler. Skoleveier prioriteres	En konstaterte at behovet for utbygging av veinettet for gående, syklister og kjørende ikke tilnærmevis ville kunne realiseres innenfor de aktuelle, økonomiske rammer. ... Utvalget vil presisere at både tempo og omfanget av arbeidene burde vært større, ikke minst når det gjelder trafikksanering og utbygging av hovedveinettet, inklusive gang- og sykkelveier
Trondheim	Sykeltrafikken har liten betydning, bortsett fra i tilknytning til skoler. Dette har sammenheng bl.a. med topografi og klima	<i>Sykelveinettet nermes ikke under overskriften viktige problemer</i>	Tar sikte på å etablere sammenhengende gang-/sykkel-forbindelser fra boligområdene inn mot sentrum. Gangtrafikken betraktes som viktigst, sykkeltrafikken går på gangtrafikkens betingelser	Gang-/sykkelveier mot sentrum bygges

## 2 Omfang av og årsaker til bruk av sykkel

### 2.1 Sykkelens stilling i Norge

Historisk kjenner vi bilder fra norske byer hvor store mengder syklistene strømmer ut av fabrikkportene når arbeidsdagen var slutt. Det ser vi ikke lenger – både fordi det ikke lenger er særlig utbredt med store fabrikker med felles arbeidstid, men også fordi sykkelbruken ikke er like omfattende; først og fremst som følge av bilens inntog i samfunnet med påfølgende endringer i bosettingsmønsteret (lengre vei mellom arbeid og bolig). Problemer som følger med bilen (forurensning, forstyrning og trengsel i det lokale bybildet, stillesitting), har brakt alternativer til bilismen fram i det faglige og politiske ordskiftet. Sykkelen er ett av disse alternativene, men fra bilismen fikk sitt definitive gjennombrudd i Norge fra sist på 1960-tallet og fram til i dag har det vært lite fart i utviklingen av sykkelbruken, slik det framgår av figur 2.1 nedenfor.

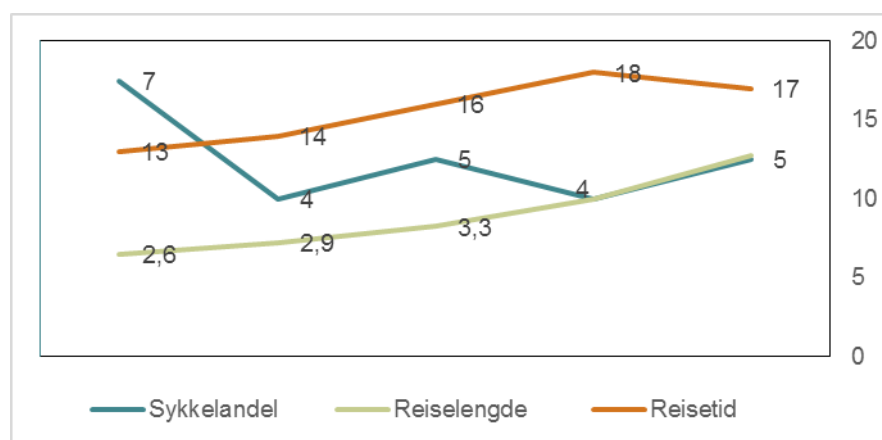
Sykelbruken, målt som andel av utførte daglige reiser, er redusert fra sju prosent i 1992 til fem prosent i 2013/2014. Den sterke befolkningsveksten har ført til at *antall* syklistene har økt betydelig. Men dataene forteller likevel at sykling er lite utbredt, og at det høyst sannsynlig ikke har vært noen økning i sykling som transportform over tid. Det gjelder også i de senere årene, til tross for at sykling som transportmåte har blitt flagget stadig sterkere i offentlige dokumenter og i det offentlige ordskiftet, som både helsefremmende og som et bidrag til reduksjon i klimagassutslippene og i lokale utslipp som NO<sub>2</sub> og partikler, sider ved transporten som skaper problemer i flere norske byer.



Figur 2.1: Transportmiddelbruk på daglige reiser 1992-2013/2014. Prosent av daglige reiser.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Egen sammenstilling fra RVU-data.

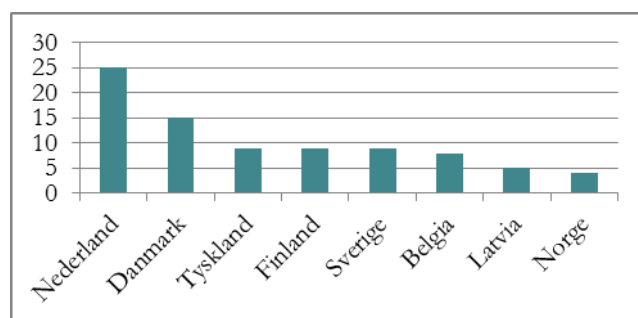
Det som er verdt å merke seg, er en markant økning i gjennomsnittlig lengde på sykkelturene de siste fire-fem årene (se figur 2.2). Det kan skyldes at bruk av sykkel har blitt populært blant en del arbeidstakere med til dels lange arbeidsreiser, muligens finner vi her en del av de såkalte birken-syklistene som sykler til jobb.



Figur 2.2: Utvikling over tid (1992-2013/2014) for noen dimensjoner ved sykkelbruk; prosent av daglige reiser samt sykkelturens lengde (km) og tidsbruk (min).<sup>8</sup>

I en artikkel fra 2008 (Basset et al.) er det sammenstilt data om sykkelens andel av reisene i en rekke land (figur 2.3). Det er riktignok forskjeller i tidspunkt for registreringen, men oppstillingen framviser store forskjeller, forskjeller som trolig fremdeles består. Det er land med en topografi med små høydeforskjeller som ikke uventet har de største sykkelandene, 15-25 prosent av reisene. Disse landene, Nederland og Danmark, er også land uten de store problemene med snø om vinteren, og det er land med en stor del av landets befolkning konsentrert til storbyer. Den neste gruppen av land – med 8-9 prosent sykkelandel av alle reiser – er en mer sammensatt gruppe av land, men også disse er preget av enklere topografi enn det vi finner i Norge. Samtidig kan ikke vintersituasjonen antas å være særlig annerledes i for eksempel Sverige og Finland enn i Norge.

I samme artikkelen framgår det at USA, Australia og Canada alle har en sykkelandel av alle reisene på omkring én prosent. Hva dette skyldes er usikkert, men så vel mangelfull tilrettelegging av infrastruktur som en lite utviklet sykkelkultur, kan være viktige forklaringer til lite bruk av sykkel (Pucher & Buehler 2006).



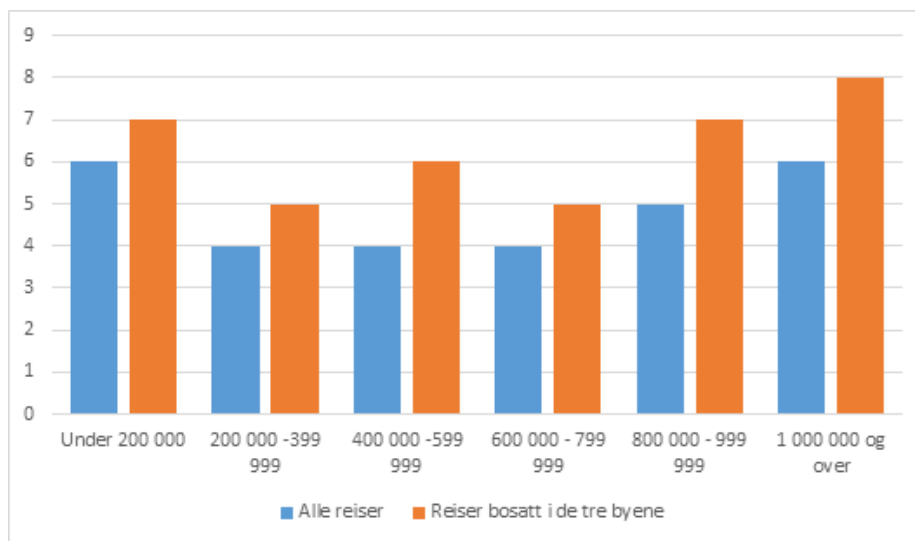
Figur 2.3: Prosent sykkeltureturer av alle reiser i utvalgte land i 2008) (Figur etablert på grunnlag av data i Bassett et al. 2008).

<sup>8</sup> Egen sammenstilling fra RVU-data.

## 2.2 Hvem er det som sykler i Norge?

Sykelbruk i Norge, uttrykt ved data fra RVU 2013/14 (Hjorthol m.fl. 2014), er noe mer utbredt blant menn (fem prosent) enn blant kvinner (fire prosent). De helt unge (13-17 år) sykler klart mest (12 prosent sykkelandel av daglige reiser). Bruk av sykkel varierer også med utdanning, inntekt og transportressurser som førerkort og bilhold. De som utfører størst andel av sine daglige reiser med sykkel, har ikke førerkort (ni prosent) og er uten bil i husholdningen (sju prosent), har lavest utdanning (åtte prosent) og lavest – og høyest – inntekt (seks prosent).

Det sykles gjennomgående mer i våre tre byer – Bergen, Kristiansand og Trondheim – enn i landet totalt – illustrert i figur 2.4 ved andelen av alle reiser som utføres med sykkel etter husholdningsinntekt. Her ser vi også at sykkelbruken er u-formet ved at den er størst både i laveste og høyeste inntektsgrupper.

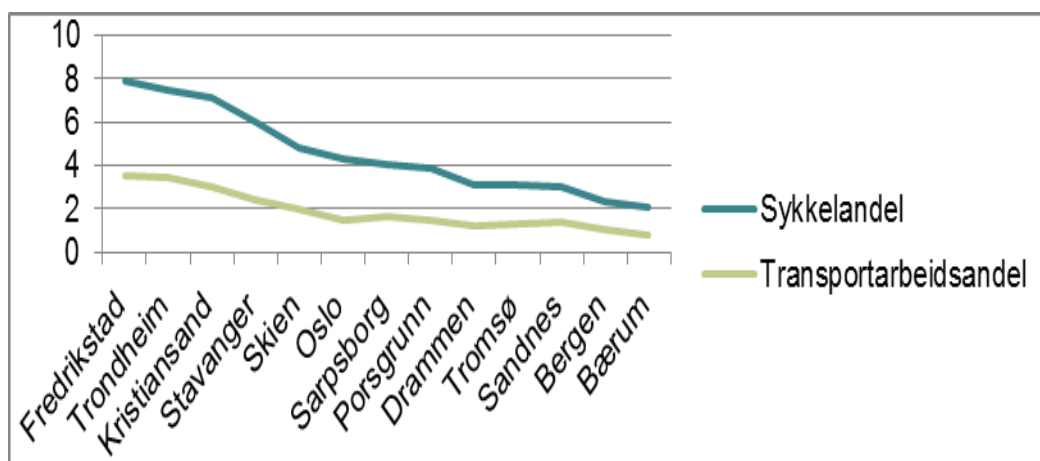


Figur 2.4: Prosentandel av daglige reiser utført med sykkel avhengig av husholdningsinntekt (kr) blant befolkningen i byene Bergen/Kristiansand/Trondheim og i landet totalt. (Som fotnote 6).

## 2.3 Sykkelenes rolle i transportbildet – og som klimatiltak

I et arbeid om sykkelens potensial som virkemiddel i købekjempelse i rushtiden, ble det etablert data om sykkelandeler og sykkelens andel av transportarbeidet i de 13 byområdene som var omfattet av samarbeidstiltaket Framtidens byer<sup>9</sup>. I dette arbeidet framgår det at sykkelens transportarbeid i 2009 varierer mellom 0,8 og 3,5 prosent, mens sykkelens andel av daglig utførte reiser varierer mellom 2,1 og 7,9 prosent i de 13 bykommunene.

<sup>9</sup> Framtidens byer var i perioden 2008-2014 et samarbeidsprogram mellom staten og de 13 største byene i Norge (inkludert våre tre) om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i.



Figur 2.5: Sykkel som prosent av alle reiser og dens andel av transportarbeidet i Framtidens byer 2009 (Strand m.fl. 2010).

Dette innebærer samtidig at sykkelens rolle som klimatiltak er relativt beskjeden. Slik framstår den imidlertid ikke i framtrepende offentlige dokumenter. Sykkel omtales i positive vendinger i begge de to siste klimameldingene fra 2007 og 2012, og den var også så vidt nevnt i 2001 (Miljøverndepartementet 2001, 2007, 2012). I 2001 var formuleringen at det var et mål å legge til rette for økt bruk av sykkel og gange som alternativt transportmiddel, mens det samtidig ble erkjent at «*Sykkel er i Norge undervurdert som bytransportmiddel*». I det første klimaforliket i Stortinget i juni 2008, i behandlingen av klimameldingen fra 2007, heter det at «... *arbeidet med gang- og sykkelveier langs skoleveier og i befolkningstette områder skal intensiveres*». I klimaforliket fire år senere har sykkel virkelig fått et løft gjennom målet som for første gang ble formulert i klimameldingen fra 2012 om at «... *veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange*».

Det innebærer at sykling framstår som del av en av hovedstrategiene i dette mye pååttete målet fra det siste klimaforliket, et mål som senere er blitt preget som *nullvekstmålet* for personbilbruk i byene. Året etter ble målet gjentatt i Nasjonal transportplan 2014-23 som ble lagt fram våren 2013 (Samferdselsdepartementet 2013). I denne siste NTPen blir sykkel i det hele tatt presentert som et viktig satsningsområde (SVV 2015).

På bakgrunn av den store oppmerksomheten sykling har fått i klimapolitisk sammenheng i de senere årene, er det noe overraskende at sykling bidrar – eller kan tenkes å bidra framover – såpass lite til reduserte klimagassutslipp som vist ovenfor. Det skyldes først og fremst at sykling ikke kan erstatte de lange bilturene, og heller ikke mange av de kortere fordi de inngår i reisekjeder (Vågane 2007).

Civitas-rapporten for Samferdselsdepartementet (Lea 2012) viser at dersom sykkelandelen skulle dobles i tiåret fra 2014 til 2023, ville det gi en klimaeffekt på om lag 0,5 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, avhengig av lengden på bilturene som erstattes av sykkel. Dette tilsvarer likevel så pass mye som den samlede effekten av en økning til 100 000 elbiler i 2023. Høsten 2015 kjører om lag 66 000 elbiler på norske veier (Elbilforeningen 2015).

## 2.4 Mange årsaker til varierende bruk av sykkel

Litteraturen viser mange årsaker til ulik sykkelbruk. Utgangspunktet for dette arbeidet er konstatering av store variasjoner i bruk av sykkel både på tvers av land og i norske byer. Ved å få klarlagt årsaker til variasjoner i sykkelbruk, vil grunnlaget kunne legges for et målrettet arbeid med å øke sykkelbruken. Innledningsvis i arbeidet har vi derfor gjennomført et litteratursøk med sikte på å sirkle inn faktorer som internasjonalt antas å ha betydning for bruken av sykkel.

Bruk av sykkel varierer så vel mellom land som mellom områder internt i et land, ble det slått fast i en artikkel fra 2004 (Rietveld & Daniel 2004). Det registreres at det meste av variasjonene mellom områder kan tilbakeføres til fysiske og demografiske aspekter, det vil si faktorer som høydeforskjeller og bystørrelse, og andeler av ulike befolkningsgrupper som ungdommer, studenter og innvandrere. I forsøk på å øke bruken av sykkel er det viktig i den kommunale politikken å styrke sykkelens konkurransekraft vis à vis bilen. Sykkelbruk kan påvirkes både ved promoterende *pull*-tiltak som tiltrekker seg syklende ved å bedre forholdene for syklistene. Det kan eksempelvis dreie seg om å bedre syklistenes sikkerhetsnivå og øke deres tilfredshet med forholdene for syklistene<sup>10</sup>. Eller det kan være restriktive *push*-tiltak som gjør alternative transportmidler lite attraktive og mindre konkurransekraftige enn sykkel.

De internasjonalt kjente sykkeforskerne Pucher og Buehler har i en rekke artikler søkt etter forhold som kan forklare varierende bruk av sykkel. I 2010 publiserte Pucher sammen med kollegaer (Pucher et al. 2010) en oversiktsstudie av tidligere arbeider med sikte på å kunne peke på viktige tiltak for å fremme bruk av sykkel. Studien påviser den viktige rollen offentlig politikk spiller når det gjelder å oppmuntre til sykling. For å få til økt sykkelbruk kreves en *integrert* pakke av mange forskjellige, komplementære intervensjoner, inkludert infrastrukturtiltak og programmer for å fremme sykling, støttende arealplanlegging og restriksjoner på bilbruk.

Forfatterne systematiserer opplysninger om integrerte handlingsplaner i 14 byer med opplysninger om endringer i sykkelbruk etter implementering av økte lengder på sykkelinfrastrukturen, trafikkreduserende tiltak, snarveier, undervisning, osv. De systematiserer også effekter av ulike typer programmer; sykle til jobben-dager, sikker skolevei, sykkeldeling, hjelmaksjoner, filmfestivaler, med mer. Det presenteres tiltak for å integrere sykkel og kollektivtransport; sykkelutleie samt parkeringstiltak og andre tiltak i enden av sykkelturen (dusj, reparasjonsmuligheter, etc). Endelig systematiseres det for de undersøkte byene reiserelatert sykkelinfrastruktur (sykkelveier, mot kjøreretningen-tiltak, bilfrie soner, med mer). Refererte resultater er her blant annet utsagn fra folk om viktigheten av sykkelmuligheter/nærhet til anlegg og sykkeltilbøyelighet. Studien av de 14 byene konkluderer med at nesten alle byene som har benyttet seg av *pakker* med mangefasetterte tiltak (infrastrukturtiltak, sykkelprogrammer, arealbrukstiltak, restriktive tiltak), har oppnådd store endringer i antall sykkeltureturer og sykkelandel av alle reiser.

Sammen med andre kolleger publiserte Pucher året etter en artikkel med den hensikt å dokumentere og forklare variasjonen i sykkelbruk i de to australske byene Sydney og Melbourne (Pucher et al. 2011A). Hovedfunnet er at sykkelbruken i Melbourne er

---

<sup>10</sup> Dette er resultater i god overensstemmelse med funn i SLFs undersøkelse blant egne medlemmer i 30 byer (Syklistenes landsforening 2014). De byene som har mest sykkelbruk har også de mest tilfredse syklistene både hva gjelder sikkerhet og generelt syn på forholdene for sykling.

om lag dobbelt så høy som i Sydney, og den har også vokst tre ganger så raskt i de senere årene. Forskjellen skyldes, ifølge forskerne, Melbournes mer sykkelvennlige topografi, klima og gatenettverk samt en mer støttende offentlig politikk. Spesielt har Melbourne mer og bedre integrert infrastruktur for sykkel og større omfang av sykkelprogrammer med promotering av sykkel. Melbourne profiterer også på sikrere sykling enn Sydney, der en i større grad finner manglende sikringstiltak og aggressiv bilistatferd mot syklister. Mens sykling har vært økende i Australia de senere årene, er det likevel et lavt nivå sammenliknet med Nord-Europa, hvor både arealbruken og transportpolitikken er langt mer støttende til sykkelbruk, samtidig som bilbruk tones ned med restriksjoner og avgifter av ulike slag.

I 2012 publiserte Pucher og Buehler en artikkel om betydningen av sykkelveier og sykkelfelt for tilbøyeligheten til å velge sykkel på arbeidsreisen. De undersøkte nitti store amerikanske byer (Pucher & Buehler 2012). Forfatterne finner at omfanget av sykkelstier og sykkelfelt har stor betydning for sykkelbruken – også når det kontrolleres for arealbruk, klima, sosioøkonomiske faktorer, drivstoffpriser, kollektivtransportsystem og sykkelsikkerhet. Ikke uventet finner de sykkelinfrastruktur i form av «*supply of bikeways*» som en statistisk signifikant indikator for bruk av sykkel. Én prosent forskjell mellom byer i tilgangen på sykkelveier og sykkelfelt er assosiert med knapt én prosent forskjell i nivået på bruk av sykkel.

De finner ikke klimatiske forhold å være av særlig betydning for sykkelbruk – verken nedbør eller kulde. De finner imidlertid at demografiske faktorer som andel collegestudenter i bybefolkningen totalt, har signifikant betydning for sykkelbruken, slik også Rietweld og kollega konstaterte.

I artikkelen *Bicycling renaissance in North America? An update and reappraisal of cycling trends and policies* studeres blant annet sykkelbruk i USA og Canada over en 20 årsperiode – og nærmere studier i ni større byer (Pucher et al. 2011B). Sykkelbruken er mer utbredt i Canada enn i USA – mer enn dobbelt så høy for arbeidsreiser med sykkel i Canada. Veksten i sykkelbruken har vært mye sterkere i de ni byene enn i de respektive to landene. Sykling er særlig utbredt i sentrumsnære områder, og i universitetsområder. De ni byene har iverksatt en rekke pakker for å få opp sykkelbruken. Sentrale tiltak er disse:

- Utvidelse og forbedringer i sykkelnettverket (km sti og felt per innbygger)
- Sykkelparkering
- Integrasjon mellom sykkel og kollektivtransport
- Sykkeldelingsprogrammer
- Trening og undervisning
- Informasjon og promoteringsprogrammer
- Aksjonsgrupper og gjennomføringsevne – sterkt lederskap (karisma)

I en artikkel fra 1999 (Pucher et al. 1999) presenteres sju forslag til tiltak i arbeidet for å øke bruk av sykkel i USA og Canada:

1. Øk kostnadene ved bruk av bil
2. Klargjør syklistenes juridiske rettigheter
3. Utvid sykkel fasiliteter
4. Gjør alle veier mulige å sykle
5. Lag spesielle sykkelarrangementer
6. Forbind sykling med velbehag
7. Utvid og intensivér politisk aksjon

Et spesielt virkemiddel i arbeidet med å tilrettelegge for sykkelbruk er å gjøre integrasjonen mellom sykkel og kollektivtransportsystemet best mulig; ved å skape såkalt *intermodalitet*. Martens (2004) viser at slik kombinasjonsbruk ikke er noe som kommer av seg selv. Det trengs aktiv offentlig innsats, og det er først og fremst tilrettelegging av parkeringsplasser for sykkel på jernbanestasjoner som er det aktuelle. Busstopp har som regel for lite oppsamlingsområde, og dermed for få potensielle passasjerer, til å være egnet. Erfaringene fra Nederland er at det har effekt på transportmiddelbruken å oppmuntre til *bike-and-ride* ved å tilrettelegge parkeringsmuligheter for sykkel. Også sykkeldeleordninger eller utleie av sykler på store stasjoner, slik at folk som kommer med toget, kan ta seg videre med sykkel, er et aktuelt virkemiddel, men dets suksess er ikke konstatert å være like stor.

Tre år senere fokuserte Martens på segmentet av trafikanter som kombinerer sykkel til stasjonen og kollektivtransport videre (Martens 2007). Forfatteren finner at det er tilsvarende nivå på sykkelbruken til stasjonen som det er i de respektive landene som er studert (Nederland, Tyskland og England). Han finner at syklisten foretar en lengre sykkeltur til stasjonen dess raskere kollektivmiddelet går. Biltilgjengelighet påvirker knapt valget av sykkel til toget, men det er, som nevnt, sterk variasjon i valg av sykkel etter hastigheten på kollektivmiddelet som skal ta deg videre.

I Civitas-rapporten til Samferdselsdepartementet i 2012 (Lea 2012) ble framhevet hva som er suksesskriterier for å oppnå høyere sykkelandeler. Fem byer i hvert av landene Norge, Sverige og Danmark ble studert. De undersøkte byene ble valgt ut blant byer som forfatterne av rapporten mener har en suksesshistorie å fortelle.

Det heter at stedlige forhold som bystørrelse og innbyggertetthet ikke kan forklare variasjoner i sykkelandel. Heller ikke klimatiske og topografiske forhold framstår som viktige faktorer for å forklare forskjell, ifølge Civitas. Vi har foran vist at annen litteratur viser andre resultater om dette.

Vesentlige suksesskriterier for høy sykkelandel som trekkes fram i rapporten, er:

- Sammenhengende og godt utbygget sykkelnett med høy kvalitet i detaljene
- Høy kvalitet på vedlikehold og drift

Videre pekes det på som forhold som kan medvirke til høy andel sykkelreiser:

- En omfattende bysykkelordning<sup>11</sup>
- Trafikkregulerende tiltak

Viktige grep og virkemidler er:

- Langsiktig sykkelsatsing og høy kompetanse
- Fokus på hverdagssyklister
- Samlet innsats på flere felt
- Kampanjer og informasjonstiltak må ha en positiv vinkling
- En sterkere satsing på barn og ungdom
- Å se sykkelsatsingen i sammenheng med andre politikkområder

I Norge ble to av våre tre byer undersøkt i dette Civitas-arbeidet – Kristiansand og Trondheim.

---

<sup>11</sup> Slike finnes foreløpig bare i fire steder i Norge: Oslo, Trondheim, Drammen og Lillestrøm.



Urbanet har nylig gitt ut en rapport om sykling i fire norske byer (Loftsgarden mfl. 2015). De hadde gjennomført en samvalgsundersøkelse blant mer og mindre aktive syklister i fire byområder. Også her er to av våre byer representert, men andre enn i Civitas' studie – Bergen og Kristiansand denne gang. De øvrige var Oslo og Stavanger. I underkant av 10 prosent av de tilskrevne har deltatt i undersøkelsen – ca 1000 i hver by. Det konstateres, ikke overraskende, at det sykles mer i Kristiansand og Stavanger enn i Oslo og Bergen. De finner et sammensatt årsaksbilde bak det å ikke sykle blant dem som sjelden eller aldri sykler. Hyppigst støtte får påstanden *enkler å bruke bil* (35 prosent), mens *for dårlig infrastruktur* oppnådde 26 prosent støtte. Samlekategorien *Annet (dårlig vær, helse, mv)* oppnådde 29 prosent støtte. Misnøyen med forholdene for sykling generelt er størst i Oslo og Bergen, mens det er flest fornøyde i Kristiansand. Interessant er det at de finner at *de som sykler ofte, anser ikke infrastrukturens kvalitet som så viktig som de som sykler sjelden*. Rekruttering av normal- eller hyppigsyklere – om vi kan kalle dem det – krever altså utvikling av den infrastrukturen som tilbys.

## 2.5 Norske virkemidler på høyde med internasjonale anbefalinger

Ser vi nærmere på virkemidler fra siste nasjonale sykkelstrategi (Statens vegvesen 2012), er det klart at de er helt på høyden med hva som anbefales fra internasjonal sykkellitteratur. Her foreslås virkemidlene delt inn i tre hovedbolker: *Samarbeid og organisering*, *Kommunikasjon og mobilitetspåvirkning*, og *Fysisk tilrettelegging*, som presenteres på følgende måter:

- 1. Samarbeid og organisering** dreier seg om nettverksbygging, og om at ”... *sambandling og brukermedvirkning er viktig for å sikre gode løsninger...*”, så som bl.a.
  - a. sykkelbynettverket for kommuner/fylkeskommuner med SVV i rollen som pådriver
  - b. samordning på tvers av forvaltningsnivåene (SVV, fylkeskommuner, kommuner) og på tvers av offentlige og private aktører (organisasjonene)
  - c. samordning mellom prioriteringer i areal- og transportplanleggingen og annen politikk
  - d. mobilitetsplanlegging (myke, enkle organisatoriske og (små) fysiske tiltak (soft instruments) for å begrense bilbruken og stimulere til miljøvennlig transport, som sykling)
  - e. integrering av hensynet til syklende i all planlegging og politikkutforming, det vil si en sykkel-”mainstreaming”
  - f. sykkelpolitikk og –tiltak kan også være del av en overordnet bypakke, en samlet plan for utviklingen av transportsystemet i et større byområde

**2. Kommunikasjon og mobilitetspåvirkning** dreier seg om bevisstgjøring på mer aktiv transport som erstatning for bil; gjennom for eksempel informasjons- og motivasjonskampanjer eller andre atferdspåvirkende initiativ. Eksempler er blant annet Europeisk mobilitetsuke hver september (18 byer var med i 2011); Sykle til jobben-aksjoner, og lignende.

**3. Fysisk tilrettelegging** der det viktigste er

- a. sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder

- b. redusert fart (30 og 40 km/t) i sentrumsgater og boligområder
- c. sykkelekspressveier, såkalte sykkelstamveier
- d. sikre skoleveier
- e. godt tilrettelagte gang- og sykkelruter og sykkelparkering ved kollektivknutepunkt
- f. satsing på drift og vedlikehold av gang- og sykkelanlegg
- g. klar og entydig skilting
- h. sykkelveiinspeksjoner
- i. sykling i tunnel
- j. nasjonale sykkelruter – sykkelturisme

Ser vi på alle disse tiltakene i sammenheng, er det klart at både når det gjelder sykkelpolitiske målformuleringer, innsikt i hvilke virkemidler som kan være aktuelle, og hva som kan påvirke sykkelbruken, skulle alt kunne ligge til rette for et sykkelpolitisk gjennomslag på norsk. Målene og tiltakene som er formulert, vitner om en ambisiøs politikk basert på en rikholdig forståelse av hva som virker, og påvirker.

Som vi har sett, viser vår gjennomgang av tidligere forskning om sykkelbruk i ulike land og byområder at sentrale faktorer som forklarer variasjoner i bruken, er:

- Omfanget av infrastruktur for sykkel
- Kvaliteten på infrastrukturen – hva slags anlegg som tilbys (gang- og sykkelvei, sykkelfelt, ingen tilrettelegging)
- Innbyggernes tilfredshet med forholdene for sykling – vurdering av infrastrukturen, av sikkerhetssituasjonen, av anleggenes drifting
- Vær og klima
- Terrengforhold – omfanget av høydemetre som må forseres
- Befolkningssammensetning – etnisitetsmangfold, studentinnslag i befolkningen
- Generaliserte kostnader i ulike transportsituasjoner

Det som imidlertid kan konstateres er at det er lite publisert forskning innenfor dette politikkområdet om *svikten i iverksettingen* av de overordnede målsettingene.

Den enkeltes valg av transportmiddel antas tradisjonelt å påvirkes av *individuelle kjennetegn* som alder, kjønn, familiesituasjon, og av den enkeltes transportressurser (tilgang til egen eller andres bil, førerkort, sykkel), samt av *omgivelsesforhold* – både fysiske, institusjonelle og kulturelle – forhold som topografi og vær, bystruktur, sykkelanlegg, integrasjon med kollektivtrafikken, andre transportmåters relative attraktivitet, samt kultur, normer og verdier knyttet til sykkelbruk. Som vi skal se avslutningsvis, er det viktig å se disse fysiske og sosiale faktorene i mindre grad hver for seg, men i større grad i *sammenheng* enn det som kanskje har vært vanlig i sykkelpolitikken og –planleggingen så langt.

## 3 Framveksten av en norsk sykkelpolitikk

I Vegplankomiteéns innstilling om Norsk Vegplan i 1970 (Samferdselsdepartementet 1970) var sykkeltransport ikke nevnt med ett ord. Det var et ikke-tema. Bilismen var i sin vorden, knapt ett tiår etter opphevelsen av lisensplikten for kjøp av privatbil. Det som sto sentralt på 1960-tallet, var å tilrettelegge veinettet for det nye transportmiddelet, ikke å ivareta interessene til en datidig stor skare syklist. I veinormalene ble syklist (og fotgjengere) på denne tiden omtalt som intet mindre enn «*bevegelige sidehindre*».<sup>12</sup>

### 3.1 Starten – Norsk vegplan II

Knapt ti år senere, i 1977, da Norsk vegplan II (NVII) (NOU 1977:40A) ble lagt fram, var situasjonen en annen - i hvert fall i det utredende Norge. Planen viser blant annet at bilbruken var sterkt økende, antallet drepte og skadde i trafikken hadde også økt sterkt<sup>13</sup>, og miljøproblemene skapt av bilismen var i ferd med å sette sitt sterke preg på byene og tettstedene. Det nye vegplanarbeidet skulle etablere en plan for arealbruken og for veisystemet i landets byer og tettsteder, mer enn 80 i tallet. Det heter s 57 (1. spalte) at

*Fotgjengere og syklist har mistet sitt ferdselsområde. Frem til utviklingen av den motoriserte ferdsel skjøt fart, hadde de myke trafikanter i stor utstrekning veinettet som sitt selvskrevne ferdselsområde. ... selv om ca. halvparten av det totale antall personturer foregår til fots eller med sykkel, finnes det bare i beskjedent omfang et eget gang-/sykkelveinett hvor slik ferdsel kan foregå under trygge forhold. Til sammen finnes det i Norsk Vegplan II-områdene anslagsvis 1600 km egne gang-/sykkelveier, inklusive fortau. Selv om tallet er noe usikkert er det allikevel illustrerende sammenholdt med de 10 000 km offentlige veier som finnes i de samme områder*

Et sentralt element i arbeidet med NVII var arbeid utført i lokale vegplanutvalg. Det ga grunnlag for refleksjoner i innstillingen om forholdet mellom oppfatninger blant lokale og sentrale myndigheter. Det ble konstatert (s 102, 1. spalte) i *hovedtrekkene god overensstemmelse* mellom lokalutvalgenes og sentralmyndighetenes mål. Det gjaldt særlig ønsket om å prioritere trafikksikkerheten, bedring av kollektivtilbudet og bygging av gang- og sykkelveier. Bygging av gang- og sykkelveier ble av sentralmyndighetene ansett som i vesentlig grad å være et trafikksikkerhetstiltak, mens lokalutvalgene la

<sup>12</sup> En av våre informanter i Kristiansand nevnte som eksempel på endringer i tidsånden på 1960-tallet, at det ved veibygging i boligområdene tidlig i perioden ble bygget seks meter bilvei med fortau på begge sider, mens det etter hvert bare ble bygget seks meter kjørebane og intet fortau. Som vedkommende uttrykte det: *Tankegangen var: Når vi først fikk bil, ville vi slutte å gå.*

<sup>13</sup> Antallet drepte i trafikken nådde i 1970 sitt høyeste nivå noensinne, også om vi ser det i et tidsrom helt fram til i dag. Gjennomsnittet for antallet drepte årlig var på 1970-tallet 503, mens det i 1980-årene var gjennomsnittlig 393 drepte årlig. I perioden 2000-2014 ble det drept i gjennomsnitt 232 personer årlig. I 2015 ble 125 drept i trafikken – det laveste antallet siden 1947 (<http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/Nasjonalt/125-drepte-i-2015>).

vekt på å bygge ut et sammenhengende gang- og sykkelveinett som et vesentlig ledd i tettstedets samlede transportsystem.

I innstillingen heter det at utbygging av gang- og sykkelveinettet bør prioriteres slik at alle tettstedene i 1985 har etablert et sammenhengende overordnet gang- og sykkelveinett (s 126, 1. spalte).

Slik ble det ikke – og vel 30 år senere er målet for gang- og sykkelveitbyggingen i landets byer og tettsteder, som omtalt tidligere, endret til at kommunene innen 2014 skal ha *planer* for sammenhengende nett (jamfør kapittel 1). Det ser ut til at forhold som kunne stå i veien for en storstilt gang- og sykkelveitbygging, var en oppmerksom på allerede i NVII-innstillingen: 1) finansiering av utbyggingen, 2) ansvarsforholdene, og ikke minst 3) planleggingen av tiltak – kapasitet til slikt arbeid i kommunene (s 137-138). For det er ikke nok å være klar over eventuelle hindringer. For å overvinne dem trengs det også organisasjon og administrative ressurser kanalisert til arbeidet. (NOU 1977:44A).

## 3.2 Mer oppmerksomhet om mer miljøvennlig transport

De nasjonale vegplanene som ble utarbeidet etter NVII, utover på 1980-tallet, viet ikke sykkel som transportform og syklistenes ve og vel særlig mye oppmerksomhet. Men på slutten av 1980-tallet ble det fra statlig hold initiert viktige prosesser med sikte på å skape mer miljøvennlig transportutvikling og bedre by- og tettstedsmiljø; tiltak som Sykkelbyprosjektet, TP10-arbeidet (Transportplanlegging i de 10 største byområdene) og Miljøbyprogrammet.

### 3.2.1 Sykkelbyprosjektet

*Sykkelbyprosjektet* var et resultat av at Miljøverndepartementet ved tiårsskiftet 1980/1990, i samarbeid med Vegdirektoratet, tok et initiativ overfor Samferdselsdepartementet for å starte et pilotarbeid for fremme av planlegging for økt bruk av sykkel. Prosjektet ble startet i 1990 og var i utgangspunktet et toårig aksjonsprogram med siktemål å utvikle mer sykkelvennlige byer for å forbedre helse og miljø. Etter hvert ble prosjektet forlenget slik at det pågikk i fire år. Deltakere var kommunene Sandnes og Tønsberg/Nøtterøy. Sykkelbyprosjektet var lokalt organisert som prosjektorganisasjoner. Fordelen med denne organisasjonsformen var at en kom raskt i gang, og mobiliserte deltakelse på tvers av etater og styringsnivåer. Ulemper var kommunikasjons- og koordineringsproblemer, kapasitetsproblemer og manglende politisk forankring. Dette framgår av evalueringen etter prosjektets avslutning (Miljøverndepartementet m.fl. 1996). Sykkelbyprosjektet besto i hovedsak av så vel holdningsskapende arbeid som fysiske tiltak. Myke, holdningsskapende tiltak er åpenbart lettere å lansere blant annet fordi de ikke trenger politisk behandling, og ikke utfordrer økonomiske eller juridiske hindringer, som eksempelvis grunneierinteresser. På sentralt hold forholdt Miljøverndepartementet og Vegdirektoratet seg til prosjektet på forskjellige måter. Miljøverndepartementets rolle var aksjonspreget, mens Vegdirektoratet arbeidet mer langsiktig. Hovederfaringene fra arbeidet, slik de ble oppsummert i evalueringsrapporten, var at dersom slikt arbeid skal gi gode resultater, kreves det at målene gjøres entydige, at det benyttes et bredt spekter av tiltak; fysiske tiltak så vel som kampanjer, at mange parter samarbeider – så vel horisontalt som vertikalt – og at organisering og finansiering legges til rette.

Vel ti år etter at Sykkelbyprosjektet ble avsluttet midt på 1990-tallet, etablerte Statens vegvesen – i 2005 – Nasjonalt nettverk for sykkelbyer i Norge (Sykkelbynettverket), med Syklistenes Landsforening (SLF) i en sentral rolle. Siktemålet var å øke sykkelsatsingen i norske byer og tettsteder. Det er et faglig nettverk for kompetanseheving og kunnskapsoverføring mellom kommuner, fylkeskommuner og Statens vegvesen. Målet er å legge til rette for mer sykling i norske byer og tettsteder. Statens vegvesen drifter nettverket, mens SLF hadde sekretariatsfunksjonen fra oppstart i 2005 til 2013. Denne ble fra 2014 overtatt av konsultantselskapet Norconsult. Sykkelbynettverket er åpent for alle kommuner og fylkeskommuner som ønsker å øke sykkeltrafikken. Nettverket tilbyr årlige kurs i sykkelplanlegging, arrangerer nettverkssamlinger og studieturer og gir råd til medlemmene – som er kommuner og fylkeskommuner.

### 3.2.2 Transportplanarbeidet i de ti største byene (TP10)

*TP10-arbeidet* startet opp høsten 1989 ved at samferdsels- og miljømyndighetene forespurte de besluttede enhetene i våre ti største byområder om de ville gjennomføre et utredningsarbeid med det formål *å utvikle helhetlige transportsystemer som ivaretar hensynet til framkommelighet for alle trafikantgrupper, trafikkikkerhet samt helse og miljø*. Utredningsarbeidet pågikk et par års tid, og det ble i de enkelte byområdene utviklet ulike scenarier som kombinerte ulike arealbruks- og transportsystemalternativer.

Siktemålet var at lokale prosesser skulle utvikle mer helhetlig planlegging med miljø- og helsehensyn som sentral premiss, og gi innspill til NVVP-prosessen (Norsk veg- og vegtrafikkplan). I artikkelen *Miljøalternativene var best, men vegplanene van!* (Strand 1992) pekes det på at når TP10 ikke i særlig grad representerte en miljøpolitisk kursendring, skyldtes det denne koplingen av arbeidet til en oppfølgende vegplanleggingsprosess (NVVP). Denne koplingen gjorde at arbeidet fokuserte på veisystemer, og veibygging i den forbindelse, og at arbeid med kollektivtransporten, ivaretagelse av fotgjengeres og syklisters interesser samt arealsiden ble mindre vektlagt. Den offisielle evalueringen av TP10-arbeidet (Larsen mfl. 1993) peker på at (s XIII)

*Veisjefene i sitt forslag til NVVP, tar hensyn til transportplanenes anbefalinger. Det gir seg størst utslag i prioritering av foreslåtte veiprojekter, mens transportplanenes forslag til miljøtiltak ikke i tilsvarende grad er vektlagt i NVVP (f. eks. utbygging av gang-/sykkelveier)*

Behovet for samordning av areal- og transportplanleggingen ble understreket i TP10, og selv om arbeidet i seg selv ikke var noen suksess på dette området, kom det imidlertid rikspolitiske retningslinjer for slik virksomhet i 1993 (Miljøverndepartementet 1993).

### 3.2.3 Miljøbyprogrammet

Samme året ble også *Miljøbyprogrammet* startet opp. Det var et forsøks- og utviklingsamarbeid mellom fem byer og sentrale myndigheter, initiert av Miljøverndepartementet. Målet var å få fram modeller for en bærekraftig byutvikling. Bergen og Kristiansand var to av byene. De to andre byene var Fredrikstad og Tromsø, og hovedstadsbydelen Gamle Oslo. De fem satsingsområdene var areal- og transportplanlegging; sentrumsutvikling; byboliger og lokalsamfunn; grønnstruktur, natur og friluftsliv; samt stedsforming med kulturminner. Utvikling av sykkelveinettet

var blant målsettingene i byene under dette areal- og transportplanleggingstemaet – litt ulikt formulert. I Fredrikstad var formuleringen: *Sykkel som transportmiddel skal økes vesentlig*; i Kristiansand: *Bygge ut manglende lenker i sykkelveinettet*; i Bergen: *Etablere et sammenhengende gang- og sykkelveinett innen år 2000 og å knytte dette sammen med deler av grønnstrukturen*; i Tromsø: *Styrke satsingen på miljøvennlige transportformer og legge begrensninger på bilbruken*, og i Gamle Oslo: *Redusere trafikkb belastningen i bydelen og å gi bydelen et miljøtilpasset transportsystem* (Miljøverndepartementet 1995).

### 3.3 Norsk vei- og veitrafikkplan (NVVP)

Da NVVP 1994-97 ble lansert våren 1993 inneholdt planen signaler om økt satsing på sykkel (Samferdselsdepartementet 1993, s 39). Samferdselsdepartementet framhevet fordelene ved et sammenhengende gang- og sykkelveinett i byområdene, og slo fast at gang- og sykkelveiene langs riksveiene vil utgjøre en viktig del av et slikt sammenhengende nett. Det ble videre påpekt at hvis statens ansvar begrenses til sykkelveier som følger riksveitraseene, kan dette mange steder bidra til dårlige og dyre løsninger.

NVVP la derfor opp til en endret ansvarsfordeling for gang- og sykkelveinettet. Samferdselsdepartementet foreslo at staten ble formell veiholder av gang- og sykkelveier langs riksvei. Dette innebar at staten tok ansvar for grunnverv fra 1.1.1994 og for vedlikehold fra 1.1.1995. Stortinget ba om at straksløsninger for å bedre framkommelighet for syklistene i sterkt trafikkerte bystrøk ble vurdert. Det ble også understreket: Det er viktig at skilt, trafikregler og oppmerking i veien samlet gir syklistene oversiktlige og entydige regler for ferdsel i trafikken. Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra s 6 i rapporten *Utvikling av sykkelbyer. Rapport og råd fra Sykkelbyprosjektet* (Miljøverndepartementet m.fl. 1996).

### 3.4 Nasjonal transportplan

De nasjonale vegplanene (NVVP) ble fra 2002 erstattet av Nasjonal transportplan<sup>14</sup>. Den første av disse (NTP 2002-2011) introduserer sykkel slik (Avinor m.fl. 2000, s 10): *Mer miljøvennlig bytransport krever tilrettelegging for blant annet gang- og sykkeltrafikk*. I stortingsmeldingen om planen (Samferdselsdepartementet 2000) vil regjeringen styrke sykkelens rolle som transportmiddel, spesielt i de større by- og tettstedsområdene, og ser sikring av videre utbygging av et sammenhengende gang- og sykkelveinett, og et presist og entydig regelverk, som viktige virkemidler for å nå dette målet. Det hevdes (s 36) at i de største byene kan en kombinasjon av veiprisning og kollektivtrafikksatsing redusere veksten i biltrafikken med 5-10 prosent, om lag halvparten av det som skal til for å oppnå nullvekst i biltrafikken. Som det påpekes, vil satsing på sykkel som transportmiddel kunne redusere biltrafikken ytterligere.

Ved neste rullering av Nasjonal transportplan (2006-2015) ble det som del av grunnlagsarbeidet ved utviklingen av planen, utviklet et eget dokument – *Nasjonal sykkelstrategi*<sup>15</sup> (Statens vegvesen 2003). I forslaget fra transportetatene for perioden

<sup>14</sup> Den nasjonale transportplanen er et dokument utviklet av de tre transportetatene for vei, jernbane og sjøtransport samt AVINOR i et forsøk på å se ressursbruken innenfor hele samferdselsfeltet i sammenheng. Denne planen rulleres hvert fjerde år for en tiårsperiode. I øyeblikket arbeides det med femte versjon; NTP 2018-2029.

<sup>15</sup> Ifølge Kjell Spigseth (2013), tidligere sentral miljøorientert medarbeider i Miljøverndepartementet, var arbeidet med Nasjonal sykkelstrategi foranlediget av et initiativ som ble tatt av norske deltakere på

2006-2015 (Avinor m.fl. 2003) ble Nasjonal sykkelstrategi tildelt et eget kapittel (kapittel 10, s 89-92). Hovedinnholdet er en understreking av hvor viktig infrastruktur er – både sykkelvei og ordnet sykkelparkering – og en opplisting av hvordan ansvarsforholdene er spredt mellom staten (Statens vegvesen), fylkeskommunene og kommunene. Det heter også at det er ønskelig å øke sykkelinnsatsen, fordi det med nåværende satsing vil ta 50 år å gjennomføre det som er ønskelig av tiltak (s 89). Men, i neste avsnitt av dokumentet står det at Statens vegvesen ikke ser det som mulig å øke den statlige tildelingen av økonomiske midler til sykkelformål innenfor investeringsrammen for perioden 2006-2015. Sannsynligvis, heter det, blir det i stedet en reduksjon. Realisering av sykkelmålsettinger var, med andre ord, fortsatt ikke en førsteprioritet i det nasjonale transportplanarbeidet. I stortingsmeldingen om transportplanen for perioden 2006-2015 (Samferdselsdepartementet 2004) refereres det til den nasjonale sykkelstrategien i kapittel 6.4 s 97-98. Det signaliseres en økning i statlige investeringer i gang- og sykkelveganlegg fra 190 millioner årlig i 2004 til 260 millioner årlig i planperioden (s 98).

Nasjonal sykkelstrategi er blitt revidert eller oppdatert i tilknytning til hver senere revidering av NTP. Vi går nærmere inn på de ulike oppdateringene i et eget delkapittel nedenfor.

Ved neste revisjon, i NTP 2010-2019 (Avinor m.fl. 2008), er framkommelighet for gående og syklende definert som etappemål F4 (s 156). For å øke framkommeligheten for gående og syklende anbefaler transportetatene følgende tre tiltak:

- Utvikling av sammenhengende hovedveinett for sykkel i byer og tettsteder
- Utbygging av gang- og sykkelveier langs stamveinettet utenfor byer og tettsteder
- Utbedring av gang- og sykkelveier langs skoleveier 4 km ut fra skoler for barne- og ungdomstrinnet

Videre heter det (s 190) at mer sykling er god samfunnsøkonomi og gir bedre helse. Det er derfor viktig, heter det, å arbeide for at flere tar sykkelen i bruk ved daglige reiser. Det slås fast at den viktigste forutsetningen for å øke sykkelandelen er å bedre framkommeligheten for sykkel relatert til bil. Det understrekes at *satsingen på å ferdigstille hovednettet i noen små og mellomstore byer og tettsteder i perioden 2006–2009 bør videreføres og utvides for å få synlige resultater innenfor en relativt kort periode*. Andre viktige forhold som påpekes, har ikke med sykkel å gjøre, men er tiltak som har som funksjon å få begrenset attraktiviteten til andre måter å ta seg fram på, som for eksempel kjøring og andre restriksjoner mot bilbruk i storbyene<sup>16</sup>.

---

VELOCITY-konferansen i Barcelona i 1997. De nasjonale sykkelkonferansene var for øvrig et initiativ tatt av SLF allerede i 1989. Samferdselsminister Torhild Skogsholm uttalte på sykkelkonferansen i Drammen fem år senere (i september 2002) at hun hadde bedt Vegdirektoratet om å utarbeide en nasjonal sykkelstrategi. VELOCITY-konferansen i Barcelona angis også, av våre informanter ved prosjektseminaret i Trondheim, å ha gitt ideer til Trondheims arbeid med sykkel. Trondheim arrangerte for øvrig VELOCITY-konferanse i 1998 - Velo Borealis - som ikke bare satte et forsterket fokus på sykkelen i Trondheim, men generelt i hele Norge, hvis vi skal tro våre kilder.

<sup>16</sup> I Stockholm førte innføring av trengselsavgift til en nedgang i biltrafikken mot sentrum i rushtiden på om lag 20 prosent. Effekten på sykkeltrafikken er imidlertid usikker (TRIVECTOR 2006).

Transportetatens foreløpig siste forslag til Nasjonal transportplan – for perioden 2014-2023 - omtaler økt sykling og gåing i pkt 3.11 s. 59 (Avinor m.fl. 2012). Sykkel blir presentert som et viktig satsingsområde; blant annet uttrykt ved at sykkelmålene er resultatorienterte, konkrete og tallfestede: «*Sykeltrafikken i Norge skal innen 2023 dobles fra 4 prosent til 8 prosent av alle reiser. I byene bør sykkelandelen være på 10 – 20 prosent for at det nasjonale målet skal nås*». I tillegg gis det uttrykk for et mål om at «*80 prosent av barn og unge skal gå eller sykle til skolen*».

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2014-2023 (Samferdselsdepartementet 2013) benyttes ordet *sykkel* langt mer enn tidligere fordi målet om å ta veksten kollektivt, til fots og med sykkel stadig gjentas, og sykkelstrategien vies et helt delkapittel (9.6). Vi kan imidlertid konstatere at sykkel heller ikke er blant de store strategiske satsingene i denne siste nasjonale transportplanen - 2014-2023-planen. Blant de strategiske satsingene finner vi *Kollektivtrafikk i de største byområdene* og *Full utbygging av riksveinettet på 20 år*, men altså ikke en tilsvarende ambisjon om å imøtegå antydningene i flere utgaver av Nasjonal sykkelstrategi om at en realisering av et tilfredsstillende sykkelveinett vil ta 50 år - uten en ekstra økonomisk innsats<sup>17</sup>.

NTP-dokumentene er ikke særlig meddelssomme hva gjelder konkret informasjon om hvilket omfang av gang- og sykkelveier som finnes til enhver tid, eller hvilke beløp som kanaliseres til denne type anlegg i de ulike planene. Tabell 3.1 gir en sammenstilling av det vi har funnet av informasjon.

Tabell 3.1: Data om omfang av gang- og sykkelveianlegg i tilknytning til riksvei, og planlagt investeringsomfang i fire utgaver av NTP.

Tema	2002-2011 <sup>18</sup>	2006-2015 <sup>19</sup>	2010-2019 <sup>20</sup>	2014-2023 <sup>21</sup>
<b>Antall km vei som finnes</b>	2920 <sup>22</sup>	3000	Ingen opplysninger	1300 <sup>23</sup>
<b>Antall km som gjenstår å etablere</b>	Ingen opplysninger	2500	1100	1700
<b>Antall km som vil bli tilrettelagt i perioden</b>	610	Ingen opplysninger	500	750
<b>Mill. kr avsatt per år</b>	Ingen opplysninger	260	294	820

<sup>17</sup> Se forrige side.

<sup>18</sup> Opplysninger i St.meld nr 46 (1999-2000) s 15 og 258.

<sup>19</sup> Opplysninger s 98 i St.meld nr 24 (2003-2004).

<sup>20</sup> Opplysninger s 78 i St.meld. nr 16 (2008-2009).

<sup>21</sup> Opplysninger s 112 (økonomi) og s 153 i Meld. St.nr 26 (2012-2013).

<sup>22</sup> Forventet status per 1.1.2002 ifølge tabell 2.5 (s 15) i St.meld nr 46 (1999-2000).

<sup>23</sup> Ifølge SSB Statistikkbanken ([Tabell: 07741](#): StatResvar antall km gang- og sykkelvei ved riksvei i 2013 1336 km. I 2006 var tilsvarende lengde 2626 km. Reduksjonen over tid skyldes endringer i ansvarsforholdene da en rekke riksveianlegg ble overført til fylkene ved forvaltningsreformen i 2010.



### 3.5 Nasjonal sykkelstrategi (NSS)

Stortinget ba 7. juni 2001<sup>24</sup> regjeringen om å utarbeide en nasjonal sykkelstrategi (NSS), etter langvarig påtrykk fra SLF. Målet med dette arbeidet skulle være at det skulle bli tryggere og mer attraktivt å velge sykkel som framkomstmiddel. Den nasjonale sykkelstrategien skulle inngå som en del av den nasjonale transportplanen. Veidirektoratet fulgte opp og presenterte dokumentet *Nasjonale sykkelstrategi - trygt og attraktivt å sykle* i mai 2003 (Statens vegvesen 2003) som et grunnlagsdokument til arbeidet med Nasjonal transportplan 2006-2015. Senere er det kommet en ny versjon av Nasjonal sykkelstrategi ved de to senere revisjonene av NTP (Statens vegvesen 2007A, 2012). Ved revisjon av NTP for perioden 2018-2029 ble imidlertid publikasjonen NSS erstattet av et arbeidsnotat (Statens vegvesen 2014).

Vi skal se nærmere på hva de tre NSS-dokumentene og arbeidsnotatet inneholder.

Arbeidet med *den første nasjonale sykkelstrategien* ble gjennomført i en arbeidsgruppe med et stort antall medlemmer – rekruttert fra Sosial- og helsedirektoratet, kommunesektoren og den nasjonale syklistorganisasjonen (SLF) foruten Statens vegvesens egne folk (i klart flertall i gruppen). Det ble også benyttet innleid konsulenthjelp.

I forordet til den første versjonen av NSS heter det:

*Den nasjonale sykkelstrategien som nå er utarbeidet, bør være et godt grunnlag for en tryggere, mer miljøvennlig og effektiv transportavvikling. Dessverre er de økonomiske rammene som både Statens vegvesen og andre må tilpasse seg, for trange til å bedre forholdene for syklistene så raskt som ønskelig.*

Hovedmålet med strategien ble formulert slik: *Det skal bli tryggere og mer attraktivt å sykle.* Det ble også formulert tre delmål:

- Risikoen for å bli drept eller varig skadd i veitrafikkulykker skal ikke være høyere for en syklist enn for en bilist<sup>25</sup>
- Andelen sykkeltrafikk i «sykkelbyer» (byer som velger å legge til rette for sykling) skal økes med 50 %
- Sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre minst 8 % av alle reiser

Delmålet om åtte prosent av alle reiser med sykkel begrunnes s 14 i rapporten med utgangspunkt i en rapport fra TØI (Lodden 2002). TØIs oppdrag hadde vært å se på potensialet for sykling i norske byer og tettsteder. I rapporten konkluderes det, med betoning av stor usikkerhet, at *økningen i gang- og sykkeltrafikken kan dermed bli opp mot 50 prosent* (sammendraget). NSS-forfatterne velger å legge en 50 prosent økning til grunn for strategien. De konstaterer samtidig at sykkelens andel av reiser i norske byer og tettsteder ligger på 6-12 % målt som gjennomsnitt over året (s 14). Det er usikkert hvor de har disse prosenttallene fra – svært få norske byer og tettsteder hadde slike andeler i 2003, da dette ble skrevet. Uansett, 50 prosent økning av dette nivået hevdes det *vil gi en sykkelandel på 9-18 %*, og konklusjonen er: *Det bør være realistisk å oppnå en sykkelandel på 8 %.*

De skisserte målene ble ikke tidfestet, men det heter (s 14): *Det forutsettes at delmålene følges opp og evalueres jevnlig.* Noen slik evaluering har imidlertid ikke blitt gjennomført. I stedet har målstrukturen i Nasjonal sykkelstrategi stadig blitt endret.

<sup>24</sup> Ved behandlingen av St.meld.nr 24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.*

<sup>25</sup> Det heter: *i dag er risikoen for død eller varig skade tre ganger så høy for syklistene som for bilførere, regnet per kilometer.*

Neste rapport i serien *Nasjonal sykkelstrategi* (2007) skal, ifølge forordet, gi *grunnlag for rullering av sykkelstrategien*. Også denne gangen står det en arbeidsgruppe bak. De samme aktørene som sist, er med, men gruppen er utvidet med Miljøverndepartementet. Vegdirektoratet/Statens vegvesen er representert med åtte personer. I alt er 14 personer involvert, inkludert en eksternt innleid sekretær.

Ifølge forordet, er dette en mulighetsstudie og omfatter en omtale av hva som må til for at det skal bli attraktivt for alle å sykle. Hovedoverskriftene er:

- Grunnlag for rullering av Nasjonal sykkelstrategi
- Forslag til mål for Nasjonal sykkelstrategi 2010-2019
- Hvorfor bør vi sykle mer
- Status og utvikling av sykkeltrafikken
- Hvordan oppnå økt sykling<sup>26</sup>

Hovedmålet og delmålene endres noe fra første utgave. Ved formuleringen av hovedmålet er trygghetsaspektet tatt ut, og målet uttrykkes nå slik: *Attraktivt å sykle for alle*. Det gis ikke noen begrunnelse for endringen. Endringen er for øvrig påfallende i lys av opplysninger i dokumentet om at risikoen for død eller varig skade har økt over tid, og nå (2005) er fem ganger så høy for syklister som for bilførere, regnet som ulykker per km (Statens vegvesen 2007A, s 6).

Blant delmålene er også trygghets- eller risikoelementet tatt ut, og delmålene ble nå formulert slik:

- Sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre minst 8 % av alle reiser<sup>27</sup>
- I byer og tettsteder skal sykkeltrafikken doubles
- 80 % av barn og unge skal gå eller sykle til og fra skolen

Mens delmålene i forrige NSS fanget et mangfold av tema, er de tre delmålene nå alle innrettet mot *omfanget* av sykling. Delmålet om barns sykling til skolen har sin bakgrunn i tanker om at reisevaner formes i tidlig alder. Sykler du som barn, er det større sannsynlighet for at du sykler som voksen, enn om du ikke sykler som barn. Men delmålet har også sammenheng med åtte departementers *Handlingsplan for fysisk aktivitet for perioden 2005-2009*. Det heter i *Nasjonal sykkelstrategi – attraktivt å sykle for alle* (s 12) at denne handlingsplanen har *fokus på barn og unge fordi utviklingen mht. inaktivitet og overvekt er spesielt urovekkende for denne gruppen (6-15 år)* (Departementene 2004).

Forståelsen i strategidokumentet fra 2007 er at det er avgjørende for sykkelaktiviteten å få på plass sammenhengende nett for syklistene. Det vises til erfaringer fra Stockholm om dette, og viktigheten av informasjon om sykkelnettet - når det finnes. Samtidig innser arbeidsgruppa bak strategien det innfløkte samspillet med hva som skjer i andre deler av transportsystemet, dersom formulerte sykkelmål skal kunne nås. Side 31 heter det:

*Det er ikke tilstrekkelig å legge til rette for økt sykling, dersom målet er å øke andelen sykkelreiser av det totale transportarbeidet. Når det samtidig er et mål å øke andelen kollektivreiser og gange, betyr det at det er konkurranseforholdet til bilkjøring som må endres i*

---

<sup>26</sup> I foregående NSS var hovedoverskriftene i dokumentet disse: *Stortinget har bedt om en nasjonal sykkelstrategi; Mål for en nasjonal sykkelstrategi; Hvorfor bør flere sykle? Størst potensial for økt sykling i byer og tettsteder; Hvordan gjøre det tryggere og mer attraktivt å sykle?* samt *Tiltak*.

<sup>27</sup> Ifølge revisjonsdokumentet for 2014-2023, *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel*, ble dette tidfestet til utløpet av perioden (2019) (s 9).

*sykkelens favor. Dette kan gjøres ved utforming av infrastrukturen, som redusert veikapasitet eller en restriktiv parkeringspolitikk i byene, eller ved økonomiske virkemidler som veiprising, rushtidsprising og parkeringsavgifter.*

Under punkt 5.6.3 Samordnet areal- og transportplanlegging heter det: «Erfaringer fra andre land i Europa viser at det skal mange tiltak til for å oppnå økt sykling, og at det er en helhetlig innsats over tid som må til.»

Avslutningsvis i strateginotatet heter det:

*Med dagens ressursbruk vil det ta ca 50 år å utvikle gjenstående behov for statlig infrastruktur for syklende.<sup>28</sup> Statens vegvesen mener at det er mulig å utvikle dette på 20 år, men at det er avhengig av mer investeringsmidler pr år og et aktivt samspill mellom mange aktører. De viktigste er politiske myndigheter som kan sikre nødvendig plangrunnlag og vedtak.*

Neste revisjon av NSS kom i februar 2012 med dokumentet *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel*<sup>29</sup> (Statens vegvesen 2012). Arbeidet ble, som tidligere, utført av en arbeidsgruppe med representanter for de samme aktørene, og med mange av de samme personene som tidligere, men flere denne gangen. Også denne gangen ble det leid inn konsulentbistand.

I denne utgaven av sykkelstrategien er de nye formuleringene fra det politiske miljøet kommet med; om at veksten i persontrafikken i de store byregionene, som følge av befolkningsveksten, skal tas kollektivt, til fots og med sykkel.

Nok en gang endres hovedmålet for strategien. Et tidfestet tidligere delmål rykker opp til å bli hovedmål: *Sykeltrafikken i Norge utgjør 8 prosent av alle reiser innen 2023.*<sup>30</sup>

Delmålene er fire denne gangen, og til dels nye, eller varianter av tidligere delmål:

- Fremme sykkel som transportform
- Sykeltrafikken i byer og tettsteder er minst doblet
- Bedre framkommelighet og trafikksikkerhet for syklist
- 80 prosent av barn og unge går eller sykler til skolen

Det konstateres at mye av sykkeltrafikken foregår på fylkesveier og kommunale veier, og at det derfor er behov for utstrakt samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Det heter at det er behov for å stimulere fylkeskommuners og kommuners innsats når det gjelder gjennomføring av hovednett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder (s 5). I den første NSS (Statens vegvesen 2003) som ble utviklet, ble ansvarsforholdene innen sykkelarbeidet uttrykt slik (s 12): *Statens vegvesen er en sentral aktør i den nasjonale sykkelstrategien, men det er en forutsetning at også kommunene, fylkeskommunene, bedrifter og aktuelle interesseorganisasjoner deltar i et løft for å fremme sykkel som transportmiddel.*

Sykkelandelen går ned på landsbasis (fra fem til fire prosent fra 2005 til 2009, men sykkelstrategidokumentets forfattere har en offensiv holdning, og mener det er realistisk å oppnå sykkelandeler på mellom 10 og 20 prosent i byene ved samordnede tiltak. Det heter at et slikt nivå i byene er nødvendig om landssnittet skal bli åtte prosent i 2023, slik hovedmålet er i sykkelstrategien.

<sup>28</sup> Dette er en gjentakelse av en påpekning i NTP 2006-2015 s 89, som vi har referert til tidligere (se s 19).

<sup>29</sup> Retningslinje 2 for arbeidet med NTP 2014-2024 (Samferdselsdepartementet 2011) ber etatene og Avinor revidere sykkelstrategien i lys av funnene i utredningsfasen. Vi ber spesielt om at det vurderes hvor stor del av den forventede trafikkveksten som kan utføres på sykkel og hvilke tiltak dette vil kreve. Videre ber vi om en vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten av en slik strategi (s 14).

<sup>30</sup> En konkretisering på landsbasis er at hver 7. bilførerreise kortere enn 5 km erstattes av sykkel.

Det påpekes sentrale virkemidler for økt sykling:

- Utbygging av nye sykkelanlegg
- Tilrettelegging for sykling på eksisterende trafikkarealer
- Bedre drift og vedlikehold i samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune
- Kompetanseutvikling
- Lokale og regionale påvirkningsaksjoner
- Kunnskapsformidling

Tre innsatsområder lanseres: 1) Samarbeid og organisering, 2) Kommunikasjon og mobilitetspåvirkning, og 3) Fysisk tilrettelegging.

Oppfølging av hva som har skjedd i løpet av foregående periode, er et svakt punkt i denne hittil siste utgaven av Nasjonal sykkelstrategi, slik det også har vært i tidligere dokumenter<sup>31</sup>. Det heter at slik oppfølging skal skje, men det blir stort sett ikke fulgt opp, eller det lanseres nye virkemidler for slik oppfølging. I det siste dokumentet gjelder det Sykkelregnskap - et verktøy som forøvrig også ble introdusert i forrige NSS. Det gis imidlertid ingen resultater fra slike regnskap i dette revisjonsdokumentet.

Sykkelbynettverket (som vi tidligere har omtalt (s 17)) angis som viktig. Det skrives også at ved inngangen til planperioden skal alle byer og tettsteder med over 5000 innbyggere ha vedtatt plan for sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk utarbeidet i samarbeid mellom stat, fylke og kommune (s 11/15).

I kapittel 3 Ressursbehov heter det at ressurser dedikert til sykkelsatsing på et halvt til ett årsverk pr 10 000 innbyggere i byen/tettstedet vil være et godt utgangspunkt for å oppnå gode resultater (s 36). Det er ikke redegjort for hvor dette anslaget for personalbehov i kommunene er hentet fra, eller hvordan det eventuelt er resonnerert fram<sup>32</sup>.

Det er i NSS (2014-2023) anslått et behov for 1700 km gang- og sykkelveianlegg langs riksveinettet i og utenfor byer og tettsteder (400 km i byer og tettsteder) - og 1000 km langs det fylkeskommunale og kommunale veinettet i byer og tettsteder.

I tabell 3.2 har vi listet det som finnes av veilengdeopplysninger i de tre NSS-dokumentene som foreligger, og i den statusrapporten som ble utarbeidet som oppfølging av første NSS.

Det framgår av tabell 3.2 at det i dokumentene angis opplysninger om omfang av gang- og sykkelnett med et lavt presisjonsnivå, og med ganske varierende størrelser fra en utgave av Nasjonal sykkelstrategi til den neste. I byer og tettsteder er eksempelvis behovet for tillegg i gang- og sykkelnettet i årene framover redusert for statens del med 400 km fra 2003 til 2014<sup>33</sup>, mens det er usikkert, på grunn av dataopplysningenes kvalitet, hvordan behovet har endret seg i de delene av nettet hvor kommuner og fylkeskommuner har ansvaret.

---

<sup>31</sup> Og dette er, som vi foran påpekte, i tilknytning til tabell 3.1, også situasjonen i NTPs hoveddokumenter.

<sup>32</sup> Siden det opptrer i et offisielt statlig dokument, vil vi likevel benytte det som en målestokk for rimelig omfang av personell tilgjengelig i byenes sykkelinnsats. I Oslo er det, ifølge en artikkel i Samferdsel 6/2015 (*Oslo baner vei for sikrere sykling*) (Gjos og Winsvold 2015) opplyst at det i Oslo i dag er ca 20 personer som jobber utelukkende med sykkel. Skulle den angitte normen fra NSS referert her vært realisert, burde antallet ansatte i arbeid med sykkel vært i området 32-65 personer.

<sup>33</sup> Dette kan ha sin årsak i Forvaltningsreformen i 2010.

Det er ellers interessant å legge merke til hvordan målstrukturen i det nasjonale sykkelstrategiarbeidet endres fra et tidspunkt til et annet slik det framgår av tabell 3.3. I NSS som del av NTP 2006-2015 ble hovedmålet definert slik: *Det skal bli tryggere og mer attraktivt å sykle*. Fire år senere skal det være *attraktivt å sykle for alle*, mens hovedmålet i NSS i NTP 2014-23 fokuserer omfanget av sykkelbrukere ved formuleringen: *Sykeltrafikken i Norge utgjør 8 prosent av alle reiser innen 2023*.

I tabell 3.3 er mer eller mindre likelydende formuleringer merket med lik farge. Vi ser at trygghetsaspektet ved det å sykle fra hovedmålet i den første NSS er blitt tatt bort fra målstrukturen i de senere NSS. I den første NSS var trygghetsaspektet i hovedmålet supplert med et delmål om risiko<sup>34</sup>. Også dette ble tatt bort i de senere NSS. I siste NSS er det kommet inn to nye delmål. Ett som dreier seg om å bedre framkommeligheten, og ett svært generelt delmål om å fremme sykkel som transportform. Bedre trafiksikkerhet er tatt inn som del av delmålet om bedre framkommelighet.

Tabell 3.2: Status med hensyn til gang- og sykkelveianlegg i byer og tettsteder og langs riksvei - samt anslag over behov. Data i foreliggende dokumenter om Nasjonal sykkelstrategi.

Område	NSS 2006-2015	NSS 2010-2019	NSS 2014-2023	Notat 2018-2029 <sup>35</sup>
Langs riksvei				
- Status	3000 km <sup>36</sup>	3500 km <sup>37</sup>	1600 km <sup>38</sup>	2100 <sup>39</sup>
- Behov	1850 km <sup>40</sup>	2150 km <sup>41</sup> /1100km <sup>42</sup>	1300 km <sup>43</sup> /400 km <sup>44</sup>	
I byer og tettsteder				
- Status		1640 km <sup>45</sup>	2215 km <sup>46</sup>	- 47
- Behov	800 km <sup>48</sup>	1100 km <sup>49</sup>	1445 km <sup>50</sup>	

<sup>34</sup> Risikoen for å bli drept eller varig skadd i veitrafikkulykker skal ikke være høyere for en syklist enn for en bilist.

<sup>35</sup> Dette notatet blir omtalt i kapittel 3.6 nedenfor.

<sup>36</sup> Omfanget av gang- og sykkelveinett langs riksveinettet – må antas å være nett i og utenfor tettsted som er statlig ansvar. Omfanget er upresist tidsmessig angitt som «det er til nå» i dokumentet datert mai 2003.

<sup>37</sup> Omfanget av gang- og sykkelveinett i 2010 langs riksveinettet – må antas å være nett i og utenfor tettsted som er statlig ansvar.

<sup>38</sup> Utenfor byer og tettsteder per 1.1 2014.

<sup>39</sup> Det er rimelig å anta at dette tallet omfatter anlegg langs riksvei i byer og tettsteder.

<sup>40</sup> Behov langs riksvei – trolig i og utenfor tettsted.

<sup>41</sup> Langs stamveier og øvrige riksveier utenom tettbebyggelsen.

<sup>42</sup> Statlig del av hovednett i byer og tettsteder.

<sup>43</sup> Behov utenfor byer og tettsteder per 1.1 2014.

<sup>44</sup> Behov i statlig del av hovednett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder per 2014.

<sup>45</sup> NTP 2010-2019.

<sup>46</sup> Av dette har kommunen ansvar for 700 km, fylkeskommunen 930 km og staten 585 km.

<sup>47</sup> I notatet opplyses at det i perioden 2010-2013 ble bygget 34 km gang- og sykkelvei langs riksvei som del av et sammenhengende hovednett for sykkeltrafikk i byer og tettsteder, mens målet var 60 km

<sup>48</sup> Anlegg som er statens ansvar.

<sup>49</sup> Uklart om dette er manglende nett totalt i byer og tettsteder eller om det er de deler av nettet som er statens ansvar. Andre steder opplyses at: I 2010-2019 er total lengde på hovednett for sykkeltrafikken i byer og tettsteder over 5000 innbyggere 1640 km. Av dette har staten pr 1.1.2006 realisert 557 km og Andre 260 km - slik at det gjenstår 760 km. Utenfor byer og tettsteder er behovet anslått til 750 km langs stamveier og 1400 km langs øvrige riksveier.

<sup>50</sup> Andre steder opplyses at dette er gjenstående behov samlet for stat (400 km etter 2014), fylke (565) og kommune (480) etter 2010.

Tabell 3.3: Målstruktur i ulike utgaver av Nasjonal sykkelstrategi (NSS).

	NSS 2006-2015	NSS 2010-2019	NSS 2014-2023
Hovedmål	Det skal bli tryggere og mer attraktivt å sykle	Attraktivt å sykle for alle	Sykkeltrafikken i Norge utgjør 8 prosent av alle reiser innen 2023
<b>Delmål</b>	Risikoen for å bli drept eller varig skadd i veitrafikkulykker skal ikke være høyere for en syklist enn for en bilist		
<b>Delmål</b>	Andelen sykkeltrafikk i «sykkelbyer» (byer som velger å legge til rette for sykling) skal økes med 50 prosent	I byer og tettsteder skal sykkeltrafikken dobles	Sykkeltrafikken i byer og tettsteder er minst doblet
<b>Delmål</b>	Sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre minst 8 % av alle reiser	Sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre minst 8 % av alle reiser	
<b>Delmål</b>		80 prosent av barn og unge skal gå eller sykle til og fra skolen	80 prosent av barn og unge går eller sykler til skolen
<b>Delmål</b>			Fremme sykkel som transportform
<b>Delmål</b>			Bedre framkommelighet og trafiksikkerhet for syklister

Vi leser den varierende eller ustabile målstrukturen som tegn på at den nasjonale sykkelpolitikken ennå ikke har satt seg. På samme måte tolker vi det faktum at det ikke er etablert solide data om hvordan anleggssituasjonen i landet ser ut. Uten et slikt fundament og en rimelig fastlagt oppfatning om hvor en vil i årene framover, vil det være vanskelig å arbeide målrettet.

### 3.6 Serien av Nasjonal sykkelstrategi-dokumenter brytes

Ved revisjon av NTP for perioden 2018-2029<sup>51</sup> ble det ikke i analyse- og strategifasen av revisjonsarbeidet utviklet et eget Nasjonal sykkelstrategi-dokument. I stedet ble det presentert notatet Sykkel (Statens vegvesen 2014). Det ble utarbeidet av en arbeidsgruppe rekruttert vesentlig smalere enn tidligere NSS-arbeid – tre fra Statens vegvesen sentralt, en fra SVV regionalt og en fra Jernbaneverket. Mandatet for arbeidet var: *Med grunnlag i Nasjonal sykkelstrategi og eksisterende kunnskapsgrunnlag lages det en GAP-analyse<sup>52</sup> av hvilke tiltak og virkemidler som er nødvendige for å nå målet om 8 prosent sykkelandel på landsbasis, og 10-20 prosent i byene innen 2023. Prosjektet bør vurdere om det er behov for å gjøre endringer av indikatoren i målstrukturen for sykkelbruk. Et eventuelt endringsforslag må viderefremmes til prosjektet for målstruktur (fra Forord). Notatet er mer nøkternt i sin tilnærming til sykkelbrukens utvikling. Det konstateres at målet om åtte prosent andel av de daglige reisene med sykkel i 2023 er et ambisiøst mål, og at for å kunne realisere det, er det behov for vesentlig sterkere innsats enn hittil både økonomisk og ved å benytte en mangefasettert tiltakspakke. Som det framgår av tabell 3.2 foran, er det også i dette siste notatet om sykkel i NTP beskjedent med informasjon om status for eksempel sykkelanlegg i Norge.*

### 3.7 Det sykkelpolitiske nettverket

Før krigen – før bilen – var sykkel «...fortsatt folkets transportmiddel» (Monsrud 2001). Men uten noen nevneverdig allmenn eller politisk oppmerksomhet. Gjennomgangen tidligere i dette kapittelet har vist at sykkel er kommet tydeligere på den politiske dagsordenen, spesielt det siste tiåret. Våre informanter i Syklistenes landsforening påpeker at «sykkelen har fått et løft», og «sykkelen er nå tatt inn i varmen – og blir for første gang tatt alvorlig som transportmiddel». De mener å se at sykkel har fått en klar nasjonalpolitisk oppmerksomhet fra og med de overordnede nasjonale sykkelstrategiene

<sup>51</sup> Egentlig skulle perioden være 2018-2027, men Regjeringen Solberg forlenget planens varighet med to år, derfor 2029 som sluttår.

<sup>52</sup> En GAP-analyse går ut på å finne avstanden mellom nåværende og ønsket situasjon.

som fra 2003 legges fram sammen med de nasjonale transportplanene (NTP) hvert fjerde år.

### 3.7.1 SLF – et nav i det sykkelpolitiske nettverket

SLF - Syklistenes landsforening – har som formål å fremme sykkel som transportmiddel, som kilde til opplevelse og bedre helse. Til tross for bare rundt 11000 medlemmer og færre enn ti ansatte, har SLF utvilsomt spilt en avgjørende rolle for å få satt sykkel på en politisk agenda. SLF ble etablert så tidlig som i 1947, men hadde et uvirksomt tiår på sekstitallet. SLF har som eksplisitt mål å drive «...*politisk påvirkning overfor storting, regjering og lokalpolitikere og overfor forvaltningen*» i samarbeid med andre frivillige organisasjoner (SLF 2015). SLF har karakter av å være både en *frivillig* organisasjon med et ideelt formål – å fremme sykkelens rolle; samtidig som de klart fungerer som en politisk *pressgruppe*, og en *interesseorganisasjon* for landets sykklister med utstrakt formidling, tips og råd – og salg av sykkelrekvisita. (ibid.)

SLF er da også en høyst tilstedeværende og tydelig sykkelpolitisk aktør. Det var SLF som i 1989 tok initiativet til nasjonale sykkelkonferanser. Både i sykkelbynettverket og i utviklingen av de nasjonale sykkelstrategiene har SLF hatt en nøkkelrolle. Den første nasjonale *sykkelstrategien* fra 2003 ble utarbeidet som et grunnlag for den nasjonale transportplanen for perioden 2006-2015. Den nasjonale sykkelstrategien kan ses som et resultat av SLFs langvarige arbeid med å fremme, det de kaller, sitt nasjonale *sykkelpolitiske manifest*, et arbeid som var på gang allerede fra midten av åttitallet. Nå utarbeides, som tidligere nevnt, de nasjonale sykkelstrategiene i arbeidsgrupper med en rekke representanter fra Statens vegvesen, men også med representanter fra Miljøverndepartement (nå KLD), Helse- og sosialdirektorat, fylkeskommune og kommuner, KS – og fra SLF.

De nasjonale *sykkelkonferansene* avholdes nå annethvert år i et samarbeid mellom Statens vegvesen, Helsedirektoratet og vertsbykommunen. Den neste vil avholdes i Tromsø i mai 2016. Når det gjelder *sykkelbynettverket (2015)* som defineres som «*Statens vegvesens sykkel faglige nettverk for ansatte i kommuner, fylkeskommuner og Vegvesenet*» har SLF vært involvert ved å ha hatt sekretariatsansvaret fra oppstart i 2005. Fra 2014 er det imidlertid ikke lenger SLF, men et konsultentselskap (Norconsult) som har overtatt dette ansvaret<sup>53</sup>.

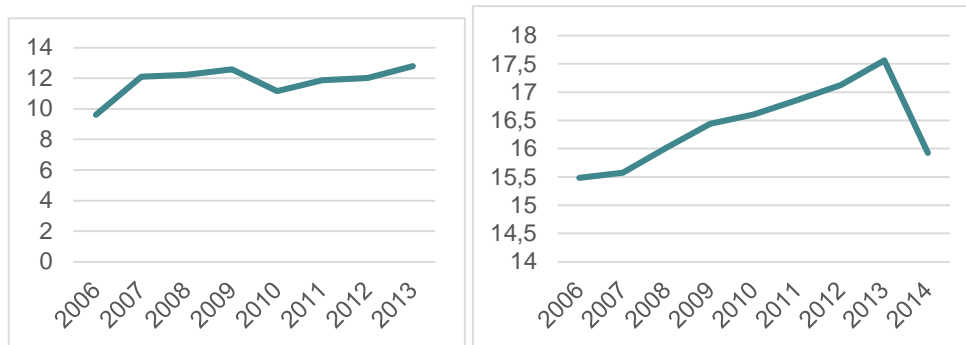
Informanter tilknyttet SLF ser, som nevnt, den første nasjonale sykkelstrategien fra 2003 som et resultat av organisasjonens mangeårige påtrykk for å fremme sitt sykkelpolitiske manifest. Men det understrekes samtidig at det er det langvarige og de *mange* påtrykkene som gjorde at noe endelig skjedde. Som det sies: «*Vi trodde først at argumentene var så gode at når vi først sendte brev, så skulle alt snu. –Men det var ikke slik at ett brev snudde alt; det var mange brev -*».

### 3.7.2 Sykkelens nettverkspolitiske gjennombrudd

Ved å være såkalt sektormyndighet for sykkeltrafikk har Statens Vegvesen (SVV) det formelle sykkelpolitiske ansvaret på nasjonalt nivå. Det innebærer blant annet å være «... *pådriver for økt sykling, utvikle ny kunnskap og spre kompetanse blant annet til kommuner og fylkeskommuner*». Vel så viktig for det statlige sykkelansvaret er utvilsomt at SVV også har det direkte ansvaret for *utbygging og drift av sykkelanlegg* langs riksveier, som utgjør omtrent ti prosent av det offentlige veinettet. Det er knyttet gang- og sykkelvei

<sup>53</sup> Vi må anta at det er anbudssystemets inntog i det offentlige vi her ser resultatet av.

til om lag 12-13 prosent av riksveiene (SSB 2015). SVVs regionale veikontorer er også veiadministrasjon for fylkeskommunene, med ansvaret for fylkesveier som omfatter om lag 48 prosent av veinettet (SVV 2015). Det innebærer at over 40 prosent av det offentlige veinettet er et kommunalt ansvar. Det kommunale veinettet utgjør knapt 40 000 km vei, mens gang- og sykkelveier utgjør omtrent en seksdel av dette. Det er med andre ord et bedre forhold mellom omfanget av gang- og sykkelveier og kommunale kjøreveier i kommunene enn på riksnivå (om lag 12 vs 17 prosent i 2013, se figur 3.1).



Figur 3.1: Omfang av gang- og sykkelveier langs riksvei og kommunale gang- og sykkelveier relativt til omfanget av henholdsvis riksveier (til venstre) og kommunale bilveier (SSB Statistikkbanken tabell 04694 og Tabell: 07741).

Det er imidlertid ikke på langt nær bare offentlige myndigheter på statlig eller lokalt hold som har tatt til orde for og forsøkt å fremme økt satsing på sykkel. Så vel gjennom de nasjonale sykkelstrategiene som gjennom sykkelbynettverket og sykkelkonferansene har en frivillig organisasjon som SLF hatt en nøkkelrolle, både som initiativtaker, pådriver og organisator. Utformingen av norsk sykkelpolitikk kan sies å illustrere det skiftet som er skjedd i nyere politikktutvikling de siste par tiårene – fra et offentlig styringshierarki til mer uformelle makt- og påvirkningsnettverk. Denne overgangen – som gjerne betegnes som overgangen fra *government* til *governance* – viser på den ene siden til offentlig sektors tilkortkommenhet i å kunne løse sentrale samfunnsoppgaver tilfredsstillende alene. På den annen side innebærer det en utvidet demokratiforståelse, samt en anerkjennelse av at makt og myndighet også utspilles i uformelle horisontale nettverk, sammensatt av både offentlige og private aktører, fra så vel privat næringsliv som fra frivillig sektor. Med andre ord dreier det seg om det som på norsk er kalt en nettverkspolitikk (samstyring) eller nettverksbasert styring (Fimreite og Medalen 2005).

Norsk sykkelpolitikk kan på denne måten sies å være et eksempel på *nettverkspolitikk*. Det er ikke bare fordi en ikke-offentlig aktør som SLF har hatt en så sentral rolle, men også fordi utviklingen og utformingen av politikken i så stor grad har foregått i *horisontale nettverk* på tvers av sentrale sektorområder som samferdsel, miljø og helse – men også på tvers av og i et *jevnbryddig samspill vertikalt* mellom statlige, regionale og lokale forvaltningsinstanser. Det innebærer at det absolutt er andre samfunnsaktører enn de formelt ansvarlige forvaltningsorganene som har vært avgjørende for utformingen av norsk sykkelpolitikk, det være seg på nasjonalt eller lokalt nivå. Utviklingen av norsk sykkelpolitikk er med andre ord et eksempel på overgangen fra *formalpolitikk* innen representative demokratiske organer, Storting, Regjering og lokalforvaltning, mot et mer *uformelt politisk samspill* blant ulike typer offentlige og private aktører, på tvers av sektorer og nivåer.



Et allment gjennombrudd for sykkel viser seg også ved at sykkel nå blir viet seriøs og fyldig *medieomtale*. Aftenposten med sin lokalavis, Osloby, har siden høsten 2014 etablert «sykkelpatroljen», for å fokusere på Oslos utfordringer som sykkelby (med 109 registrerte artikler på temaet, per desember 2015)<sup>54</sup>. Medieoppmerksomheten på sykkel er også kommet til syne gjennom kulturavisen Morgenbladets artikkelserie høsten 2015 om sykkelens rolle, blant annet med søkelys på «to hjul i valgkampen» og ha sykkelpolitikk som tema i en Morgenbladsalong på Litteraturhuset. «Morgenbladet har i 2015 påtatt seg rollen som landets fremste tankesmie for sykling», som en kollega sier det i en kronikk i avisen denne høsten (Fyhri 2015). Sykkel har utvilsomt tradisjonelt vært et mykt og marginalt politisk anliggende. Men nå gir eksempel Oslo nye byrådsleder uttrykk for at sykkel er blitt *'hard-core-policy'*, som i Morgenbladsalongens debatt om sykkelpolitikk på Litteraturhuset 29.10 (Slotnæs 2015)). Selv NAF, medlemsorganisasjonen for 500 000 norske bilister, viser i sin egen reiseundersøkelse høsten 2013 til at «... flere velger sykkel fremfor bil» og at «... det er blitt mer trendy å sykle og tenke alternativ til bilen», som kommunikasjonssjef i NAF har gitt uttrykk for<sup>55</sup>.

### 3.8 Sykler som deles – fra egen og eid til delt og leid

Bysykelordninger preger nå bybildet rundt om i Europa og har tydelig påvirket sykkelbruken i mange byer internasjonalt. Delesykelordninger er i prinsippet en kollektiv mobilitetstjeneste der sykler som brukes, ikke lenger er egne og eid, men delt og leid. Det vil si en deprivatisert mobilitetsordning som tilhører den såkalte *delingsøkonomien*. Selv om konseptet er relativt nytt, er den nye delingsøkonomien i sterk framvekst. Det innebærer en overgang der poenget er å ha *tilgang* til et produkt eller en tjeneste som utveksles og deles, ikke lenger selv måtte eie og inneha varen eller utstyret en ønsker å bruke – det være seg ferieboliger, biler eller sykler. På få år har internett revolusjonert måten vi skaffer oss og deler kunnskap, nyheter, reiser og ferier, musikk og andre medieopplevelser. Det er bare 15 år siden wikipedia etablerte seg som et gratis leksikon skrevet av brukerne selv (Haugli 2015). Og det er først med nye internett-plattformer og applikasjoner som lettvis kobler brukere og eiere, at Airbnb, coach-surfing, samkjøringstjenester, bilpooler, bilkollektiver – og delesykelordninger - er blitt gjort mulige. Delingsøkonomien bidrar til å ta i bruk en reservekapasitet - ressurser som ellers ikke blir utnyttet nok (Martin 2016). En enkel definisjon er at det dreier seg om forbrukere eller virksomheter som (oftest for penger) tilbyr midlertidig tilgang til varer eller goder som ellers ikke er i bruk («idle capacity») (Meelen & Frenken 2015). Det er imidlertid vanskelige grensdragninger og ikke minst kontroverser (jf Uber-debatten), om hva som faller inn under konseptet eller ikke. Det sier seg selv at det er gråsoner mellom ren kommersiell utleie av varer eller salg av tjenester på den ene siden og nærmest utveksling av vennetjenester på den annen.

Nå hefter det neppe så mye ved bysykel- eller andre delesykelordninger i så måte. Selve ideen med offentlige bysykler ble lansert i nederlandske byer på 1960-tallet, blant annet i kjølvannet av en motkulturell motstand mot massebilismen. Den sterkt økende strømmen av privatbiler ble oppfattet som en snikprivatisering av byrommet. Konkret kom bysykelordninger med etableringen av bilfrie bysentre (Alsvik 2009).

<sup>54</sup> <http://www.osloby.no/nyheter/sykkelpatroljen/>

<sup>55</sup> <http://www.vg.no/forbruker/bil-baat-og-motor/bil-og-trafikk/undersokelse-tyder-paa-at-faerre-bruker-bilen/a/10100370/>

Men de første ordningene led under mye hærverk og tyveri, siden syklene verken var låst eller brukerne ble registrert. Suksessen kom først med de nye nettmulighetene både for betaling og registrering, og ofte GPS-sporing, via mobil eller smartkort.

Det er omfattende og kjente bysykkelordninger både i Paris (VeLib), New York og i kinesiske byer. Trondheim hadde den tidligste bysykkelordningen i Norge, fra 1997, mens den i Oslo startet i 2003. Selv om Bergen og andre byer planlegger å innføre bysykkelordninger, er det ellers foreløpig bare innført i Drammen og på Lillestrøm – i tillegg til Trondheim og Oslo. I Oslo, Drammen og Trondheim er ordningen et offentlig-privat samarbeid mellom kommunene og reklamebyrået Clear Channel (Amundsen 2013). I Oslo har det vært 1650 sykler til utleie. Bruken må sies å være omfattende – med over 30 000 brukere og én million turer siste sesong. I 2016 tredobles antall sykler og stativer og hele byen ut til Ring 3 blir dekket ([Oslobysykel 2015](#)).

Det er sannsynlig, men vanskelig å anslå, at delesykkelordningene bidrar til økte sykkelandeler. Sykkelandelen av alle reiser økte fra 4,7 til 5,4 prosent i Oslo i fireårsperioden fra 2009<sup>56</sup>. Med utbredelsen av tilgjengeligheten til ordningene, blir det sikkert lett å skalere opp bruken. Mange bysykkelturer erstatter nok også en del gåturer. Det er heller ikke klart hvor mye ordningene reduserer bilbruken og dermed miljøkonsekvensene. Enkelte case-undersøkelser antyder at en sjettedel av bysykkelturene erstatter bilbruk.

### 3.9 Kortversjonen om nasjonal sykkelpolitikk

Vår historiske gjennomgang av sentrale samferdselspolitiske dokumenter fra de siste mer enn førti årene viser en utvikling hvor sykkel ikke er nevnt i sentrale samferdselsdokumenter på sekstitallet og utover på 1970-tallet, til stor oppmerksomhet i 1977 da arbeidet med Norsk vegplan II ble lagt fram. Dette arbeidet fikk imidlertid ikke noe stort gjennomslag i den praktiske politikken.

Det skjer noe med norsk areal- og transportpolitisk tenkning i kjølvannet av at Brundtlandkommisjonens rapport *Vår felles framtid* ble lagt fram i 1987. Bærekraftig utvikling blir et mye benyttet begrep, og det knyttes i *transportplanleggingen* til en transportpolitikk hvor det satses mer på å tilrettelegge for alle transportformer - ikke bare bilen. Innen arealpolitikken betones å gjøre disposisjoner som kan redusere transportomfanget og gjøre det enklere å gå, sykle og benytte kollektive transportmidler – ved å bygge med større tetthet og i tilknytning til allerede eksisterende bebyggelse. Forsøksprosjekter og utredningsarbeider blir igangsatt, men deres politikkendrende kraft er vanskelig å spore. Om Transportplanarbeidet i de ti største byområdene (TP10) heter det, eksempelvis, i rapporten fra evalueringen av arbeidet (Larsen m.fl. 1993) at *intensjonene om at TP10 som samordnet planlegging skulle bidra til en markert miljøpolitisk kursendring, synes derfor å ha slått feil* (s XIII).

Det er en tydelig tendens til at det på statlig nivå skjer positive endringer (sett fra sykkelens side) utover i det første tiåret av 2000. I dette århundret finner vi blant annet egne utredningsdokumenter om Nasjonal sykkelstrategi fra og med 2002, og et eget sykkelkapittel (kapittel 10 Nasjonal sykkelstrategi) i etatenes planforslag for transportplanen 2006-2015. Ordningen med et eget sykkelkapittel forsvant riktig nok

---

<sup>56</sup> TØI 2014. [Faktaark. Sykkelreiser](#). RVU 2013/14. TØI. Oslo: Transportøkonomiske institutt.

i senere revisjoner. I arbeidet med neste NTP (NTP 2018-2029) er også det egne Nasjonal sykkelstrategi-dokumentet borte fra forarbeidet. Erstatningsdokumentet – et kort notat – er imidlertid mer kritisk til tidligere dokumenters optimistiske og positive tone, og mer pågående i sitt krav om større satsing på sykkel dersom ambisiøst formulerte mål skal kunne realiseres. Det gjenstår å se hvordan denne utfordringen fra dokumentet fanges opp i den kommende revisjonen av NTP.

Vi har sett at en pådriver fra det frivillige organisasjonslivet som SLF har hatt en *nøkkelrolle* både i utarbeidingen av sykkelstrategiene, i etableringen og driften av sykkelbynettverket og for de nasjonale sykkelkonferansene. Det har vært en klar framgang for sykkel og sykling i allmenn og politisk *oppmerksomhet*. Men når det gjelder en bedre *tilrettelegging* for sykling gjennom fysisk sykkelinfrastruktur, sammenhengende sykkelveinett og sykkelanlegg, må resultatene sies å være heller mangelfulle. Det viser seg også gjennom slående stabile – og lave – sykkelandeler over tid.

Epoker i utviklingen av en nasjonal sykkelpolitikk er presentert i tabell 3.4.

Tabell 3.4: Epoker i utviklingen av en norsk sykkelpolitikk.

Tidsrom	Hendelser
1960-tallet	Sykkel er ikke en del av nasjonale transportdokumenter
1977	Norsk vegplan II med ambisiøse mål om etablering av sammenhengende gang- og sykkelveinett i byer og tettsteder
1985 -->	Slutten av 1980-tallet innvarsler en endring i transport- og arealpolitikken i kjølvannet av Brundtland-kommisjonens rapport. Enkeltprosjekter med siktemål å etablere en mer miljøvennlig og bærekraftig transportsituasjon (Sykkelbyprosjektet (1990), TP10 (1989-1991), RPR SAT (1993))
Siste del av 1990-tallet	NVVP 1994-1997 signaliserer økt satsing på sykkel, og foreslo blant annet endrede ansvarsforhold for grunnnerverv til og drift av gang-/sykkelveier langs riksvei fra 1994/1995. NVVP blir til NTP
2000-tallet	Fra første revisjon av NTP (2006- 2015) introduseres Nasjonal sykkelstrategi, et dokument som gir sykkel forsterket oppmerksomhet i transportplanleggingen. Fortsatt synes imidlertid ikke sykkelsatsingen å ha noen klar posisjon i form av god situasjonsbeskrivelse og handlingsplaner

## 4 Lokal sykkelpolitikk

Sykkelens nasjonalpolitiske gjennombrudd har sin klare pendant også lokalt. Det innebærer at sykkelen er blitt et stadig viktigere anliggende også i *lokal bypolitikk*. Det er utarbeidet en rekke sykkelstrategier på region- og bynivå. Siden 2013 har hovedstaden hatt en egen direktør for å lede sine sykkelprosjekter, og satsing på sykkel er ett av fem kjerneområder for den nye byregjeringen som trådte i kraft i Oslo høsten 2015. Sykkelveinettet skal bygges ut med seks mil innen 2019 og driftsbudsjettet åttedobles ([Osloby 17.11.15](#)).

I dette kapitlet skal vi redegjøre for utviklingen av en sykkelpolitikk fra 1960-70-tallet i våre tre case-kommuner, byene Bergen, Kristiansand og Trondheim. Grunnlaget for vår historieskriving er først og fremst studier av lokale og nasjonale dokumenter med tilknytning til samferdsel, og især arbeid med å tilrettelegge for bruk av sykkel. Dessuten har tre diskusjonsseminarer eller fokusgrupper – ett i hver av de tre byene – med sentrale representanter for det planleggende miljøet i byene vært av uvurderlig betydning. Den informasjonen og de synspunktene vi fikk tilgang til gjennom disse interaktive seminarer, har bidratt til å bekrefte, avkrefte og forsterke informasjon og oppfatninger som vi har opparbeidet oss gjennom dokumentstudiene. Bakgrunnen for beslutningen om å se nærmere på nettopp disse tre byene, er omtalt i kapittel 1.

### 4.1 Bergen

For Bergens del konstaterer vi at det i rapporten fra arbeidet med Norsk vegplan II (NVII) ikke finnes opplysninger om omfanget av gang- og sykkelveinettet i kommunen midt på 1970-tallet. Men det formuleres mål om å opparbeide et sammenhengende gang/sykkelveisystem i kommunen (se s 5).

#### 4.1.1 Liten oppmerksomhet om sykkel før 1995

Våre informanter i Bergen<sup>57</sup> framhever at det var lite oppmerksomhet om sykkel i Bergen i perioden fra NVII-arbeidet pågikk midt på 1970-tallet til midt på 1990-tallet. En av våre lokale informanter med lang fartstid innenfor planlegging i Bergen<sup>58</sup>, påpeker eksempelvis at en informasjonsavis produsert av kommunen i forbindelse med kommunesammenslåingen i 1972, ikke skrev noe om tilrettelegging for og bruk av sykkel. Det fantes heller ikke referanser til sykkel i dokumentet «Transportplan 1978».

Transportmiljøet i Bergen hadde på 1980-tallet sin oppmerksomhet først og fremst rettet mot andre sider ved transporttilbudet. Det gjaldt å legge til rette et bedre veinett for en voksende bilisme. Sentrale personer i Statens vegvesen lokalt lanserte

---

<sup>57</sup> Disse er i første rekke deltakerne i seminaret 14. mars 2013: Rune Herdlevær (BK), Reidun Instanes (SVV), Magnus Natås (SVV), Bjarte Stavenes (BK), Sindre Lillebø (BK) og Hans Petter Duun (Norconsult).

<sup>58</sup> Rune Herdlevær.

ideen om å få til en utvikling av veinettet i Bergensregionen gjennom et spleiselag mellom lokale og statlige ressurser. Lokal kapital skulle reises til utbygging av veinettet ved å innføre bompenger på innfartsveiene til Bergen. Forslaget fra lokalt hold var at staten skulle stille opp med tilsvarende omfang av økonomiske midler<sup>59</sup>.

Bergen maktet på denne måten å bli først ute, allerede i 1986, med bompengefinansiert transportsystemutvikling; i form av en bomring (verdens første) rundt sentrale deler av bysentrum. Midt på 1980-tallet kom St.prp. nr 118 (1984-1985) (Samferdselsdepartementet 1985) om forsering av utbyggingen av riksveinettet i Bergen - det som senere skulle bli kjent som utviklingen av et *tjenlig veinett*. Stortingsbehandling var nødvendig for å få godkjent opprettelse av en bompengereordning fra 1.1.1986. Totalt ble det planlagt å investere 564 millioner 1985-kroner i hver av tre fireårsperioder 1986-89/1990-93/1994-97. Bergen valgte ved denne korsveien en veibyggingsstrategi, med minimalt med miljøvennlige transportløsninger inkludert. Dette i motsetning til Trondheim og Oslo. Da disse byene fulgte opp initiativene som ble tatt i Bergensområdet på 1980-tallet, om nyorientering i finansiering av veibygging, ble deler av den planlagte økonomiske satsingen kanalisert til gang- og sykkelveiltak og rene miljøtiltak. Det er i alle dokumenter om riksveiutbyggingen i Bergensområdet bare tale om *utbygging av riksveinettet*.

Forholdet mellom kommunen og Statens vegvesen sies å ha vært viktig i arbeidet med å utvikle forholdene for syklistene i Bergen. Tjenlig veinett-tankegangen - og forutsetningen gjennom etableringen av bompengesystemet om at det stort sett skulle dreie seg om å utvikle bedre forhold for bilistene - ble utviklet og realisert av Statens vegvesen fra 1986. I de tidlige fasene av dette arbeidet var all oppmerksomhet rettet mot å utvikle et såkalt *kapasitetssterkt veinett* rundt det sentrale Bergen og inn mot Bergen sentrum. Det fantes riktignok en sentrumspott i Tjenlig veinetts budsjettoppsett (ble det påpekt i vårt seminar), men ingen Kollektiv-Sikkerhet-Miljø (KSM)-tenking som i Trondheim, eller vedtak, som i Oslo, om 20 prosent av de økonomiske ressursene til kollektiv.

Det manglende samarbeidet mellom kommunen og Statens vegvesen ble i seminaret forklart med at kommunen hadde svært begrenset kompetanse - og interesse - for å tilrettelegge for sykling. Dette endret seg, ifølge våre informanter, utover på 1990-tallet. Våre lokale informanter viser til at det var først på 1990-tallet at sykkelkompetansen kom på dagsorden. Det skjedde gjennom tiltaket TP10 (se pkt 3.2.2 foran) og arbeidet med Handlingsplan Sammenhengende gang- og sykkelveinett i Bergen, som en arbeidsgruppe startet opp tidlig på 1990-tallet. Dette arbeidet ble ferdigstilt i mai 1996. Tidlig på 1990-tallet ble også Bergen, som en av fem norske byer, med i Miljøbyprogrammet (se pkt 3.2.3 foran). I oppstarten av dette arbeidet skulle byene etablere aktivitetsmål for ulike programområder. Ambisjonene på sykkelområdet var for Bergens vedkommende svært høye: *Etablere et sammenhengende gang- og sykkelveinett innen år 2000 og å knytte dette sammen med deler av grønnstrukturen.* (T-1115 1995).

#### 4.1.2 Arbeidsgrupper med sykkel som arbeidsfelt etableres

Lenge var det i Bergensområdet bare SVV som hadde kompetanse til arbeid med tilrettelegging for sykkel, og samarbeidet med kommunen ble av den grunn haltende.

<sup>59</sup> Allerede i 1979 hadde kommunikasjonsnemnda i Hordaland fattet vedtak om at *ymse former for bompengavgifter bør vurderast* (Knutsen og Boge 2005, s 263) for å få til mer veiutbygging i Bergen.

Etter at begge enhetene fikk kvalifiserte sykkelmedarbeidere, ble det etter hvert godt samarbeid mellom kommunen og SVV. I 1999 ble det etablert en arbeidsgruppe for å arbeide med sykkeltilbudet i kommunen. Gruppen ble kalt *Sykkel i sentrum* og hadde medlemmer fra Bergen kommune, Statens vegvesen og politiet. Fra 2002 gikk denne gruppen inn som en del av Bergensprogrammet (BP)<sup>60</sup> da dette ble startet opp. Fra 2005 ble gruppas navn endret til Faggruppen gang/sykkel - fortsatt som en del av BP – men nå bare med Statens vegvesen og Bergen kommune som medlemmer. Fra 2007 ble gruppen supplert med medlemmer fra fylkeskommunen. Slik framstår den også i dag (2015).

Gruppen Sykkel i sentrum presenterte i 2002 rapporten *Plan for sykkeltiltak 2002-2011* (Bergensprogrammet 2002). Her konstateres det følgende om situasjonen i Bergensområdet når det gjelder tilrettelegging for sykling:

- Det er ikke etablert noe sammenhengende sykkelveinett<sup>61</sup>
- Ingen av rutene inn mot sentrum er tilrettelagt på en helhetlig måte
- Standarden på/utførelsen av dagens tilbud til syklistene er ofte dårlig og vedlikeholdet mangelfullt

#### 4.1.3 Beskjeden målrealisering – krevende planprosesser

Hovedmålsettingene i planen fra 2002 var, i løpet av planperioden, å bygge ut det som i planen ble definert som A- og B-ruter<sup>62</sup>. Da planen fra 2002 ble rullert i 2010, ble det dokumentert at det ikke hadde vært spesielt høy iverksettingsrate for tiltakene i planen. For de viktigste sykkelrutene (A-rutene) konstateres måloppnåelsen å være 37 prosent, mens den er 16 prosent for B-rutene (Bergensprogrammet 2009, s 39). Det heter i notatet at det er flere grunner til at målene ikke er nådd. Først og fremst pekes det på *krevende planprosesser*. På en del strekninger er det vanskelig å finne gode og gjennomførbare løsninger. Dette gjelder spesielt langs hovedtransportårene inn mot og gjennom sentrum. Det hevdes at tilgjengelig areal er begrenset og at samkjøringen med andre samferdselstiltak er krevende. Selv små tiltak blir krevende både økonomisk og tidsmessig når det skal tas hensyn til alle etablerte forhold. Mulige løsninger er ofte avhengig av avklaring i andre saker, og planprosessen kan bli like krevende for små som for større prosjekter.

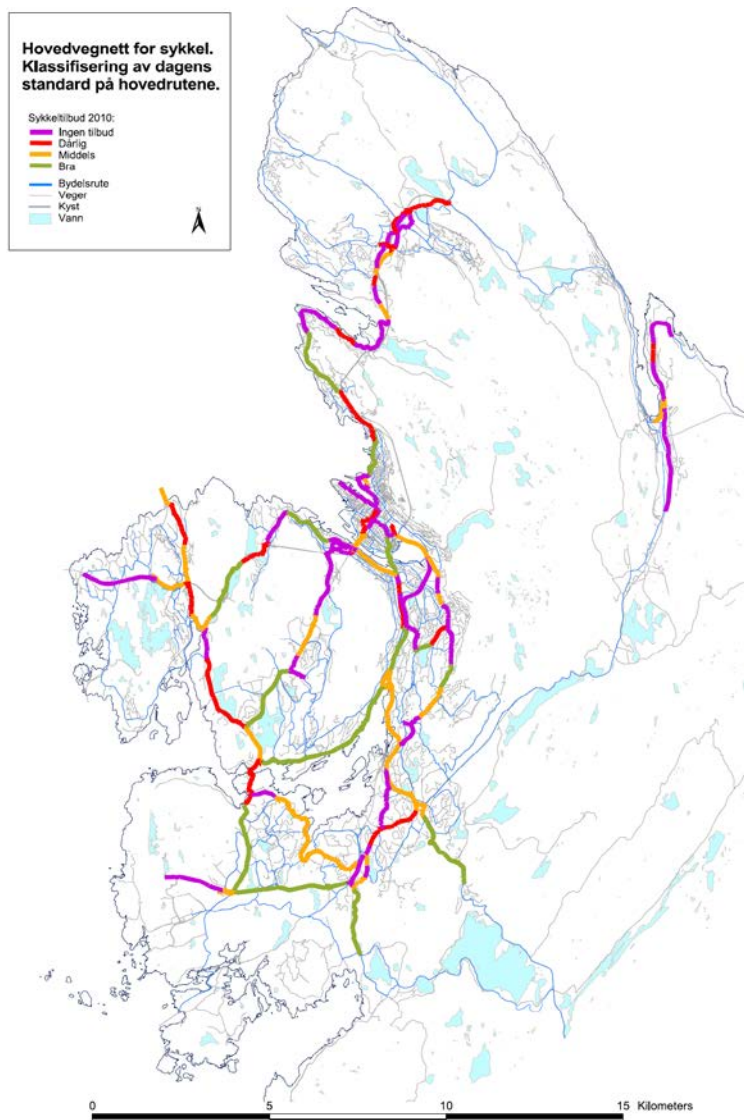
---

<sup>60</sup> Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø er vedtatt av Stortinget. I perioden 2002 – 2025 skal det investeres for 12,7 milliarder kroner i samferdselsprosjekter i Bergen. Programmet omfatter kollektivtiltak, gang- og sykkelveier, miljøprosjekter, tiltak på gatenettet i sentrum, trafiksikkerhetstiltak og nye veiprosjekter i Bergen. Bergensprogrammet gjennomføres i et samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune.

<sup>61</sup> Aktivitetsmålet fra Miljøbyprogrammet om å få på plass et sammenhengende nett innen 2000 (se side 18 foran) hadde altså ikke blitt en realitet – det hadde bare vært et aktivitetsmål.

<sup>62</sup> A-ruter ble definert som hovedveinett til/fra Bergen sentrum, indre del; B-ruter ble definert som hovedveinett til/fra Bergen sentrum, midtre del. Også C-, D-, E- og F-ruter ble definert.

Rulleringen av Plan for sykkeltiltak 2002-2011 resulterte i forslaget til *Sykelstrategi for Bergen 2010 – 2019* (Bergensprogrammet 2009). Denne strategien ble fulgt opp med forslag til Handlingsplan 2010-2013 – oppfølging av Sykelstrategi for Bergen 2010-2019 (Bergensprogrammet 2010). Der heter det (s 12): *for å nå målsettingen om fullføring av et sammenhengende hovedrutenett i Bergen innen 2019, er det behov for utbygging av om lag 50 km ny infrastruktur*. I det samme dokumentet skrives at *Hovedrutenettet for sykkel er i handlingsplanen definert til å være på 125 km*. (s 14). Det opplyses at på 42 av dette nettets kilometer er det intet tilbud i dag, 21 km er vurdert som dårlig, og 30 km anses å ha middels standard. Knappt en fjerdedel av hovednettets for sykkel (31 km) er vurdert å være et bra tilbud. Det skisserte framtidige hovedrutenettet for sykkel i Bergen er vist i figur 4.1.



Figur 4.1: Hovedveinett for sykkel. Klassifisering av dagens standard på hovedrutene (Bergensprogrammet 2010).

Fakta om anleggssituasjonen hva gjelder sykkel i Bergen er det for øvrig vanskelig å få skikkelig tak på. I Samferdselsdata for Bergen – hvor siste versjon ifølge hjemmesiden til Bergensprogrammet stammer fra 2012 (Bergensprogrammet 2013) – er omfanget av gang- og sykkelveier med kommunalt ansvar oppgitt, med KOSTRA

som kilde, varierende mellom 100 km i 2002, 60 km i 2004, 130 km i 2008 og 102 km de siste tre årene (2010-2012). Omfanget på 102 km som ifølge KOSTRA skal finnes i 2012, stemmer dårlig med opplysninger i spesifikke sykkeldokumenter som vi allerede har referert til ovenfor.

Bergensprogrammet ble behandlet i Stortinget ved dokumentene St.prp nr. 76 (2001-2002) og Innst. S. nr 45 (2002-2003). I Bergensprogrammet ble det fra Bergens side (ifølge nr 76)

*lagt opp til å redusere biltrafikken, styrke kollektivtrafikken med buss og bybane, rusta opp sentrumsområde som er blitt avlasta for biltrafikk og etablere eit samanhengande gang- og sykkelvegnett til og gjennom byen*

Ti år senere er det bare svake tilløp til realisering av et slikt sammenhengende nett. Heller ikke målet om redusert biltrafikk er det blitt noe av<sup>63</sup>.

Da Bergensprogrammet hadde vært aktivt i 10 år, ble det utarbeidet en oversikt over hva programmet hadde fått gjennomført av tiltak i perioden 2002-2011 (Bergensprogrammet udatert). Oppsummeringen om sykkelarbeidet har denne ordlyden – under overskriften *Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelveinett* (s 9).

*Det er bygget et sammenhengende sykkelveinett på noen delstrekninger i kommunen. Det er delvis etablert sykkelveinett på Fanaruten, Laksevågsruten og Sandviksruten. Det er videre bygget sykkelfelt på strekningen NHH – Lønborg.*

*I tillegg er utbygging og opprustning av gang- og sykkelveier knyttet til andre store prosjekter. I forbindelse med Ringvei vest er det bygget ny gang- og sykkelvei på Ytrebygdsvæien. Dette er en viktig strekning for de store næringsområdene på Kokstad og Sandsli. Bybaneprosjektet har bygget sykkelvei over Gamle Nygårdsbro og ny bro over Strømmen, helt frem til Thormøhlens gate. Strekingen videre til Agnes Mowinckels gate åpnet i 2010.*

*I løpet av de siste ti årene har det vært en stor fokusendring på gang og sykkeltiltak. Økte krav til standard på løsninger og økte forventninger til etablering av nye tiltak har vært utfordrende å møte på en tilfredsstillende måte, spesielt med tanke på å få plangrunnlag for nye strekninger klare til realisering.*

*Sykkeltellinger viser at stadig flere bruker sykkel som framkomstmiddel i Bergen. Spesielt gjelder dette fra Bergen sør, hvor det er gjennomført flest tiltak, til sentrum.*

*Det er i perioden utarbeidet og vedtatt en egen sykkelstrategi som grunnlag for et sammenhengende sykkelveinett på sentrale sykkelstrekninger.*

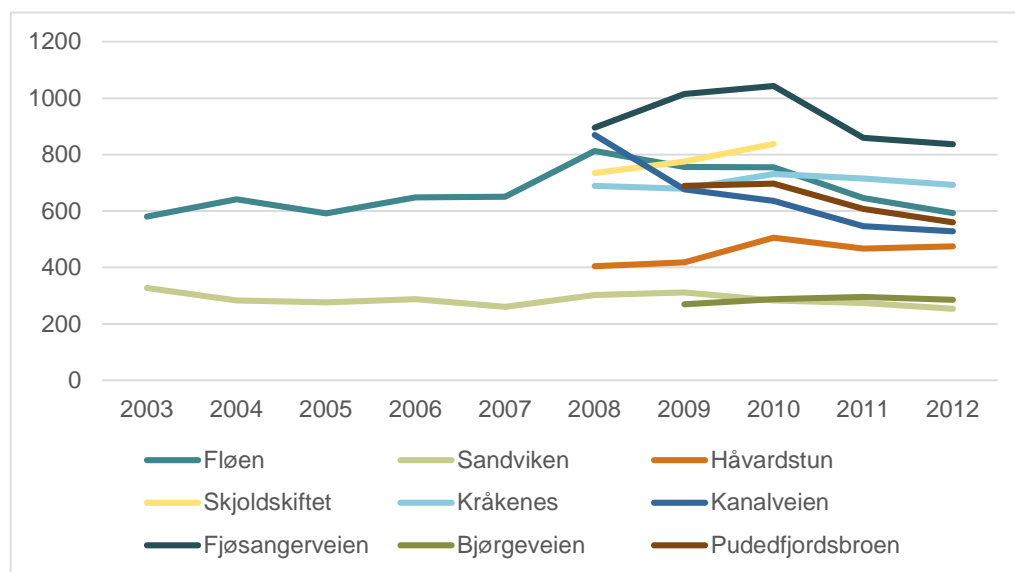
Opplysningene om økt sykkelbruk med henvisning til sykkeltellinger er det vanskelig å finne grunnlaget for. Dersom vi går til publikasjonen *Samferdselsdata for Bergen 2012* (Bergensprogrammet 2013) viser disse at omfanget av sykklister som har passert de automatiske tellepunktene i Bergen det siste tiåret, har som hovedtendens et stabilt eller fallende antall sykklister – både for sommersesongen og for året som helhet (se figurene 4.2 og 4.3).

---

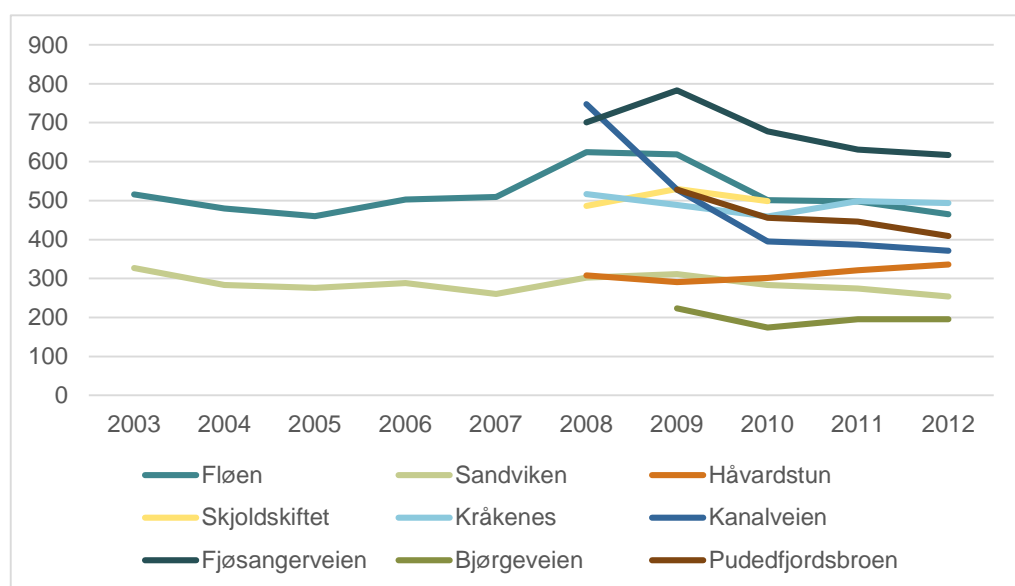
<sup>63</sup> KVUen *Kjuagutt og stril – Mindre bil* (Statens vegvesen Region vest 2011) forteller (s 20) at biltrafikken gjennom bomringen totalt mot Nygårdstangen/sentrum har økt med 10679 kjøretøyer fra 2002 til 2010, eller vel 13 prosent (1,7 prosent per år). Trafikkveksten på de tre store broforbindelsene (Sotra, Askøy, Nordhordland) har i perioden 1999 til 2009 vært på nær 65 prosent, eller mer enn 6,5 prosent per år. Publikasjonen *Samferdselsdata for Bergen 2012* (Bergensprogrammet 2013) viser også vekst i biltrafikken over kommunegrensen til Bergen i alle snitt representert i publikasjonens tabell 10 (s 17).



I oppsummeringen av Bergensprogrammet etter 10 år framgår at det er finansiert og etablert 42 km gang/sykkelveier i programmets første ti år - ifølge tabell s 11. Prosjektene er beskrevet og billedlagt på s 22-37. Samlet er det investert 438 millioner 2012-kr i gang- og sykkelveier. Det er 121 millioner mer enn vedtatt program i 2000 – en økning i investeringene på 38 prosent. Dette er seks prosentpoeng mer enn økningen i de totale investeringene innen programmet. Mens investeringene i gang- og sykkelveier i utgangspunktet var tiltenkt fem prosent av investeringene i programmet, viser oversikten etter ti år at gang- og sykkelveitbyggingen har fått 5.3 prosent av investeringsmidlene.



Figur 4.2: Data fra automatiske sykkeltelepunkter. Gjennomsnitt antall syklist for månedene mai-september. (Bergensprogrammet 2013).



Figur 4.3: Data fra automatiske sykkeltelepunkter. Årsgjennomsnitt antall syklist. (Bergensprogrammet 2013).

#### 4.1.4 Planproduksjon avgjørende viktig

Den økonomiske satsingen på å tilrettelegge for sykkel har blitt trappet betydelig opp de siste årene. Bergensprogrammet ble forlenget og utvidet fra 2010 - gjennom stortingsbehandlingen nevnt ovenfor – og 180 millioner 2009-kroner ble kanalisert til sykkelsatsing. I tillegg kom det vel 30 millioner over riksveibudsjettet til sykkelveier. Samlet innebar dette at satsingen på sykkel i perioden 2010-2013 ble mer enn tre ganger så stor som i perioden 2006-2009 (<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Satser-stort-pa-bybane-og-sykkel-2787152.html>). Endringen de senere årene er positiv ikke bare når det gjelder økonomi, men også i arbeidet med sykkel generelt. En av planleggerne som arbeider med sykkel, sier at *det har vært en positiv endring i den perioden jeg har jobbet med sykkel* (fra 2007).

På grunn av bedret økonomi, ga våre informanter uttrykk for at *dersom vi klarer å få på plass planer, vil vi kunne realisere mange anlegg*. Det som savnes – og etterlyses - er ikke i første rekke en bedre økonomi for sykkelsatsingen, men mer ressurser til planlegging, og et system for å få planene fram til vedtak. Tankegangen er at det er først når vi har en god planberedskap, og har fått mange planer fram til beslutning og vedtak, at det eventuelt vil bli et press i økonomien.

Manglende tilgang på planer, i en situasjon med god tilgang på penger til sykkelsatsing, kan forklare utbyggingen av en høystandard gang- og sykkelvei langs Flyplassveien. Denne utbyggingen forklares av mange med at det var eneste stedet det forelå vedtatte og byggeklare planer, mens behovet for nettopp dette anlegget kanskje ikke var like stort. I 2015 ble for øvrig gang- og sykkelveien fjernet midlertidig som ledd i utbyggingen av Bybanen mot Flesland<sup>64</sup>.

#### 4.1.5 Produksjonen av reguleringsplaner har vært for svak

Bergen kom relativt sent, sammenliknet med andre norske større byer, i gang med arbeidet med å tilrettelegge for sykkelbruk, og etter at sykkel fikk lokal oppmerksomhet, har oppmerksomheten blitt kanalisert til arbeid i faggrupper opptatt med å lage oversiktlige planer, slik vi har omtalt foran. I mindre grad er oppmerksomheten blitt rettet mot å produsere regulerings- og byggeplaner som kan sørge for at den prinsipielle tenkningen i de strategiske planene kan settes ut i livet. Det har manglet personell til planleggingsarbeidet, og dermed har ikke planer vært tilgjengelige når penger kom på bordet gjennom budsjettene. Iverksettelsesraten har derfor vært ganske lav, slik vi viste foran.

Rekruttering av fagfolk til å arbeide med tilrettelegging for sykkel har også vært et stort problem. Planlegging for sykkelbruk ser ut til å være ansett å ha lav status. I Bergen har det de senere årene vært vanlig å sammenlikne det å arbeide med sykkel med det å arbeide ved Bybanekontoret<sup>65</sup>. Det sistnevnte er, ble det ytret i vårt seminar, et svært prestisjefyllt arbeid og Bybanekontoret følger et attraktivt arbeidssted. Det prestisjefylte ytrer seg ved at arbeidsplassen der en er ansatt står sentralt, på en positiv måte, i det lokale så vel som det nasjonale nyhetsbildet, at den

---

<sup>64</sup> Innenfor feltet etablering av infrastruktur er eksempelet med sykkelveien langs Flyplassveien for øvrig ikke et fenomen som bare er knyttet til temaet sykkel. Det er et strukturelt problem å ville velge minste motstands vei når ressurser skal anvendes.

<sup>65</sup> Bybanekontoret ble opprettet av Bergen kommune i 2001. Kontoret har ansvar for planlegging, design og utbygging av Bybanen i Bergen. Planavdelingen i Bergen kommune tar seg av reguleringsplanarbeidet.

ansatte arbeider i et miljø hvor det etterspørres resultater, og hvor en ser resultater, av arbeidet. Det bidrar også til prestisjeinntrykket at Bybanekontoret er i utvikling ved at det, etter hvert, har vokst seg til å bli et omfattende fagmiljø.

En talsperson for kommunestyrepartiet *Byluftlisten* mener det er noe liknende som må på plass også for sykkelens del, om det skal bli attraktivt å arbeide med sykkel.

#### 4.1.6 Kampen om arealene

Konflikten om arealene i Bergen er stor i de sentrale delene av Bergen; de delene av byen hvor sykkelbruken er størst, og hvor også potensialet for sykkelbruk må antas å være størst. Det er kamp om arealene blant annet fordi den sentrale bykjernen er trang, men først og fremst anser våre lokale informanter at det er kamp om arealene fordi byen ikke har et overordnet veinett som leder biltrafikken utenom sentrum. Den sentrale påstanden i Bergen er at *alt skal over torget*. Når Fløyfjellstunnelen stenges ca 220 ganger i året som følge av trafikkuhell, er bruk av omkjøringsvei nødvendig, og den går over torget. Noen sier det er rimelig trangt i Bergen sentrum, mens andre uttrykker seg på denne måten: *Det er ikke trangt nok - hadde det vært det, hadde en vært nødt til å prioritere*.

Diskusjoner om bruken av gatetverrsnittet pågår. Noen ønsker en gjennomgående sykkeltrasé i sentrum, og Sentrumsplanen viser at det er mulig å legge til rette for sykkel i sentrum. Andre mener at en ikke skal tilrettelegge spesielt for sykkel i sentrum. De mener at det synes opplagt at det noen steder kanskje er behov for å blande sykkel, gang og kollektiv. Trondheim trekkes fram i lokale diskusjoner, og det hevdes, av noen, å være mye vanskeligere å rulle ut 'en rød løper' – en rød sykkeltrasé - i Bergen enn i Trondheim<sup>66</sup>. Mulig å rulle ut, sier andre, men når en ikke får det til skyldes det, påstår noen, at det gjøres litt for komplisert.

Areal- og transportplanleggingen er et felt med mange aktører, og hvor det er viktig hva hver og én gjør om resultatet skal bli som målformuleringene forteller. Det er konkurranseflater mellom alle transportformene. Med et samfunn med svært god tilgang på bil i befolkningen, er det vanskelig å bringe folk over fra bil til andre transportformer. Det er viktig hvilke disposisjoner som gjøres i alle de situasjoner hvor konkurranseflatene utvikles; ved beslutninger om veikapasitet, om parkeringsreguleringer, om framkommelighet i kollektivtransporten, og om kvalitet både i sykkel- og kollektivtransportssystemet. Kollektiv og sykkel konkurrerer om de reisende. Konkurranse er det også mellom å sykle og å gå. Det hevdes at fylkeskommunen prioriterer kollektivtransporten, og at det ødelegger for sykkelsatsingen. Bybaneutbyggingen ses av noen som en hjelp for sykkelsatsingen, mens andre mener bybaneplanleggerne ikke ofrer syklistene nok oppmerksomhet. Under det hele ligger et uttalt ønske om at noen må se, og ivareta, sykkelens – og syklistenes - interesser i det løpende arbeidet som gjøres, og beslutninger som fattes. For å sikre at så skjer, er det viktig at det finnes et tilstrekkelig tungt fagmiljø som arbeider kontinuerlig med sykkel. Dette miljøet er, slik vi oppfatter det, ennå ikke etablert.

<sup>66</sup> 'Den røde løperen' refererer til Trondheims gjennomføring av en sammenhengende sykkeltrasé gjennom sentrum – med rød asfalt.

#### 4.1.7 For ambisiøse strategier?

Bergen har en velutviklet dokumentsamling for sin sykkelsatsing (Bergensprogrammet 2009, s 14-15). Dokumentene er preget av sterke målformuleringer med stor optimisme knyttet til hva sykkel vil bety for framtidens Bergen<sup>67</sup>.

Handlingsplanene har svært lange prosjektlistene. Den økonomiske satsingen er imidlertid ikke i samme omfang. Bergensprogrammets dokumenter for årene 2013, 2014 og 2015 viser riktignok vekst i antallet millioner som kanaliseres årlig til gang- og sykkelveier (80, 98 og 109 millioner i de respektive årene). Disse summene er imidlertid små sammenliknet med investeringene i Ringvei vest (372, 301 og 185 millioner), for ikke å snakke om bevilgningene til Bybanen (933 millioner, 1,427 milliarder og 1,368 milliarder).

Et samlet bystyre vedtok, ved behandlingen av handlingsplanen for sykkelstrategien, å ha som mål å øke sykkelandelen fra eksisterende 3 prosent til 10 prosent innen 2019. Sykkelstrategien skisserte nødvendige og prioriterte satsingsområder for å oppnå målet om mer enn en tredobling av sykkelandelen i Bergen de kommende ti årene<sup>68</sup>. Det er vanskelig å vurdere, ut fra sykkelstrategien, realismen i å kunne nå en slik målsetting, men i lys av erfaringene fra tidligere år må sannsynligheten anses å være liten. Den vanskelige organiseringen av sykkelsatsingen i Bergen (se nedenfor) peker også i retning av en manglende målrealisering.

Fagfolkene i administrasjonen i Bergen kommune er klar over at det rettes mye kritikk mot deres manglende evne til å gjøre nok for syklistene. Blant disse informantene tas det selvkritikk på at de har latt politikerne tro at det var mulig å realisere mål som ble satt. Det gis uttrykk for at politikerne burde fått klarere beskjed om at det var et påtrengende behov for mer folk, og kanskje også penger og en bedre organisering.

Enkelte hevder også at sykkelstrategiene er altfor ambisiøse, og at det skaper forventninger som brister, og dermed gir tilbakeslag. Motløshet oppstår når det ikke skapes resultater i nærheten av det som de store planene signaliserer<sup>69</sup>. Enkelte går enda til så langt som å si at en *angrer på at vi ikke var mer edruelige – var bedre på kvalitetssikring*. For det er klart at ambisiøse mål er viktig, men en må være klar over at det krever noe, og det blir kanskje ofte ikke formidlet godt nok at for å realisere

---

<sup>67</sup> I *Plan for sykkeltiltak 2002-2011* er hovedvisjonen: *Innenfor reiseavstander på 5 kilometer skal sykkel være det mest brukte transportmiddel i Bergen*. Går det an å komme lengre fra en realistisk framtid? Tilsvarende heter det i Forslag til handlingsplan 2010-2013 (Bergensprogrammet 2010, s 12) at *Innen 2013 skal sykkelandelen i Bergen være over 6 %*. I teksten hvor dette målet beskrives heter det: *Reisevaneundersøkelsen for Bergensområdet 2008 viser at mellom Bergenhus og Årstad bydel utgjør andel turer med sykkel 12 % av alle reiser. Mellom Bergenhus og Åsane er tilsvarende andel 1 %*. Dette viser oss at med god tilrettelegging bør 10 % sykkelandel i 2019 være oppnåelig, men skal en oppnå det bør andelen være over 6 % innen 2013. Med andre ord mål basert på noen fakta, men for det meste ønskedrømmer.

<sup>68</sup> Følgende tiltak ble listet: 1) planlegge og bygge minst 50 km manglende hovedsykkelveinett; 2) prioritere sykkeltrafikk framfor biltrafikk; 3) etablere 1500 nye sikre sykkelparkeringsplasser i sentrum; 4) oppnå høyere standard på drift og vedlikehold, barveistrategi på hovedrutene; 5) 0-visjonen skal legges til grunn for trafikkikkerhetsarbeidet; 6) arealplanleggingen skal legge til rette for økt sykkelbruk; 7) bedre overgangsmuligheter mellom sykkel og andre transportmidler; 8) utføre informasjons- og mobilitetstiltak.

<sup>69</sup> Sykkelens andel av de daglige reisene i Bergen har ligget omkring 3 prosent de siste mer enn tjue årene. En trenger ikke være en utpreget festbrems for, i denne situasjonen, å påpeke at målet om å heve denne andelen til 10 prosent innen 2019, slik det ble formulert i bystyrevedtaket om handlingsplan for oppfølging av sykkelstrategien 2010-2019, er ambisiøst.

målet om mer sykkelbruk, trengs det mer folk i planleggingsapparatet, og, kanskje særlig, fortgang i den politiske behandlingen av reguleringsplaner og byggeplaner. Det erkjennes at jo mer sentralt i byen anlegg befinner seg, dess større er problemene med å få fram planer. Fokuset ligger på det som kan gjennomføres raskt; med andre ord lengst ute i byregionen.

Det innrømmes at det kanskje ikke har vært administrativ vilje og evne til å trykke planer gjennom systemet. Dels skyldes det mangel på en bredt sammensatt strategi bak arbeidet med sykkel. Mange småprosjekter som det ikke er morsomt å holde på med, dukker opp. Når det heller ikke gir prestisje å jobbe med sykkel, og de som jobber med sykkel må jobbe uendelig mye uten å se så mye resultater, vokser frustrasjonen. Likevel er det viktig å betone, som en av våre informanter uttrykte det: *selv om det er mange utfordringer framover, så er det viktig å presisere at det er en positiv utvikling.*

#### 4.1.8 Organisatorisk spredt

Vår gjennomgang av arbeidet med å utvikle gode forhold for syklistene i Bergen har vist at det har vært basert på arbeid i grupper rekruttert fra ulike administrative enheter. Slik er det fortsatt. Bergensprogrammet har en egen gruppe – ‘gang- og sykkelgruppen’ - som skal arbeide med å ivareta sykkelinteresser. Medlemmene i denne gruppa er rekruttert fra Statens vegvesen, Hordaland fylkeskommune og fra Bergen kommune, og har møter, etter det vi kjenner til, hver annen uke for å følge opp planer med relevans for sykkel. Verken i Statens vegvesen eller i Bergen kommune er arbeidet med å ivareta sykkelinteresser samlet i spesielle enheter, men finnes spredt rundt i ulike deler av de respektive organisasjonene.

I Bergen kommune finnes den nytilsatte sykkelsjefen<sup>70</sup> i klimaseksjonen i Byrådsavdelingen for byutvikling, klima og miljø<sup>71</sup>, mens øvrige ansatte i kommunen som fra tid til annen får med sykkelspørsmål eller -tiltak å gjøre, i første rekke sitter i to etater (underavdelinger) i denne byrådsavdelingen: etat for Plan- og geodata (som arbeider med offentlige planer)<sup>72</sup> og etat for Byggesak og private planer<sup>73</sup>. De ansatte i disse to etatene arbeider med planer som forelegges etatene, og hvor det fra tid til annen vil være mer eller mindre viktig å få ivaretatt sykkelinteresser.

Evalueringen av 2002-planen i 2009 (Bergensprogrammet 2009) pekte først og fremst på krevende planprosesser når manglende iverksetting skulle forklares. Men økte planleggingsressurser vil ikke politikerne stille til disposisjon. *Byluftlistas* representant i Bergen bystyre har fremmet forslag om å etablere et eget sykkelkontor - et kontor med overordnet ansvar for planleggingen av sykkeltiltak i Bergen.

<sup>70</sup> I 2013 fikk Bergen egen sykkelsjef (Einar Grieg). En ettertraktet stilling om vi ser til antallet søkere (41). Sykkelsjefen skal være pådriver og koordinator for å sikre framdrift i arbeidet med å styrke Bergen som sykkelby.

<sup>71</sup> Denne avdelingen har det overordnede ansvaret for klima- og miljøarbeidet. I tillegg har avdelingen ansvar for by- og transportplanlegging, byggesaker, kulturminneforvaltning, vann- og avløp, byggvedlikehold, parkering og vedlikehold av kommunale veier.

<sup>72</sup> Etatens oppgaver fordeler seg på to ulike ansvarsfelt: 1) ansvar for den offentlige byplanleggingen; utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, offentlige reguleringsplaner og 2) utreder ulike temaer knyttet til transport og arealbruk. Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø hører til etatens viktigste ansvarsområder. Etaten har også ansvar for drift- og vedlikehold av kommunens kartbaser, planregister, register over eiendommer, tildeling av nye adresser, og behandling av saker om steds- og gatenavn.

<sup>73</sup> Etaten er kommunens fagavdeling for behandling av private planforslag, fradelingssaker, byggesaker, seksjoneringssaker og kart- og delingsforretninger.

Forslaget fra *Byluftlista* var en bevilgning på 10 millioner til et slikt kontor med 11 ansatte; et kontor av samme type som Bybanekontoret - som det ble uttrykt.

Dimensjoneringen av det foreslåtte sykkelkontoret var avledet av oppfatninger om at planleggingen av et sykkeltiltak utgjør ca 10 prosent av investeringene i sykkelveianlegget - og ut fra den erkjennelsen at mangel på planer er blant de viktigste barrierene for mer og bedre tilrettelegging for sykling. *Byluftlista* fremmet sitt forslag i budsjettbehandlingen i desember 2011 (Venstre fremmet et liknende forslag). Byråden for byutvikling, klima og miljø mente imidlertid at tilgjengelige ressurser må brukes til å bygge sykkelveier, ikke til å lønne flere kontoransatte<sup>74</sup> Legges normen om årsverk til sykkelarbeid relatert til kommunens innbyggere, lansert i NSS 2010-2019<sup>75</sup>, på en halv til én sykkelarbeideransatt per 10 000 innbyggere, skulle Bergen ha vesentlig flere sykkelarbeidere enn forslaget fra *Byluftlista*.

En nestor i vegplanleggingen i Bergensområdet - SVVs Magnus Natås - uttalte i vårt seminar at «*retorikken rundt sykkel er mye sterkere enn viljen/evnen til å få gjennomført planer*». Han sammenliknet viljen til å satse på sykkel med det han kalte «bybaneviljen» - som han anså for å være 100 ganger større. Det er da heller ikke så sjelden å høre, blant sykkelentusiastene i Bergen, at «vi skulle hatt et sykkelveikontor» eller som det også uttrykkes fra tid til annen: Vi hadde trengt et bybanekontor for sykkel. I vårt seminar kom det fram at Bergensprogrammet evaluerte seg selv og var fornøyd med sykkelsetningen. Noe sykkelgruppa var uenig i. Vi hadde trengt et bybanekontor for sykkel, var hovedbudskapet også her.

Fra høsten 2013 har i hvert fall kommunen fått på plass en sykkeljef. Det blir interessant å se om noen år hva effekten har vært av å ha fått en person, dedikert for å fremme syklistenes interesser, inn i en sentral posisjon i kommunens administrasjon.

#### **4.1.9 Mobilitetsrådgivning – vekslende organisering**

Mobilitetsrådgivning er en aktivitet med sikte på å få til endring i befolkningens reisevaner. Rådgivningsvirksomheten har tradisjonelt vært rettet mot bedrifter og deres ansatte. I årene 2004-2008 pågikk det mobilitetsrådgivning i regi av Bergen kommune i form av kampanjer for å reise miljøvennlig. Det var tale om en forsøksperiode, og da denne tok slutt ble arbeidet nedlagt; angivelig på grunn av budsjettproblemer. I prøveperioden lå aktiviteten først i kommunens planavdeling, deretter i samferdselsetaten i kommunen - med en og en halv stilling. Det er planer om å gjenoppta aktiviteten, men da med en annen organisatorisk tilknytning. Nå blir den trolig lagt til fylkeskommunen.

#### **4.1.10 Bergen er blitt sykkelby – kan det hjelpe?**

Bergen ser ut til å ha to hovedproblemer i arbeidet med å tilrettelegge for mer sykkelbruk – organisering av planleggingsressursene og disse ressursenes størrelse. I tillegg til faglig uenighet om hvordan det best kan tilrettelegges for sykkel i de sentrale delene av byen – der potensialet for sykkelbruk absolutt må anses å være størst. Hvis vi ser på kartet i figur 4.1 (s 35), er de sentrale delene av Bergen preget av

<sup>74</sup> Kommunal rapport 2011 16. desember 2011.

<sup>75</sup> Se s 24 i denne rapporten.

ingen eller dårlige sykkeltilbud. Tilbudet er med andre ord dårligst der potensialet for sykkelbruk er størst.

I KVVU for transportsystemet i Bergensområdet (Statens vegvesen Region vest 2011, s 28) heter det: *Mye taler for at sykkelandelen burde vært høyere.* Den lokale reisevaneundersøkelsen i 2008 (RVU 2008) viste en sykkelandel i Bergen kommune på knappe 4 prosent, noe høyere for Bergen sentrum (5,6 prosent). Dette er høyere enn hva den nasjonale reisevaneundersøkelsen har vist for Bergen gjennom mange år, men det er lavt sammenlignet både med andre byer (Trondheim har 9 prosent og Kristiansand 10 prosent ifølge RVU 2013/2014) - og nasjonale mål i NTP. Det pekes på flere forhold som tilsier at sykkelbruken i Bergen i dag er «kunstig» lav; dvs. at den egentlig burde vært høyere:

- 40 prosent av alle arbeidstakere i Bergen bor mindre enn 5 kilometer fra arbeidsplassen, og 70 prosent nærmere enn 10 kilometer. Potensialet for mer sykling er særlig stort sentralt i Bergen og i Bergensdalen sørover mot Fana og Ytrebygda
- Det meste av tettstedsarealet i Bergen ligger lavere enn 100 m.o.h.
- Målinger i regi av Meteorologisk institutt (1961-1990) viser at Bergen har bedre eller like gode temperaturforhold i perioden mars-oktober som Stavanger/Sandnes, Trondheim, Oslo og Kristiansand; byer med, for de flestes vedkommende, vesentlig større andeler syklende. En ulempe i Bergen er dog mer nedbør

16. september 2013 ble Bergen sykkelby – etter en avtale inngått mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og SVV. Byråden for byutvikling, miljø og klima har som mål at *Bergen skal gå fra jumboplass til å være i tet på sykkelsatsinga* ([Hordaland fylkeskommunen 2013](#)).

Og i november 2013 ble en 350 meter lang og tre meter bred sykkelvei i nedre del av Birkelundsbakken mellom Paradiskrysset og parkeringsplassen ved Fantoft stavkirke åpnet. Den hadde kostet 29 millioner og er en forlengelse av den eksisterende gang- og sykkelveien. «Dette prosjektet er *nok et* resultat av det gode samarbeidet gjennom Bergensprogrammet», sa byråd Filip Rygg da han åpnet den nye gang-/sykkelveien. Samtidig viste han til at 2014 blir et rekordår for gang- og sykkelveier, der mange nye biter vil komme på plass.

Kanskje er Bergen på vei bort fra sin jumboplass som sykkelby? Men nei, ikke i særlig grad viser det seg om vi skjeler til Syklistenes landsforenings undersøkelse i 2014 om stemningen blant syklistene i foreningens medlemsmasse i Bergen. Den viser riktignok en framgang over tid, men bare svakt. En 28. plass blant 30 bykommuner i 2012 var blitt til en 25. plass i 2014.

Bergen er i en fase av sykkelarbeidet hvor det arbeides med å få infrastrukturen for sykkel på plass; ved å etablere separate sykkeltraseer og parkeringsplasser for sykkel. Den mer bredspektrede satsingen mangler imidlertid. Kommunen har i liten grad arbeidet med informasjonsvirksomhet og kampanjer for å få flere til å sykle<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Bergens Tidende arrangerte en konkurranse, PUST, mellom bedrifter i Bergensområdet for å få de ansatte til å reise mest mulig miljøvennlig. De som deltok i konkurransen, kjørte i mye mindre grad bil til jobb enn den jevne bergenser i utgangspunktet. Bare 17 prosent av PUST-deltakerne var bilførere på arbeidsreisen to uker før konkurransen startet og 44 prosent av dem reiste kollektivt. Til sammenlikning kjørte mer enn halvparten av kontrollgruppen bil til og fra jobb, mens 22 prosent reiste kollektivt. I løpet av konkurranseperioden var det sju prosent av PUST-deltakerne som klarte å gå over fra bil til å reise kollektivt, gå eller sykle, og belegget i bilene økte noe. Tiltaket er dokumentert i TØI rapport 1275/2013 PUST – en konkurranse om å reise miljøvennlig til jobb (Hjorthol mfl. 2013).

Kommunen har, underlig nok, heller ingen bysykkelordning ennå. Bystyret gikk inn for bysykler høsten 2014, og det arbeides nå med saken ([BT 2015](#)).

## 4.2 Kristiansand

Det var en positiv holdning til å tilrettelegge for sykkel, og til bruk av sykkel i Kristiansand allerede på 1960-tallet. Stygge ulykkestall generelt i Kristiansand, og en konkret trafikkulykke, gjorde at tiltak som bygging av gang- og sykkelveier og fartshindrende humper – især i tilknytning til skoler - fikk positiv støtte. Og tiltak ble gjennomført. Kristiansand åpnet landets første gågate i 1972 (Markens gate), og var også først i Norge med å gjennomføre fartshindringer på boligveier.

Kommunen startet tidlig på 1970-tallet med å anlegge gang- og sykkelveier for å sikre skoleveiene, og det lokale NVII-utvalget formulerte allerede i 1974, som en forutsetning for utviklingen av transportnettet, at det *skal etableres et gang- og sykkelveinett som gir syklister og fotgjengere samme fremkomstmuligheter som biltrafikken* (Kristiansand kommune 1974). Se for øvrig tabell 1.2 (s 5) for data om hva det lokale NVII-utvalget meldte om sykkel.

I tråd med målformuleringene fra NVII-arbeidet, arbeidet kommunen på slutten av 1970-tallet og tidlig 1980-tall med å etablere gang- og sykkelveier som virkemiddel for å dempe trafikkpresset i byen. Slike veianlegg tok etter hvert en økende andel av kommunens veiinvesteringer (Haakenaasen og Olsen 1983).

Det var derfor ikke overraskende, og trolig heller ikke tilfeldig, at Kristiansand kom med i den serien av forsøksprosjekter innenfor trafikksanering og sammenhengende gang- og sykkelveinett som Stortinget vedtok å starte opp våren 1980. Ett av gangveiprosjektene som ble med i porteføljen av prøveprosjekter, var en sykkelvei i Kvadraturen (sentrum i Kristiansand).

Kristiansands sterke engasjement i å legge til rette for sykkelbruk resulterte også i at kommunen i 1980 ble utpekt som norsk modellby i det nordiske prosjektet om sykkeltrafikk som Nordisk Embedsmannskomiteé for Transportspørsmål etablerte dette året<sup>77</sup>.

For en kommune som Kristiansand, som allerede var godt i gang med sin satsing på sykkel, var også Aksjon skolevei fra 1979 og utover på 1980-tallet viktig<sup>78</sup>. Aksjonen ga et ytterligere puff til et allerede veletablert arbeid.

I de senere årene; nå som en av to norske kommuner (Sandefjord som den andre), har Kristiansand også vært deltaker i Nordiske cykelbyer – et Interreg IV A prosjekt. Dette var et prosjekt hvor 11 nordiske kommuner fra Danmark, Norge og Sverige i perioden 2009-2011 valgte å samarbeide om å fremme sykkelbruk i Kattegat-Skagerak-regionen. Sentralt sto ideer om å utvikle strategier for å oppnå mer bruk av sykkel, utvikle handlingsplaner samt at en ved å etablere sykkelregnskap kunne si noe om resultatoppnåelse ([Nordiske cykelbyer 2015](#)).

---

<sup>77</sup> Øvrige kommuner i det nordiske prosjektet var Helsingør (Danmark), Jyväskylä (Finland), og Skövde (Sverige). En omfattende rapport ble innen det nordiske prosjektet presentert i 1981 med mye informasjon om tilrettelegging for sykkel og sykling i Kristiansand.

<sup>78</sup> Aksjon Skolevei ble lansert av regjeringen Nordli i det internasjonale barneåret 1979 som et ledd i arbeidet for å bedre forholdene på landets skoleveier.



I 1983 fikk kommunen Sofusprisen som landets førende sykkelby. Sofusprisen ble delt ut av Sykkelrådet (en organisasjon for sykkelbransjen) som en heder til bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner som har gjort en spesiell innsats for økt sykkelbruk

Kommunens deltakelse i forsøksprosjektet for sammenhengende gang- og sykkelveinett og som modell i det nordiske prosjektet fra 1980, ga kommunen et godt datagrunnlag om den eksisterende sykkelbruken. Det resulterte i at kommunen allerede i 1981 ga ut sitt første kart over gang/sykkelveier i kommunen; i samarbeid med Trygg Trafikk. Ifølge en av de sentrale personene i planleggermiljøet i kommunen på denne tiden, Ingvald Kårigstad, representerer dette kartet det første sykkelkartet i en norsk kommune noensinne.

Sommeren 1994 ble *Hovedplan for sykkelveier Kristiansand* lagt fram (Kristiansand kommune m.fl. 1994). Den var utviklet av en arbeidsgruppe med representanter for kommunen (fra rådmannen, ingeniørvesenet og byplankontoret), fra Statens vegvesen og fra Politiet. Planen foreslo 47 km gang- og sykkelveier (23 km i tilknytning til riksvei, 16 km til fylkesvei og 8 km i tilknytning til kommunal vei) bygget fram til 2001, til en samlet kostnad på 189 millioner kroner. Da *Hovedplan for gang- og sykkelveier* (Kristiansand kommune 2006) ble publisert i november 2006, ble det konstatert at kommunen hadde 49 km hovedruter for gang- og sykkeltrafikk.

#### 4.2.1 Bredspektret satsing

En egen organisatorisk enhet, Areal- og transportsamarbeidet i Kristiansandsregionen, ble etablert i 2004. Fra det tidspunktet, skriver miljøvernssjef Holvik i en e-post<sup>79</sup>, ble sykkel-satsingen trappet betydelig opp. Det ble tilgang til mer penger. Blant annet ble det enighet om at alle kommuner som deltok i samarbeidet<sup>80</sup> skulle bidra med 30 kr per innbygger. Dette var midler til ATPs driftsbudsjett som hovedsakelig skulle finansiere kampanjer og utredninger. Av en samlet ressurstilgang på 1,7 milliarder i Samferdelspakke 1 (bompengepakke) for perioden 2009-2017, fikk satsingen på gang- og sykkelveier og trafiksikkerhet 420 millioner – knapt 25 prosent.

Sykkelsatsingen gikk ut på å etablere et sammenhengende nett av gang-/sykkelveier i alle de samarbeidende kommunene; få til enkle utbedringstiltak (sykkelfelt, separering, sykkelboks i lyskryss); etablere sykkelteillinger, bl.a. i sykkelbarometer; og dessuten legge stor vekt på kampanjer og informasjon. Kommunens arbeid med kampanjer og informasjonsvirksomhet er kanskje det som skiller Kristiansand mest fra de andre byene våre. Kampanjer ses lokalt som et viktig supplement til det å bygge anlegg. Eksempler er tiltak som Sykle til jobben, Tusentråkk og Jeg kjører grønt. Kampanjen *Jeg kjører grønt*, med inspirasjon fra den svenske byen Lund, ble gjennomført første gang i 2007, og denne type satsing har pågått siden. Det ble blant annet ansatt en egen medarbeider i denne perioden til å jobbe utelukkende med sykkel.

<sup>79</sup> 14.2.2012: ATP – prosjektet og ATP – samarbeidet (fra 2010) ga oss mulighet til å satse tungt på infotiltak, adferdsaksjoner, tilskuddsordninger for sykkelparkering og andre tilretteleggingstiltak på arbeidsplasser med mer. Jeg tror det er summen av dette som over tid har gitt resultater. Vi har også hatt god politisk støtte for satsingen, de siste årene også med en folkehelsebegrunnelse.

<sup>80</sup> Kommunene i ATP-samarbeidet er: Kristiansand, Søgne, Songdalen, Vennessla, Lillesand og Birkenes. Dessuten deltar de to fylkeskommunene.

I *Sykkelstrategi for Kristiansandsregionen 2010-2017* (ATP-samarbeidet Kristiansandsregionen udatert) – et dokument utviklet som et ledd i arbeidet med Interreg IV A-prosjektet Nordiske sykkelbyer - gis det en oversikt over situasjonen hva gjelder gang- og sykkelinfrastruktur i Kristiansand. Visjonen for strategien er at alle skal sykle (*Alle sykler!*), og det overordnede målet er at Kristiansandsområdet skal være den beste sykkelregionen i Norge. I *Sykkelhandlingsplan for Kristiansandsregionen 2011-2020* (ATP-samarbeidet Kristiansandsregionen 2011) er resultatmålet at sykkeltrafikken skal utgjøre minst 10 prosent av alle reiser i 2017 – mot 9 prosent i 2009<sup>81</sup> - og 11 prosent i 2020. Realisering av disse målene vil representere en dobling av sykkeltrafikken innen 2020. Det er ambisiøst, men sammenliknet med målformuleringer som Bergen opererer med, med utgangspunkt i et nivå på sykkelandel på 3 prosent (2013/2014) og mål om 10 prosent i 2019, synes likevel Kristiansand svært beskjedne i sin målformulering. Sykkelandel på 10 prosent ble for øvrig notert allerede ved RVU 2013/2014.

Både sykkelandelsmålet, og målet om å ta transportveksten, som følge av befolkningsveksten, miljøvennlig – det vil si kollektivt, til fots eller med sykkel – er utfordrende. Lokalt ble det påpekt at det krever mentalitetsendring, og kanskje også at det tas grep i byutviklingen som fremmer bruk av kollektivtrafikk, som for eksempel at alle nye boligområder må kunne bussbetjenes. Det betyr også blant annet at avstanden fra nye utbyggingsområder til eksisterende sentrum ikke bør være for lang, siden det er begrenset hvor langt folk er villige til å sykle. Mulighetene for fortetting i sentrale bydeler bør også utnyttes.

Satsingsområdene i *Sykkelhandlingsplan for Kristiansandsregionen 2011-2020* er forøvrig:

- Bedre drift og vedlikehold
- Bedre tilrettelegging for syklistene på arbeidsplasser – det skal kartlegges p-forhold og garderobefasiliteter på arbeidsplasser, og deltakelsen fra bedrifter i kampanjer skal økes vesentlig (dobles) innen 2017
- Bedre sikkerhet for syklistene
- Tilrettelegging for sykkel i all planlegging

*Sykkelhandlingsplan 2011-2020* ble vedtatt 19. mai 2011. Ifølge en tekst publisert 24.05.2011<sup>82</sup>, innebærer vedtaket enighet om 600 millioner kroner til nye gang- og sykkelveiprosjekter<sup>83</sup> finansiert av bompenger i neste samferdselspakke for Kristiansandsregionen. Syklingen skal dobles, sykkelstamvei skal etableres, rutinene for brøyting, strøing og feiing skal forbedres, nye kampanjer skal iverksettes for å nå stadig nye målgrupper – blant annet.

ATP-samarbeidet har et delt sekretariat, med drøyt to stillinger i Kristiansand og ca. halvannen stilling i Vest-Agder fylkeskommune. I dette samarbeidet finnes en egen

---

<sup>81</sup> Ifølge KVVU for Kristiansand er sykkel den transportmiddelet som konkurrerer best med bilen. Særtrekk ved topografi og demografi, lokalisering av boliger og arbeidsplasser og korte avstander i regionen kan være noen av årsakene til det. I KVVU for transportsystemet i Kristiansandsregionen signaliseres ambisjoner om økt sykkeltrafikk - minst 9 prosent av alle reiser i 2013, 10 prosent i 2017 og 11 prosent i 2020. Sammenhengende gang- og sykkelveinett internt i Kristiansand, og mellom kommunen og nabokommunene skal etableres.

<sup>82</sup> Forfattet av Bjørne Jortveit.

<sup>83</sup> Det innebærer 60 millioner kr til slike tiltak årlig. Til sammenlikning ble det innenfor rammen av Bergensprogrammet investert knapt 44 millioner i gang- og sykkelveier årlig i programmets første ti år (2002-2011). I Trondheim var de årlige beløp til investeringer i sykkelinfrastruktur, ifølge Miljøpakken, 67-80 millioner i en tidlig periode, og ca 110 millioner årlig i perioden 2014-2025.

sykkelgruppe - et forum for å ta opp spørsmål blant annet om ulik standard i kommunene og vegvesenet.

I ATP-samarbeidet og i Kristiansand kommunes planlegging er sykkel, ifølge våre informanter, hele tiden sentralt på dagsorden. Ved etablering av nye boligområder følger en opp med løsninger for sykkel. Ansatte som arbeider med sykkel kobles også på arbeidet med kampanjer, og følger med på bruken av penger fra, samt rapportering innenfor, belønningsordningen og Samferdselspakke 1 (myk del).

Kommunen profilerer nå også el-sykkel – angivelig blant annet på grunn av topografien i byområdet. Det utarbeides og distribueres brosjyrer i samarbeid med forhandlere av el-sykkel. Det er også etablert en ordning der ATP-samarbeidets el-sykler kan utplasseres på store arbeidsplasser, både private og offentlige. Det er også et eget prosjekt rettet mot videregående skoler. ATP-samarbeidets el-sykler er utplassert på flere av de videregående skolene i regionen.

Informasjonsenheten i kommunen har nettsider med informasjon om kollektivtrafikk og gang- og sykkeltrafikk. Det rapporteres fra åpningen av nye anlegg; anlegg som bringer kommunen stadig nærmere et sammenhengende sykkelveinett. Oppfatningen i administrasjonen er at ved å publisere positive sykkelnyheter får *folk en følelse av å tilhøre en sykkelby*.

#### 4.2.2 Et «sykkelpositivt» politisk miljø

Det politiske miljøet har, ifølge våre informanter, vært sykkelpositive helt tilbake til 1970. Det har vært - og er – et konservativt politisk regime i kommunen som nok forklarer at det har vært betydelig motstand mot å innføre restriktive tiltak overfor bilistene. Men det har ikke resultert i motstand mot satsing på sykkel og kollektivtrafikk. Det har vært lett å få gjennom tiltak.

Satsing på sykkel er et godt alternativ til bruk av ulike former for pisk i transportpolitikken. Men de styrende er også realpolitikere og ville inn i den statlige ordningen med fireårige avtaler med belønningsmidler, etter å ha inngått ettårige avtaler flere år tidligere. For å utløse utbetalingen av 60 mill. kr for det siste året i belønningsperioden 2009-2012, ble det gjort vedtak om rushtidsavgift i 2012.

Politikere krever nå i 2015 også mer tilrettelegging for sykkel i Kvadraturen. Det henger blant annet sammen med vedtak om parkeringskjeller under torvene i bykjernen. Politikerne ønsker å fjerne gateparkering i relativt stor skala, og i tillegg tilrettelegge bedre for sykling i Kvadraturen.

Administrasjonen har arbeidet for å lære det politiske miljøet om tilrettelegging for sykkelbruk. I den forbindelse har politikere blant annet vært tatt med på studieturer. Våre informanter beretter at politikere på reise fikk aha-opplevelser i Odense (særlig) og Münster<sup>84</sup> om betydningen av atferdsaksjoner og informasjonskampanjer; tiltak som Kristiansand aktivt har tatt i bruk som del av sykkelstrategien sin.

#### 4.2.3 En rekke ildsjeler

Historisk har det i kommunens administrasjon vært en rekke personer med sterk interesse for sykkel som transportmiddel i en bysituasjon. Blant de første var Arne

<sup>84</sup> Münster - Tysklands sykkelby nr 1: begynte i 1948 med å tilrettelegge for sykkel; ekstrem sykkelkultur; mange flere rettigheter enn i Norge.

Lien, ivrig syklist (og uten førerkort for bil) og med innsikt i hvor viktig drift og vedlikehold er for at et anlegg skal fungere godt. Han ivret for, og klarte å realisere, at kommunen skaffet seg materiell som var egnet til snøbrøyting, stroing og feiing av sykkelanleggene året rundt. Ved siden av Lien, framstår også en rekke andre personer i ulike posisjoner i kommuneadministrasjonen som viktige i de formative årene for Kristiansands sykkel-satsing<sup>85</sup>. Øystein Holvik ble sentral i sykkel-satsingen etter at han begynte som miljøvern-sjef i 1988. I denne posisjonen hadde han direkte tilgang til rådmannen og budsjettarbeidet. Han beretter selv, som et eksempel, at han påpekte i en diskusjon med rådmannen at det i en gitt situasjon var for dårlig miljøprofil på investeringsbudsjettet innen samferdsel. OK, sa rådmannen (ifølge Holvik): *la oss legge på litt*. Rådmannen var for øvrig selv positivt innstilt til å satse på sykkel, og viste vilje til å prioritere sykkel ved gjentatte anledninger. Manglende satsing på sykkel i mange kommuner skyldes ikke nødvendigvis motvilje, men kan like gjerne være resultat av mangel på oppmerksomhet for syklistenes behov ved at ildsjelene mangler.

Informanter i Kristiansand ser forholdet mellom SVV og kommunen som viktig for å få gode resultater innenfor sykkelarbeidet. Her har det, ifølge våre informanter, skjedd store endringer over tid. I perioden fra 1945-1970 var SVV befolket av ansatte opptatt av veitekniske forhold. De utviklet løsninger ut fra tidens vurderinger og verdier, dvs. med hovedvekt på å tilrettelegge for bilen. Ved utbygging på Grim - en boligbydel i Kristiansand - ble det eksempelvis i en tidlig periode etablert kjørebane og fortau på begge sider, mens det noen år senere ble bygget vei med 6 meter kjørebane og ingen spesielle anlegg for fotgjengere. Tankegangen var, slik en av våre informanter uttrykker det: *når vi først fikk bil, ville vi slutte å gå*.

Senere har det vært et generasjonsskifte i SVV. Etaten er, ifølge våre informanter i kommunen, blitt lettere å samarbeide med enn tidligere. SVV har de siste årene på eget initiativ endret vegplanene sine for å ivareta sykkelen – for eksempel ved å gjøre ramper slakere, noe som i mange situasjoner kan koste titalls millioner. Og et konkret eksempel som ble nevnt i våre samtaler – Vesterveien ved Nikkelverket, der det er planlagt planfri kryssing, men som ennå ikke er anlagt.

#### 4.2.4 Kristiansand har et velbegrunnet ry som foregangskommune

Kommunen kan framvise et tidlig (i hvert fall tilbake til tidlig 1970-tall) engasjement i arbeidet med etablering av tiltak for sykkel. Det ble tidlig registrert sykkelbruk, og tidlig laget planer for utbygging av sykkelveinettet, og en fikk også gjort noe med å realisere planene. Sykkel-satsing ble innarbeidet i de kommunale budsjettene. I senere år har kampanjer for sykkelbruk vært en viktig kommunal arbeidsarena, med egne personalressurser avsatt, og dermed etablert som en aktivitet med kontinuitet heller enn som tilfeldige aksjoner.

Kommunen har også en lang historie som aktiv deltaker i nasjonale initiativer og nordiske prosjekter for fremme av sykkelbruk:

- Deltaker i statlig prøveprosjekt 1980 om trafikksanering og sammenhengende gang- og sykkelveinett
- Deltaker i 1981 i Nordisk Embedsmannskomiteé for transportspørsmål sin arbeidsgruppe for sykkeltrafikk, som eneste norske kommune

---

<sup>85</sup> I vårt prosjektseminar i Kristiansand deltok blant andre, tidligere nevnte, Ingvald Kårigstad og Per Kjelsaas, Bjørne Jortveit og Øystein Holvik.

- I de senere årene; nå som en av to norske kommuner (sammen med Sandefjord), har Kristiansand også vært deltaker i Nordiske sykkelbyer – et Interreg IVA prosjekt

Samlet har dette gitt kommunen ry som en foregangskommune. I en evaluering av ATP-samarbeidet i Kristiansandsregionen ble det trukket fram noen faktorer som kan ha bidratt til suksessen ([Holvik udatert](#)):

- Råderett over betydelige ressurser/virkemidler
- Effektiv og representativ organisasjon
- Sterk vilje til å oppnå resultater
- Romslighet, vilje til å tenke langsiktig
- Kunnskapsbaserte beslutninger heller enn politisk retorikk
- Synliggjøre suksesser underveis

Og som vi så innledningsvis (s 4), har sykkelens andel av innbyggernes reiser vist økning i perioden 1992-2014 – i motsetning til hva situasjonen har vært i Norge totalt og i andre større bykommuner.

Men heller ikke for Kristiansand er det lett å bli klok på hvordan anleggssituasjonen i kommunen er. På kommunens hjemmeside står det

*Kristiansand har i mange år satset på tilrettelegging for syklistene. Av de større byene i Norge har Kristiansand høyest andel sykkelreiser. 10 prosent av alle reiser i Kristiansand gjøres med sykkel. Kommunen har et godt utbygget sykkelveinett på over 150 kilometer. Det legges mye ressurser i å vedlikeholde dette året rundt for å gi syklistene best mulige forhold.*

*Sykelstrategien for Kristiansandsregionen forteller, på sin side, at det per 2010 er 130 km gang- og sykkelvei i Kristiansand, mens SSB Statistikkbanken (tabell 06492) opererer med 93 km gang- og sykkelveier i 2010 som kommunen har ansvar for. Vår informant i kommunen, ved ferdigstillingen av denne rapporten, slår fast at tallene til SSB er ikke riktige - Virker som om dataflyten fra kommunen til SSB ikke har vært god nok<sup>86</sup>.*

### 4.3 Trondheim

Det lokale vegplanutvalget (NVII) i Trøndelag så midt på 1970-tallet ikke på sykkel som et spesielt viktig transportmiddel. I denne planen het det at *sykkeltrafikken har liten betydning* og at dette hadde med blant annet topografi og klima å gjøre (se tabell 1.2, s 5).

Innstillingen til sykkel som transportalternativ i Trondheim, endret seg imidlertid ganske raskt. Ved Byplankontoret hadde én person (Torry Unsgård Gabrielsen) heltidsbeskjeftigelse fra slutten av 1970-tallet med å planlegge sykkelanlegg, og allerede i 1981 hadde kommunen på plass en omfattende plan for sykkelveinettet (Trondheim kommune Teknisk avdeling 1981).

Fra midt på 1980-tallet fulgte Trondheim opp det initiativet som Bergen hadde tatt noen år tidligere, med å få til forsterket finansiering av utbygging av veinettet. I 1989 ble Trondheimspakken vedtatt av Stortinget – et opplegg til en forsert utbygging av hovedveinettet i byen. Finansieringsgrunnlaget var, som i Bergen, bompenger og statlige midler, og hovedinnsatsområdet var etablering av nye europa-, riks- og

<sup>86</sup> E-post 2.11.2015.

fylkesveier. Trondheimpakken var et samarbeid mellom Statens vegvesen, Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune med en økonomisk ramme på 2,1 milliarder kroner<sup>87</sup> for perioden 1989-2005. Trondheim bystyre satte som forutsetning for å kunne vedta pakken, at deler av tilgjengelige midler skulle gå til KSM-tiltak<sup>88</sup> - totalt 325 millioner, eller vel 15 prosent. 200 av disse millionene ble tiltenkt sykkel og sikkerhet.

Trondheimpakken skulle, som nevnt ovenfor, blant annet finansieres ved bompenger. En bompengering ble etablert ved årsskiftet 1990/91. Ny gang- og sykkelvegplan kom like etter - for perioden 1992-2005 (Trondheimpakken 1991). Den presenterte et helhetlig hovednett for sykkeltrafikken på totalt 220 km, hvorav 80 km gang- og sykkelvei allerede fantes i 1990, ifølge presentasjonen av planen i 1991.

Ved hjelp av midler fra Trondheimpakken ble det etablert røde sykkelfelt i en rekke gater, og det ble startet informasjonsvirksomhet om sykkel. Trondheimpakkens egen avis meldte om storsatsing på sykkel med ambisjoner om å bringe Trondheim til verdenstoppen. Adresseavisen laget sin egen vri på dette, og skrev: *Beijing pass dere - her kommer Trondheim.*

I 1993 ble sykkelheisen Trampe etablert; en sykkelheis i en bratt gate i nærheten av Gamle Bybro. Den har vist seg å bli en av Trondheims største turistattraksjoner, og det som, sies det, ved siden av fotballaget Rosenborg, har gjort Trondheim verdenskjent<sup>89</sup>.

Trondheim arrangerte Nasjonal sykkelkonferanse i 1995 og en internasjonal sykkelkonferanse i 1998 - Velo Borealis. Den siste satte ikke bare fokus på sykkel i Trondheim, men generelt i hele Norge. Det antydes at den kanskje også var med på å gi støtet til etableringen av arbeidet med Nasjonal sykkelstrategi (se pkt. 3.5 foran).

En mengde ulike tiltak som ble gjennomført i Trondheim opp gjennom årene, har fått positiv oppmerksomhet i lokale media. En tredel av befolkningen i Trondheim bedømte i 2002 (i en lokal meningsmåling) forholdene for sykling i Trondheim som gode, mens en fjerdedel anså dem som dårlige/svært dårlige. I Syklistenes landsforenings undersøkelser om tilfredshet med forholdene for syklistere blant foreningens medlemmer i 30 kommuner, oppnådde Trondheim i 2014-undersøkelsen en åttende plass<sup>90</sup>.

Bompengeringen som ble etablert i 1990/91, ble besluttet demontert fra utgangen av 2005 - da perioden med Trondheimpakken var over. Perioden uten bomring ble imidlertid kort. Etter et par år uten bomring som et miljøpolitisk virkemiddel, og ikke minst som kilde til finansiering av nødvendig infrastruktur, vedtok bystyret i Trondheim våren 2008 et transportpolitisk dokument som ble kalt Miljøpakke Trondheim. I Miljøpakken ble det formulert en rekke mål, ti i alt, blant annet om klimagassreduksjon, om reduksjon av andelen reiser med privatbil og om å få på plass et helhetlig gang- og sykkelveinett. Året før, i 2007, var en plan for *Hovednett for sykkeltrafikk* (Trondheim kommune og Statens vegvesen 2006) vedtatt, som del av

---

<sup>87</sup> NTP 2006-2015 omtalte den reviderte Trondheimpakke og anga en ramme på 2,9 milliarder 2004 kr. 54 prosent av kostnadene skulle staten ta, mens 46 prosent skulle komme fra bompengeneinnkreving.

<sup>88</sup> K (kollektivtrafikk), S (sykkel og sikkerhet), M (miljø; opprydding i Midtbyen).

<sup>89</sup> Trampe er omfattende presentert i rosende ordelag på følgende adresse:

<http://www.citylab.com/commute/2014/04/bike-elevator-take-you-steep-hills/8774/>

<sup>90</sup> Ved undersøkelsene i 2008, 2010 og 2012 var plasseringen henholdsvis 9, 17 og 16 (Syklistenes landsforening 2014).



### 4.3.1 Finansieringsløsninger – en nøkkel til suksess

Bompengene i et system med tidsdifferensierte takster skulle være det sentrale finansieringselementet i Miljøpakke Trondheim. Stortinget godkjente opplegget og innkreving ble startet i 2010. I mars 2013 framgår det av hjemmesiden til Miljøpakken at den totale rammen (i 2012-kr) er vel 9,6 milliarder for planperioden fram til 2024. Av dette skal bompenger finansiere 6,6 milliarder (69 prosent), mens staten er tilskrevet 700 mill. samt 370 mill. i belønningsmidler, fylkeskommunen 710 mill. og kommunen 205 mill. Vel en milliard av den totale rammen angis som uavklart (på dette tidspunktet) hva finansiering angår.

Tilrettelegging for sykkel inngår som en viktig del av den nåværende Miljøpakken. I en sammenstilling av utbyggingsprogrammet for hele Miljøpakkeperioden<sup>95</sup> framgår det at hovedveinett for sykkel tilgodeses med 1,55 milliarder 2014 kroner<sup>96</sup> av pakkens totale omfang på knapt ni milliarder<sup>97</sup>. Det innebærer fire prosentpoengs økning i sykkelens andel av den totale økonomiske rammen fra opprinnelig tildeling til sykkeltiltak ved Miljøpakkens lansering.

Inkludert i de 1,55 milliardene til sykkeltiltak i perioden 2010-2024 er 130 millioner til drift. Da kommunen leverte søknad til Samferdselsdepartementet om å starte trinn 2 av Miljøpakken, ble det lagt opp til å bruke bompenger også til drift av hovedsykkelveinettet (om lag 10 millioner kroner hvert år). Dette ble imidlertid ikke godkjent av departementet, som mente det *ville innebære ei utvikling der bompengar får preg av å være ei permanent avgift* (kapittel 6 i Prop. 172 S (2012-2013)).

Avslaget til tross, har Trondheim de senere årene rettet oppmerksomheten mot vinterdriften av sykkelanleggene. Skal målet om en betydelig heving av sykkelandelen av alle reiser realiseres, er det påkrevet at vintersykling blir mer utbredt. For å få til det, er det nødvendig med bedre vinterdrift av sykkelanleggene. En nylig gjennomført masteroppgave ved NTNU (Riersen 2014) omhandler Trondheim kommunes arbeid med å drifte sykkelanleggene om vinteren. Det konstateres at

- Dagens utførelse av vinterdrift ikke tilfredsstiller standard-krav<sup>98</sup>
- Driftsmateriellet som benyttes, er i hovedsak standard veidriftsutstyr, og ikke spesielt tilpasset drift av sykkelanlegg
- Driftsorganisasjonen har ikke utviklet rutiner som muliggjør erfaringsoppsamling. Organisasjonen er dermed sårbar ved endringer i personell. Mangelfull registrering av historiske data gjør det også vanskelig å konstatere effekter av tilførsel av mer ressurser til organisasjonen
- Økonomien i driftsorganisasjonen er langt mindre enn det som kreves for å oppnå god vinterdrift

Når Miljøpakken i årene framover planlegger å kanalisere økte midler til drift av sykkelanlegg, har det også blitt sterkere fokus på å kunne dokumentere hva den økte ressurstilgangen kan ha å si for standarden på vinterdriften. Masteroppgaven vist til ovenfor, er blant annet et ledd i dette arbeidet.

---

<sup>95</sup> Miljøpakke for transport i Trondheim: prioritering av prosjekter 2014. Arkivsak 13/19476.

<sup>96</sup> 1,73 milliarder til gang- og sykkeltiltak dersom vi inkluderer 180 millioner avsatt til nye gangveier.

<sup>97</sup> Veianlegg 4,17 milliarder; kollektivtiltak 2,255 milliarder; 840 millioner til tiltak for bedre trafiksikkerhet og mindre støy.

<sup>98</sup> Veidirektoratet 2012: HB R610 Drift og vedlikehold.



### 4.3.2 Etter hvert ble opplæring og informasjonsarbeid tatt i bruk

I de første årene av sykkelsatsingen i Trondheim – i 1980-årene – gir våre informanter uttrykk for at arbeidet med å tilrettelegge for sykkel var noe som administrasjonen holdt på med uten altfor mye interesse eller involvering fra det politiske livet. *Vi i administrasjonen fikk holde på for oss selv - politikerne brydde seg ikke*, som det ble uttrykt.

Den utadrettede virksomheten fra administrasjonens side ble mer omfattende da Trondheimsapakken var på plass. I den satsingen fantes også *Trondheimsapakken Avis*, og i mai 1992 kunne den melde om *Trondheim på verdenstoppen: storsatsing på sykkel*.

Utover på 2000-tallet ble kommunen mer synlig i media med stoff om sykkel. De som arbeidet med å tilrettelegge for sykkel, begynte å svare på leserinnlegg i avisene. Det gjorde en ikke på 1990-tallet. Det ble også tatt i bruk reklame på kino – for å bekjentgjøre forhold som Mobility Week, eller mer generell propaganda for sykling; eksempelvis videosnutten *Sexy av sykling*. ([Miljøpakken 2011](#)).

Den oppvoksende slekt er blitt introdusert til sykkelen gjennom sykkelopplæring i skoleverket; først og fremst gjennom tiltaket *trafikkgård*<sup>99</sup>.

Ellers er oppfatningen blant våre informanter at folk ikke bør oppfordres til å sykle før det foreligger gode sykkelmuligheter. Det gis uttrykk for viktigheten av å etablere gode sirkler ved å bygge noe som er bra, og så markedsføre det. Det er først da sykkelbruken øker.

### 4.3.3 Organisering – viktigheten av samarbeid

På det lokale planet eksisterer det tre sentrale parter i utviklingen av transportsystemet; kommunen, Statens vegvesen og fylkeskommunen. Sistnevnte er, ifølge våre informanter, hovedsakelig orientert mot og opptatt av kollektivtrafikken. Det er for øvrig naturlig siden dette saksområdet er ett av fylkeskommunens to viktige saksområder. Det andre er den videregående skolen.<sup>100</sup> Statens vegvesen har riksveiene som sitt hovedansvarsområde, inkludert ansvar for å *tilrettelegge* for gang- og sykkeltrafikken i tilknytning til riksveiene. For øvrig er utviklingen av det lokale veinettet kommunens ansvar. Våre informanter forteller at det ble etablert et godt samarbeid i 1987 gjennom arbeidet med Trondheimsapakken. Tidligere hadde det vært vanskelig å få SVV til å følge opp de lokale planene. Våre informanter karakteriserer samarbeidet som godt, og kanskje også bedre enn i andre byer.

Samarbeidet mellom ulike offentlige instanser er i transportsammenheng i dag organisert som et tett samarbeid mellom fylkeskommunen, Vegvesenet og Trondheim kommune. Det er etablert arbeidsgrupper på ulike temaer med ulike parter som ledere på de ulike temaene. Dessuten finnes det arbeidsutvalg og kontaktutvalg (KU). I KU sitter fylkesordfører, ordfører, og leder i styringsstaben i

<sup>99</sup> Eberg trafikkgård ble etablert høsten 2000 og ligger ved Eberg skole på Tyholt. Den er bygd opp som et virkelig trafikksystem i miniatyr, med vanlige veikryss, trafikklyssignal, rundkjøring, sykkelfelt og veioppmerking som man vil møte i den virkelige trafikken. Hensikten er at man skal få øve seg som syklist i realistiske trafikksituasjoner i trygge omgivelser. I tillegg til veinettet, er det også et øvingsområde for trening av tekniske sykkelferdigheter. Alle 5.klasser i Trondheim kommune får tilbud om opplæring her. Når det ikke er opplæringsaktivitet i trafikkgården, er det åpent for alle å sykle der.

<sup>100</sup> Fylkeskommunens tredje saksområde er tannhelsetjenesten.

Veidirektoratet. Kontaktutvalget styrer innsatsen og koordinerer politisk behandling, mens arbeidsutvalget står for den daglige samordningen.

Den lokale syklistorganisasjonen - SLF, Trondheim og Omegn fotgjenger & syklistforening – ville i en lang periode ikke la seg involvere aktivt i det lokale plansamarbeidet. I motsetning til SLF sentralt, ga lokalledet uttrykk for heller å ville forbeholde seg retten til å kommentere, og eventuelt protestere, når planer ble presentert. Da sykkelstrategien (Miljøpakken udatertA) var på høring ga organisasjonen en rekke innspill – både ros og ris, samt konkrete innspill om påkrevde tiltak. Motstanden mot å delta i den organiserte aktiviteten innen Miljøpakken som arbeidsgruppen Sykkel representerer, er imidlertid nå forlatt, og lokalavdelingen av Syklistenes landsforening møter nå, ifølge Miljøpakkens hjemmeside, i Sykkelgruppa.

#### 4.3.4 Trondheims bysykkelordning

Trondheim er den eneste av våre tre case-byer som har bysykkelordning. Den ble første gang etablert i 1997 med 45 stasjoner - 350 sykler. Opplegget for å få tak i en sykkel var den gangen bruk av mynter i et myntinnkast. Det gjorde det vanskelig med kontroll av hvor syklene befant seg. Folk beholdt syklene lenge, og de ble etter hvert borte.

En ny bysykkelordning kom deretter på plass med 12 stasjoner og 90 sykler. Dette antallet ble fra 2011 utvidet til 20 stasjoner og 150 sykler. Den nye ordningen er mer sentrumsnær enn den forrige. I sykkelstrategien skrives det at *Man bør vurdere å utvide tilbudet til også å omfatte el-sykler* (s 16).

#### 4.3.5 utfordringer med planløsninger

Arbeid med å utvikle gode sykkelssystemer er krevende, og kompetanse for kvalitetssikring av planløsningene er helt nødvendig. Særlig må overgangene i systemet vies spesiell oppmerksomhet i arbeidet med å skape et så friksjonsfritt system som mulig.

Også oppbyggingen av gang- og sykkelveisystemet er utfordrende. I mange år het de spesielle anleggene for syklist og fotgjenger nettopp gang- og sykkelvei. I Trondheim er den tiden historie. For planleggerne i Trondheim ble en tur til Malmø i 1989 det som skulle til for å bli overbevist om ikke å blande fotgjenger og syklist. De to trafikantgruppene er så forskjellige at de bør tilrettelegges for med ulike anlegg – eventuelt kan det bygges sykkelvei m/fortau. I *Retningslinjer og planer for sykkelanlegg i Trondheim* (Miljøpakken udatertB), utviklet i sammenheng med sykkelstrategien, er det omfattende beskrivelser av ulike typer sykkelanlegg (kapittel 2).

Det er mange interesser å ivareta i den tette, gamle byen. Det må derfor prioriteres, og det må vises smidighet, og fra tid til annen må det til betydelig grad av oppfinnsomhet. I Trondheim er hestekjerrespor i 'veitan' (de gamle brosteinsbelagte gatene nær sentrum) et eksempel på oppfinnsomhet. Granittplater lagt ned i kjøreretningen som sykkeltilrettelegging i brosteinsgater, ble argumentet som skulle til for å nå fram overfor kulturminnemyndigheten med tilrettelegging for sykkel i det gamle vernet miljøet.

### 4.3.6 Store endringer over tid i sykkelarbeidet i Trondheim

Trondheim har, blant våre tre casekommuner, gjennomgått den største forvandlingen i de siste 40 årene. Kommunen begynte beskjedent ved å konstatere at sykkel ikke var et spesielt egnet transportmiddel i kommunen, men kom raskt på et annet spor med utarbeidelse av omfattende planer for et hovednett for gang- og sykkeltrafikk. Parallelt med dette ble det gjort mye, gjennom informasjon, for å fremme sykling som en viktig transportform. Ildsjeler tok også initiativ til særegne aktiviteter som sykkelheisen Trampe og ulike sykkelarrangementer. Først ble det organisert en nasjonal sykkelkonferanse (1995), og noen år senere en internasjonal konferanse i Trondheim - Velo Borealis.

Den store forvandlingen har imidlertid skjedd gjennom arbeidet med de to pakkesatsingene – Trondheimpakken og Miljøpakke Trondheim. Særlig gjennom den siste pakken har store økonomiske ressurser blitt stilt til rådighet for så vel planlegging som utbygging av sykkelanlegg. Kommunen har som sin erklærte visjon at den skal være landets ledende sykkelby<sup>101</sup>, hvor sykkelbruk skal bidra til mindre trafikkbelastning på veiene og til å lette presset på det kollektive transportsystemet.

Sykelbruken i Trondheim synes å være i vekst. På hjemmesiden heter det: *Tellinger tyder på at sykkeltrafikken til og fra Midtbyen økte med 20 prosent i perioden 2011-2013*. Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/2014 viser at 9 prosent av de daglige reisene utføres med sykkel – opp to prosentpoeng siden undersøkelsen i 2009<sup>102</sup>. Dette er imidlertid ett prosentpoeng lavere enn hva den samme undersøkelsen viste i 1992. Målet om en dobling av sykkelbruken i 2025 (jamført med 2009) – 15 prosent - kan fort vise seg å være vel ambisiøst, men er en lavere ambisjon om framtidig situasjon enn det for eksempel Bergen har signalisert.

## 4.4 Sammenlikning av de tre byene

Vår presentasjon av utviklingen av en sykkelpolitikk i hver av de tre byene har meislet ut et bilde av tre kommuner som har hatt ulike veier fram til dagens situasjon, veier som gir deres innbyggere ulike tilbud dersom de vil benytte sykkel – og kanskje også gir innbyggerne ulik motivasjon til å sette seg på sykkelen.

### 4.4.1 Ytelse på en rekke antatt sentrale variable

I tabell 4.1 har vi samlet noen data om byene som litteraturstudien viste kan være sentrale variabler å benytte seg av dersom en vil forstå variasjon i sykkelbruk. I tabellen er det informasjon om transportressursene til innbyggerne i den enkelte byen, om sykkelinfrastrukturens omfang, investeringer til gang- og sykkelnett, samt mål og status om sykkelbruk ved de daglige reisene.

Ifølge litteraturen om sykkelbruk er det viktigste for sykkelbruken tilgang på sykkelanlegg som gjør at framkommeligheten for syklistene er god, og at de kan føle

<sup>101</sup> Ifølge internasjonale kåringer (The Active Times) er Trondheim der allerede, i og med at Trondheim er rangert som nr 6 blant verdens sykkelbyer (Dagsavisen 25. mars 2014).

<sup>102</sup> Ivar-Arne Devik skriver i en merknad, under kvalitetssikringsrunden for denne rapporten, at RVU 2009 og 2013 for Trondheim er utvidet med et større antall deltagere og viser at sykkelandelen i 2009 var 7%. Tilsvarende undersøkelse i 2013 viser 9%, dvs. ca. 30% vekst i denne perioden. De nasjonale tallene baserer seg på mindre antall og usikkerheten her er betydelig. I Trondheim har en sett at den regionale RVU 'n med flere respondenter enn de nasjonale ikke viser nedgang.

trygghet. Ut fra det som framgår av tabell 4.1, er det da grunn til å anta at Trondheim og Kristiansand skulle ha den mest utstrakte bruken av sykkel. Slik er det også, om vi legger data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen til grunn. I Kristiansand utføres 10 prosent av de daglige reisene med sykkel, men Trondheim er ikke mye dårligere. Når Bergens andel er så mye svakere enn i de to andre byene, kan det pekes på anleggssituasjonen som én mulig forklaring. Det mangelfulle på dette området er det fristende å peke på har sitt grunnlag i en sviktende iverksettingskultur. Byen mangler ikke ambisiøse målformuleringer, men organisatoriske mangler ser ut til resultere i manglende planer, som i sin tur gir mer mangelfull iverksetting, blant annet som følge av relativt mindre økonomiske ressurser til investering i anlegg for sykkel, enn i de andre byene våre.

Tabell 4.1: Data om antatt sentrale variabler i studiens tre bykommuner – samt om andel av daglige reiser med sykkel 2013/2014 og mål om framtidig andel.

Tema	Bergen	Kristiansand	Trondheim
Bilhold %	78	86	80
Førerkort %	81	85	84
Kollektivtilbud (Svært godt/godt) %	81	81	93
Lengde (km) g/s-veinett per 10000 innbyggere 2014	4	10	10
Gjennomsnitt lengde sykkelturner km	5,7	5,7	3,8
Bredde i det lokale arbeidet	Mindre bredt	Bredt	Bredt
Investeringsomfang årlig i g/s-nett (mill. kr)	44 <sup>103</sup>	60 <sup>104</sup>	110 <sup>105</sup>
Andel av daglige reiser med sykkel i RVU 2013/2014 %	3	10	9
Mål om framtidig sykkelandel av daglige reiser %	10 (2019)	10 (2017)	15 (2025)

#### 4.4.2 Betydningen av langsiktig arbeid

En viktig forskjell mellom de tre kommunene er hvor lenge kommunene har satset på å tilrettelegge for sykkel. Kristiansand kommune har vært tidligst ute. Allerede på 1970-tallet var kommunen godt i gang med å anlegge sykkelveier. Dette er til forskjell fra Bergen og Trondheim som først for alvor begynte å forbedre infrastrukturen på henholdsvis 90- og 80-tallet. Tidsperspektivet er selvfølgelig viktig for å forstå byenes forskjellige situasjon. Kristiansand har over flere tidlige år prioritert sykkel høyere. Det har i sin tur gitt kommunen et forsprang sammenlignet med de andre kommunene. Det er grunn til å anta at sykkelens rolle har blitt langt bedre tatt hensyn til i de mange planene som har vært utarbeidet siden 70-tallet. Mens Bergen i hovedsak prioriterte veiutbygging hadde Kristiansand og Trondheim en mer balansert tilnærming. Samferdselsmidlene har derfor over tid i større grad blitt

<sup>103</sup> I Bergensprogrammets første tiår (2002-2011).

<sup>104</sup> For perioden 2011-2020 ifølge *Sykkelhandlingsplan 2011-2020*.

<sup>105</sup> Ifølge <http://miljopakken.no/om-miljopakken/pengestrommen>

kanalisert til sykkel i disse to byene. I Bergen var det først på midten av 1990-tallet at sykkel fikk oppmerksomhet. Det betyr at en betydelig del av investeringene har blitt prioritert til andre formål enn sykkel. Tabell 4.1 viser dessuten at dette er en situasjon som fortsatt er gjeldende. Kristiansand og Trondheim avsetter mer samferdselsmidler til gang- og sykkelnett sammenlignet med Bergen. Trondheim har den sterkeste satsingen med 110 millioner kroner årlig, mens Bergen kommer dårligst ut med en årlig satsing på 44 millioner kroner - godt under halvparten av nivået til Trondheim. En satsing på sykkel over tid kan også bidra til at det blir mer attraktivt å arbeide med sykkel. Det kan føre til at etatene bygger opp en kompetanse og fremmer en organisering som fremmer sykkel i planleggingen.

#### 4.4.3 Sykkelkompetanse og organisering

Sykkel har over tid vært høyere på agendaen i Kristiansand og Trondheim enn i Bergen. Et sterkere engasjement politisk – i form av eksempelvis økte bevilgninger og prioriteringer – kan øke statusen administrativt til det å arbeide med sykkel. Det er viktig at den kommunale organiseringen tar hensyn til at politikere ønsker å bedre syklistenes rammevilkår. Slik kan det bygges opp kompetanse som igjen kan fremme sykkelens rolle i de mange reguleringsarbeidene og planene som utarbeides. I Bergen har situasjonen på mange måter vært motsatt. Ansvaret for sykkel har vært organisatorisk spredt, og i intervjuene oppgis at de ikke har klart å opparbeide en kompetanse som ivaretar sykkelens rolle i produksjonen av regulerings- og byggeplaner. Det kan ha sammenheng med at sykkel ikke har vært spesielt prioritert politisk. En lav politisk prioritering kan også ha følger for statusen og attraktiviteten til det å arbeide med sykkelsspørsmål internt i kommunen. Hvis det er mindre attraktivt å jobbe med sykkel sammenlignet med andre temaområder, kan det også bli vanskeligere å rekruttere nye og flinke ansatte til å arbeide med å fremme sykkelens rolle.

Kompetanse og en hensiktsmessig organisering internt er selvsagt av stor betydning. Jevnlig utarbeides det en rekke planer for utbygginger som i liten eller stor grad påvirker syklistenes rammevilkår. Med en god plankompetanse i kommunen gis gode rammevilkår for å komme med planer og løsninger for sykkel i disse sakene. Samtidig kan det bidra til at en raskere kan gjennomføre prosjekter når budsjettene åpner opp for nye prosjekter.

Intervjuene har i den forbindelse pekt på at den interne organiseringen har hatt betydning for sykkelens rolle. I Kristiansand pekes det for eksempel på at sykkelens satsning ble betydelig trappet opp da de opprettet en egen organisatorisk enhet, Areal- og transportsamarbeidet i Kristiansandsregionen. I dette samarbeidet ble det etablert en egen sykkelgruppe som fikk i stand et tett samarbeid mellom kommunene og Statens vegvesen. Sykkelens rolle og ulike sykkeløsninger blir kontinuerlig vurdert ved nye utbygginger. I Trondheim har de også fremhevet viktigheten av et godt samarbeid mellom ulike etater.

#### 4.4.4 Kampanjer

Effekten av kampanjer og informasjon er usikre, i hvert fall som det eneste virkemiddelet, men vi kan konstatere klare forskjeller mellom byene når det kommer til det å promotere sykkel for kommunens innbyggere. Kristiansand har også her vært tidligst ute med kampanjer og reklame for å øke sykkelandelen. De har gjennomført tiltak som «Sykle til jobben», «Tusenåkk» og «Jeg kjører grønt». I tillegg har de lagt

stor vekt på å gi innbyggerne informasjon. Reklame og informasjon har også blitt benyttet i Trondheim. Men de har ikke benyttet seg av kampanjer. Ved å reklamere for sykkel, for eksempel på kino, og ved å svare på leserinnlegg i avisene har kommunen forsøkt å påvirke innbyggere til å sykle mer. Bergen har i liten grad benyttet seg av kampanjer og informasjon. Det kan ha sammenheng med at det kanskje ikke har vært hensiktsmessig å promotere sykkel når sykkelmulighetene ikke oppleves tilfredsstillende blant byens syklister. I så måte er kampanjer og informasjon noe som bør iverksettes først etter at det er etablert gode sykkeløsninger.

## 5 Mot en normalisering av sykling som transportform

Vi skal i dette siste kapittelet reflektere noe nærmere over hvordan gapet mellom sykkelpolitiske målformuleringer og den tilretteleggende sykkelpolitiske praksisen kan forstås, og hva vi kan forvente framover gitt de sykkelpolitiske målene som er satt? Kan vi regne med å nå åtte prosent sykkelandel innen 2023? Hva ser vi av tilløp til og nye forståelser av at gapet mellom idealer og realiteter i sykkelpolitikken kan reduseres?

### 5.1 Svak institusjonell forankring

En tese til forklaring av manglende styrke i realiseringen av en nasjonal sykkelpolitikk, kan festes i det inntrykk vi har fått om at sykkelpolitikken framstår som svakt forankret i forvaltningen. Det er ad hoc-etablerte arbeidsgrupper som utvikler rapportene om Nasjonal sykkelstrategi, og disse arbeidsgruppene synes ikke å bygge sin virksomhet på et arbeid i forvaltningen med kontinuitet som fremste kjennetegn.

Det faktum at det ikke ved revisjon av NSS-dokumentene etableres et tilbakeskuende erfaringskapittel – et *hvordan har det gått* kapittel – er ett tegn på det. Bare det første av strategidokumentene er blitt fulgt opp med en statusrapportering. Det skjedde i en rapport publisert sommeren 2007 (Statens vegvesen 2007B). Senere er det ikke foretatt slike evalueringer av situasjonen rundt om i landet. Det faktum at det leies inn sekretærbistand fra konsulentverdenen til arbeidet med rapportene, er et annet signal, vil vi tro, om at det ikke bygges stabil utredningskompetanse i forvaltningen.

Som vi har vært inne på, er parallellen til etableringen – og institusjonaliseringen – av arbeidet med Bybanen i Bergen illustrerende. Her var det en tydelig satsing med et kompetent apparat, tydelig prioritering – og en forvaltningsenhet med betydelig autoritet.

Det er ellers nærliggende som en kommentar til de stadige nye publikasjonene i serien Nasjonal sykkelstrategi, å sitere en lederartikkel i Akersposten/Ullern Avis<sup>106</sup> der Oslos arbeid med sykkelstrategier kommenteres.

*Det helhetlige Hovedsykkelveinet i Oslo ble vedtatt første gang i 1977. Det skulle stå klart i 1985. Da det ikke skjedde gikk det 14 år før den nye planen ble vedtatt, i 1999.*

*Hovedsykkelveinet skulle nå stå klart i 2008, og det skulle være et samarbeidsprosjekt mellom stat og kommune.*

*Nå skriver vi 2013, og det beste byrådet har kommet opp med er altså at en ny strategi må på plass – 36 år etter at den første ble vedtatt. Det er fint å være ambisiøs, men med den vekten det er lagt på strategier burde Oslo allerede vært en oase for syklister. Det er den dessverre ikke,*

<sup>106</sup> *Dropp strategiene* Akersposten Ullern Avis 29.8. 2013.

*på tross av nye sykkeltraseer og miljøprioriterte gater. Det er på tide å avslutte sykkeldebatten, og heller gjennomføre de løfter som har kommet gjennom snart fire tiår. Oslo-folk fortjener rett og slett bedre.*

Samtidig er det alltid vanskelig å påstå at manglende realisering av politisk mål alltid kan tilbakeføres til *manglende politisk vilje*. Å anvende en «mistankens hermeneutikk» på denne måten er alltid krevende. Dels fordi å anta at noen sier noe, men mener noe annet virker lite rasjonelt – da skulle det heller ikke være noen grunn til å formulere det overhodet. Men dels også fordi det sjelden vil være en særlig vellykket politisk analyse å påstå at *andre* ikke mener det de selv sier. Derfor er analyser som ser manglende iverksetting som en *uintendert konsekvens* av målsettingene gjerne mer dekkende. Det vil si en *kollektiv avmakt* fordi de samhandlende aktørene ikke makter å trekke i samme retning, ofte på grunn av interne maktkamper, interessenmotsetninger og ansvarsfraskrivninger.

Historisk er det lett å se manglende sykkelpolitisk gjennomslag i lys av at denne manglende evnen til kollektiv handling – fordi egeninteresser overskygger fellesinteressen i å få flere til å sykle. Eller det kan være en *institusjonell avmakt* der det er selve de institusjonelle ordningene (lov- og regelverket, organiseringen, o.a.) som er det som i seg selv hindrer gjennomføringen, for eksempel slik vi har sett at selve planprosessene langt på vei forholder det som skulle sikre at byplanpolitiske grep blir realisert på en god måte.

Hvis vi forstår sykling mer som en *sosial praksis* uløselig satt sammen av så vel materielle som kulturelle aspekter, er det lettere å se at sykkelpolitiske intervensjoner (tiltak) må skje i samspill basert på bred tverrfaglig kompetanse – med innspill både fra dem som kan sykkelinfrastruktur og fra dem som vet hva som skal til for å endre motivasjon og atferd, politikk og institusjoner.

## 5.2 Målet om åtte prosent sykkelandel – en utfordring

Det er påfallende få vurderinger av realismen i - eller mulighetene for - å nå målet om åtte prosent sykkelandel i 2023 i Nasjonal sykkelstrategi-dokumenter, eller for den saks skyld i andre offentlige dokumenter. I fagmiljøene er også problematiseringen av dette målet beskjedent – om i det hele tatt diskutert. Sykkelenes andel av de daglige reisene er preget av stor stabilitet over tid – varierende mellom fire og fem prosent i de fire nasjonale reisevaneundersøkelsene i dette årtusen, det vil si gjennom mer enn en tiårsperiode. Sett i lys av dataene i tabell 5.1, synes det å være en stor utfordring å skulle øke til åtte prosent i løpet av det neste tiåret.



Tabell 5.1: Andel reiser med sykkel på daglige reiser totalt og blant individer med ulike kjennetegn <sup>107</sup>.

Kategorier	2001	2005	2009	2013/2014
Alle	4	5	4	5
Menn	5	5	4	5
Kvinner	4	4	4	4
Alder 13-17	13	15	9	12
Alder 18-24	5	5	4	4
Alder 25-34	3	3	4	4
Alder 35-44	3	4	4	4
Alder 45-54	4	4	4	4
Alder 55-66	3	3	3	4
Alder 67+	2/3	2	3	3
Bil i husholdet? Ja	4/3/3*	5/3/2	5/3	5/3
Bil i husholdet? Nei	9	9	7	7
Inntekt lav	6	8	5	6
Inntekt høy	4	4	4	5
Førerkort? Ja	3	3	3	4
Førerkort? Nei	6	6	8	9
Utdanning Lav	4	8	6	8
Utdanning Høy	5	4	5	6
Yrkesaktiv Heltid	4	4	4	4
Ikke yrkesaktiv	6	6	5	5
Kollektivtilbud Svært dårlig	3	3	3	2
Kollektivtilbud Svært godt	5	6	5	6

\*1 /2/3 eller flere biler i husholdet. I 2009 og 2013/2014: 1/2 eller flere

Spesielt utfordrende er det i lys av at stabiliteten i sykkelandel er til stede i en rekke grupper i befolkningen med felles kjennetegn. Det gjelder for menn (fem prosent) og for kvinner (fire prosent), og for

- aldersgruppen fra 35-54 år (fire prosent)
- heltids yrkesaktive (fire prosent)
- de høyest utdannede (økning fra fem til seks prosent)
- de ikke-yrkesaktive (reduksjon fra seks til fem prosent)
- de som har én bil i husholdet (økning fra fire til fem prosent), men stabilitet på tre prosent for bruk av sykkel blant medlemmer av flerbilshushold

De gruppene som har størst innslag av sykkelbruk i sine daglige reiser, er

- ungdom mellom 13 og 17 år – her viser de fire RVUene variasjon mellom 15 og 12 prosent, med lavere andel i siste RVU enn i 2001
- personer uten førerkort – hvor en økende andel av reisene utføres med sykkel over tid; økning fra seks til ni prosent fra 2001 til 2013/2014
- personer med lav utdanning (bare grunnskole) – hvor andel med bruk av sykkel på de daglige reisene har økt fra 4 til 8 prosent fra 2001 til 2013/2014

<sup>107</sup> RVU-data, egen sammenstilling.

I noen grupper registreres det reduksjon i sykkelbruk over tid. Det gjelder de som ikke har bil i husholdet (ned fra ni til sju prosent). Det er også verdt å merke seg at det er mindre bruk av sykkel blant personer som tilhører hushold med flere biler. Sykkelandelen samvarierer med et godt kollektivtilbud. I områder hvor innbyggerne er begunstiget med et svært godt kollektivtransporttilbud er sykkelens andel av de daglige reisene vesentlig høyere enn blant innbyggere i områder der kollektivtilbudet er svært dårlig.

I lys av den påviste stabiliteten i sykkelandelen totalt i Norge og innenfor ulike grupper med felles kjennetegn, er det betydelige endringer som må til for å nå måltallet åtte prosent sykkelandel i 2023. Det er mulig at den påviste netto-stabiliteten skjuler betydelige endringer internt i hver befolkningsgruppe. Det er mange flere syklistere i enkelte befolkningsgrupper, mens betydelig nedgang i andre – mens totalen viser stabilitet over tid. Mer detaljerte studier i hvem som sykler mer og hvor det sykles mer - eller mindre – er nødvendig.

Transportmiddelvalg forklares ofte med strukturelle forhold, rammebetingelser og hvilke omgivelser den enkelte befinner seg i - og tilgang til transportressurser. Vi skal se på hvordan slike forhold har utviklet seg det siste tiåret.

Tilbøyeligheten hos den enkelte til å velge sykkel viser seg ifølge RVU å være større dess bedre kollektivtransporttilbudet i ens område er. Dette er rimelig fordi der hvor det er godt kollektivtilbud, der er bilholdet mindre, der er det vanskeligere parkeringsforhold, bybebyggelsen har større tetthet, og servicetilbudene finnes innen korte avstander. Alt dette bidrar til så vel mindre bilbruk som til større bruk av kollektivtransport og sykkel, samt til det å ta beina fatt. Kollektivtransporttilbudet er først og fremst tilfredsstillende i større byområder, og videre urbanisering vil dermed kunne fremme sykkelandelen. Det er imidlertid viktig å observere at sykkelandelen i områder med svært godt kollektivtilbud har ligget mellom fem og seks prosent i alle de fire RVUene vi her gir data fra, til tross for at urbaniseringen har vært sterk i denne perioden.

Befolkningsutviklingen framover er kanskje den største utfordringen for målet om sterkt økt sykkelandel (fra fem til åtte). SSB prognostiserer sterk endring i befolkningssammensetningen i årene framover. Fram til 2023 er forventet befolkningsvekst i Norge (etter SSBs prognose 4M) om lag 8.5 prosent. Omfanget av innvandrere i befolkningen<sup>108</sup> er imidlertid forventet å øke med vel 37 prosent – fra 669 380 1. januar 2015 til 919 877 i 2023 ved alternativ 4M. Andelen innvandrere i Norges befolkning vil dermed i denne tiårsperioden øke fra 13 til 16.4 prosent.

Det finnes få undersøkelser, om noen, om forskjeller i bruk av sykkel i ulike etniske grupper, og dermed heller ikke opplysninger om slike forskjeller mellom etnisk norske og innvandrere. Det er imidlertid allment antatt at tilbøyeligheten til å sykle er vesentlig mindre blant visse deler av innvandrerbefolkningen<sup>109</sup> enn blant innfødte norske. Sykkelandelen i innvandringstette områder, som i Groruddalen i Oslo, er spesielt lav (Ruud m.fl 2011). Syklistenes landsforening har eksempelvis avvirket kurs i sykling for innvandrerkvinner. Den vesentlig større tilveksten i innvandrerbefolkningen enn i den etnisk norske befolkningen må derfor antas å

---

<sup>108</sup> Ikke medregnet norskfødte med innvandrerforeldre. Disse utgjorde 1. januar 2015 135 503 personer.

<sup>109</sup> Innvandrerne fordeler seg med omtrent en halvpart på hver av gruppene EU28/USA/Australia/New Zealand og resten av verden.

representere en viktig utfordring for målet om vesentlig endring i sykkelandelen på daglige reiser.

En stor utfordring for målet om åtte prosent er også de sterke endringer som skjer i befolkningens alderssammensetning. Ungdommen - den aldersgruppen som sykler mest - har de siste årene fått sin andel av befolkningen redusert. På den annen side har den gruppen som sykler minst, hatt sterk vekst - aldersgruppen 67+ sitt antall økte med mer enn 24 prosent i perioden 2010-2015. Aldersgruppene fra 20 til 67 hadde vel 6 prosent vekst i antall i perioden. Effekten av denne relative endringen i de unges og de eldres andel av befolkningen reduserer sannsynligheten for stor vekst i omfanget av syklistene.

Andelen førerkort i den norske befolkningen er rimelig konstant over år, selv om vi vet at førerkortandelen for enkelte grupper synker (Nordbakke 2002). Den var 61.6 prosent i 1995, mens antallet førerkort i 2012 relativt til totalbefolkningen var 63.7 prosent. Og som vi så ovenfor, tilbøyeligheten til å sykle er større blant dem uten førerkort.

Bilholdet i norske husholdninger er i endring. Fire av fem norske hushold har bil – og antall husholdninger uten bil avtar, og flerbilshusholdningene vil da naturlig nok øke. RVU 2013 oppgir at hele 45 prosent av alle over 13 år nå bor i en husholdning med minst to biler. (RVU 2013/14. [Faktaark Bilhold og bilbruk](#)) Dette er utviklingstrekk som gir befolkningen transportressurser i form av bedre tilgang til bil, noe som tradisjonelt ikke øker sannsynligheten for bruk av sykkel (se over). Det er derfor neppe en utvikling som er positiv for å rekruttere flere til å foreta de daglige reisene med sykkel.

Samlet innebærer dette at utviklingsbanene i samfunnet for de fleste sentrale faktorene for bruk av sykkel arbeider *mot* mer bruk av sykkel

- Innvandrerdelen i befolkningen vokser kraftig – en gruppe der mange sykler lite
- Ungdomsgruppen vokser, men deres andel av befolkningen er synkende – en gruppe hvis medlemmer har den største andelen sykkelturet på de daglige reisene
- Befolkningen over 67 år vokser vesentlig mer enn andre deler av befolkningen – medlemmene i denne gruppen har hatt to-tre prosent sykkelandel i hele dette årtusen
- Bilholdet øker – omfanget av hushold uten bil avtar, mens omfanget av hushold med to eller flere biler øker. Medlemmer i den første gruppen har relativt høy sykkelandel, mens sykkelbruken blant medlemmer i hushold med to eller flere biler er svært lav (3 prosent)
- Førerkortinnslaget i befolkningen er svakt økende – individer uten førerkort blir dermed relativt mindre i befolkningen. Disse individene hadde i 2013/2014 en sykkelandel på 9 prosent (opp fra 6 prosent i 2001)

Fortsatt sentralisering og urbanisering taler i favør av mer tilbøyelighet til å sykle. Det samme gjør forventninger om en politikktutvikling hvor det blir dyrere å bruke bil og flere restriksjoner på bruk av bil. Men samlet sett gir sentrale trender, etter det vi kan se, lave odds for realisering av målet om åtte prosent sykkelandel i 2023. Men kanskje er det ikke blant de mange individuelle kjennetegnene vi skal lete hvis vi er ute etter forklaringer til om sykkelandelen kan øke – eller ikke. Politikk er som kjent å ville, og vi må kunne anta at en aktiv sykkelpolitikk vil kunne være avgjørende – i form av en markert politisk vilje, forpliktende sykkelpolitiske mål høyt oppe på den politiske agendaen, og at en endelig gjør alvor av å etablere sammenhengende sykkelveinett i

norske byer. På kort sikt taler imidlertid erfaringene også på dette området mot en rask realisering av målet om åtte prosent.

### 5.3 Retorisk gjennombrudd – mangelfull iverksetting

Gjennomgangen foran av statlig og lokal sykkelpolitikk i byene og hva vi kan kalle, sykkelens *retoriske* gjennombrudd i overordnede planer og strategidokumenter, viser tydelig at det ikke er mangel på velmenende policy-formuleringer; det er iverksettingen som svikter. Noe gjør at hensynet til sykkel og prioriteringen av sykkeltiltak glipper underveis.

Sett utenfra – fra sykkelinteressenes side<sup>110</sup> - er én forklaring på det svake gjennomslaget for sykkel politisk vilje, eller i praksis selve *prioriteringen* hos de myndighetene som faktisk er satt til å forvalte ansvaret. Lenge het det, ifølge informanter i SLF, at nyansatte i Veidirektoratet fikk «øve seg» på sykkelveier før de gikk over til «ordentlige veier». Og «... hvis noen over 40 år, er interessert i sykkel», så er de gjerne å finne blant lokale ildsjeler blant etatens ansatte, så som «... *svorne sykkelideologer*». Til tross for rollen som den ansvarlige myndigheten for sykkeltrafikk, er det blitt pekt på at SVV likevel ikke prioriterer sykkelpolitikk høyt nok – illustrert blant annet gjennom en vanskelig tilgjengelighet på nettsidene.

Samtidig viser det seg at også andre *sektorinteresser* blir oppfattet som hindrende for økt sykkelinnsats. For eksempel påpekes det at det i «*I politiet er en inngrodd skepsis mot sykling og mot å ivareta syklistene*». Dette blir tolket som et eksempel på at én statlig sektorinstans utilbørlig trenerer en allment vedtatt, og etter hvert anerkjent, sykkelpolitisk offensiv. Når det for eksempel gjelder muligheten for å kunne sykle mot enveiskjøring, viser motstanden seg ut fra en skiftende argumentasjon, over tid og på ulike steder – til dels at det er *for farlig* og til dels at det *reduserer respekt* for skilt, lover og regler. På dette området er det imidlertid variasjoner mellom innstillingen i ulike politidistrikter.

Også andre, mindre opplagte eller velkjente, problemer med ulike statlige sektorinteresser som kan virke hindrende for økt sykkelbruk, er for eksempel *kulturminnevernet*. I bysentre (som ved Grensen i Oslo og i Tønsberg) har det blant annet dreid seg om kulturminnevernets krav om bygningsvern eller siktlinjer i bylandskapet som har stått i veien for god framkommelighet for sykkel og gode sykkelløsninger.

#### 5.3.1 For sykkel – mot syklistene?

Også andre konflikterende interesser trekkes fram: Én interessant motsetning som SLF har notert seg, er det som kalles gapet mellom å fremme sykkelens versus syklistenes sak. Å fremme sykkel har vist seg å være ganske lett, mens det å fremme syklistenes interesser derimot, framstår som betydelig mer kontroversielt. Som det gis uttrykk for:

---

<sup>110</sup> Her representert ved framtrepende representanter for SLF.

*«I alle år har det bare vært et klapp på skulderen. Det har alltid vært snakket varmt om sykkelene – men ikke om syklistene. Så lenge det gapet finnes [mellom sykler og syklistene] blir det ikke gjort noe.*

Som vi så over, gjør motstanden mot syklistene seg gjeldende: «Det har lenge vært et negativt image på syklistene, som har påvirket opinionen», [særlig] «politiet er negative». Denne motsetningen blir klart nøret opp under med kronikker med tittel som «Det største problemet for sykkelpolitikken er kanskje syklistene» (Slotnæs 2015). Men her gjelder det opplagt ikke alle typer syklistene. Det ser ut til å være et stadig mer påaktet skille mellom ulike sykkelstereotyper –for eksempel skillet mellom det som er kalt lycra- eller gul-jakke-syklistene (eller birkensyklistene) versus en hverdagssyklist i vanlige klær, ofte representert ved den såkalte brelettdamen (fra reklamen med en syngende, syklende kvinne som hovedaktør, [Kreativt forum 2013](#)). Det er en åpenbar kjønnsdimensjon i disse stereotypene. I kjølvannet av dette er det sågar tatt til orde for en «feminin sykkelpolitikk» og en oppfatning om at «mangel på feminin sykkelpolitikk gjør at sykkel får et imageproblem»<sup>111</sup>. Dessuten er det også blitt trukket fram at hvor mange kvinner som sykler, er en god indikator på hvor godt tilrettelagt det er for sykling i en by (Garrard, Rose & Lo 2008). Slik blant annet SLF siterer Garrard på sine nettsider i notisen «Kvinner – god indikatorart» (SLF 2015), der det poengteres at det å telle syklende kvinner framstår som en langt enklere og mer treffsikker indikator for om en by er bra for sykling eller ikke, enn komplekse sykkelindekser, såkalte *bikeability*-mål. Forklaringen, ifølge Garrard, skal ligge i kvinners lavere risikovilje og dermed større behov for bedre tilrettelegging for tryggere sykling. Også spesifikke norske områdeundersøkelser har vist at det er større andel kvinner som sykler der det er mange som sykler – noe som, innlysende nok, også samvarierer med høye sykkelandeler generelt (Loftsgarden m.fl. 2015).

Likevel viser det seg jevnt over at kjønnsforskjellene i sykkelandeler er små – også i Norge, selv med lav sykkelandel<sup>112</sup>. Det er ikke gitt at de nokså ladete kulturelle – for ikke å si kulturalistiske – stereotypene er det som best forklarer lave sykkelandeler. Hvis mannlige gul-jakke-syklistene blir framstilt som aggressive bøller, blir kvinnelige brelettsyklistene like tendensiøst framstilt som vimsete og ukyndige. Å mane fram eller dvele ved ulike syklisttyper på denne måten, og overlesse gule jakker eller sykkelkurver med tung symbolikk, kan opplagt i seg selv virke forsterkende på slike attributter som vesentlige identitetsmarkører. Det sementerer forskjellene og den gjensidige distanseringen. Det kan nok illustreres som en kjønnskamp om gatearealet – men da snarere «en kamp som bare delvis utkjempes der ute i gatene, og kanskje først og fremst i leserbrevene i norske aviser»<sup>113</sup>. Da er det mer snakk om kulturelle konstruksjoner enn konkrete realiteter. Og det trengs andre termer enn sykliststereotyper for å forstå forskjellene, ikke minst hvis en er opptatt av forandring.

For å øke sykkelandelen trengs det opplagt langt flere både av mannlige gul-jakke-syklistene og kvinnelige syklistene med kurv. Gul-jakke-syklistene sykler fort og langt, og det kan være verdt å understreke at det faktisk er de som med sykkelene klart bidrar mest til å redusere klimagassutslippene. Samtidig er det viktig å få fram at de mer kortreiste kurvsyklistene i høy grad kan bidra til å redusere antall biler og lokale utslipp i bygatene, og ikke minst til å alminneliggjøre – normalisere – sykling i byen.

<sup>111</sup> Bergens tidende 2.11.14; Adresseavisen 3.11.14.

<sup>112</sup> I de fire siste RVUene (2001-2013/2014) har kvinner hatt 4 prosent og mennene 5 prosent sykkelandel ved hver måling (mennene oppnådde også 4 prosent i 2009).

<sup>113</sup> Dagbladet 27.9.13.

En videre *normalisering* av sykling kan innebære at stadig flere av oss veksler mellom ulike syklistroller og får stadig flere formål med å sykle: Enten det dreier seg om pendling, trening, opplevelse eller ren frakt – av oss selv, barn eller handlevarer. Det sentrale for både å øke antall syklende og sykkelandeler vesentlig er å alminneliggjøre og normalisere sykling som aktivitet i dagliglivet. Som det er gitt uttrykk for: «*Sykkelen er ikke et idealistisk livsstilsvalg for eliten. Det er en pragmatisk løsning på fremtidens transportutfordringer i hovedstaden.*» (Slotnæs 2015). Og da gjelder det først og fremst å nå målene om bedre sykkelanlegg, neppe dyrking av syklende subkulturer.

## 5.4 Mot en normalisering av sykling som *praksis*

Det er først ved en betydelig oppskalering av sykkelandelen og antall syklende vi vil kunne snakke om det ultimate sykkelpolitiske gjennombruddet. En stortiltet satsing på sykkel innebærer at sykling går fra å være nærmest et nisjefenomen for de «happy few» femprosentene til å bli en «ganske vanlig» transportmåte, i byene. Som det er blitt påpekt:

*Sykkelen er ikke politisk, den er ikke forbeholdt særlige grupper eller subkulturer. Den krever ikke spesielle klær, medlemskap i en klubb eller et sertifikat. Den er ikke mest til folk med midtlivskrise og kondomdress. Syklismen er for alle. Det er ganske enkelt lettest og raskest å sykle. Det er lettere og raskere å sykle enn å ta bil eller offentlig transport på stort sett alle kortere distanser. Slik blir det attraktivt også for deg å skifte til sykkel.*<sup>114</sup>

Målet er som kjent å øke den nasjonale sykkelandelen fra fem til åtte prosent innen 2023, noe som forutsetter at sykkelandelen i de større byene øker til 15-20 prosent. Fremdeles er det langt igjen til enkelte nederlandske byer på over 50 prosent, til København på nærmere 40 eller Beijing på 32 eller enkelte svenske byer på rundt 30. For å få til denne oppskaleringen og få fram en stor nok kritisk masse av syklist, vil mange ta til orde for at det først og fremst er *sykkelkulturen* som må endres – våre normer, holdninger og verdier knyttet til det å sykle. Vi må få sykling fra å tilhøre nærmest en subkultur til bli en massekultur. Vi må tilegne oss, lære og innse at sykling er sunt, miljøvennlig, effektivt og økonomisk, så vel samfunnsmessig som individuelt. Men når sykling er så lite utbredt, er det knapt noen eksisterende sykkelkultur nå som det kan dras nevneverdige vekslere på, enn si noen betydelig sykkeltradisjon å bevare.

Tradisjonell sykkelkultur fra den gang det var langt vanligere å sykle, har selvfølgelig langt på vei blitt fortrent av bilismen. Det er lett å slutte seg til følgende betraktning om hvordan sykling er blitt marginalisert, basert på engelske erfaringer, til også å gjelde norske: *For example, engineering-led solutions to transport problems from the 1960s to the 1990s (Dudley & Richardson 2000) actually marginalised cycling to the point that utility trips dropped from 13% in 1952 to around 1% by 1972 (Watson 2012).*

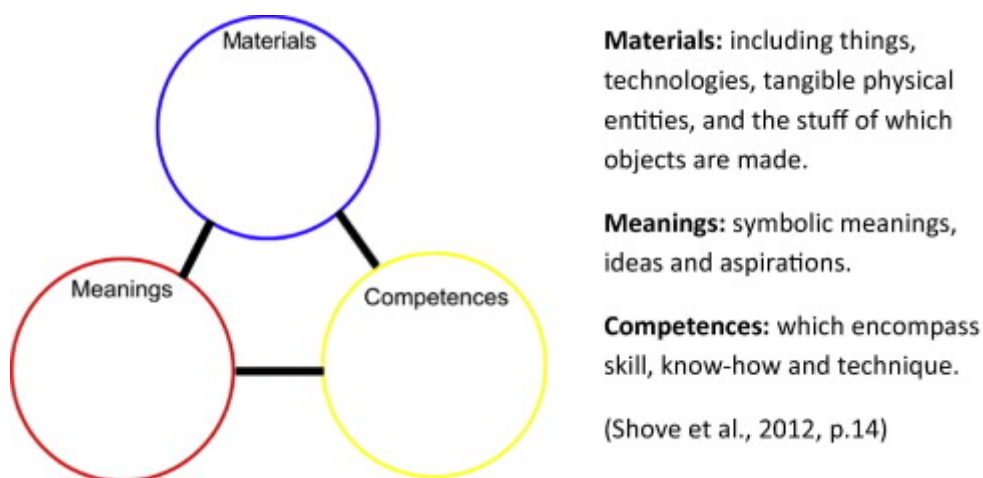
Det trengs åpenbart en betydelig revitalisering, men kanskje framfor alt en *ny* sykkelkultur. Da er det vesentlig å få fram kulturbegrepets tosidighet og skjelle mellom 'kultur' som det overleverte, et «*bånd mellom generasjoner*», og kultur som en framoverskuende, skapende «*kollektiv prosess*» (Liljeström 1981). Sykkelkultur er dermed noe som også skapes og fornyes her og nå – som kan gi og få fram felles fortolkninger som grobunn for kollektiv handling.

<sup>114</sup> Lasse Schelde, *Kjære Norge, Vi må snakke om sykkel*. [Ytring NRK](#), 8.2.1015 @Lasse Schelde.

«Gjev meg asfalt - ikkje baldningar!», sier likevel journalisten og sykkelentusiasten Linda Eide i Morgenbladets paneldebatt på Litteraturhuset 29.10.15. Det er neppe først og fremst *holdningskampanjer* som skal til for å endre sykkelkulturen og få langt flere til å ta i bruk sykkelen. Som vi har sett, er det er massiv enighet om at det er det *materielle* - sykkelinfrastrukturen, tilretteleggingen, sykkelveiene og andre arealer forbeholdt sykkelen og syklistene - som kan øke sykkelandelene. Vi vet likevel at det bare er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse. Det må et samspill til. Det finnes gode sykkelveier og andre sykkel fasiliteter som blir lite brukt. Sykkelveier kommer gjerne der det er lett å bygge dem - ikke der de trengs mest. De kommer der det er minst kamp om areal og der biltrafikken utfordres minst, - der det er lettest å få regulert. Sykkelveien til Bergens flyplass Flesland med få syklende omgjøres nå (midlertidig) til bybane; den ble jo knapt brukt. Og gode sykkeltraséer med egne sykkelfelt, kan være uhyre lett å få til - i brede og lite trafikkerte veier (for eksempel Blindernveien i Oslo). Det er høyere sykkelandeler i områder med mindre gunstig klima for sykling - i Canada sykles det mer enn i USA, i Trondheim mer enn Oslo. Det er opplagt verken bare sykkelinfrastruktur eller bare den enkelte syklists verdier og holdninger som er avgjørende.

I bestrebelsene på å fremme og normalisere sykling kan nyere perspektiver som såkalt *Sosial Praksis Teori* være særlig relevant fordi den søker å innlemme så vel materiellstruktur som meningsammenhenger for å forstå hvordan sosiale praksiser - som sykling - kan forstås og endres. En sosial praksis kan bestemmes som «...*et sett av rutinisert atferd bestående av flere elementer; tingene og bruken av dem, kroppsliggjorte vaner, engasjementer og meninger, og kunnskap, kompetanse eller ferdigheter*» (Strandbakken m.fl. 2015).

Så vel transport generelt, som sykling spesielt, virker som en spesielt velegnet sosial aktivitet å fortolke i et praksisteoretisk perspektiv, ikke minst når det gjelder å forstå *at* og *hvordan* mobilitetspraksiser kan endres. Som skissert i figur 5.1 består det av samspillet mellom tre hovedelementer - materiell, mening og kompetanse. I stedet for å fokusere på individuelle holdninger eller egenskaper på den ene siden eller utstyr og infrastruktur på den annen, er det *kombinasjonen* eller relasjonene mellom disse elementene som skaper praksisen. Og det er praksisen som blir analyse-enheten, mens individene framstår som *bærere* av praksisen (Spotswood et al. 2015, Strandbakken mfl. 2015).



Figur 5.1: Sosial praksis' hovedelementer: Materiell, Mening, Kompetanse

For sykling som sosial praksis, vil *materiellelementet* bestå av så vel sykkelinfrastrukturen som -utstyret, mens det vi ellers kaller 'sykkelkultur' vil omfatte både *menings*elementet

og 'kompetanse', grunnleggende sykleferdigheter og håndteringen av normer og regler og samspillet i trafikken. Med vektlegging av samspillet og den gjensidige påvirkningen mellom disse hovedelementene, er det særlig endring av sosiale praksiser kan forstås (Shove et al. 2012). Og for å forstå hvordan sykkelpraksisen utvikler seg er det *selve samspillet* mellom sykkelinfrastrukturen, sykkelkulturen og – kompetansen som er i søkelyset, ikke primært verken de enkelte syklistene eller hvert av elementene.

For sykkelpolitikken ville et praksisteoretisk perspektiv først og fremst innebære et *samtidig* blikk på sykkelinfrastrukturinvesteringer, sykkelmålsettingene og syklistsosialiseringen/-rekrutteringen. Det forutsetter å utnytte potensialet i *tverrfaglige tilnærminger* til sykkelpolitikken (Spotswood et al. 2015). Det vil si et tverrfaglig samarbeid mellom ingeniører som kan bygge trafikktekniske sykkeltrasévidundre og samfunnsvitere som forstår hvordan motivasjon og meningsdannelse, sykkelkultur og sykkelpolitikk faktisk kan endres.



# Referanser

- Alsvik, A. 2009. *Bysykelene. En sosiologisk studie av Oslos bysykkelordning*. Masteroppgave sosiologi, Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
- Amundsen, A.H. 2013. [Bysykelordninger](#). Tiltakskatalog.no, TØI
- ATP-samarbeidet Kristiansandsregionen 2011. *Sykelhandlingsplan for Kristiansandsregionen 2011-2020*. Areal- og transportplansamarbeidet
- ATP-samarbeidet Kristiansandsregionen udatert. *Sykelstrategi for Kristiansandsregionen 2010-2017*. Areal- og transportplansamarbeidet
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. 2000. *Forslag til Nasjonal transportplan 2002-2011*
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. 2003. *Forslag til Nasjonal transportplan 2006-2015*
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. 2008. *Forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019*
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen. 2012. *Forslag til Nasjonal transportplan 2014-2023*
- Bassett, D.R. jr, Pucher J., Buehler R., Thompson D.L. & Crouter S.E. 2008. "Walking, Cycling, and Obesity Rates in Europe, North America, and Australia". *Journal of Physical Activity and Health*, 2008, 5, s 795-814
- Bergensprogrammet 2002. *Plan for sykkeltiltak 2002-2011*
- Bergensprogrammet 2009. *Sykelstrategi for Bergen 2010-2019*.
- Bergensprogrammet 2010. *Forslag til Handlingsplan 2010-2013 – oppfølging av Sykelstrategi for Bergen 2010-2019*
- Bergensprogrammet 2013. *Samferdselsdata for Bergen 2012*
- Bergensprogrammet udatert. *Bergensprogrammet 10 år 2002-2011*
- BT 2015. [www.bt.no/meninger/debatt/Ja-til-bysyssel-i-Bergen-3317768.html](http://www.bt.no/meninger/debatt/Ja-til-bysyssel-i-Bergen-3317768.html), 20.3.2015, Bergens Tidende. Lest desember 2015
- Buehler, R. & Pucher, J. 2012. Cycling to work in 90 large American cities: new evidence on the role of bike paths and lanes. *Transportation* 39:409-432
- Departementene 2004. *Sammen for fysisk aktivitet. Handlingsplan for fysisk aktivitet for perioden 2005 – 2009*
- Dudley, G. & Richardson, J. 2000. *Why does policy change? Lessons from British Transport Policy 1945–99*. London: Routledge
- Elbilforeningen 2015. [www.elbil.no/nyheter/elbiler/3698-nesten-26-000-nye-elbiler-i-fjor](http://www.elbil.no/nyheter/elbiler/3698-nesten-26-000-nye-elbiler-i-fjor). Lest desember 2015

- Fimreite, A-L. & Medalen, T. 2005. *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press. Spartacus Forlag.
- Fyhri, A. 2015. *Sykkelkulturen sitter i asfalten*. Morgenbladet 20.11.15
- Garrard, J., Rose, G. & Lo, S. K. 2008. Promoting transportation cycling for women: The role of bicycle infrastructure. *Preventive Medicine*, 46(1), 55-59.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.ypmed.2007.07.010>
- Gjøs, R. & Winsvold, E. 2015: *Oslo baner vei for sikrere sykling*. Samferdsel 6/2015
- Haakenaasen, B. & Ugedahl Olsen, G. 1983. *Sykkelvei i Kristiansand. Analyse av syklistenes veivalg 1980-82*. TØI-notat 490-661. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Haugli, H. 2015. *Delingsøkonomien må reguleres*. Agenda Magasin 22.10.15
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. & Uteng, T. P. 2014. *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 - nøkkelrapport*. TØI-rapport 1383/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Hjorthol, R., Engebretsen, Ø. & Uteng, T.P. 2014. *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2013/14 - nøkkelrapport*. TØI-rapport 1383/2014. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Hjorthol, R., Vågane, L. & Denstadli, J.M. & Hagman, R. 2013. *PUST – en konkurranse om å reise miljøvennlig til jobb*. TØI rapport 1275/2013, Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Holvik, Ø. udatert. [Erfaringer fra regionalt ATP – samarbeid i Kristiansandsregionen](#). Foredrag.
- Hordaland fylkeskommune 2013. [Bergen er blitt sykkelby](#). Nyhende 16-09-2013
- Knutsen, Sverre & Boge, K. 2005. *Norsk veipolitikk etter 1960 - stykkevis og delt*. J.W.Cappelen forlag
- Kreativt forum 2013, [kreativtforum.no/arbeid/2013/08/brelett-dama-ute-og-sykler-igjen/](http://kreativtforum.no/arbeid/2013/08/brelett-dama-ute-og-sykler-igjen/). Lest desember 2015
- Kristiansand kommune 1974. *Norsk vegplan II Kristiansand, Hovedrapport*
- Kristiansand kommune 2006. *Hovedplan for gang- og sykkelveier*
- Kristiansand kommune mfl. 1994. *Hovedplan for sykkelveier Kristiansand*
- Larsen, S. L., Lerstang, T., Mydske, P. K. , Røe, P. G., Solheim, T., Stenstadvold, M. & Strand, A. 1993. *Evaluering av TP10 som prosess. Transportplanarbeidet i de ti største byområdene i Norge – evaluering av prosessen. EVA II. Samarbeidsrapport*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning og Transportøkonomisk institutt
- Lea, R. 2012. *Klimaeffekt av økt sykling og gåing, og suksesskriterier for økt sykling*. Civitas-rapport. Oslo: Civitas AS 2012:
- Liljestrøm, R. 1981. *Kultur och arbete*. Stockholm: Liber
- Lodden, U. B. 2002. *Sykkelpotensialet i norske byer og tettsteder*. TØI rapport 561/2002. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Loftsgarden, T., Ellis, I.O. & Øvrum, A. 2015. *Markedsundersøkelse om sykkel i fire byområder*. UA Rapport 54/2015. Oslo: Urbanet Analyse

- Martens, K. 2004. "The bicycle as a feeding mode: experiences from three European countries." *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, Volume 9, Issue 4, p. 281-294
- Martens, K. 2007. "Promoting bike-and-ride: The Dutch experience". *Transportation Research Part A* 41 (2007) 326-338
- Martin, C. J. 2016. The sharing economy: A pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism? *Ecological Economics*, 121, 149-159.
- Meelen, T. & Frenken, K. 2015 «*Stop saying Uber is part of the Sharing Economy*», fastcoexist.com
- Miljøpakken udatertA. *Sykelstrategi for Trondheim 2014-2025*
- Miljøpakken udatertB. *Retningslinjer og planer for sykkelanlegg i Trondheim*
- Miljøpakken 2011. *Sexy av sykling*. Miljøpakken., reis smart. Trondheim. Lest desember 2015
- Miljøverndepartementet 1993. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging*. Rundskriv T-5/93 20. august 1993
- Miljøverndepartementet 1995. *Nasjonalt program for utvikling av fem miljøbyer*.
- Miljøverndepartementet 2001. Meld. St.15 (2001-2002), Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) *Norsk klimapolitikk*
- Miljøverndepartementet 2001. Meld. St.24 (2000-2001) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*
- Miljøverndepartementet 2007. Meld. St.34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*.
- Miljøverndepartementet 2012. Meld. St.21 (2011–2012). *Norsk klimapolitikk*.
- Miljøverndepartementet m.fl. 1996. *Utvikling av sykkelbyer. Rapport og råd fra Sykelbyprosjektet*. Utgitt av Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Veidirektoratet. Juli 1996
- Monsrud, J. 2001. *Bilen ble allemannseie i 1960*. Statistikk mot år 2000: 1960-1961. SSB-artikkel. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Nordbakke, S. 2002. *Førerkort og bilbruk blant ungdom på 90-tallet. Tegn på endringer i ungdoms reisevaner?* TØI-rapport 564/2002. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Nordiske cykelbyer 2015, [www.nordiskeykelbyer.dk](http://www.nordiskeykelbyer.dk). Lest desember 2015
- NOU1977:40A 1977. *Norsk Veiplan II Trafikk og miljø*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 1977:40B 1977. *Lokale vegplaner. Vedlegg til Norsk Veiplan II*. Oslo: Universitetsforlaget
- Oslobysyssel 2015. <https://oslobysyssel.no/om-bysyssel>. Lest desember 2015
- Pucher, J., & Buehler, R. 2006. Why Canadians cycle more than Americans: A comparative analysis of bicycling trends and policies. *Transport Policy*, 13(3), 265-279. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2005.11.001>
- Pucher, J., & Buehler, R. 2006. Why Canadians cycle more than Americans: A comparative analysis of bicycling trends and policies. *Transport Policy*, 13(3), 265-279.

- Pucher, J., Buehler, R. & Seinen, M. 2011B. "Bicycling renaissance in North America? An update and reappraisal of cycling trends and policies". *Transportation Research Part A* 45 451-475
- Pucher, J., Dill, J., Handy, S. 2010. «Infrastructure, programs, and policies to increase bicycling: An international review». *Preventive Medicine* 50 s106-s125
- Pucher, J., Garrard, J. & Greaves, S. 2011A. "Cycling down under: a comparative analysis of bicycling trends and policies in Sydney and Melbourne". *Journal of Transport Geography* 19 332-345
- Pucher, J., Komanoff, C. & Schimek, P. 1999. Bicycling renaissance in North America? Recent trends and alternative policies to promote bicycling". *Transportation Research Part A* 33 625-654
- Riersen, K-A., 2014. *Vinterdrift av sykkelruter. En evaluering av planlegging, gjennomføring og utført vinterdriftsstandard i Trondheim*. Masteroppgave. Institutt for byforming og planlegging, NTNU, Trondheim
- Rietveld, P. & Daniel, V. 2004. "Determinants of bicycle use: do municipal policies matter?" *Transportation Research Part A* 38 531-550
- Ruud, M. E., Holm-Hansen, J., Nenseth, V. & Tønnesen, A. 2011. *Midtveisevaluering av Groruddalsatsingen*. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Samferdselsdepartementet 1970. *Innstilling om Norsk vegplan fra Vegplankomiteén med Vegplanrådets uttalelse om innstillingen*. Oslo 1970
- Samferdselsdepartementet 1985. St.prp. nr 118 (1984-1985) *Om forsering av utbyggingen av riksvegnettet i Bergen*
- Samferdselsdepartementet 1993. St.meld. nr. 34 (1992-93) *Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994-97*
- Samferdselsdepartementet 2000. St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal transportplan 2002-2011*
- Samferdselsdepartementet 2004. St.meld. nr. 24 (2003-2004) *Nasjonal transportplan 2006-2015*
- Samferdselsdepartementet 2009. St. meld nr. 16 (2008-2009) *Nasjonal transportplan 2010-2019*
- Samferdselsdepartementet 2011. *Retningslinje 2 for etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan 2014-2023*. Notat 06.04.11
- Samferdselsdepartementet 2013. Meld. St. 26 (2012-2013) *Nasjonal transportplan 2014-2023*
- Shove, E., Pantzar, M. & Wattson, M. 2012. *The Dynamics of Social Practice Everyday Life and how it Changes*. London: SAGE Publications Ltd.
- SLF 2015. [www.syklistene.no/om-oss/](http://www.syklistene.no/om-oss/). Lest desember 2015
- SLF 2015b. [www.syklistene.no/2012/03/kvinner-god-indikatorart/](http://www.syklistene.no/2012/03/kvinner-god-indikatorart/). Lest desember 2015
- Slotnæs, M.K. 2015. *Det største problemet for sykkelpolitikken er kanskje syklistene*, Morgenbladet 6.november 2015

- Spigseth, K. *Fra Nærmiljø til Miljøby og Framtidens byer*. PLAN 4-5/2013
- Spotswood, F., Chatterton, T., Tapp, A. & Williams, D. 2015. Analysing cycling as a social practice: An empirical grounding for behaviour change. *Transportation Research Part F: Traffic Psychology and Behaviour*, 29, 22-33.  
doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.trf.2014.12.001>
- SSB 2015. [www.ssb.no/statistikkbanken/Tabell: 07741](http://www.ssb.no/statistikkbanken/Tabell:07741), Statistisk sentralbyrå. Lest desember 2015
- Statens vegvesen 2003. *Nasjonal sykkelstrategi – trygt og attraktivt å sykle*
- Statens vegvesen 2007A. *Nasjonal sykkelstrategi – Attraktivt å sykle for alle*
- Statens vegvesen 2007B. *Statusrapport for Statens vegvesens oppfølging av Nasjonal sykkelstrategi*. Rapport 2007/09
- Statens vegvesen 2012. *Nasjonal sykkelstrategi – Sats på sykkel*
- Statens vegvesen 2014. *Sykel*. 30. september 2014
- Statens vegvesen Region midt 2010. *Tilleggsutredning Miljøpakke Trondheim. Sykkeltransport*
- Statens vegvesen Region vest 2011. *Kjuagutt og stril – mindre bil*. Konseptvalgutredning for transportsystemet i Bergensområdet
- Strand, A., Loftsgarden, T. & Vågane, L. 2010: *Sykkelandeler og trafikkmengder med bil*. TØI rapport 1115/2010. Oslo: Transportøkonomisk institutt
- Strand, Arvid 1992: *Miljøalternativene var best, men vegplanene vant!* Samferdsel 8/1992
- Strandbakken, P., N. Heidenstrøm, N. & Vittersø, G. 2015. *Energisparende teknologier i norske husholdninger: Luft til luft varmepumper*. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- SVV 2015.  
[www.vegvesen.no/fag/Fokusomrader/Miljoennlig+transport/Sykeltrafikk](http://www.vegvesen.no/fag/Fokusomrader/Miljoennlig+transport/Sykeltrafikk). Lest desember 2015
- Sykkelbynettverket 2015. [www.sykkelbynettverket.no/om-nettverket/om-nettverket](http://www.sykkelbynettverket.no/om-nettverket/om-nettverket), lest desember 2015
- Syklistenes Landsforening 2014. *Vurdering av sykkelforholdene i 30 norske byer*.  
<http://www.syklistene.no/om-oss/syklist-i-egen-by/>
- Syklistenes landsforening udatert. *Vurdering av sykkelforholdene i 30 norske byer*
- T-1115 1995. Nasjonalt program for utvikling av fem miljøbyer,  
[www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1115-nasjonalt-program-for-utvikling-a/id105166/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1115-nasjonalt-program-for-utvikling-a/id105166/), lest desember 2015
- TRIVECTOR 2006. *Gång- och cykeltrafiken i Stockholms län – effekter av Stockholmsförsöket*. Rapport 2006:50 Version 1.1
- Trondheim kommune og Statens vegvesen 2006. *Hovednett for sykkeltrafikk*
- Trondheim kommune Teknisk avdeling 1981. *Plan for et sammenhengende vegnett for gang- og sykkeltrafikk*. T3891/81/TU/ul
- Trondheim kommune Teknisk avdeling 1981. *Plan for sykkelveinettet*

Trondheimspakken 1991. *Transportplan for Trondheim. Gang- og sykkelvegplan 1992-2005*

TØI 2014. [www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Bilder/7020-](http://www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Bilder/7020-TOI_faktaark_sykkelreiser-7k.pdf)

[TOI faktaark sykkelreiser-7k.pdf](http://www.toi.no/getfile.php/mmarkiv/Bilder/7020-TOI_faktaark_sykkelreiser-7k.pdf). RVU 2013/14. TØI. Lest desember 2015.

Vegdirektoratet 2012. HB R610 *Drift og vedlikehold*

Vågane, L. 2007. *Short car trips in Norway: Is there a potential for modal shift?*. Paper presented at European Transport Conference, 2007. Oslo: Transportøkonomisk institutt

Watson, M. 2012. How theories of practice can inform transition to a decarbonised transport system. *Journal of Transport Geography*, 24, 488-496.



## Transportøkonomisk institutt (TØI) Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning

TØI er et anvendt forskningsinstitutt, som mottar basisbevilgning fra Norges forskningsråd og gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag for næringsliv og offentlige etater. TØI ble opprettet i 1964 og er organisert som uavhengig stiftelse.

TØI utvikler og formidler kunnskap om samferdsel med vitenskapelig kvalitet og praktisk anvendelse. Instituttet har et tverrfaglig miljø med rundt 70 høyt spesialiserte forskere.

Instituttet utgir tidsskriftet Samferdsel med 10 nummer i året og driver også forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, artikler i vitenskapelige tidsskrifter, samt innlegg og intervjuer i media. TØI-rapportene er gratis tilgjengelige på instituttets hjemmeside [www.toi.no](http://www.toi.no).

TØI er partner i CIENS Forskningscenter for miljø og samfunn, lokalisert i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo (se [www.ciens.no](http://www.ciens.no)). Instituttet deltar aktivt i internasjonalt forsknings-samarbeid, med særlig vekt på EUs rammeprogrammer.

TØI dekker alle transportmidler og temaområder innen samferdsel, inkludert trafiksikkerhet, kollektivtransport, klima og miljø, reiseliv, reisevaner og reiseetterspørsel, arealplanlegging, offentlige beslutningsprosesser, næringslivets transport og generell transportøkonomi.

Transportøkonomisk institutt krever opphavsrett til egne arbeider og legger vekt på å opptre uavhengig av oppdragsgiverne i alle faglige analyser og vurderinger.

### Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt  
Gautstadalléen 21  
NO-0349 Oslo

22 57 38 00  
[toi@toi.no](mailto:toi@toi.no)  
[www.toi.no](http://www.toi.no)