



# **Masteroppgåve i Samfunnsplanlegging og leiing**

Mobilisering og medverknad i Sykkelenbyen Bergen

30 studiepoeng

Tove Karoline Sæther  
Mai 2017

## Forord

Den aller største takka vil eg gi rettleiaren min, professor Dr. Roar Amdam for gode og nødvendige innspel, oppmuntring, råd om relevant litteratur og di teoretiske innsikt. Du har vore svært tolmodig.

Eg vil takke informantane mine for å ha tatt seg tid til meg, men også for det arbeidet kvar og ein av dykk gjør for å gjere Bergen til ein sykkelby.

Vidare vil eg takke familie og vener. Eg vil spesielt takke Anita for hjelp med engelsk omsetjing, og Jeanette som eg møtte i på studiet i Volda, men som no bur tvers over fjorden.

Eg seier som NRK-journalist, forfattar og sykkelentusiast Linda Eide:

«Det finst ikkje eit einaste transportmiddel i verda som får meg til å kjenna meg friare og meir framkommeleg enn sykkelen. Mennesket si desidert beste oppfinning, etter hjulet- naturleg nok».

Bergen 23. mai 2017

Tove Karoline Sæther

## Abstract

Norways National Bicycle Strategy prospects for the period 2014 till 2023 is to achieve a total of eight percent of all local transportation consisted by bicycles within 2023.

The Norwegian Government is in charge of the strategy and the responsibility to reach these goals. The Government and the National Bicycle Strategy also depends on local community support from the public, in terms of the Government encouraging the public to use their bicycles more.

Participation is a public right hence to the Planning and Building Act of 2008 in Norway. In all public documents it is stated that increased public participation, co-operation, and desicionmaking results in a concrete, solid ownership to strategies and planning for the public. The Bicycle Strategy for Bergen lasts from 2010 till 2019. It so far got only four percent using their bicycles, compared to all the other largest cities in Norway. This means people of Bergen use their bicylces well under the average national goal of eight percent.

My purpose for this study is to investigate if strategic bicyle planning works as a tool in mobilising the local community of Bergen, in terms of influencing the planning work, or making people choose their bicycle as their main transportation.

Strategic planning is seen as a « tool box» where a set of tools represent different theories. Earlier research identify some spesifications needed to be fullfilled, to establish a successfull strategic plan. These spesifications is needed for both document content, the planning process and the strategic plan outcome. My «tool box» content is mobilisation theory, participation, co-planning, legitimacy and learning.

I used a case study approach examining public documents and interviewing six informants from the Bergen City Council, and people in stakeholder organizations in Bergen.

This case study shows that the local community is drawn into the planning process, but not necessarily at the part of the process where they want to be. Participants lack a forum for public dialouge. On the other hand, other co-operations between Sykkelenbyen Bergen and the public works well.

Earlier research shows political bicycle actors do not have the ability in the extent of pulling in the same direction. This results in casting a shadow over the common interest to encourage people to bicycle. My findings partially support this research. Politicians praised the bicycle strategy when it arrived. Today, some residents in Bergen expresses that the legitimacy is low. My findings suggest that Sykkelbyen Bergen tries to increase their legitimacy by network cooperation and working along with stakeholders.

## Samandrag

Nasjonal sykkelstrategi som gjeld fra 2014 til 2023 har som mål at innan 2023 skal åtte prosent av reisene i Norge skal vere på sykkel. Styresmaktene har ansvar for å nå desse måla, men sykkelstrategien krev også at sivilsamfunnet er med og bidrar til å nå måla. Strategien foreslår at det skal skje gjennom prosesser for medverknad og at folk sjølv vel å sykle. Medverknad er ein rett etter plan- og bygningslova av 2008. I offentlege dokument blir det argumentert at auka medverknad gir forankring og eigarskap til planer. Bergen sin sykkelstrategi gjeld fra 2010 til 2019. Av storbyane i Norge har Bergen det lågaste talet på syklande og talet ligg stadig rundt fire prosent. Det er altså få av oss som syklar og langt under det nasjonale målet på åtte prosent. Formålet mitt med studien er å undersøke om strategisk sykkelplanlegging fungerer som reiskap for å mobilisere sivilsamfunnet til å medverke i planarbeidet eller til å velje sykkelen.

Strategisk planlegging blir rekna som ei verktøykasse der dei ulike verktøya er teoriar. Tidlegare forsking har identifisert nokre krav som bør vere oppfylt for at strategisk planlegging skal lukkast. Dette gjeld både innhald i dokumenta, planprosess og kva den strategiske planlegginga bør bidra til. Mi verktøykasse inneholder teori om mobilisering, medverknad, legitimitet og læring. Tilnærminga mi er eit kasusstudie der eg har undersøkt offentlege dokument og intervjuet 6 informantar frå Bergen kommune og frivilige organisasjonar.

Studien min viser at sivilsamfunnet blir trekt inn i planprosessen, men ikkje nødvendigvis der dei ynskjer å vere. Desse manglar arena som er eigna for dialog. Andre samarbeid igjen mellom Sykkelbyen Bergen og sivilsamfunnet verkar godt. Tidlegare forsking har vist at sykkelpolitiske aktørar ikkje evnar i nok grad å trekke i same retning og at dette kastar skugge over fellesinteressa i å få fleire til å sykle. Mine funn støttar delvis opp om dette. Politikarane var full av lovord då sykkelstrategien kom. Ein del innbyggjarar uttrykkjer no at legitimitteten er låg. Mine funn tyder på at Sykkelbyen Bergen forsøker å bygge opp legitimitteten gjennom nettverkssamarbeid og samarbeid med interessantar.

# Innholdsliste

Forord.....	2
Abstract.....	3
Samandrag.....	5
1. Innleiing.....	9
1.1 Bakgrunn for val av tema.....	9
1.1.1 Eiga førforståing.....	10
1.1.2 Tidlegare forsking og oppgåva sin relevans.....	11
1.1.3 Avgrensing og presentasjon av problemstillinga.....	12
2. Politikk, forsking og teori.....	14
2.1 Utviklingstrekk og utfordringar ved norsk sykkelpolitikk.....	14
2.2 Nokre utfordringar knytt til planfeltet.....	16
2.3 Tilnærming til planleggingsteori.....	17
2.4 Ulike former for legitimitet.....	19
2.5 Planlegging som aktivitet og planleggaren si rolle.....	20
2.6 Planlegging og medverknad etter plan- og bygningslova.....	22
2.6.1 Utfordringar i planprosess.....	24
2.6.2 Plan- og bygningslova gir auka politiske ambisjonar.....	24
2.7 Kvifor deltaking og mobilisering i planlegginga?.....	27
2.8 Planlegging på ulike nivå som variablar i utviklingsprosessar.....	29
2.9 Lærande prosessar.....	32
2.10 Kva bør ein strategiplan innehalde?.....	34
2.11 Krav til planprosessen.....	34
2.12 Kva bør strategisk planlegging bidra til?.....	35
3. Metode.....	36
3.1 Kasusstudie som metode.....	36
3.2 Behandling av førforståinga.....	37
3.3 Vitskapsfilosofisk fundament.....	37
3.4 Datakjelder.....	38
3.5 Sju fasar i undersøkinga.....	39
3.6 Etiske omsyn.....	44
4. Empiri, analyse og drøfting.....	46
4.1 Lokale utviklingstrekk og sentrale hendingar.....	46

4.2 Kategorisering av syklistane og potensialet for sykkelreiser.....	48
4.3 Organisering av sykkelerbeidet og relevante organisasjonar for samarbeid.....	49
4.4 Kartlegging av dei frivillige aktørane i det lokale sykkelerbeidet.....	51
4.5 Utforming av den nasjonale sykkelstrategien.....	52
4.6 Utforming av Bergen sin sykkelstrategi.....	56
4.7 Samanstilling av dokumenta og tidleg planprosess.....	59
4.8 Kven er aktørar og korleis opplever dei planprosess?.....	65
4.9 Kva bidrar den strategiske planlegginga til, herunder kva refleksjon og læring får deltarane gjennom den strategiske planlegginga?.....	73
4.9.1 Medverknad og mobilisering som verktøy i strategisk utvikling.....	73
4.9.2 Eigarskap hos kven?.....	75
4.9.3 Den instrumentelle og den kommunikative logikken møtast.....	77
4.9.4 Problem med samordning.....	82
4.9.5 Kjelder for legitimitet.....	84
4.9.6 Eit døme på læring.....	87
5. Avslutning og refleksjonar.....	90
Litteraturliste.....	92

## Figuroversikt

Illustrasjon 1: Samordningstrappa. Henta frå (Sandkjær Hanssen & Hofstad, 2017, s. 24).....	25
Illustrasjon 2: Aktørperspektivet i idealtilstanden av plan- og bygningslova. Henta frå Holsen (2007, s. 114).....	26
Illustrasjon 3: Variablar i utviklingsprosessar (Amdam, 2011, s. 111).....	29
Illustrasjon 4: Aktørar i sykkelarbeidet. Figuren er henta i frå (Statens vegvesen, 2012, s. 21)..	54
Illustrasjon 5: Fem overordna strategiske grep for kommunikasjonsarbeidet i Sykkelbyen Bergen (Hordaland Fylkeskommune, 2015b).....	72
Illustrasjon 6: Medverknad i forløp i ein planprosess. Henta i frå Holsen (2007, s. 116).....	79

## Tabelloversikt

Tabell 1: Grov grupperting av hovudtypar av planleggingsteoriar. Henta frå (Amdam, 2011, s. 97). Amdam har basert tabellen på Friedmann (1987).....	19
Tabell 2: Grad av påverknad i planprosessen. Figuren er henta i frå (Miljøverndepartementet, 2012, s. 17).....	23
Tabell 3: Planlegging, legitimitet og planleggarroller. Henta i frå Amdam (2016, s. 21).....	85

## Vedlegg

Vedlegg 1: Svake og sterke sider identifisert i sykkelstrategiane.....	99
Vedlegg 2: Moglegheiter og truslar identifisert i sykkelstrategiane.....	100
Vedlegg 3: Oversikt over sykkelrelaterte møter eg har deltatt på.....	101
Vedlegg 4: Kart over Bergen.....	102
Vedlegg 5: Intervjuguide som gjeld frivillege organisasjonar.....	105
Vedlegg 6: Intervjuguide som gjeld administrasjonen.....	107
Vedlegg 7: Førespurnad om intervju.....	108
Vedlegg 8: Svar frå NSD.....	111

# 1. Innleiing

«Dersom Bergen skal fortsette å være en grønn og attraktiv by å vokse opp i må vi ha flere sykler og færre biler på veiene. Sykkelen er også ofte det enkleste og raskeste transportmiddelet på kortere distanser» (Sykkelenbyen Bergen, 2015b, s. 52).

## 1.1 Bakgrunn for val av tema

Mange byar marknadsfører seg med at dei er sykkelenby, og sykkelenstrategiar er eit satsingsområde både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Det går igjen i sykkelenstrategiane at auka tal på syklande skal gi gevinstar innan klima, folkehelse og samfunnsøkonomi. I gjeldande nasjonal sykkelenstrategi står det at oppfølging av strategien skal målast gjennom dei ansvarlege aktørane sine arbeid, men at «befolkingen må selv bidra til måloppnåelsen, både ved å velge å sykle og gjennom aktiv deltagelse i medvirkningsprosesser i relevante saker i lokalsamfunnet» (Statens vegvesen, 2012, s. 10). Ansvaret for å nå målet om langt fleire syklande enn det vi har i dag, kviler altså ikkje på dei ansvarlege aktørane aleine. Bergen kommune sin sykkelenstrategi nemner ikkje omgrepet medverknad, men slår fast at «sykling og sykkelenplanlegging må være på den politiske dagsorden og føre til konkrete handlinger. Nye sykkelanlegg og utbedringer må informeres til publikum» (Bergen kommune, 2009b, s. 28). Orda «informeres til publikum» gir befolkninga ei meir passiv rolle enn den nasjonale sykkelenstrategien legg opp til. Sykkelsjef Einar Grieg seier i ein informasjonsfilm at «i årene som kommer skal det bli lettere å velge sykkelen som fremkomstmiddel. Sammen skal vi skape en bedre by for alle vi som bor her i Bergen» (Sykkelenbyen Bergen, 2015a). Dette utsegnet gir innbyggjarane eit visst ansvar, sjølv om det ikkje er like tydeleg uttalt som i den nasjonale sykkelenstrategien.

Bergen kommune sin sykkelenstrategi for 2010-2019 er ei rullering av plan for sykkeltiltak 2002-2011, og ligg under Bergensprogrammet<sup>1</sup>. Sykkelenstrategi for Bergen 2010-2019 har mellom anna som mål at det skal vere attraktivt og trygt å sykle for alle og at 10 % av alle reiser i Bergen skal føregå på sykkelen innan 2019. Då skal også hovudvegnettet for sykkelen vere ferdig utbygd (Bergen kommune, 2009a, s. 6). Bystyret i Bergen røysta einstemmig for målet om 10 % syklande innan 2019, men det er langt fram til dette målet er nådd. Bergen kommune (2009a, s. 6) viser til at i følgje reisevaneundersøkinga i 2005 var det berre 3 % syklande i Bergen, 4 % i Oslo, 7 % i

1 Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø er vedtatt av Stortinget. I perioden 2002-2025 skal det bli investert for 12,7 milliardar kroner i samferdselsprosjekt i Bergen. Programmet omfattar kollektivtiltak, gang- og sykkelvegar, miljøprosjekt, tiltak på gatenettet i sentrum, trafikksikringstiltak og nye vegprosjekt i Bergen. Bergensprogrammet er eit samarbeid mellom Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune.

Stavanger og 9 % i Trondheim. I 2008 hadde sykkelfreiser i Bergen auka til 4%, men tal på gåande trafikantar hadde gått ned. Nasjonal transportplan med nasjonal sykkelsstrategi har eit mål om at sykkeldelen i Norge skal vere på 8 % på landsbasis innan 2019 (Statens vegvesen, 2007, s. 12).

Statens vegvesen (SVV) slår fast at det er eit poeng å få fram lokalkunnskap som bebuarar og næringsliv har om planområdet, og at partar som blir råka aktivt bør bli inviterte til å kome med sine forslag til løysingar etter at dei har fått ei tilstrekkeleg heilsakleg problemforståing. Det er viktig å ta omgjevnadane på alvor og vise til at det dei bidrar med blir vurdert og brukt (Statens Vegvesen, 2014). Kompetansen den lokale sykkelklubben, Syklistenes Landsforening (SLF) eller syklisten som er ute på vegen har, kan kallast erfaringsbasert eller lokal kunnskap. Medverknad frå lokalsamfunnet blir rekna som ein viktig del av planlegginga, men nokre stiller også spørsmål til om eit mangfold av interessentar *kan* eller *bør* ta del i den urbane transportplanlegginga. Etter plan- og bygningslova § 5-1 skal kvar og ein som set fram planforslag, legge til rette for medverknad. Det er eit krav til aktiv medverknad, der planstyresmakta gjennom heile planarbeidet skal sørge for open, brei og tilgjengeleg medverknad i lokalsamfunnet og vere i dialog med organiserte og uorganiserte interesser, men seier lite om korleis planstyresmakta skal gjere det.

Eg er busett i Bergen kommune, og nærliek til studieområdet er praktisk med tanke på å hente inn dokumentasjon og gjennomføring av intervju. Men årsaka til at Bergen kommune er interessant som studieområde, er fordi av dei fire største byane i Norge så ligg Bergen på jumboplass når det gjeld tal på syklande. I 2013 blei det tilsett eigen sykkelsjef i Bergen kommune som skal vere pådrivar og koordinator for å sikre framdrift i arbeidet med å styrke Bergen som sykkelby (Bergen kommune, 2013).

### **1.1.1 Eiga førforståing**

Eg syklar store deler av året. Som syklist har eg også ei førforståing om at sykkel ikkje blir prioritert høgre enn bil. Mi førforståing når det gjeld medverknad er at medverknad frå sivilsamfunnet kanskje ikkje står så sterkt i transportplanlegginga, samtidig som det er eit mål, både nasjonalt og lokalt, å få talet på syklande opp. I studiet ved samfunnsplanlegging og leiing har eg blitt merksam på Flyvbjerg si forsking om makt og rasjonalitet i Aalborg. Mi førforståing til fagfeltet er nok påverka av til dømes Flyvbjerg. I følgje Flyvbjerg (1998) blir særskilt transportplanlegginga, men også urban planlegging sett på som rasjonell, der sosiale relasjoner ofte blir ekskludert. Flyvbjerg har også gjort meg merksam på å følgje med på kva som *ikkje*

skjer, altså ikkje-aktivitetar. Bickerstaff, Tolley og Walker (2002, s. 62) viser til Whitelegg (1997) som hevdar at i sektor for transportplanlegging har lokale styresmakter historisk hatt avgrensa erfaring med å involvere lokalsamfunnet i prosessen for utforming av politikk. Dette har tidlegare vore restriktivt med tanke på deltaking frå sivilsamfunnet fordi prosessane har vore dominert av ein teknisk og elitistisk maktbase. Bydelsdirektør Tore Olsen Pran i bydel Alna fortel i eit intervju i tidsskriftet Plan 06/2014 at «...heller ikke arbeidet med gang- og sykkelveier har vært dypt forankret i lokalbefolkningen. Dette styres gjennom ordinære planprosesser i kommunen» (Nystad, 2014, s. 35). Mi førforståing av koplinga mellom sykkelplanlegging og medverknad er at fysisk planlegging er krevjande og at det ikkje er så mykje medverknad i Bergen kommune på dette feltet. Basert på fagtekstar om emnet, trur eg heller ikkje at medverknad er så vanleg innan transportplanlegging generelt.

### **1.1.2 Tidlegare forsking og oppgåva sin relevans**

Ved sok etter kombinasjonen sykkelplanlegging og medverknad finn eg flest døme som gjeld charettes, eller plansmier som det blir kalla på norsk. Charette blir brukt om ein type arbeidsmåte der partane samlast til felles innsats for å kome fram til ein konklusjon som flest mogleg kan vere samde om. I norsk litteratur har eg ikkje funne forsking som gjeld medverknad i sykkelplanlegging, og lite når det gjeld planprosess knytt til sykkelplanlegging. Det er derimot skrive ein god del om fysiske tiltak og trafikksikring, kven som syklar, teljing av syklistar og kva hinder som finst. Forståinga mi om at det er skrive lite om emnet blir stadfesta av Koglin (2013, s. 31) som hevdar at det er lite empirisk forsking på planleggingsprosess og sykkelpolitikk, men at feltet er i vekst. Vidare seier han at mangelen på slike perspektiv innan transportforsking leiar til spørsmålet om retten til byen og kven som har tilgang til byen sitt trafikkrom, som også er offentleg rom der alle skal ha sjanse til å bruke rommet. Koglin etterlyser eit teoretisk rammeverk som bygger bru mellom mobilitetsfeltet og transportfeltet, for å kunne skape eit rettvist transportsystem som sikrar retten til alle brukarar. Formålet for avhandlinga hans er å skape ei djupare og hittil ukjent teoretisk aspekt av sykling og planlegging, der det trengs ny innsikt og djupare forståing av prosessen som vidare skal leie til eit meir rettvist transportsystem. Ved hjelp av teoriar om mobilitet, maktrelasjonar og rom, forklarer Koglin (2013, s. 166) dominansen av motoriserte køyretøy og marginaliseringa av syklistar i det urbane rom. Funna hans viser at syklistar har liten påverknadskraft når det gjeld planlegging i Stockholm, men har større gjennomslagskraft ved planlegging i København. København har fleire tilsette som arbeider med feltet, og ser også sykkelplanlegging som ein del av planleggingsprosessen heilt frå

byrjinga, noko som ikkje gjeld for Stockholm. Etter Koglin si meining kan dette føre til marginalisering av sykling, ikkje berre i det urbane rom, men også i planlegginga.

Transportøkonomisk Institutt (TØI rapport 1453/2015) med tittel «Norsk sykkelpolitikk- på vei» tar utgangspunkt i at det ser ut til å vere eit veksande gap mellom ideal og realitetar i norsk sykkelpolitikk. TØI er opptatt av kvifor situasjonen er som den er i Norge når det gjeld tilrettelegging for auka sykkelbruk, både når det gjeld direkte verkemiddel som aktivt stimulerer til sykling og indirekte verkemiddel som restriksjonar på bilbruk, omfanget av anlegg, samanhengen i nettet og drifta av nettet (Strand, Nenseth, & Christiansen, 2015, s. 1).

Forfattarane skriv vidare «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» (2015, s. 3). Albrechts (2006, s. 1488) meiner at det har vore lite akademisk forsking på dialektikken mellom strategiske prosjekt og visjon og at «...many plans remain too much of an administrative framework for development instead of an action plan aimed at the implementation of the vision and concepts». For å kunne vidareutvikle planleggingsteori og planleggingspraksis må ein ha kunnskap om korleis deltaking og medverknad blir praktisert og kva erfaringar aktørane har frå planprosessane. Eg finn det derfor relevant å undersøke korleis medverknad blir praktisert i sykkelenheten Bergen og korleis dei ansvarlege styresmaktene evnar å mobilisere innbyggjarane til å delta til å nå målet om 10 % syklande.

### **1.1.3 Avgrensing og presentasjon av problemstillinga**

«What story do you want to tell?» Dette spørsmålet stilte John Friedmann til ein av studentane<sup>2</sup> sine. Studenten som var asiatsk, var vant med at det var sanninga ein skulle finne, og ikkje drive historieforteljing. Det tok studenten mange år å lære seg verdien av forteljinga (Ng, 2015, s. 157). Eg var ein gang tilhøyrar på eit møte<sup>3</sup> som hadde tema «Frå konflikt til samarbeid- om forholdet mellom syklister og bilister». Møtet var interessant i seg sjølv, men det som beit seg fast i minnet mitt, var ein deltarar frå den lokale sykkelenheten som stilte sykkelsjef Einar Grieg spørsmålet om deltakarane i sykkelenheten kunne bli brukt i sykkelarbeidet. Sykkelsjefen svara at det ville bli bruk for mange frivillede til VM i sykling. Men det var ikkje det deltararen hadde i tankane, han tenkte på den kompetansen deltakarane i sykkelenheten sat med. Tilbake sat eg og lurte på om det fanst noko særleg dialog mellom syklistane og dei ansvarlege for

2 Det er studenten sjølv som har skrive artikkelen og som gjorde eit poeng av at det var ulik kultur som gjorde rådet til Friedmann vanskeleg å følgje.

3 «Frå konflikt til samarbeid- om forholdet mellom syklister og bilister. Dato for møtet 27.03.15 i Åsane Kulturkontor. Arrangør var Åsane Cykle klubb og Terje Solbakken Trafikkskole.

sykkelplanlegginga. Historia eg ynskjer å fortelje handlar om møtet mellom interessentane i sykkelplanlegging. Studien min må avgrensast, så eg vil derfor bruke Bergen kommune sitt strategiarbeid for å undersøke korleis deltaking føregår i sykkelbyen Bergen, i tillegg til å trekke inn den nasjonale sykkelstrategien. I tråd med at Bickerstaff mfl. (2002) etterlyser meir forsking på involvering frå sivilsamfunnet innan transportplanlegginga, har eg kome fram til følgjande problemstilling:

I kva grad fungerer den strategiske sykkelplanlegginga som reiskap for mobilisering?

Dette prøver eg å svare for gjennom desse forskingsspørsmåla:

1. Kva er strategisk planlegging og kvifor deltaking og mobilisering? Krav til slik planlegging.
2. Korleis er sykkelstrategien utforma?
3. Kven er aktørar og korleis opplever dei planprosessen?
4. Kva bidrar den strategiske planlegginga til, herunder kva refleksjon og læring får deltakarane gjennom den strategiske planlegginga?

Det første spørsmålet vil eg svare på gjennom teorikapitlet og eg vil ut i frå dette setje nokre krav til planlegging relatert til deltaking og mobilisering. Det andre spørsmålet gjeld utforming av sykkelstrategien. Her vil eg undersøke om strategiane oppfyller dei krava ein stiller til eit slikt dokument. Eg søker å finne svara gjennom granskning av strategiane og tilhøyrande dokument sett opp mot krav som er teoretisk forankra. Det tredje spørsmålet skal eg svare for først og fremst gjennom intervju med aktørane. Det fjerde spørsmålet vil eg svare for gjennom analyse og drøfting.

Kapittel 1 er ein presentasjon av tema i oppgåva, formål med oppgåva og aktualitet for tema. Deretter blir problemstilling og forskingsspørsmål presentert. I kapittel 2 vil eg ta for meg teoretiske perspektiv som er relevant for problemstillinga, og avklaring av sentrale omgrep. I kapittel 3 vil eg gjere greie for vitskapsfilosofisk og vitskapsteoretisk ståstad, kva metodar eg har vald og erfaringane med desse. Kapittel 4 vil omfatte både empiri, analyse og drøfting. I kapittel 5 vil eg kome med avsluttande refleksjonar.

## 2. Politikk, forsking og teori

I dette kapitlet vil eg først presentere ein gjennomgang av nasjonal sykkelpolitikk og aktuell forsking knytt til denne. Deretter vil eg avklare sentrale omgrep og presentere teoretiske perspektiv om strategisk planlegging, deltaking og mobilisering, og ut i frå dei teoretiske perspektiva vil eg sette nokre krav til planlegging. Forskingsspørsmål som kapittelet skal dekke er: Kva er strategisk planlegging og kvifor deltaking og mobilisering? Krav til slik planlegging. Deltaking og mobilisering vil bli gjort greie for før eg gjer greie for strategisk planlegging.

### 2.1 Utviklingstrekk og utfordringar ved norsk sykkelpolitikk

Etter at restriksjonar for kjøp av bil blei oppheva på 1960-talet blei ikkje interessene til mange syklistane ivaretatt. Då Norsk Vegplan kom ut i 1970, var derfor ikkje sykkeltransport nemnd i det heile tatt. I 1977 blei norsk Vegplan II lagt fram, der blei det slått fast at fotgjengarar og syklistar hadde mista ferdssområdet sitt (Strand mfl., 2015, s. 15). I innstillinga til vegplanen står det at utbygging av gang- og sykkelvegnettet bør prioriterast slik at alle by- og tettstadane etablerar eit samanhengande overordna gang- og sykkelvegnett innan 1985. 30 år seinare var målet endra til at kommunane innan 2014 skulle ha *planer* for samanhengande vegnett. Hausten 1989 starta transportplanarbeidet opp (TP10). Samferdsels- og miljøstyresmaktene spurde styresmaktene i dei ti største byområda om dei kunne gjennomføre et utgreiingsarbeid med det formålet «...å utvikle helhetlige transportsystemer som ivaretar hensynet til fremkommelighet for alle trafikantgrupper, trafikksikkerhet samt helse og miljø» (Strand mfl., 2015, s. 16–17). Norsk Vei- og veitrafikkplan 1994-97 (NVVP) inneheldt signal om auka satsing på sykkel. I 2001 ba Stortinget regjeringa om å utarbeide ein nasjonal sykkelstrategi. Syklistenes Landsforening hadde då i lang tid pressa for å få sykkelstrategi på plass og nasjonal sykkelstrategi blei ein del av nasjonal transportplan (NTP) som erstatta norsk vegplan (Strand mfl., 2015, s. 21). Den første av desse (NTP 2002-2011) talar om sykkel slik «Det er potensiale for økt sykkelbruk i Norge, spesielt i byer og tettsteder. Regjeringen vil styrke sykkelens rolle som transportmiddel, og ser det som viktig med en fortsatt utbygging av sammenhengende sykkelnett...» (Samferdselsdepartementet, 2000, s. 8). Ved neste vurdering av Nasjonal transportplan (NTP 2006-2015) kom det eit eige dokument som gjeld sykling, *Nasjonal sykkelstrategi- trygt og attraktivt å sykle*. Ansvarsforholdet innan sykkelarbeidet er uttrykt på denne måten «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 sykkelen som transportmiddel» (Statens vegvesen, 2003, s. 12). I forslaget frå

transportetatane for perioden 2006-2015 blei Nasjonal sykkelstrategi (NSS) tildelt eit eige kapittel (kapittel 10). Hovudinnhaldet er at infrastruktur er viktig og korleis ansvarsforholdet mellom staten, fylkeskommunane og kommunane skal vere. SVV ser det ikkje som mogleg å auke den statlege tildelinga av økonomiske midlar innanfor investeringsramma for perioden 2006-2015. I TØI-rapport 1453/2015 er det skildra slik «...realiseringen av sykkelmålsettinger var, med andre ord, fortsatt ikke en førsteprioritet i det nasjonale transportarbeidet» (Strand mfl., 2015, s. 19). I stortingsmeldinga om transportplan for perioden 2006-2015 blir det signalisert om auke i statlege investeringar i gang- og sykkelveganlegg frå 190 millionar årleg i 2004 til 260 millionar årleg i planperioden. I stortingsmeldinga blir ordet *sykkel* nemnd langt oftare enn tidlegare fordi målet om å ta veksten i byane gjennom kollektivtrafikk, med sykkel og til fots, stadig blir repetert. Sykkelstrategien har også eit eige delkapittel. Til trass for dette er ikkje sykkel mellom dei store strategiske satsingane i transportplanen (2014-2023), då sykkelstrategi ikkje er i nærleiken av å ha same ambisjon om satsingar som kollektivtrafikken i dei største byområda har fått (Strand mfl., 2015, s. 20). Nasjonal sykkelstrategi 2014-2023 har tittelen *Sats på sykkel!* Statlege, regionale og lokale styresmakter skal satse saman for å få fleire på sykkel. Hovudmålet er at sykkeltrafikken i Norge skal vere 8 % av alle reiser innan 2023 (Statens vegvesen, 2012, s. 9).

Då NTP for perioden 2018-2029 skulle reviderast, skjedde det eit brot frå tidlegare planproduksjon. Tidlegare har det kome ny versjon av NSS ved revisjonane av NTP. Ved revisjon av grunnlagsdokumentet for NTP for 2018-2029 blei det i staden presentert eit mindre arbeidsdokument kalla «Sykkel», der arbeidsgruppa var smalare samansett enn ved tidlegare arbeid (Strand mfl., 2015, s. 26). Arbeidsgruppa er kritisk til at det i tidlegare dokumenta har vore for optimistisk og positiv tone når det gjeld sjansar til å nå måla om sykkelreiser. Arbeidsgruppa konkluderer med at for å i det heile tatt kunne nå dette målet, må det ei kraftig endring av kurs av fysiske, økonomiske, organisatoriske og trafikant-retta verkemiddel og tiltak (Statens vegvesen, 2014, s. 3). I Meld.St 26 (2013, s. 19) står det at trafikkauke skal løysast gjennom eigne bymiljøavtalar som skal gi større heilskap i bypolitikken ved at staten, fylkeskommunane og kommunane går saman i forhandlingar og pliktar å følgje opp felles mål som blir satt i bymiljøavtalen. Meld. St. 33 (2016-2017) vidarefører dette målet (2017, s. 145), men avtalen har no skifta namn til byvekstavtale<sup>4</sup>. Sykkelekspressvegar blir løfta fram som tiltak i dei største byane. Meld. St. 33 (2016-2017) er i dag til politisk behandling i Stortinget.

4 Bymiljøavtale og byutviklingsavtale er slått saman til byvekstavtale

## 2.2 Nokre utfordringar knytt til planfeltet

I følgje Vike (2001, s. 35) ser det ut til at offentleg planlegging på lokalplanet har fått tre hovudfunksjonar. For det første skal den samordne og utvikle, den skal sikre medverknad og legitimitet, og den skal ta i bruk lokal kunnskap for å forme framtida. Vidare seier han at dette er heilt i tråd med grunntanken i lokaldemokratiet, men møter på problem fordi ambisjonane er store, verkemidla små og kreftene som skapar planlegginga sitt objekt stadig blir sterkare. Han forklarer det med at etterkvart som offentlege institusjonar har mista oppslutnad, har dei blitt stadig meir opptatt av å etterspørje legitimitet, og dermed prøver å sikre seg ved å operere med eit abstrakt borgar- og deltakarideal som knapt har eksistert i norsk historie tidlegare. Problemet med dette er i følgje Vike at desse borgarane opptrer mindre konsistent enn det som blir forventa, og han meiner å ha empirisk erfaring etter å ha opplevd at deltaking på arenaer for planlegging verken sikrar auka legitimitet, gjensidig forståing eller får folk til å forplikte seg til debatt om kollektive gode. Aarsæther (2012, s. 45) meiner at samfunnsplanlegginga må ta høgde for at folk flest ikkje har det kunnskapsnivået, den forståinga av det geografiske rom og tidshorisontane planleggarane arbeider ut ifrå, og seier vidare at «...i den grad samfunnsplanlegginga får stor betydning for folks liv, vil det representere eit demokratisk problem at folk flest ikkje er i stand til å følgje planleggarane når dei grungir sine framlegg med referanse til kunnskap om eksternalitetar og synergiar».

Skjeggedal (2001, s. 46) tar opp eit anna problem i artikkelen «Arealplanlegging er samfunnsplanlegging og samfunnsplanlegging er umulig». Han hevdar at arealplanlegging (eller fysisk planlegging) og samfunnsplanlegging eksisterer som to nokså skilde aktivitetar og fagmiljø og ynskjer at utfordringa med å ta arealplanlegginga inn i eit samfunnsmessig perspektiv må bli tatt meir på alvor. Bodskapen til NSS 2014-2023 om at statlege, regionale og lokale styresmakter må satse saman for å få fleire på sykkel og «...det å få flere til å velge å sykle, og å satse på sykkel som transportform, krever også samarbeid om hvordan prioriterte i areal- og transportplanlegging og i de offentlige aktørers styrings- og strategidokumenter» og at «Samhandling og brukermedvirkning er viktig for å sikre gode løsninger som tas i bruk og at investert kapital ivaretas» (Statens vegvesen, 2012, s. 20). Desse utsegnene viser at det krevst både arealplanlegging og samfunnsplanlegging samtidig, og at medverknad frå brukarar også må med. Kva strategiar kan då brukast for å få dette til.

## 2.3 Tilnærming til planleggingsteori

Det å forstå korleis ein kan få til ei mobilisering som fører til at folk faktisk medverkar og som etterpå kjenner nok eigarskap til å fortsetje å kjenne seg mobilisert, er sentralt i leitinga mi etter teoretiske perspektiv. Det same har leitinga etter ein god definisjon for planlegging vore. Her finst det mange definisjonar, men eg har funne det nyttig å bruke Friedmann (1987, s. 38) sitt perspektiv på kva planlegging er og kan bidra til:

1. «Planning attempts to link scientific and technical knowledge to actions in the public domain».
2. «Planning attempts to link scientific and technical knowledge to processes of societal guidance»
3. «Planning attempts to link scientific and technical knowledge to processes of social transformation» (Friedmann, 1987, s. 38).

Den første definisjonen Friedmann her kjem med fører til to nye definisjonar, der dei operative vilkåra i desse definisjonane kan omsetjast til *samfunnsstyring* og *samfunnsendring*.

Samfunnsstyring har i følgje Friedmann (1987, s. 39) opphavet sitt i makro-sosiologi. Denne styringa krev ei sterk involvering av styremaktene og både allokativ og innovativ form for planlegging. Amdam (2011, s. 96) viser til at det ved samfunnsstyring blir lagt vekt på ideal som objektiv kunnskap og sosiale lovmessige samansetnader mellom årsak og verknad. Samanhengen mellom kunnskap og handling blir oppfatta som instrumentell, der planleggaren har tilstrekkeleg kontroll til å setje i verk vedtaka sine. I samfunnsstyring er derfor rasjonaliteten instrumentell og til dømes reguleringsplanlegging vil knyte seg til denne tradisjonen der styring av arealbruk står sterkt. Friedmann (1987, s. 76) knyt retningane politisk analyse og sosial reform til planlegging som samfunnsstyring der:

- Sosial reform fokuserer på rolla til styremaktene når det gjeld sosial rettleiing og er opptatt av å finne måtar å institusjonalisere planleggingspraksis og gjere handlingane til styremaktene meir effektive. I denne tradisjonen blir planlegging sett på som at offentlege handlingar blir tilført vitskapleg kunnskap. Retninga er ekspertdrive og mange felt i planlegginga er derfor avskore for politikarar og vanlege borgarar fordi det ikkje blir rekna at dei har kunnskapen som trengst (Friedmann, 1987, s. 76).
- Politisk analyse er knytt til vitskaplege teoriar og matematiske teknikkar som i prinsippet skal kunne identifisere og kalkulere dei «beste løysingane». Den idealtypiske modellen

har fleire steg, som t.d. formulere mål og målsettingar, utforming for å nå desse, utgreiing av konsekvensar, evaluering, avgjerder basert på tidlegare steg, implementering og tilbakemelding (Friedmann, 1987, s. 78).

Ved samfunnsendring blir kunnskap sett på ein integrert del av handlinga, der ein legg vekt på kommunikasjon, læring som skjer gjennom praksis, at åtferd kan endrast, og teoriar blir gyldig i praksis. Måten kunnskap blir knytt saman med handling bygger derfor på ein kommunikativ rasjonalitet (Amdam, 2011, s. 96) viser til Friedmann (1987). Planlegging som samfunnsendring gir opphav til desse to tradisjonane:

- Sosial læring fokuserer på å komme forbi motsetnadane mellom teori og praksis, eller kunnskap og handling. Teoretikarar frå denne tradisjonen hevdar at kunnskap kjem frå erfaring og validert i praksis, og derfor er integrert i handling. Kunnskap er etter dette synet drive fram frå ein pågåande dialektisk prosess, der ny praktisk forståing blir lagt vekt på. Eksisterande forståing (teori) blir rikare med lærdom som kjem frå erfaring, og den «nye» forståinga blir tatt i bruk i den kontinuerlege prosessen for handlingar og endring (Friedmann, 1987, s. 81).
- Sosial mobilisering skil seg frå alle dei andre ved å framheve direkte kollektive handlingar som kjem nedanfrå. Dette står i sterk kontrast til tradisjonane for sosial reform og politisk analyse fordi desse retningane adresserer denne rolla til styresmaktene og ser til «vitskapleg politikk», medan i sosial mobilisering opptrer planlegging som politikk, utan mekling av «vitskap» (Friedmann, 1987, s. 83).

Friedmann (1987, s. 53) finn også eit skilje mellom konservative/liberale og radikale tradisjonar innan planlegging. Desse to ulike ideologiske retningane gir ulik tilnærming til korleis kunnskap blir knytt til handling. Amdam (2011, s. 96) viser til Friedmann (1987) om at den konservative ideologien er opptatt av korleis samfunnsplanlegginga kan tene maktapparatet i samfunnet, som ideelt skal bygge makta på frie aktørar som ved logiske val uttrykker ynskja sine gjennom marknader og demokrati (instrumentell rasjonalitet). Den radikale ideologien er opptatt av dei strukturelle bindingane på utøvinga av frie val, endringane i maktforholda i samfunnet, av sosial læring og mobilisering, og av deltaking og dialog (kommunikativ rasjonalitet).

	Konservativ politisk ideologi, voluntarisme og endogene krefter	Radikal politisk ideologi, determinisme og eksogene krefter
Kunnskap knytt til handling i samfunnssstyring Instrumentell logikk	Analysetradisjonen Meir tru på objektiv kunnskap enn på politikk Endring som kommando Kalkulerer beste løysing Planleggar som nøytral teknokrat (programmerar) Synoptisk, analytisk eller rasjonell planlegging	Reformtradisjonen Tru på vitskap som instrument til å fremme viktige mål Endring som små steg Institusjonalisering av planlegginga Planleggar som ekspert og pragmatikar Usamanhengande Småstegsplanlegging
Kunnskap knytt til handling i samfunnssendring Kommunikativ logikk	Læringstradisjonen Tru på læring gjennom deltaking Endring gjennom erkjenning Dialog mellom dei styrande og dei styrte Planleggaren som pedagog Forhandlingsplanlegging og advokatplanlegging	Mobiliseringstradisjonen Tru på kapasitetsbygging Endring som transformasjon Relasjonen nedanfrå – og – opp og ovanfrå- og- ned Planleggaren som karismatikar Transaktiv planlegging og radikal planlegging

Tabell 1: Grov gruppering av hovedtypar av planleggingsteoriar. Henta frå (Amdam, 2011, s. 97). Amdam har basert tabellen på Friedmann (1987).

I min samanheng har det offentlege ei avgjerande rolle, men kunnskap er knytt til handling der målet heilt klart er å få til ei samfunnssendring, altså sosial læring. Men det offentlege ynskjer også at folk skal eige ansvar og initiativ. Eg tolkar dette som sosial mobilisering. Amdam (2011, s. 17) slår fast at i all praktisk planlegging må den ekspertdrivne instrumentelle planlegginga kombinerast med den kommunikative planlegginga som er drive av samarbeid. Det er ikkje enten eller, men både og. Arealplanlegging er tradisjonelt knytt til den ekspertdrivne instrumentelle rasjonaliteten. Selman (2006, s. 110) hevdar at har vakse fram ei oppfatning av at folk flest skal få delta i prosessar som har med arealplanlegging å gjere. Når ein snakkar om at ein har gått frå instrumentell til kommunikativ planlegging, så handlar det mellom anna om at det ikkje berre er fagkyndige planleggarar som er involvert i planprosessar. Healey (2010, s. 15) peikar på at innbyggjarar og andre interessentar har verdiar dei ynskjer å fremje og den kunnskapen som skal til for å delta, men at dette samtidig er med på å auke konfliktnivå og argumentasjon om kva kvalitetar og prioriteringar som skal gjelde og kva retning utviklinga skal gå. Etter Healey (1997, s. 16) si meining er planleggingsidelet i dag kjenneteikna av erkjenning av konflikt og trøngen til å komme forbi ulike meininger for å kunne handle.

## 2.4 Ulike former for legitimitet

Amdam (2011, s. 104) skil mellom input, output og outcome legitimitet. Input-legitimitet er den prosessen som fører fram til avgjerder, og som legg til grunn at folket er den einaste kjelda til politisk makt. Det betyr at politikken er legitim dersom dei styrande er representative, underlagt

kontroll og offentleg innsyn. Output- og outcome legitimitet blir gjerne omtala samla og kjernen i desse to omgrepa er at styringsorganet sin legitimitet er avhengig av i kva grad politikken greier å produsere løysingar på problem som er i takt med folk sine interesser, behov og normer. Input-legitimiteten kan kome både ovanfrå og nedanfrå. Legitimeten som kjem ovanfrå er basert på ansvar og makt til å forvalte lover, regelverk, ressursar og andre verkemiddel i den offentlege produksjonen, medan legitimeten nedanfrå er avhengig av kva ein som politisk institusjon greier å bidra til mobilisering og bygging av identitet, fellesskap og aksept (Amdam, 2011, s. 104). Amdam (2011, s. 104) seier vidare at det er viktig å skilje mellom legitimitet som er basert på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Legitimitet ved instrumentell rasjonalitet er basert på nytte-kostnad-kalkulering. Det betyr at rettferdiggjeringa av utviklingsarbeid kan bli grunngitt i ein teknisk og økonomisk effektivt produksjon av varer og tenester (input-output-legitimitet). I tillegg til prestasjonar som er oppnådd og resultat, må det stillast krav til sjølve produksjonsprosessen. Det vil seie at prosessen gjennom kommunikativ logikk også må gjere offentleg sektor meir demokratisk, gjennomsiktleg, rettferdig og human (outcome-legitimitet), og ikkje berre meir effektiv og resultatorientert. Input-legitimitet blir styrkt av avgjerder som er bygd på gyldige argument og ikkje på særinteresser, makt og mytar. Amdam (2011, s. 104) viser her til Eriksen (1993b).

## 2.5 Planlegging som aktivitet og planleggaren si rolle

Planlegging som aktivitet kan fungere som teknisk rasjonalitet der det er semje om måla, modellar ein skal bruke og reiskap for å styre. Men det er i få tilfelle at det er så enkelt, og det gjeld også sykkelplanlegginga. Derfor vil eg i framstillinga sjå på planlegging som ein prosess. Amdam (2005, s. 28) skil planlegging som ein prosess for maktutøving og planlegging som prosess for meiningsdanning. Planlegging som maktutøving er planlegging der ein har makt til å samordne andre sine handlingar og kan knytast til den instrumentelle rasjonaliteten. Når situasjonen er slik at planlegginga er ein integrert del av handlinga, der den som driv planlegginga må bygge opp makt til å påverke andre til å samordne handlingane sine, får vi prosess for meiningsdanning, som kan knytast til den kommunikative rasjonaliteten. Det er avgjerande at ein gjennom planprosessen kjem fram til ei felles erkjenning av nosituasjonen, oppfatningar om framtida og strategiar for å oppnå dei endringane som må til og nye handlingar ein ynskjer (Amdam, 2005, s. 28).

Forester (2012, s. 5) meiner at kritisk pragmatisme kan fungere som eit analytisk og teoretisk perspektiv, men også som planleggingspraksis. Kritisk pragmatisme i planleggingspraksis går

ikkje berre går ut på å tolke, men å oppmode til praktisk handling i ei rotete politisk verd (Forester, 1999, s. 184). Dette kan hjelpe oss til å forstå planleggingsprosessar på ein betre måte, og bli i stand til å skilje mellom kva prosessar som er eigna for dialog, debatt og mekling (Amdam, 2016, s. 18). *Fasilitere* dialog går ut på at planleggaren som fasilitator må ha eigenskapen å kunne opne opp folk som har låst seg fast i eit tenkesett. Der folk er sinte på kvarandre, må fasilitatoren forstå kor sinnet kjem i frå og ta eit steg tilbake. Då prøver ein ikkje å planlegge, men forstå kva folk verkeleg er uroa for, fordi det er slik at før ein kan forvente samarbeid, må ein forstå kjenslene (Forester, 2012, s. 15). Amdam (2016, s. 18) koplar slik dialog til moralske diskursar og normativ legitimitet og at ein i praksis her er nærast dei ideelle krava til kommunikativ deltaking om brei deltaking, maktlikevekt, å kunne grunngi argument og tyngda til argumentet.

Å *moderere* debatten handlar om skape semje blant partane om kva som er behova deira og luke bort dei mest ekstreme synspunkta. Eit mål er å få lokalsamfunnet til å styrke seg sjølve ved å bli i stand til å løyse eigne problem (Forester, 2012, s. 15). Amdam (2016, s. 18) seier at debatten vil ha færre involverte samanlikna med den opne dialogen. Det vil ofte berre vere styresmaktene, dei som argumenterer for eller mot eit tiltak, og dei som skal gjennomføre handlingane som er med. Om ein ikkje skulle bli einige, har styresmaktene ofte makt til å bestemme kva som skal bli prioritert og tar då avgjerda basert på debatten og eventuelle høyringar. Dette kan føre til konfliktar når resultatet skal gjennomførast og det oppstår då eit behov for mekling.

I følgje Forester (2006, s. 454) vil partane gjennom *mekling* sjølve kunne skape semje om å arbeide saman for å tilfredstille interessene til alle interessentane dei representerer gjennom at dei djupare strukturelle emna blir verande. Amdam (2016, s. 19) seier at det å kunne mekle forhandlingar ein viktig kompetanse for ein planleggar. Som regel er det berre dei som er direkte involvert som deltar i meklinga. Dei direkte involverte er dei som må vurdere eigen nytte opp mot kostnader når planen skal gjennomførast. Meklinga med å skape bindande avtalar er gjerne berre mellom styresmakter og utbyggjar. Amdam (2016, s. 19) trekk også fram rolla som tolkar av lov- og regelverk, retningslinjer, planar og vedtak som ei rolle som er viktig for planleggaren. I denne rolla må ein forstå og kunne tolke den institusjonelle ramma som planlegginga må ha som utgangspunkt, men det kan også innebere å utfordre den aktuelle ramma for å kunne endre handlingsrommet for planlegginga. Alle fire funksjonane må fyllast, men planleggarane er ikkje åleine om rollene. Både tilsette, folkevalde og innleidde konsulentar er med på å fylle funksjonane (Amdam, 2016, s. 19).

## 2.6 Planlegging og medverknad etter plan- og bygningslova

Plan- og bygningslova (PBL) er ei omfattande lov. Av § 1-1 *Lovens formål* går det fram at lova skal fremje berekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Vidare skal planlegging etter lova bidra til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Planlegging og vedtak skal sikre at det opne, føreseielege og sikre medverknad for alle interesser og styresmakter som blir råka. Det skal leggast vekt på langsiktige løysingar der konsekvensar for miljø og samfunn skal skildrast. Prinsippet om universell utforming skal takast i vare, det same skal omsynet til barn og unge sine vilkår for oppvekst, samt estetisk utforming av omgjevnadane.

Då ny planel av PBL tredde i kraft 01.07.2009, var målet var at medverknad i planprosess skulle bli forsterka og kravet om planprogram er utvida. Planprogram gir større medvit rundt medverknad fordi opplegget for medverknad må skildrast. Planprogram inneber også utvida sjansar for medverknad i oppstartsfasen, fordi planprogrammet også har krav om høyring og offentleg ettersyn, og dermed blir medverknad sikra på eit tidlegare tidspunkt enn tidlegare. Sandskjær Hanssen (2013, s. 18) er av den oppfatninga at utover dette, har ikkje minstekravet til medverknad, kunngjering av oppstart og offentleg ettersyn/høyring endra seg noko vesentleg. Sandskjær Hanssen (2013, s. 21) meiner at på eit punkt har ny PBL ført til ei vesentleg forbeting, og det er det nye kravet om at uttalar og innspel skal bli innarbeidd og gjort synleg korleis dei er vurdert, og kva betydning dei har blitt tillagt. Dette gjer også at det endelege utkastet til planen blir lettare å spore.

PBL kapittel 5 gjeld medverknad i planlegginga, relevant i denne samanhengen er § 5-1 *Medvirkning* som seier at einkvar som set fram eit planforslag, skal legge til rette for medverknad. Kommunen skal sjå til at dette er oppfylt i planprosesser som blir utført av andre offentlege organ eller private. Kommunen har eit særskild ansvar for å sikre aktiv medverknad frå grupper som krev spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interessentar som ikkje er i stand til å delta direkte, skal sikrast gode sjansar for medverknad på anna vis.

I rettleiinga til Kommuneplanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012, s. 18) blir det uttala at medverknad frå innbyggjarar og næringsliv er spesielt viktig der tema ikkje har ei klar vidare kopling til arealdelen. Dersom kommunen set seg overordna mål eller visjonar som til dømes «oppvekstkommunen», så bør dette vere forankra i ein lokaldemokratisk prosess. Politiske målsettingar som krev innsats og endring bør forankrast i kommunenesamfunnet som heilskap.

Det finst fleire stigar for medverknad og stigen til Sherry Arnstein frå 1969 har blitt ein kjend referanse. Eg vurderte sjølv å ta den i bruk, men fann det meir tenleg å bruke stigen som blir brukt i rettleiinga til Kommuneplanprosessen (Miljøverndepartementet, 2012, s. 17) fordi den er tilpassa norske forhold, men bygger på Arnstein sin stige.

Påverknad				Verkemiddel
Stor			Avgjerdssrett	Konsutasjonar, bistand
			Medråderett	Arbeidsgrupper, verkemiddel for diskusjon og planlegging
			Diskusjon	Møter, rådgjevande grupper, folkemøter, «opne kontordagar»
			Informasjon	Skriv, nett, aviser, brosjyrer, intervju,
Lite	Offentlegheit	Lovfråsegner om offentlegheit sikra		

Tabell 2: Grad av påverknad i planprosessen. Figuren er henta i frå (Miljøverndepartementet, 2012, s. 17)

Offentlegheit er minstekravet til medverknad etter PBL og inneber at annonsering av planprosess er starta etter lova sin § 11-12- Oppstart av arbeid med kommuneplan. Det betyr at medverknad i hovudsak skjer gjennom offentleg høyring, der lovmessig plikt for annonsering, tilskriving og offentleg utlegging utgjer minstekravet. Kunngjering skjer i minst ei offentleg avis som er vanleg på staden og gjennom elektroniske medie.

Informasjon inneber fleire opplysningar om planen. Det er einvegskommunikasjon frå styresmaktene si side og skjer gjennom skriv, nett, aviser, brosjyrer og intervju.

Diskusjon inneber møter, folkemøter eller høyringar der innbyggjarane og andre aktørar som blir råka får sjanse til å komme med innspel og tilbakemeldingar. Opne informasjonsmøter eller folkemøter åleine kan vere uheldig og verke framand for mange fordi det krev at ein tar ordet i ei stor folkemengde. Ofte er det berre overordna tema som blir tatt opp til diskusjon og tema er gjerne så vase at det kun er dei mest engasjerte som tar ordet (Sandkjær Hanssen, 2013, s. 19).

Medråderett inneber større grad av sjanse til påverknad og kan vere planprosessar der arbeidsgrupper frå fleire råka interesser arbeider saman for å finne ei løysing som det er semje om. Dette kan t.d. vere plansmier (Falleth & Sandkjær Hanssen, 2012, s. 190).

Avgjerdssrett er det berre dei folkevalde som har. Kommunale plansaker skal gjennom politisk behandling, og den er det berre politikarane som har.

Sjølv om eg ikkje brukar Arnstein (1969) sin stige, så vil eg få fram eit viktig poeng med denne stigen som ikkje kjem så godt fram i stigar som er omarbeidd. Arnstein sitt hovudbodskap i

artikkelen er at det berre finst verkeleg medverknad når det er fullt partnerskap eller sjanse for at deltakarane kan skaffe seg full kontroll. Det må derfor skiljast mellom konsultasjon der styresmaktene mottar forslag og kritikkar, men sjølve kan bestemme kva dei vil gjere med desse og deltakinga der makt blir fordelt på nye måtar.

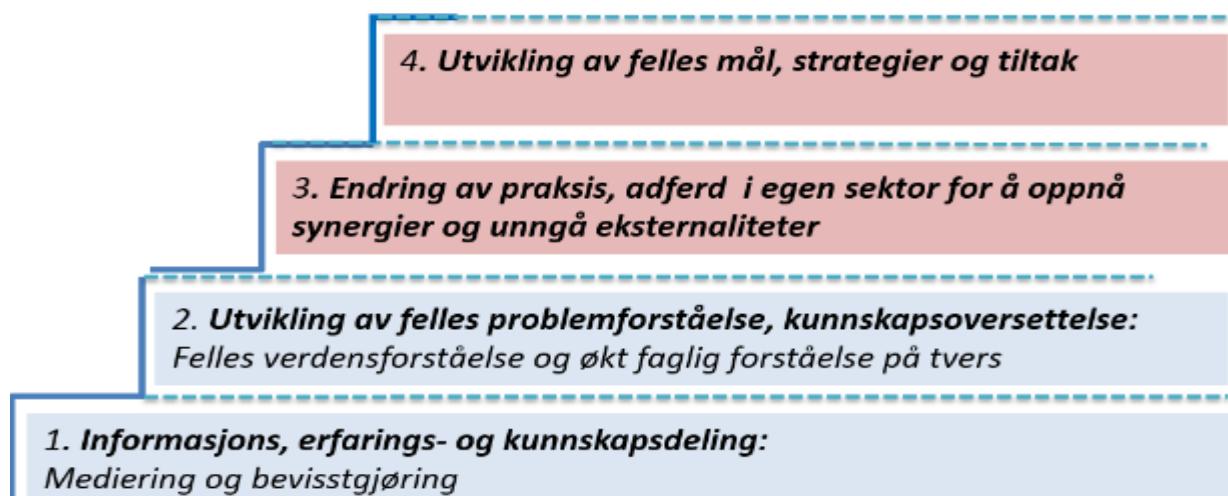
### **2.6.1 Utfordringar i planprosess**

Rettleiinga frå Kommunal -og moderniseringsdepartementet (2014, s. 14) skildrar utfordringar i planprosess relatert til medverknad. Rettleiinga peikar på at politikarar må vere synlege og ta eigarskap også undervegs i medverknadsprosessane fordi det ofte er politikarane og ikkje planleggarane folk vil snakke med. Det er også lettast å engasjere der folk allereie er aktive til dømes gjennom frivillig arbeid. Det blir trekt fram at få kommunar har ein overordna strategi for systematisk innbyggardialog. Lokale organisasjonar opplever manglande sjanse for tidleg medverknad. Deltakarane medverkar i høyringar, men opplever at høyringane kjem for seint, og i ein fase der dei viktige prinsippa allereie er lagt. Deltakarane i medverknadsprosessar opplever at dei ikkje får tilbakemelding på kva som skjer med innspela, kor saka står, og korleis innspel blir tatt omsyn til i det endelege vedtaket.

### **2.6.2 Plan- og bygningslova gir auka politiske ambisjonar**

Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 23) viser til Kleven (2015) når dei peikar på at dagens PBL (2008) speglar større nasjonale ambisjonar enn nokon gang tidlegare. Relatert til sykkelpolitikken viser dette seg til dømes med nullvekstmålet og folkehelse, det er altså store ambisjonar om å løyse sektorovergripande problem. Koordinering på tvers av forvaltningsnivå (vertikal koordinering) gjennom plansystemet har blitt vesentleg forsterka fordi det har blitt meir framståande å følgje opp nasjonale mål og statlege forventningar i regional og lokal planlegging. Tverrsektoriell koordinering (horizontal koordinering) betyr at ulike styresmakter innanfor ulike sektorar må samordne bruken av verkemiddel for å sikre at brukaren sitt behov skal bli tatt i vare eller å kunne løyse komplekse problem. Med auka offentlege ambisjonar om å løyse tverrsektorielle utfordringar, så aukar behovet for diagonal koordinering av verksemda til ulike styresmakter (Sandkjær Hanssen & Hofstad, 2017, s. 23). Samordning kan skje ex ante eller ex post. Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 23) viser her til Winge (2013). Samordning ex ante forklairst kort med at samordning skjer gjennom prosess og eigarskap. Tanken er at alle partar skal delta i prosessen for å kanalisere dei omsyna og interessene dei skal ivareta, vere med å dele kunnskap og få felles forståing. Alle partane er med i diskusjon om omsyn, prioriteringar og utforming av eit planprodukt som er akseptert av alle og sikre eigarskap til det. Samordning ex ante gjeld altså rett og plikt til å vere med i planarbeidet og lage ein plan med brei semje.

Samordning ex post er den samordna effekten planproduktet har etter det er utforma og vedtatt. Planen har ein samordna effekt dersom det blir lagt til grunn for partane si verksemd og daglege avgjerder, saksbehandling o.l. Planen sin formelle status og formelle forplikting er knytt til planen for å sikre samordning ex post. Også planprosessen som har skjedd på førehand påverkar kor vidt aktørane har eigarskap til produktet og dermed kor moralsk forplikta dei kjenner for å legge planen til grunn for si verksemd. Samordning ex post gjeld altså at planen blir lagt til grunn og følgd når det skal treffast vedtak.



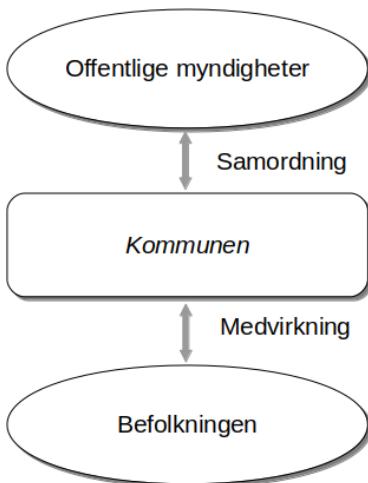
Illustrasjon 1: Samordningstrappa. Henta frå (Sandkjær Hanssen & Hofstad, 2017, s. 24)

Dei ulike nivåa av samordning er viktig for å forstå samanhengen mellom ex ante og ex post. Ei samordningstrapp illustrerer dette. Det første steget skildrar samordning og koordineringar av erfaringar, informasjon og kunnskap. Steg to viser korleis dette kan føre til koordinering av måten røyndomen blir oppfatta på, og til utvikling av felles problemforståing og forståing av løysingar (Sandkjær Hanssen & Hofstad, 2017, s. 24).

Det tredje steget i samordningstrappa skildrar koordinering av den faktiske åtferda, ved at aktørane endrar praksis i eigen sektor, anten fordi dei ynskjer å tilpasse seg omverda, fordi dei ser at den opphavlege åtferda undergrev andre aktørar sine tiltak, eller for å oppnå synergieeffektar. Dette kan vere frivilleg tilpassing som ikkje treng å vere regelfesta frå eit overordna nivå, men kan skje som følgje av hierarkisk styring.

Det fjerde steget får ein når aktørane ikkje berre endrar åtferd i eiga verksemd, men faktisk startar å samarbeide om felles tiltak. Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 24) seier at ein ikkje treng å ha gått igjennom dei to nederste stega for å nå dei to øvste, men at kravet om prosessdeltaking i PBL (2008) kviler på ex ante, gjennom deling av kunnskap og utvikling av

felles forståing i prosessane. På den måten vil samordning ex ante betre grunnen for handling og sikre samordning av praksisen til dei ulike aktørane, som saksbehandling, prioritering av tiltak i eigen sektor (steg 3) og få dei til å samarbeide (steg 4). Samordning ex post vil først og fremst sikre handlingsstega 3 og 4. Det trappa også gjer synleg, er at ex ante og ex post gjer det nødvendig med eit juridisk rammeverk som sikrar brei deltaking og oppslutnad om regionale planprosessar og regionale planer. Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 24) viser her til Holth og Winge (2016).



Illustrasjon 2: Aktørperspektivet i idealtilstanden av plan- og bygningslova. Henta frå Holsen (2007, s. 114)

Det norske plansystemet er bygd opp rundt to klare føresetnader. For det første er det i hovudsak det offentlege som skal stå for planaktiviteten, så skal den kommunale oversiktsplanlegginga som er knytt til arealdelen til kommuneplanen vere den sentrale plantypen for avklaring av arealbruk og forvaltning av ressursar for areal. Det aktørperspektivet som ligg til grunn for både samordnings- og medverknadsperspektivet bygger på openheit og informasjonsflyt (Holsen, 2007, s. 113–114). Plansystemet blir effektivt gjennom at aktørane kjem til semje for kva som er best for samfunnet. Effektiviteten er knytt til måloppnåing og at planprosess går som skildra i lova. Figuren over viser at kommunen står i sentrum og er ansvarleg for samordning med andre offentlege styresmakter og for at innbyggjarane sine rettar blir oppfylt. Andre aktørar handlar som reaksjon på kommunale hendingar (Holsen, 2007, s. 115). Dette er ei kort samanfatning av tilnærming til medverknad i høvet PBL, men det finst også fleire argument for at medverknad er ynskjeleg.

## 2.7 Kvifor deltaking og mobilisering i planlegginga?

Det er eit engelsk ordtak som seier «the squeaky wheel gets the grease!», som eg tolkar som at ein må seie i frå for å bli høyrd. Eit gamalt ordtak seier at «den veit best kor skoen trykkjer den som har den på». I denne samanhengen betyr det at dei som syklar har gode føresetnader til å uttale seg om spørsmål som gjeld problem som finst og sjansar som kan bli skapt i området. Når fleire får høve til å ta del i avgjerdene som vedkjem dei direkte, kan dette tolkast som demokratisering. I norsk samanheng er det særleg to argument som blir knytt til medverknad. Demokratiargumentet bygger på eit ideologisk utgangspunkt om at mennesket har lik verdi. Effektivitetsargumentet går ut på at medverknad frå lokalsamfunnet kan redusere konfliktar, gi løysingar med brei semje og gjere planprosessen lettare å gjennomføre (Falleth & Sandkjær Hanssen, 2012, s. 188). Ward (2001, s. 120) trekk fram ressursane som finst hos deltakarane og at deltaking kan forbetra prosessen fordi interessentar kan introdusere og definere nye problem som ikkje tidlegare er vurdert av ekspertane og på den måten foreslå forbetringar for å löyse desse eller andre problem. Når ein aukar talet på deltakarar, så må det vere den rette variasjonen mellom dei. Det har slik eg forstår noko med maktlikevekt å gjere, men også sjansen til å bringe noko nytt inn i prosessen. Innes og Booher (2004, s. 422) peikar på at planleggarane gjerne manglar den lokale kunnskapen, medan innbyggjarane på si side kan vere ukjende med dei politiske og økonomiske realitetane og dei langsigktige planene. Innes og Booher (2004, s. 422) føreslår derfor at deltaking må vere samarbeidande slik at ikkje berre innbyggjarane, men at også organiserte interesser, næringslivet, ikkje-kommersielle organisasjonar, planleggarar og offentlege administratorar er med i eit fellesskap der alle samarbeider og påverkar kvarandre gjennom kommunikasjon, læring og handling. Effektiv deltaking involverer samarbeid, dialog og samhandling der det blir fokusert på deltaking og å bestemme framtidige handlingar. Dei utfordrar status -quo og stiller vanskelege spørsmål som andre tar for gitt. Deltakarane søker semje eller i det minste bygge på kunnskap dei har delt mellom seg.

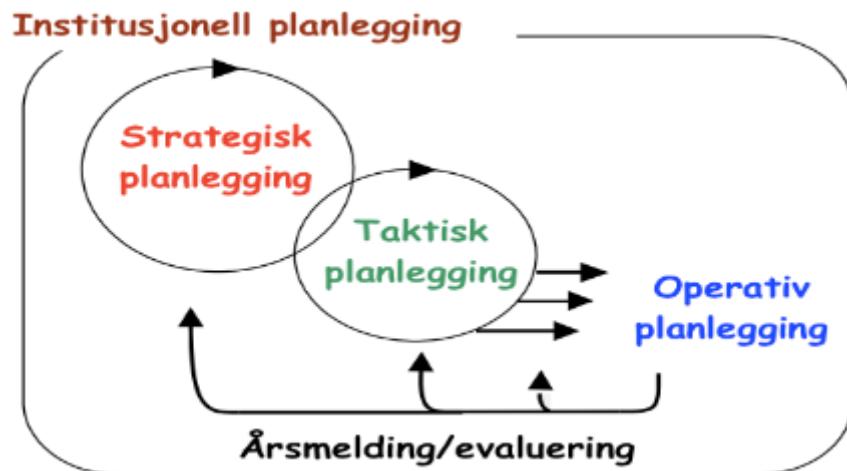
Høyringar er prega av at interessenten gir tilbakemelding til fagfolk og politikarane. Innbyggjarane deltar som regel lokalt der dei har mest kunnskap. Innes og Booher (2004, s. 423) seier at dette skjer etter at planer eller avgjerder har blitt presentert, og då gjerne allereie i detaljert form. Rolla til deltakarane blir då å reagere. Miljøverndepartementet peikar i rettleiing T-1490 på at planspørsmål ikkje må opplevast som å vere avgjort før dei formelle prosessane for medverknad har kome i gang. Medverkinga på si side må operere med realistiske mål og ta omsyn til at planen skal kunne la seg gjennomføre (Miljøverndepartementet, 2011, s. 16). Det

som kjenneteiknar nye modellar for deltaking er at dei skil seg ut frå det som er juridisk minstekrav ved å trekke inn dialog mellom interessentane og ta den tida som trengs. Her er deltakarane likeverdige, og det er i denne prosessen læring finne stad, konfliktar blir løyst og innovasjon kan skje. Innes og Booher (2004, s. 426) viser i denne samanheng til Connick & Innes (2003) og Healey (1993) og (1997). Når folk deltek i slike prosessar vil dei diskutere, stille spørsmål ved fakta og presentere eigne opplysningar og samla kan dette forbetra kvaliteten på avgjerdene. Innes og Booher (2004, s. 426) viser til Ozawa (1991) og Fischer (1993) og (2002). Når folk set seg saman slik, får dei ny respekt for kvarandre og kan akseptere at andre sine forslag faktisk er legitime. I tillegg bygger prosessane nettverk og profesjonelle og personlege forhold med andre (Innes & Booher, 2004, s. 428). Slike samarbeidande nettverk fører også til det Healey og fleire andre kallar institusjonell kapasitet, som er ein kombinasjon av sosial, intellektuell og politisk kapital. Det som skjer når denne kapitalen veks og spreier seg gjennom samarbeid i slike nettverk, så aukar kapasiteten til deltakarane og dei får meir kunnskap og får trua på at arbeidet deira betyr noko, men også kjensla av å bli sett på som ei erfaren gruppe. Innes og Booher (2004, s. 428) viser her til Mandell (1999). Samarbeidande deltaking vil sjølvsgart aldri bli nådd fullt ut, men det gjer heller ikkje deltaking basert på offentlege høyringar. Samarbeidande planlegging har likevel potensial til å bli meir representativt enn andre grupper, men det er då avgjerande å hjelpe svake grupper til å organisere seg i tillegg til å skaffe ein representant som kan snakke for dei. I dialogen blir individuelle interesser omforma til kollektive interesser (Innes & Booher, 2004, s. 430).

Ein kan i følgje Innes og Booher (2004, s. 431) komme forbi hinder for samarbeidande deltaking. Det første ein må starte med, er å erkjenne at det ikkje er alt som eignar seg for samarbeidande deltaking i det heile tatt, deretter må ein evaluere konfliktar for å finne ut om dette er noko ein kan komme forbi. Dette identifiserer potensielle interessentar, interessene og ressursane deira. Vidare ser ein på kostnadane medverknad vil føre med seg saman med potensialet politisk motstand eller støtte vil tilføre eit slikt forsøk og vurdere om det er sannsynleg at det ein blir samde om har innverknad. Samarbeid er ikkje motsatt av konflikt, samarbeid handlar om konflikt. Denne konflikten er i seg sjølv ein ressurs fordi ved å komme over denne kan det bidra til nye sjansar og utfall som ein ikkje hadde sett føre seg (Innes & Booher, 2015, s. 203). Innes og Booher (2004, s. 432) seier at institusjonelle endringar verken vil vere raske eller enkle, men at dersom planleggarar og leiarar verkeleg vil etablere ny praksis, så vil strukturen utvikle seg etter kvart. Innbyggjarane treng å kjenne at dei betyr noko, og planleggarane treng å ha trua på at arbeidet dei gjer er profesjonelt ansvarleg. Partane treng å vite at deltakinga er rettvis,

representativ, grundig informert og transparent. Eg vil no gå over til å gjere greie for dei ulike nivåa av planlegging som er relevant i denne samanhengen.

## 2.8 Planlegging på ulike nivå som variablar i utviklingsprosessar



Illustrasjon 3: Variablar i utviklingsprosessar (Amdam, 2011, s. 111)

### Institusjonell planlegging

Planlegging på dette nivået gjeld den formelle behandlinga og den statusen til planen som plan- og utviklingsprosessen gir. PBL er den sentrale kjelda for legitimering, andre lover og regelverk og alle plandokument som etter formelle rundar for behandling er legitime etter behandling i gjeldande lov- og regelverk. Desse planene er saman med regelverk med på å sette rammer for korleis planlegginga vidare skal gå føre seg og må tolkast i alle planprosessar. Institusjonell planlegging er knytt til regulativ legitimitet gjennom juridiske diskursar (Amdam, 2016, s. 19). Amdam (2016, s. 17) viser til Scott (1998) og knyt den regulative legitimeten til mekanismar som har legalt utgangspunkt i demokratiet og som blir vedtatt av dei folkevalde. Aktørane handlar ut i frå ein instrumentell logikk for å unngå sanksjonar eller oppnå belønningar. For at planen skal vere legitim, må planprosessen oppfylle krava i lovverk om varsling, medverknad, høyringar, merknader, motsegner med meir, og planen og tiltaka må vere innanfor regelverket med omsyn til teknisk utforming og konsekvensar planen får.

### Strategisk planlegging

Strategisk planlegging eit reiskap for å mobilisere til brei deltaking og til å skape erkjenning av korleis vi har det, ønsker å ha det og kva vi kan satse på for å få den framtida vi ønskar (Amdam, 2016, s. 20) og velje framgangsmåtar for å hindre ei uønskt utvikling. Den strategiske

planlegginga blir synleg når ein tolkar utviklingstrekk og utfordringar, formulerer visjonar og vel kva innsatsområde ein skal ha (Amdam, 2011, s. 136). Strategisk planlegging påverkar den normative legitimiteten gjennom moralske diskursar. Strategisk og mobiliserande planlegging er spesielt aktuelle i situasjonar der ingen har den nødvendige legitimiteten og aksept som skal til for å styre, og der ein treng å bli samde om nye mål, verkemiddel og autoritetar (Amdam, 2016, s. 19). Perspektivet er langsiktig og innhaldet bør helst vere uendra over tid. Denne forma for planlegging er eigna for å fange opp store utviklingslinjer og til å fokusere på dei største utfordringane. Men dersom den skal gi ei retning for utviklinga, må innhaldet i den strategiske planlegginga vere kjent og erkjent (Amdam, 2011, s. 137) Visjonen må ikkje bare preg av å berre vere rein utopisk tenking. Sjølv om perspektivet er langsiktig, må kortsiktige handlingar gjere visjonen handgripelege og gjere det mogleg å reagere nesten umiddelbart (Albrechts, 2010, s. 219).

Plandokument som hører under strategisk planlegging er mellom anna kommuneplanen sin samfunnssdel og sentrale planer som gjeld den strategiske planlegginga til kommunen. Amdam (2016, s. 19) knyt strategisk planlegging til normativ legitimitet og å fasilitere dialog. Innes og Booher (2000, s. 176) trekker fram at kjenneteikn på dagens strategiske planlegging er at dei er samarbeidande og sjølv-organisert og tilpassa mange unike situasjonar og problem. Vidare er ikkje ny strategisk planlegging hierarkisk eller byråkratisk, og heller ikkje avhengig av eit autorativt leiarskap. Kunnskapen kviler ikkje på teknisk ekspertise, men er sosialt konstruert og blir delt av både ekspertar og ikkje-ekspertar. Strategiane er avhengig av makt, men dette er makt av nettverkssamband, informasjon som blir delt, identitet og mening. Dei koordinerer handlingar, men dette er ikkje grunna reglar eller ovanfrå- og ned styring, men fordi deltagarane deler felles forståing, erkjenning og er styrt av felles normer. Amdam (2011, s. 137) seier at legitimiteten og eksistensen til governancepartnarskap er avhengig av at medlemmane støttar opp om partnarskaporganisasjonen. Å ville gjere noko for andre utan å tenke på eiga vinning, er ein eigenskap ved governancepartnarskapar som er høgt verdsett. Denne eigenskapen finst ikkje nødvendigvis i regional, kommunal og lokal planlegging og utvikling, men ulike aktørar kan utvikle felles verdigrunnlag og oppfatningar om sentrale utviklingstrekk gjennom ei mobiliserande og kommunikativ planlegging. Formålet med strategiske partnerskap er å skape felles forståing av røyndomen, og å sette saker som er ynskja på den politiske dagsordenen. Då er det viktig å utvikle ei felles forståing av både korleis vi har det, korleis vi ynskjer å ha det og kva vi må gripe fatt i av sjansar og truslar. Eit av kjenneteikna for strategiske partnarskapar er at det er lite formaliserande og ein relativt flat struktur (Amdam, 2011, s. 137). Det er ei utfordring å få

til ein planleggingsprosess som forpliktar partane og få til ein plan som har tilstrekkeleg aksept til å bli gjennomført og opparbeide legitim makt til å pålegge partane i å gjennomføre planen. Planen vil ikkje få legitimitet om partane lar sine eigne interesser bli prioriterte over planen (Amdam, 2011, s. 28). Amdam (2016, s. 17) knyt Scott (1998) sin teori om normativ legitimitet og mekanismar til at konsekvensar av handlingar, prosedyrar og strukturar er innanfor aksepterte normer og gjeldande moral, forventningar og system for autoritet. Normer og verdiar formidlar kva som er rett og gale, og kva åtferd som er etisk og moralsk akseptert. I samanheng med planlegging betyr det at planen og planlegginga ivaretar demokratiske verdiar som openheit, rettferd, likeverd, transparent, og sjanse til brei deltaking. Amdam (2016, s. 17) nemner her tettstadsutvikling, men at den normative legitimeten her kan bli utfordra fordi aktørane kan prioritere eigne behov og ikkje tene heile lokalsamfunnet. Den strategiske planlegginga påverkar den normative legitimeten gjennom dei moralske diskursane.

### **Taktisk planlegging**

Denne planleggingsforma er eit reiskap for å utarbeide handlingsprogram og budsjett, og der ein definerer organiserer og prioriterer avgrensa prosjekt, aktivitetar og endringar (Amdam, 2016, s. 19). Taktisk planlegging gjeld å skaffe, fordele og organisere bruken av avgrensa ressursar innanfor dei visjonane og innsatsområda som den strategiske planlegginga trekk opp (Amdam, 2005, s. 154). Den taktiske planlegginga er som regel ein konfliktfylt møteplass mellom visjonar for fellesskapen og dei ulike aktørane sine nyttekalkuleringar og eigeninteresser, og her står også den kommunikative og instrumentelle logikken spesielt sterkt mot kvarandre (Amdam, 2005, s. 155). Amdam (2016, s. 20) reknar både arealplanen i kommuneplanen og kommunen sin økonomiplan til denne forma for planlegging, og knyt denne forma for planlegginga til kognitiv legitimitet og til å moderere debatten. Kognitiv legitimitet er knytt til tankekonstruksjonar i form av korleis noko er og bør vere. Det blir høg kognitiv legitimitet om planen er innanfor gjeldande standardar. Dersom planen fell utanfor standarden blir planen ofte møtt med sterkt motstand fordi endring av kognitive bilder tar lang tid (Amdam, 2016, s. 18).

### **Operativ planlegging**

Den operative planlegginga er knytt til pragmatiske diskursar og til implementering. Det gjeld samanhengar mellom årsak og verknad, og korleis ein kan nytte kunnskap for å utforme middel for å nå måla. Diskursen blir knytt til instrumentell rasjonalitet, til operativ planlegging som kjem fram i implementering av vedtak, tiltak og prosjekt (Amdam, 2005, s. 155). Operativ planlegging fungerer som reiskap for planlegging, gjennomføring og kvalitetssikring av tiltak og

endringar som er konkrete. Planleggaren må her mekle mellom eit fåtal aktørar om kven som skal gjere kva og når, og til kva for ein kostnad. Årsbudsjett, reguleringsplanar, utbyggingsplanar og andre detaljerte gjennomsføringsplaner er knytt til denne forma for planlegging. Planlegginga kan knytast til å mekle forhandlingar og pragmatisk legitimitet (Amdam, 2016, s. 20). Den pragmatiske legitimiteten er knytt til om planprosessen blir sett på som nyttig. Aktørane vil vurdere kostnaden opp mot nytten både når det gjeld om ein skal utarbeide ein plan, men også om planen og tiltaka i planen blir vurdert som nyttige for dei partane som er råka. Dei ulike partane kan ha svært ulikt syn på dette, og det blir eit konfliktfullt felt. Då krev situasjonen mekling (Amdam, 2016, s. 18).

## 2.9 Lærande prosessar

Sidan oppfatning av korleis tilstanden faktisk *er* står så sentralt i prosessen for strategisk planlegging, og at den oppfatninga kan vere så ulik mellom nivå, sektorar og aktørar, kan ikkje prosessen vere avgrensa til ein enkelt aktør eller institusjon. Albrechts (2010, s. 223) seier at dei ulike gruppene må forstå at dei er avhengig av kvarandre fordi dei mogleg har dei same utfordringane. Derfor må dei snakke saman om kva dei ikkje kan få til på eigenhand slik at dei blir klar over kva dei kan miste dersom dei ikkje samarbeider. Amdam (2016, s. 20) knyter det å fasilitere dialog i opne forum som ein måte å kunne finne den felles forståinga som trengs til strategisk planlegging. Å danne seg dette bildet er ein kollektiv prosess som gjeld framtida der innbyggjarane sjølv er ansvarlege og der visjonane er langt meir enn ei ynskjeliste. Det involverer forplikting til å realisere visjonen gjennom praksis. Albrechts (2010, s. 225) viser her til Friedmann (1987). Visjonar gir innbyggjarane eit syn om kva slags framtid dei kan dele, ei klar kjensle av retning, mobilisering av energi og kjensla av å vere ein del av noko viktig. Ein visjon er kommunikativt rasjonelt på den måten at det er nådd konsensus gjennom drøfting som involverer alle relevante interессentar, der alle er like styrkt og fullt informerte. Prosessen hjelpt deltarane til å tenke i større trekk over byen og kva krefter som driv, men også at dei blir klar over at deira eigne handlingar kan presse i ei spesiell retning. Dette gir høg grad av eigarskap til visjonen og gjer innbyggjarane bevisst på at dei har ansvar for framtida si (Albrechts, 2010, s. 226).

Ein av variablane i utviklingsarbeid er i følgje Amdam (2011, s. 92) læringsvariabelen som er ein læreprosess som får fram kunnskap om hendingar og handlingar, som deretter fører til ny erkjenning og dermed stimulere til nye handlingar og haldningar. Det bør vere eit overordna mål å stimulere til prosessar som aukar kapasiteten og medfører at folk tar ansvar og handlar

kollektivt i utviklingsprosesser. For å få til dette må det etablerast møteplassar eller arena for læring der folk gjennom interaksjon med kvarandre kan lære gjennom diskusjon og samhandling og dermed få større innsikt i situasjonen for samfunnet. Dersom utviklingsarbeidet blir slik at få er med på læreprosessen, blir det vanskelig fordi få veit korleis prosessen då skal bli utvikla vidare. Rapporterings- og evalueringsprosesser har i følgje Amdam (2011, s. 178) ofte gode intensjonar, men tar ofte berre med det som er målbart og det som er ønska at ein måler, derfor er det gjerne snakk om instrumentelle målingar av eit produkt og prestasjonar (output) opp mot dei konkrete og taktiske måla og bidrar lite til læringsprosess der effektane blir sett i forhold til dei strategiske måla og dei institusjonelle formåla som ligg til grunn for handling (outcome).

Amdam (2011, s. 193) knyt læring til dei ulike nivåa for planlegging der læring på operativt nivå gjeld rutinelæring i form av å binde handlingsmønster til kollektive rutinar, prosedyrar, arbeidsdeling og regelverk. Læring på taktisk nivå er knytt til erfaringsslæring. Ein ser ikkje berre på produktet, men reflekterer også over systemet som produserer produktet. Med det meinast å stille kritiske spørsmål til organisasjonen, til strukturar, prosessar, kulturar og teknologiar. I plansamanheng vil ein då fokusere på budsjett, handlingsprogram, arbeidsdeling, spesialisering og koordinering. Læring på strategisk nivå er djuplæring. Her reflekterer ein over verdiar, teoriar, modellar, oppfatningar av situasjonen som ligg til grunn for utforming av organisasjonen eller produksjonen. For å oppnå slik læring må ein stille kritiske spørsmål om det er ei offentleg oppgåve å løyse det aktuelle problemet, om det skal løysast i privat eller frivilleg sektor, eller om ein skal samarbeide om problemløysinga. Læring på det institusjonelle nivået er metalæring. Amdam (2011, s. 193) viser her til Bateson (1985a og b) og refererer denne forma for læring til eit system si evne til å reflektere over eiga rutine-, erfatings-, og djuplæring og gjere læring til ein del av styringssystemet sitt. Det handlar om å lære å lære, eller å utvikle system for læring som tek vare på alle formene for læring i systemet. Politiske måla er ofte uklare. Derfor må evalueringa gjerast til ein del av den politiske prosessen. Evalueringa må derfor baserast på kommunikativ rasjonalitet og ein demokratisk diskurs der produksjonen og effektane blir vurdert opp mot dei individuelle og kollektive målsettingane til deltakarane. Alle i ein demokratisk og open diskurs må kunne få høve til å uttrykke om dei finn at dei institusjonelle, strategiske, taktiske og operative måla er oppfylte samtidig som dei kan drøfte justering av måla. Innbyggjarane må få delta i prosessane for evaluering, men ikkje berre gjennom instrumentelle brukarundersøkingar. Dei må få vere med i dialogar der dei kan kome fram med oppfatningane sine og historiene sine (Amdam, 2011, s. 197).

## 2.10 Kva bør ein strategiplan innehalde?

Dette oppsettet er samanfatta på bakgrunn av teori som er nytta i dette kapitlet, og særskild frå Amdam (2011, s. 148).

Formål med planlegging på strategisk nivå er å kunne orientere seg i eigen situasjon, omgjevnadane og framtida. Då må sterke og svake sider i nosituasjonen avklarast og sjansar og truslar i framtida må vurderast. På bakgrunn av dette grunnlaget kjem ein så fram til ein visjon. Visjonen må bli utforma i fellesskap og vere verdibaserte. Det må avklarast om utsegnene er er normativt rette ut i frå det verdigrunnlaget som finst. Planen bør vere basert på felles forståing og slik forståing kan skapast gjennom å fasilitere dialog.

Det må fokuserast på viktige innsatsområde og strategiar for å bringe området frå nosituasjonen til den ynskte situasjonen i framtida. Måla må kunne vere gjeldande for ein lengre periode, fordi perspektivet er langsiktig. Det er dei store linjene som er viktig, men bør gjerne kombinerast med kortsiktige handlingar for å få i gang prosessen og halde på engasjementet. Dei kortsiktige måla kan utdjupast i eit handlingsprogram og innhaldet i planen må vere kjent og akseptert for å gi retning. Strategi bør ha med skildring av samarbeid og organisering, kostnader og finansiering, kva ein forventar av flaskehalsar og korleis dei blir handtert, positive og negative konsekvensar av handlinga og forslag til konkrete prosjekt, tiltak og aktivitetar.

## 2.11 Krav til planprosessen

PBL gir rett til å medverke i planprosessar, men dersom målet er reell medverknad må det meir til enn minstekravet til medverknad. Nyare medverknadsteori og erfaringar frå praksisfeltet argumenterer for dialog og ta den tida som trengs fordi det på sikt er like effektivt. Det må brei deltaking for at prosessen skal lukkast med å utvikle felles identitet og eigarskap til måla (ex ante prinsippet).

Viktige innsatsområde må komme på den politiske dagsordenen. Politikarane må vere synlege og styresmaktene må ynskje samarbeid for at den kommunikative planlegginga skal fungere som strategi for mobilisering.

Partane må legge planane til grunn for si daglege verksemد og når avgjerder blir fatta (ex post).

Ein viktig del av prosessen er å ta lerdøm av det som har lukkast og det som ikkje har lukkast i mobiliseringsarbeidet. Denne debatten må vere open.

## 2.12 Kva bør strategisk planlegging bidra til?

Dei problema og utfordringane stader opplever i dag, lar seg ikkje løyse ved rein governant-planlegging. Dette fordi dei problema vi møter gjerne blir karakterisert som samansette problem. Strategisk planlegging bør bidra til at omfanget og styrken av verdikonfliktar blir redusert for deretter å skape ei felles erkjenning av dei utviklingstrekka og utfordringane vi har i dag. Så kan ein slutte opp om ein visjon som gir uttrykk for situasjonen vi ynskjer å ha i framtida (Amdam, 2011, s. 148). «...strategic planning is a process, the output of which should be much more than merely a plan document or a vision statement» (Friedmann, 2004, s. 49). Det må vere ei ynskja handling, og slik eg tolkar Friedmann (2004, s. 49) her, så handlar det om langt meir enn å sette seg ned og lage ein plan eller utforme ein visjon. Det handlar om handling og implementering, ting må bli gjort. Det er ikkje noko enkel oppgåve, Vike (2001, s. 35) meiner som nemnd å ha empirisk erfaring etter å ha deltatt på arenaer for planlegging at folk ikkje får den gjensidige forståinga som krevst for å skape den felles erkjenninga som fleire av teoretikarane eg har trekt fram meiner. Forester (2012, s. 15) har også empirisk erfaring og han meiner at det går an å få den gjensidige forståinga. Grepet er å fasilitere dialog- planleggaren har ei rolle som fasilitator, mediator og forhandlar.

Vidare må det eit politisk leiarskap som klarer å inspirere og vere i stand til å formidle og bygge sterkt konsensus rundt denne for å mobilisere ressursane til realisering av visjonen som er skapt (Friedmann, 2012, s. 99). Den strategiske planlegginga bør styrke det sivile samfunnet som eit moralskapande fellesskap ved å stimulere til ein aktiv frivillig sektor (Amdam, 2011, s. 149). Det blir trekt fram i rettleiinga frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014, s. 14) at det er lettast å engasjere folk der dei allereie er aktive, nemleg gjennom frivilleg arbeid. Rettleiinga slår fast at det ofte er politikarane at folk vil snakke med, og ikkje planleggaren. Eit problem som blir trekt fram i denne rettleiinga er at få kommunar har ein overordna strategi for systematisk innbyggardialog. Eg meiner strategisk planlegging bør bruke det handlingsrommet plan- og bygningslova gir til å fremje innbyggardialog av omsyn til argumenta både for demokrati og effektivitet som er nemnd tidlegare, men også for å prøve å sikre større eigarskap til planen. Dette kan bli skapt ved å danne nettverk og samarbeid med sivilsamfunnet.

Samordning og koordinering gir legitimitet. Strategisk planlegging handlar om langsiktig planlegging, men treng dei små tiltaka fordi det blir vanskeleg å vise korleis ein skal kunne løyse store saker om ein ikkje kan løyse dei små. Folk ser også at ting skjer ved dei små tiltaka. Den strategiske planlegginga bør også føre til djuplæring.

### 3. Metode

Den opphavlege tydinga av ordet metode er gresk og tyder vegen til målet (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 99). I dette kapittelet vil eg gjere greie for den vegen som har ført fram til denne undersøkinga. Som nemnd i innleiinga var det ein samtale på eit sykkelmøte som fanga interessa mi for temaet. Tanken min var då at folk må snakke saman, og for å finne ut av problemstillinga så treng eg å snakke med aktørane. Eg har vald å bruke kvalitativ metode fordi eg er interessert i aktørane si oppleveling av planprosess. Ei viktig målsetjing med kvalitative tilnærmingar er å oppnå forståing av sosiale fenomen. Styrka til kvalitative tilnærmingar er at vi kan studere fenomen som er vanskeleg å få tilgang til ved andre metodar (Silverman, 2014, s. 17). Datagrunnlaget i oppgåva har derfor ei kvalitativ tilnærming til metode og dei empiriske analysane som blir gjennomført bygger hovudsakleg på dokumentanalyser og intervju.

#### 3.1 Kasusstudie som metode

Stake (2005, s. 443) meiner at kasusstudie ikkje er eit metodologisk val, men eit val om kva ein vel å studere. Denne avgrensinga finn eg ikkje igjen i tilnærmingane til Berg (2009) eller Yin (2013). At ein ikkje finn ei felles forståing av kasusstudie som metode er faktisk sentralt i litteraturen om kasusforsking (Andersen, 2013, s. 15). Stake deler kasusstudie inn i tre typar: grunnleggande, instrumentell og kollektiv. Målet til det grunnleggande kasusstudiet er å forstå enkeltilfellet fordi det er interessant i seg sjølv. Målet er ikkje å bygge teori, sjølv om det hender det blir utvikla ny teori av det grunnleggande kasuset. Det instrumentelle kasuset finn vi når det hovudsakleg skal føre til innsikt eller forståing i ei sak. Sjølve kasuset er av sekundær interesse og rolla til kasuset er å støtte og gjere det lettare å forstå noko anna, og på den måten kan ein kople kasus til teori. Kollektive kasusstudie er instrumentelle studie som er utvida til å samanlikne fleire kasus. I arbeidet mitt vil eg prøve å gi innsikt og forståing av mobilisering og deltaking innan sykkelplanlegging. Eg plasserer derfor kasuset mitt som eit instrumentelt kasus. Ved å konsentrere seg om eit enkelt fenomen, individ, samfunn eller institusjon, kan forskaren ta sikte på å avdekke klare faktorar som påverkar og karakteriserer det som blir forska på. Dessutan kan forskaren fange fleire nyansar, mønster eller element som ligg latent og som andre tilnærmingar kan oversjå (Berg, 2009, s. 318). Desse fordelane ved kasusstudie blir også trekt fram av Yin (2013, s. 15) som siterer Schramm (1971): «The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result».

### 3.2 Behandling av førforståinga

Før ein går i gang med vitskaplege undersøkingar, dannar ein seg ei forventing av kva som blir resultatet av undersøkinga. Malterud (2013, s. 40) kallar førforståinga for den ryggsekken vi tar med oss inn i forskingsprosjektet før prosjektet startar. Innhaldet i ryggsekken påverkar heile vegen måten vi samlar og les data på. Den er som ein bagasje som inneheld både erfaringar, hypotesar, faglege perspektiv og teoretisk referanseramme. Den forståinga vi har, er gjerne det som motiverer oss til å gå inn i forskinga. Å vere opptatt av korleis noko bør vere er vanleg i den tidlege fasen av forskinga, og påverkar ofte dei tidlege vala ein gjer for å studere eit emne. Eg har nok heile tida hatt ei meiningsomsetjing om at sivilsamfunnet må trekkast sterkare inn i sykkellarbeidet, men eg har også reflektert over kva som gjer det vanskelig. Fangen (2010, s. 47) seier at førforståinga vil modifiserast etter kvart som ein tileignar seg kunnskap. Førforståinga har blitt utfordra heile vegen. TØI rapport 1453/2015 var til hjelp for å forstå historia bak den nasjonale og delvis lokale sykkelpolitikken, men er heilt klart ein rapport som «slaktar» Bergen. Avisoverskriftene i etterkant av rapporten var også svært negative. Det same gjeld lesing av kommentarfelta i sosiale media. Motsatsen min til all denne negative vinklinga har vore å leite etter dei gode nyhendene og kva som skjer av positive handlingar. Eg har deltatt (som passiv deltakar) på debattmøter og observert engasjerte deltakarar. Eg har sett «dei små tiltaka» som plutselig er på plass. Skriv avisa at det var fullt rabalder i bystyret, så les eg også dokumenta bak. Eg meiner at eg har klart å utfordre førforståinga mi.

### 3.3 Vitskapsfilosofisk fundament

Det filosofiske fundamentet i undersøkinga mi er i hovudsak knytt til kritisk realisme. Kritisk realisme erkjenner at forskinga berre kan undersøke og utvikle avgrensa kunnskap innan bestemte og avgrensa område som er overført av visse diskursar, men dette betyr ikkje at ein ikkje kan seie noko om samfunnet i undersøkinga. Kritisk realisme forfektar brei bruk av metodar for å utvikle kunnskap og utelukkar ikkje ulike forskingstema eller forskingsdesign (Denscombe, 2009, s. 125). Planleggingsfaget er eit løysingsorientert fag og planlegginga har som formål å gripe inn i røynda og prøve å endre den (Næss, 2012, s. 2). Den kritiske realismen legg vekt på at kunnskap er eit sosialt produkt der den sosiale konstruerte kunnskapen er feilbarleg, sjølv om ikkje alle utsegn er like feilbarlege. Nokre utsegn er grunngitt godt både teoretisk og empirisk, mens andre ikkje er det. Til trass for at all kunnskap er feilbarleg, er det mogleg å skilje mellom kunnskap som har høg og låg truverd. Den kritiske realismen står for ein kombinasjon av ontologisk realisme, epistemologisk relativisme og vurderingsmessig

rasjonalisme. Den sosiale røyndomen blir ikkje konstruert av forskaren, men gjennom aktørar og blir gjennom historia reproduksjon og endra, ofte ubevisst gjennom sosiale handlingar og gjensidig påverknad mellom alle samfunnsaktørane (Næss, 2012, s. 5–6). Denscombe (2009, s. 126) seier at eit trekk ved kritisk realisme er at vi ser den verkelege verda gjennom teoriar og at desse påverkar korleis røyndomen framstår og at metodane for forsking er teorilada.

Det kjem tydeleg fram av det første forskingsspørsmålet mitt at det er teorilada, då eg legg teori til grunn for krav til strategisk planlegging og kvifor vi treng mobilisering og medverknad. Deler av spørsmåla i intervjuguiden er også basert på teori om medverknad og krav til planprosess. Men fleire av teoriane eg brukar er utvikla av teoretikarar som har brukte praksis som bakgrunn for arbeidet sitt. Sjølv om min bruk har vore teorilada, vil eg ikkje seie at bakgrunnen for teoriane eg har brukt er det. Forester (2012) sitt utgangspunkt er at han studerer kva folk gjer i praksis, Innes og Booher (2004) har samla praksis frå kasus rundt om kring i verda for å få fram korleis nye metodar kan få fram betre praksis for deltaking. Amdam (2011) har vidareutvikla modellar frå mellom anna Friedmann, men har også utvikla eigne teoriar som eg har brukt i arbeidet mitt. Friedmann (1987, s. 81) sin tradisjon for sosial læring prøver å komme forbi motsetnadane mellom teori og praksis, eller å vite og handle. Sjølv om eg har brukte teoretiske knaggar, så har dei ikkje styrt heile prosessen. Eg har også grave ned i dokument og prøvd å skildre kva som skjer, og ikkje berre forklare kva som skjer.

### 3.4 Datakjelder

Før den eigentlege kjeldegranskinga startar, må ein skaffe seg oversikt over kva som finst av materiale eller moglege kjelder som kan gi svar på problemstillingane. Ein viktig del av arbeidet er å lokalisere det dokumentet, den dokumentsamlinga eller det organet som gir tilstrekkeleg informasjon raskt (Kjeldstadli, 1997, s. 208). Ved gransking av kjelder seier Kjelstadsli (1997, s. 210) at ein skal svare på tre spørsmål:

1. Kva *er* eigentleg det materialet eg har framfor meg, og korleis påverkar karakteren til materialet den informasjonen eg kan hente ut av det?
2. Kva *står* eigentleg i kjelda; kva tyder det?
3. Korleis kan eg *bruke* opplysningane i kjelda til å svare på problemstillingane mine?

Dei første dokumenta eg samla inn var utkastet til sykkelstrategien slik det såg ut før høyring, høyringsnotat, sjølve sykkelstrategien og faglege notat. Deretter såg eg etter relevante nasjonale dokument. Parallelt har eg søkt etter debattinnlegg og avisartiklar i lokalavisene. Eg følgde også i nokon grad med på innlegg på Facebook-gruppa «På sykkel i Bergen», men det var mest for å sjå

kva syklistar var opptatt av. Eg har ikkje brukt nokre av dei diskusjonane i oppgåva, det heng først og fremst saman med at debattar i kommentarfelt har ein tendens til vere lite konstruktive og påstandane ville vore vanskeleg å etterprøve. Innhaldet i kasuset bygger i hovudsak på lokal sykkelstrategi, handlingsplan, nasjonal sykkelstrategi, offentlege saksdokument, nettsidene til Sykkelbyen Bergen, arbeidsdokument som gjeld to ulike seminar, avisartiklar, debattinnlegg, intervju av seks informantar og debattmøter relatert til sykling i Bergen. Oversikt over dei møta eg har deltatt på er bak i oppgåva (vedlegg 3).

### 3.5 Sju fasar i undersøkinga

Kvale og Brinkmann (2012, s. 118) deler intervjuundersøkinga i sju fasar og skildrar prosessen som ei reise. Formålet med fasane er at forskaren skal kunne treffe metodeval som er tenkt nøyigjennom og som er basert på kunnskap om temaet for undersøkinga, dei metodologiske sjansane, deira etiske implikasjonar og dei forventa konsekvensane vala gir for det heilskaplege intervjudprosjektet (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 115).

#### **Tematisering**

Eg starta arbeidet med å svare på kvifor eg ville gjennomføre undersøkinga og kva eg ville undersøke. Eg fann ut at mobilisering innan sykkelplanlegging ikkje var forska spesielt mykje på, og kjende meg trygg på at temaet var verdt å undersøke. Eg hadde brukt tid på problemstilling og forskingsspørsmål, men måtte justere forskingsspørsmål etter eg hadde gjennomført tre av intervjuia. Eg hadde derfor ikkje spurt dei tre første informantane om kva dei har lært i prosessen. Eg vurderte å ta kontakt igjen for å stille spørsmål rundt dette, men ut i frå erfaring frå dei tre siste intervjuia der eg hadde stilt desse spørsmåla, fekk eg til dømes svar om at «vi lærte at her trengs det skilt og asfalt». Eg kom då fram til at eg heller ville leite etter kva dei *eigentleg* uttrykker om refleksjon og læring utan nødvendigvis å ha blitt stilt direkte spørsmål om det.

#### **Planlegging**

Kvale og Brinkmann (2012, s. 118) seier at ein må planlegge studien og ta omsyn til alle sju fasane før ein startar intervjuarbeidet. Ein må planlegge med tanke på og hente inn den kunnskapen ein ynskjer og ta omsyn til dei moralske implikasjonane undersøkinga gir. I følgje Malterud (2013, s. 56) skal utvalet setjast saman på ein slik måte at det inneheld tilstrekkeleg rikt og variert materiale om det ein ynskjer å seie noko om når studien er gjennomført. Rikdom på informasjon er eit betre krav enn representativitet. Eit tilfeldig utval kan truge validiteten ved ein

kvalitativ studie. Materialet må inneholde tilstrekkeleg rike data til at problemstillinga kan klargjerast frå ulike sider.

I arbeidet med å finne informantane frå dei frivillige organisasjonane brukte eg høyringsinnspela til sykkelstrategien som eit utgangspunkt. Eg valde organisasjonar som hadde sykkel som interessefelt og som hadde kome med fyldige innspel til sykkelstrategien. Eg sende førespurnad til organisasjonane på e-post og tok kontakt i etterkant for å avtale intervju. På førehand hadde eg trudd at det ville bli høve til å intervjuere nokre av dei som hadde utforma høyringsinnspel til sykkelstrategien og som hadde vore med i tidleg fase, men dei såg ikkje ut til å vere aktive eller tilgjengelege i organisasjonane lengre. Eg måtte mase litt for å få landa intervjuavtale med fleire av dei. Organisasjonane fekk skrivet mitt og valde sjølv ut kven som skulle stille på intervju. Eg trudde eg hadde skaffa meg ein ganske bra oversikt over området, men ser i etterkant at denne kunne ha vore betre. Det blei derfor nokre ekstra rundar med å skaffe informasjon på andre måtar, som til dømes sende e-post til andre tilsette som kunne svare.

Semi-strukturelle intervju er ei av mange ulike intervjuteknikkar som blir brukt i kvalitativ forsking og formålet er å tilegne seg detaljrik innsikt i korleis individ oppfattar eit emne som forskaren interesserer seg for. Intervjuet blir brukt til å auke djup forståing av korleis nøkkelinteressentar oppfattar og forstår ei sak. Det semi-strukturelle intervjuet er bygd opp rundt tematiske spørsmål som er bestemt på førehand og som blir drive fram av responsen til intervjuobjektet. Forskaren introduserer tema for samtale på ein fordomsfri måte (Silverman, 2014, s. 151). Tanken min var at eg skulle stille alle dei same spørsmåla, men ha ulike oppfølgingsspørsmål som var tilpassa samtalen. Eg hadde planlagt å gjennomføre eit prøveintervju før eg intervjuer informantane. Eg kjende ikkje nokon eg kunne teste guiden på, men ynskte å trena meg på situasjonen. Den første informanten ville møte meg allereie dagen etter eg hadde ringt og presentert meg. Eg rakk derfor ikkje å gjennomføre prøveintervjuet som eg hadde planlagt.

## **Intervjuing**

Det første intervjuet blei gjennomført på kafe. På førehand var dette noko eg ville unngå grunna fare for støy. Men informanten ville gjerne møte på kafe og eg ønskta å tilpasse meg ynskjet til informanten. Eg var nok også litt redd for at intervjuet ikkje ville bli noko av dersom eg ikkje greip sjansen. Eit intervju er gjennomført heime hos informanten og eit intervju er gjennomført på eit møterom på arbeidsplassen min. Dei tre siste intervjuer er gjennomført på informantane sine arbeidsplassar. Eg har intervjuet fire frivillege, frå tre ulike organisasjonar. Representantane

eg har intervjuer alle aktive medlemmar i sin organisasjon. Eg har intervjuer to representantar frå Syklistenes Landsforening, ein representant frå Naturvernforbundet og ein representant frå Bergen Cykleklubb. Eg har intervjuer to tilsette i Bergen kommune. Ein er tilsett i Klimaseksjonen, den andre i Plan- og bygningsetaten. Begge sit i Bergensprogrammet. Det var ikkje alle informantane som var opptatt av å vere anonyme, men for orden skuld har eg latt vere å nemne namn i framstillinga.

Eg hadde lese meg opp på korleis ein skal gjennomføre intervju, men eg var litt spent under intervjuen. Eg noterte stikkord og lot informanten snakke. Eit råd som eg faktisk klarte å bruke var å ikkje bryte inn for tidleg. Ofte fortsette informanten å fortelje når eg ikkje hadde eit nytt spørsmål med ein gang. Eg traff ikkje med alle spørsmåla mine. Det handlar nok både om at eg ikkje var nok trena, men også at informantane ikkje kjende til alt eg hadde spørsmål om, jfr. at dei ikkje var gamle travarar i sin organisasjon. I ettertid fekk eg kjennskap til eit dialogmøte som hadde funne stad ei tid etter eit av intervjuer. Dialogmøtet hadde vore relevant for meg å få kunnskap om. Eg skulle gjerne også vore der sjølv om eg hadde hatt sjansen, fordi dette møtet eigentleg gjekk på kjernen av noko av det eg ville undersøke; mobilisering og samarbeid. Eg spurde derfor Bergen kommune om eg kunne få innsyn i deler av materialet frå dialogmøtet og det fekk eg, men eg fekk ikkje svar på korleis dei skulle bruke ressursane frå dette dialogmøtet vidare. Eg har heile tida forstått at intervjuer ikkje blei optimale, og har då prøvd å skaffe informasjon på andre måtar. Det har også ført til at oppgåva byggjer meir på skriftlege kjelder enn det eg hadde forventa i starten.

### **Transkribering**

I transkripsjon blir samtala mellom to menneske som er fysisk til stades abstrahert og fiksert i skriftleg form. Når transkripsjonane er føretatt vil ein gjerne tenke på dei som det eigentlege grunnleggande empiriske data i intervjuprosjektet (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 186). Når ein forsøker seg på ordrette intervjurtranskripsjonar, skaper ein hybridar som er kunstige konstruksjonar og som kanskje ikkje er dekkande verken for den munnlege samtalen eller den formelle stilten til tekstar. Det er lett for at kroppsspråk og ironi forsvinn i transkripsjonen (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 187). Eg blei råda av fleire om å ikkje transkribere alt fordi transkribering tar lang tid, og det rådet hadde eg tenkt å følge. Planen var å høyre igjennom intervjuen og ta notat av det som var relevant og bruke notata saman med lydfilene i analysearbeidet. Men når det kom til stykket så følte eg at eg ville bli betre kjend med materialet dersom eg transkriberte. Eg har derfor transkribert alle intervjuer, men utelatt å transkribere forteljingar som heilt klart ikkje er

relevante for problemstillinga, som t.d samarbeid med andre kommunar. Der eg har oppfatta at informanten har vore ironisk, har eg skrive det inn som merknad i transkripsjonen.

## **Analysering**

Formål med analyse er å bygge bru mellom rådata og resultat ved at data som er samla inn blir organisert, tolka og sett saman. Dei svara ein får er bestemt av spørsmåla, det empiriske materialet og teoretisk ramme (Malterud, 2013, s. 91). Som nemnd er deler av oppgåva teorilada, og det må eg vere bevisst i analysearbeidet. Det er ikkje noko mål at konklusjonen skal vere lik førforståinga, då har ein ofte ikkje gjort nytte av det materialet analysen kan gi (Malterud, 2013, s. 41). Intervjuspørsmåla er organisert på den måten at spørsmåla er knytt til forskingsspørsmål som igjen er knytt til krav som blir sett for vellukka strategisk planlegging, men også spørsmål som gjeld medverknad. Eg har også stilt den eine informanten nokre spørsmål som ikkje er informanten sitt ansvarsområde reint formelt, men informanten er der likevel. Når informanten då svarer må eg hugse på at informanten truleg svarer i høve til den formelle rolla si og ikkje på vegne av den andre etaten. Datamaterialet består ikkje berre av intervjua. Thagaard (2009, s. 62) minner om at dokumenta i analysen blir brukt på andre måtar enn dei er meint for. Eg er klar over dette når eg vurderer og reflekterer rundt utsegn. Dokumentanalyse blir også kalla innhaldsanalyse, som også blir nytta i studie knytt til intervju- og observasjonsdata. Store delar av analysen min er ein innhaldsanalyse. I tekstane har eg leita etter mønster i strategiane, samanfall av fråsegn og korleis planprosess fungerer. Eg har også leita etter kva rolle strategiane gir aktørane. Innhaldet i tekstane, deltakarane sine opplevingar, praksis og dei ulike debattmøta eg har observert er så sett saman på nytt for å kunne vurdere kva den strategiske planlegginga fører til. Dei nye knaggane skaper grunnlaget for diskusjonen i oppgåva.

## **Verifisering**

Reliabilitet handlar om truverd og om resultata kan blir reproduksert på andre tidspunkt og av andre forskrarar. Det har å gjere med om intervjupersonen ville ha endra svar i eit intervju med ein annan forskar (Kvale & Brinkmann, 2012, s. 250). Det er heilt klart at korleis ein stiller spørsmål har noko å seie for kva svar ein får. Eg har sjølv opplevd at kollegaer har svara heilt ulikt på spørsmål stilt av ein organisasjonspsykolog, der det kun var ein liten nyanse i måten spørsmålet blei stilt. Eg har tidlegare forklart utfordringar under intervjuing. Etter intervjua oppdaga eg også at det var hendingar og samarbeid informantar ikkje fortalte om, men som eg sjølv meiner ville vere naturleg å snakke om. Eg trur ikkje dei haldt informasjon tilbake med vilje, det kan vere at dei ikkje hugsa å nemne det eller at nyansen i måten eg stilte spørsmål

hadde noko å bety. Styrka mi her er at empirien ikkje berre består av intervju, men også av tidlegare forsking på Bergen si sykkelsatsing (TØI rapport 1453/2015), ulike dokument og avisartiklar, og eg har klart å kople informasjon frå skriftlege kjelder til spørsmåla eg stilte, slik at dei fyller kvarandre ut. Eit døme er at informanten frå Bergen Cykleklubb (BCK) ikkje fortalte om samarbeid om til dømes sykkel-VM då eg spurde informanten om samarbeid med andre eller der informanten sjølv tok opp tema sykkel-VM. I ettertid har eg funne ut at nettopp BCK har samarbeid med sykkel-VM sin organisasjon om sykkelkurs for barn. Dette veit eg fordi eg har lese tilgjengelege dokument frå fleire ulike organisasjoner.

Validitet handlar om kunnskapen er gyldig, kva den er gyldig om og under kva høve den er gyldig (Malterud, 2013, s. 181). Malterud (2013, s. 182) tilrår å ta ein deltarjkjekk, det betyr å sjekke kva deltararane snakkar sant om. Eg ser av transkripsjonane at eg ikkje stilte så mange «har eg forstått deg rett når du seier...» spørsmål, men eg har bedt om utdjuping der det har vore uklart for meg under intervjuet. Eg har kun sendt utkast av empirien til den deltararen som bad om sitatkjekk. Eg har ikkje blitt bedt om å gjere endringar eller fått tilbakemelding på at eg har misforstått noko. Der det har vore uklart om praksis eller hendingar, har eg retta spørsmål til andre som kan svare. Eg kjende ikkje at eg nådde noko mettingspunkt. Eg kunne gjerne ha intervjuet fleire enn seks informantar, men det handla om ressursar. Sykkel-debattane gav meg også innsikt i praksis hos andre deltararar enn dei eg hadde intervjuet. Malterud (2013, s. 183) seier at sannsynet for at eit funn er gyldig om noko kan styrkast dersom fleire er samde om at det er ein rimeleg konklusjon. Informantane mine nemner ofte dei same møteplassane og fleire informantar har nemnd samarbeid med kvarandre. I eit tilfelle snakka to informantar om same sak, men det var først då eg fekk informasjonsavisa «Driv»<sup>5</sup> i hendene at eg kopla at det var same sak dei hadde snakka om under intervjuet. Den eine informanten skildra samarbeidet, men ikkje kva som ville kome ut av det, den andre oppgav at det ville komme ut ei avis, men ikkje at det var samarbeidsprosjekt med bidrag frå dei frivillige organisasjonane. Når det gjeld møteplass som ikkje fungerer, så har eg den informasjonen frå så mange ulike kjelder at eg slår fast at den er sann. Når det gjeld møteplassar som ikkje er nemnd, så er eg bevisst på at dei finst.

Informasjonsmøter om saker som skal på høyring er i liten grad nemnd under intervju, men eg veit at det i mange tilfelle er praksis i Bergen kommune at det blir arrangert slike informasjonsmøter. Nokre av sitata eg brukar i oppgåva set ting på spissen, men eg har under arbeidet også alltid leita etter det som fungerer godt. Av funna vil eg trekke fram praksis som ikkje bidrar til å fremje strategisk planlegging, men også praksis som gjer det. Eg har ikkje hatt

5 Blir omtala seinare i oppgåva.

noko ynskje om at oppgåva skal verke spekulativ. Eg har halde tittelen i ein nøytral tone. Det er klart at oppgåva er normativt ladd, men verdiane eg har brukt er teoretisk forankra.

Pragmatisk validitet betyr om kunnskapen kan brukast til noko (Malterud, 2013, s. 187). I starten av oppgåva skreiv eg at noko av grunnen til at eg valde Bergen var fordi Bergen er den storbyen med lågast tal på syklande. Rett etterpå kom TØI-rapport 1453/2015 som i grunn sa at Bergen er ein versting. Nokre av mine funn samsvarar med det TØI peikar på, men mi undersøking handlar om mobilisering og medverknad, TØI sin rapport er ei framstilling av utviklinga av sykkelpolitikken og vidare om store ambisjonar og låg planproduksjon. Undersøkinga mi gjeld eit enkeltcasus, Sykkelbyen Bergen. Stake (2005, s. 455) viser til Smith (1978) og seier at korleis vi kan lære frå eit enkeltcasus kjem an på korleis kasuset er relatert til andre casus, om det liknar eller ikkje. Denscombe (2009, s. 189) snakkar om at det er meir relevant å snakke om kva ein kan overføre frå kasuset i staden for å snakke om generalisering. Det blir då opp til andre som skal gjere andre studiar å vurdere om informasjonen kan overførast til å gjelde denne studien. Det er forskaren si plikt å sørge for relevant informasjon om situasjonen. Rike skildringar (thick description) blir ofte brukt i denne konteksten. Omgrepet stammar frå Geertz (1973) og er utgreiing av ein situasjon der ein er i stand til å fange dei mange nyansane, dei ulike vinklane og nivåa i samfunnet. Kvaliteten er å formidle nok detaljar slik at lesaren kan førestille seg å vere der og delta i situasjonen, og også plukke frå kvarandre dei mange laga av meningar som er forbunde med fenomenet (Denscombe, 2009, s. 189). Tilbake til om studien min kan brukast til noko så tenker eg at i den grad den gir rike nok skildringar, så kan den kanskje brukast til justering av planprosess i samband med mobiliseringsarbeid.

## Rapportering

Malterud (2013, s. 185) kallar rapportering for kommunikativ validitet og viser til Kvale (1996). Dersom ein ikkje klarer å formidle kva ein har gjort så blir forskinga berre privat. Forskaren må vise den vegen som er følgd for at lesaren skal forstå dei versjonane, tolkingane og slutningane som blir presentert (Malterud, 2013, s. 186). Det har vore utfordrande å klare å skrive kort nok, men samtidig rikt nok til å kunne følgje kasuset. Tidlegare sykkelpolitikk, teoretisk rammeverk og planleggingspraksis dannar grunnlaget for analysen, drøftinga og konklusjon.

### 3.6 Etiske omsyn

Fangen (2010, s. 45) minner om at det er etiske konsekvensar knytt til korleis forskingsspørsmåla er utforma. Dei kan etter Kalleberg (1996, s. 38–39) sitt syn vere konstaterande eller vurderande

(kritiske) og dannar grunnlag for ein tredje type; konstruktive spørsmåla. Desse spørsmåla er av typen kva gjer eller bør aktørane gjere for å forbetra situasjonen sin. Slike spørsmål opnar opp for forandringar i form av råd eller åtvaringar (Kalleberg, 1996, s. 52–55). Mi problemstilling er eit i «kva grad spørsmål», altså ei vurdering, men undervegs har eg oppdagat praksis som ikkje fungerer og som eg har eit ynskje om å få endra. Eg har også sett praksis som verkar godt og som eg trur med fordel kunne ha blitt brukt enda meir. Tolking av data inneber etiske dilemma når forskaren sitt perspektiv er ulikt frå den forståinga deltakarane i feltet har av sin eigen situasjon. Eg har derfor brukt ei sjekkliste basert på Kvale og Brinkmann (2012, s. 88–94) sine anbefalingar.

**Informert samtykke:** Informantane blei informert om formålet med undersøkinga ved førespurnad til å delta i studien samt før sjølve intervjuet starta. Deltakarane er informert om at dei kan trekke seg når som helst frå undersøkinga.

**Konfidensialitet:** Intervjuet er lagt på sikkert område og vil bli sletta etter at oppgåva er forsvar. Under eit av intervjuet fekk eg opplysningar som eit samarbeid som ikkje var offisielt enno. Deltakaren ba meg om å ikkje bruke denne opplysninga før den var offisiell. Samarbeidet er no offisielt og gjaldt samarbeid om ei gratisavis som blir nemnd seinare i oppgåva. Denne deltakaren ba også om å få sjå teksten eg ville bruke. Det har informanten fått og eg fekk ingen innvendingar. Eg har latt vere å opplyse om informantane sitt kjønn, men har ikke kunna anonymisere organisasjonane. Det har vore i orden for informantane.

**Konsekvensar:** Frå eit nytteperspektiv bør summen av moglege fordelar for deltakaren og tydinga av den kunnskapen ein oppnår vege tyngre enn risikoen for å skade deltakaren. Intervjuet har ikkje omhandla tema som er ugunstig for deltakaren. Eg har ikkje stilt spørsmål der eg har bedt informantene vurdere eigenskapar ved andre namngidde aktørar. I den grad deltakarane har kome med kritikk har det ikkje vore mot person, men mot organisering.

**Forskaren si rolle:** Forskaren si rolle som person og forskaren sin integritet spelar ei avgjerande rolle for kvaliteten på den vitskaplege kunnskapen og dei etiske avgjerdene som treffast i kvalitativ forsking. Betydning av forskaren sin integritet aukar i samband med intervjuet, fordi det her er intervjuaren sjølv som er det viktigaste reiskapen til å hente inn kunnskap. Her hadde eg litt problem som tidlegare skildra. Eg kunne ha stilt fleire kritiske spørsmål. Eg burde også ha spurt endå meir om praksis. Eg har prøvd å bøte på det ved å hente inn andre skildringar og avklaringar. Eg trur eg kunne ha lettare tilgang på informantar og dokument om oppgåva hadde vore skrive på oppdrag, samtidig har eg stått heilt fritt til å velje problemstilling.

## 4. Empiri, analyse og drøfting

I dette kapitlet vil eg starte med utviklingstrekk og politikken i Bergen og studieområdet før eg gjer greie for utforming av den nasjonale og den lokale sykkelstrategien. Kapitlet skal dekke dei tre siste forskingsspørsmåla i oppgåva, der nummer to er korleis sykkelstrategiane er utforma. Den lokale sykkelstrategien vil bli vurdert mot den nasjonale strategien. Utforming av sykkelstrategiane vil bli sett i lys av krava til innhald i strategiske dokument som er gjort greie for i teorikapitlet. Det tredje forskingsspørsmålet gjeld kven som er aktørar og korleis dei opplever planprosess. Dette forskingsspørsmålet omhandlar dei lokale aktørane frå organisasjonane eg har intervjua. Sidan nokre av aktørane blir nemnde i nasjonal eller lokal sykkelstrategi, vil dei bli presentert *før* forskingsspørsmål 2 og 3 blir svara på. Det fjerde forskingsspørsmålet gjeld kva den strategiske planlegginga bidrar til, herunder kva refleksjon og læring får deltakarane gjennom den strategiske planlegginga.

### 4.1 Lokale utviklingstrekk og sentrale hendingar

I perioden frå 1970-talet til midten av 1990-talet var det lite merksemd om sykkel i Bergen. Ein av Transportøkonomisk institutt (TØI) sine informantar som har lang fartstid innan planlegging i Bergen<sup>6</sup>, påpeika at det ikkje var skrive eit einaste ord om sykkel i informasjonsavisa som blei produsert i samband med kommunesamanslåinga i 1972. Det finst heller ikkje referansar til sykkel i dokumentet «Transportplan 1978» (Strand mfl., 2015, s. 32).

I 1986 var Bergen første byen i verda til å få bomring rundt sentrumskjerna. All inntekta blei kanalisert inn i det som blei kalla tenleg vegnett, og ingenting gjekk til kollektivtransport, sykkel eller gange. Då Oslo og Trondheim kom etter eit par år seinare, blei delar av inntekta sett av til dette formålet (Strand mfl., 2015, s. 33).

I 1993 starta miljøprogrammet opp. Dette var eit forsøks- og utviklingssamarbeid mellom fem byar (deriblant Bergen) og sentrale styresmakter. Samarbeidet var initiert av Miljøverndepartementet. Målet var at ein skulle få fram modellar for ei berekraftig byutvikling. Områda for satsing var areal- og transportplanlegging, sentrumsutvikling, bybustader og lokalsamfunn, grønstruktur, natur og friluftsliv, samt stadsforming med kulturminner. Utviklinga av sykkelvegnettet var også ei av målsetjingane. I Bergen var målet å etablere eit samanhengande gang- og sykkelvegnett innan år 2000 og å knyte dette saman med delar av grønstrukturen (Strand mfl., 2015, s. 18).

6 Rune Herdlevær tilsett i Bergen kommune

TØI sine informantar i TØI-rapport 1453/2015 har fortalt at det manglande samarbeidet mellom Bergen kommune og SVV vara fram til kring 1990, og kom av at kommunen hadde svært avgrensa kompetanse og interesse for å legge til rette for sykling. Dette endra seg utover 1990-talet gjennom tiltaket TP10 og arbeidet med «Handlingsplan Sammenhengende gang- og sykkelveinett i Bergen», som var ei arbeidsgruppe som starta opp tidleg på 1990-talet og arbeidet blei ferdigstilt i 1996. I starten var det berre SVV som hadde kompetanse til å arbeide med tilrettelegging av sykkel, men etterkvart fekk også Bergen kommune kvalifisert kompetanse, og det blei utvikla eit godt samarbeid mellom kommunen og SVV. I 1999 blei det etablert ei arbeidsgruppe for å arbeide med sykkeltilbodet i kommunen, gruppa blei kalla *Sykkel i sentrum* og hadde medlemar frå Bergen kommune, SVV og politiet (Strand mfl., 2015, s. 33).

Arbeidsgruppa *Sykkel i sentrum* gjekk inn i Bergensprogrammet og «Plan for sykkeltiltak 2002-2011» blei vedtatt i Komite for miljø og byutvikling den 25.08.04, og det blei då vedtatt at planen skulle rullerast kvart fjerde år i takt med Nasjonal transportplan. Frå 2005 blei namnet på gruppa endra til Faggruppen gang/sykkel og var framleis ein del av Bergensprogrammet, men politiet var no ute av gruppa. Frå 2007 kom Hordaland fylkeskommune med som deltarar (Strand mfl., 2015, s. 34). I 2008 starta arbeidet med sykkelstrategien til Bergen.

I 2011 blei det foreslått å løyve 10 millionar kroner for å etablere eit sykkelkontor som skulle ha overordna ansvar for for planlegging av sykkeltiltak, men frå ansvarleg politisk hald blei det svara at pengane skulle brukast til å bygge sykkelvegar, og ikkje løne tilsette (Strand, 2016).

I 2013 fekk Bergen som tidlegare nemnd eigen sykkelsjef, Einar Grieg. Bergen signerte også sykkelbyavtale. Eg kjem tilbake til denne avtalen seinare. I 2014 blei det kjent at Bergen skal arrangere sykkel-VM i 2017. Organisasjonen som har ansvar for gjennomføringa er Bergen 2017 AS som er eigd av Norges Cykleforbund (NCF).

I 2016 blei det vedtatt at Bergen kommune skal få eige sykkelveg- og mobilitetskontor. Det hadde då i lengre tid vore diskutert om ikkje Bergen burde hatt eit sykkelkontor på same måten som byen har bybanekontor jfr. forslag i 2011. Sondre Båstrand (MDG) stilte eit privat forslag den 11.02.2016, der han ber byrådet om å opprette eit eige kontor for sykkel for å samle alle ressursane som arbeider med sykkeltiltak. Byrådet behandla saka 15.06.2016 og fatta vedtak om sykkelveg- og mobilitetskontor. Kontoret blir oppretta som eit prosjektkontor og endring skjer den 01.10.2017.

I 2016 gir også det internasjonale sykkelforbundet (UCI) Bergen status som internasjonal sykkelby «UCI Bike City». Tildelinga blei grunngitt med at Bergen satsar på sykkel som

framkomstmiddel og at Bergen skal arrangere sykkel-VM (The Union Cycliste Internationale, 2016).

I april 2017 gir Sykkelen Bergen ut eit magasin «Driv» til alle bustader i Bergen kommune<sup>7</sup>. Med magasinet ynskjer Sykkelen Bergen å vise kva sjansar sykkel gir i Bergen, anten ein allereie er syklist eller ynskjer å begynne å sykle. Det er truleg første gang det er laga eit eige magasin om sykling i Bergen.

#### 4.2 Kategorisering av syklistane og potensialet for sykkelreiser

Syklistar er ei samansett gruppe trafikantar. Eg brukar same inndeling som blir brukt i Bergen kommune (Bergensprogrammet, 2002, s. 19) sin eigen plan for sykkeltiltak 2010-2013.

Inndeling er relevant å nemne fordi syklistane blir prioritert på ulike måtar og har ulike behov. Transportsyklistane blir rekna som dei som syklar til arbeid, skule og innkjøp. Desse reisene utgjer kring 60 % av den totale transportsyklinga. På arbeidsplassen har desse gjerne behov for gode fasilitetar som garderobe, dusj og trygg parkering. Syklisten som søker opplevingar/fritidssyklisten er syklande i alle aldrar og sykkelen blir brukt til rekreasjon. Syklisten som søker tryggleik er gjerne eldre eller barn på veg til skulen.

I underkant av 150 000 innbyggjarar eller kring 60% av befolkninga i Bergen bur innanfor ein avstand på 500 meter frå hovudrutenettverket som blir anbefala i sykkelstrategien til Bergen. Sykkel blir rekna som konkurransedyktig mot bil innanfor 20 minutt sykling frå sentrum. Det er innanfor dette området tettleiken av innbyggjarar og arbeidsplassar er størst, dei fleste av institusjonane for høgre utdanning, i tillegg til handel, kultur, uteliv med meir. Det er også denne delen av Bergen som har størst trafikkproblem med luftforureining og støyproblem i dag, samtidig som det er her tilbod for sykkel er verst (Bergen kommune, 2009b, s. 8). SVV har rekna ut at 130 000 bergensarar kan sykle til den blå steinen<sup>8</sup> i løpet av 30 minutt (Bergens Tidende, 2013). Kart som viser dette er lagt ved i vedlegg nummer 4.

7 Magasinet blei truleg ikkje levert i postkasser der det står «nei takk til uadressert reklame». Magasinet finst kun i papirform. Magasinet var også tilgjengeleg ved «Sykkelen Bergen» sin bod på Sykkeldagen 2017 (22.04.2017). Sykkelen Bergen kjenner ikkje til at det har vore gitt ut magasin om sykling tidlegare i Bergen, i alle fall i nyare tid er dette første gang.

8 Den blå steinen ligg sentralt i Bergen sentrum og er ein kjend møtestad.

## 4.3 Organisering av sykkelarbeidet og relevante organisasjonar for samarbeid

### **Organisering i Bergen kommune**

Som tidlegare nemnd blir det ny organisering i Bergen kommune, men per i dag er sykkelsjefen tilsett i Klimaseksjonen i Bergen kommune. Klimaseksjonen har det overordna ansvaret for klima- og miljøarbeidet i Bergen kommune og utarbeide heilskapleg politikk på området. Sykkelsjefen er også medlem av Bergensprogrammet. Dei kommunale planleggarane som arbeider med sykkel er tilsett i Plan- og bygningsetaten. Nokre av desse er med i gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet. Politisk har Bergen kommune parlamentarisk styremodell, men det fell utanfor oppgåva sitt formål å undersøke om styringsmodell betyr noko i denne samanheng.

### **Bergensprogrammet**

Er samarbeid mellom Hordaland fylkeskommune (HFK), Bergen kommune og SVV. Programmet omfattar kollektivtrafikk, gang- og sykkelvegar, miljøprosjekt, tiltak på gatenettet i sentrum, tiltak for trafikksikring og nye vegprosjekt. I perioden 2002-2025 skal det investerast for nærmere 12,7 milliardar kroner i nye samferdselsprosjekt i Bergen. I gang og sykkeltiltak for Bergensprogrammet (2010a) er det uttalt at «Det skal etableres et sammenhengende gang- og sykkelvegnett i Bergen, og det skal være attraktivt og trygt å sykle for alle. Et viktig mål er å få flere til å velge sykkel som transportmiddel fremfor bil. Tiltak for transportsyklistene prioriteres fordi det også gir størst gevinst i forhold til miljø og helse». I tillegg ynskjer programmet å oppnå reduksjon i trafikkvekst, byutvikling som gir mindre behov for transport, større del av veksten over på kollektivtrafikk, investeringar i infrastruktur skal nyttast betre, miljøbelastning frå trafikk skal reduserast, sentrum skal bli skjerma for uønskt trafikkpress, færre trafikkkulukker og tilstrekkeleg grunnlag for finansiering av tiltak (Bergensprogrammet, 2010a).

Sykkelbyavtale er eit trepartssamarbeid mellom fylkeskommune, SVV og kommunen om at det i ein definert periode skal satsast ekstra på å legge til rette for auka sykkeltrafikk. For å få ein sykkelbyavtale må ein ha ein vedtatt plan for eit hovudsykkelnettverker for sykkel. Bergen har inngått sykkelbyavtale frå 2013-2017. Sykkelbyavtalen er ein forpliktande avtale for satsing på sykkel som framkomstmiddel i Bergen. Gruppa blir leia av sykkelsjef Einar Grieg og prosjektgruppa rapporterer til styringsgruppa i Bergensprogrammet. Sykkelbyavtalen har har som målsetjing å auke sykkelbruken, og bidra til at tryggleiken for syklistar blir betre. Avtalen er i hovudsak konsentrert om arbeidet med dei «mjuke» tiltaka, slik som kampanjar, informasjon og

haldningsskapande arbeid. Arbeidet med infrastruktur og fysiske tiltak er lagt til gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet. Finansiering av tiltaka skjer gjennom riksvegbudsjett og Bergensprogrammet si satsing på sykkel. Det blir trekt fram at samarbeid med andre aktørar er viktig for ein sykkelby og at det mellom anna er dialog med «Sykle til jobben»-aksjonen og «Sykkel-VM 2017» (Hordaland Fylkeskommune, 2015b, s. 1).

Sykkelbyen Bergen har eiga nettside, Facebook-side der kring 9100 følgjer sida, Instagram-konto og er på Twitter. Gjennom desse kanalane blir det informert om aktuelle hendingar i Sykkelbyen Bergen. Av aktivitetar kan det nemnast utdeling av gratis sykkellykter til studentar (samarbeid med Høgskulen i Bergen), stand på Universitetet i Bergen, markering av den internasjonale vintersykkeldagen med meir. Eit anna populært arrangement er «Sykkelreparatørene kommer» der det blir gitt tilbod om gratis sykkelservice og sjekk og sykkelreparatørane kjem til utvalde skular, kjøpesentre og burettslag (Hordaland Fylkeskommune, 2015b, s. 2).

### **Sykkelbynettverket**

SVV sitt nasjonale fagnettverk blei starta opp i 2005 og er ein arena for kunnskapsformidling, utveksling av erfaringar, samarbeid og nettverksbygging. Stadig fleire kommunar og fylkeskommunar melder seg på nettverket, per 01.03.2017 er 88 kommunar, 15 fylkeskommunar og alle fem regionane i SVV med i nettverket. Målet med arbeidet i nettverket er å heve kompetansen i tilrettelegging for sykling blant medlemene. Nettverket skal skape arena for dialog og informasjonsutveksling og formidlar erfaringar og gode dømer frå deltagande byar og tettstader. Nettverket har aktivitetar som nettverkssamlingar, grunnkurs i sykkelplanlegging, studietur til sykkelbyar i utlandet, temasamlingar, nettsider med fagstoff, lukka Facebook-gruppe for dialog, inspirasjon og gode døme og Twitter. Sykkelbynettverket samarbeider med universitet og høgskular om undervisning i miljøvenleg bytransport. Når det gjeld organisering er Vegdirektoratet eigar av prosjektet, sekretariat og råd. Norconsult<sup>9</sup> har for tida funksjon for sekretariatet og er engasjert av SVV og Vegdirektoratet. Innmelding i sykkelbynettverket blir gjort ved at det blir fatta vedtak av kommunen, fylkeskommunen eller av ein representant som har fullmakt til å melde kommunen inn i nettverket (Sykkelbynettverket, 2016).

### **Bergen 2017 AS**

Sykkel-VM blir brukt som høve til å fremje sykkel som transportmiddel fram mot, under og etter sykkel-VM ved pilotprosjektet «Alle Barn Sykler» (ABS). I notat som stammar frå HFK

<sup>9</sup> SLF var sekretariat frå oppstart 2004-2013 på oppdrag frå SVV. Norconsult vann anbodet i 2004-2015 som er forlenga til 2016-2017. Eg har fått denne informasjonen frå Torstein Bremset som sit i Sykkelbynettverket.

(Hordaland Fylkeskommune, 2015a) står det at prosjektet er organisert under Bergen 2017 AS for å sikre at det er VM-inngangen som blir brukt for å skape auka interesse og merksemd for sykling. Det er også eit mål med ABS å bidra til at den nasjonale sykkelsatsinga og Bergensprogrammet skal nå måla sine. ABS-prosjektet skal knytte til seg lokale sykkelklubbar i opplæringa av barn. Prosjekt-koordinator kjem frå Bergen CK, ellers er det også medlemar frå Trygg Trafikk, Sykkelbyen Bergen ved sykkelsjef Einar Grieg, SVV, Hordaland fylkeskommune og Fylkestrafikksikringsutvalet i Hordaland (FTU) (Bergen 2017 AS, 2017).

### **Bedriftsidretten**

Sykle til jobben-aksjonen blir arrangert på vårparten kvart år, og aksjonen varar i to månader. For innbyggjarar og tilsette i Bergen kommune blir deltakaravgifta dekka av Bergen kommune.

## **4.4 Kartlegging av dei frivillige aktørane i det lokale sykkelarbeidet**

Nedanfor blir dei frivillige organisasjonane som eg intervjua presentert. Desse er organisasjonar som har gitt innspel til sykkelstrategien, og som engasjerer seg i sykkelfaglege spørsmål. Det er sjølv sagt fleire lokale organisasjonar som arbeider med å fremje sykling og som driv sykkelpolitikk enn dette, men desse organisasjonane peika seg ut i arbeidet med fyldige tilsvær til høyringa om sykkelstrategien. Desse organisasjonane arrangerer også debattmøter, opplæring og er synleg i bybildet når sykkelaktivitetar blir organisert.

### **Syklistenes Landsforening**

SLF blei oppretta i 1947 og er ein organisasjon for kvardagssykling. På landsbasis er det kring 10 000 medlemer og organisasjonen arbeider for at folk skal sjå på sykkelen som løysinga i kvardagen, som framkomstmiddel til jobb, i kvardagen ellers og som ei kjelde til opplevingar og betre helse. SLF samarbeider med ei rekke andre frivillige organisasjonar (Syklistenes Landsforening, u.å). SLF har karakter av å vere både ein frivilleg organisasjon med eit ideelt formål, nemleg å fremje rolla til sykkelen; samtidig som organisasjonen er ein tydeleg sykkelpolitisk aktør. Det var SLF som i 1989 tok initiativet til nasjonale sykkelkonferansar. I utviklinga av dei nasjonale sykkelstrategiane har SLF hatt ei nøkkelrolle (Strand mfl., 2015, s. 36). Lokalt har organisasjonen kring 800 medlemar i Hordaland. SLF Bergen og omegn deltek i plangrupper og komitear som har med sykkelforhold å gjere. Gruppa arbeider for å vere den enkelte syklisten sine talsmenn i samband med offentlege styresmakter i sykkelsaker. SLF lokalt har kontakt med Statens vegvesen, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune (SLF Bergen og omegn, u.å). Facebook-gruppa «På sykkel i Bergen» blir drive av SLF Bergen og

omogn. Gruppa er ei offentleg gruppe for alle syklistar i Bergen og har kring 3500<sup>10</sup> medlemer. Måla er at det skal vere attraktivt (trygt og effektivt) å sykle i Bergen. Gruppa arbeider for eit samanhengande sykkelvegnett, sikre gode anlegg og færre hindringar for syklistar i heile Bergen og omogn, der sentrum er først.

### **Naturvernforbundet i Bergen**

I Bergen arbeider Naturvernforbundet m.a. med klima og transport og har utarbeidd ein eigen visjon for Bergen 2030 som heiter «Gode, grønne Bergen». Eit tiltak som Naturvernforbundet i Bergen satsar på er at folk kan låne og prøvekøyre ein el-sykkel for å teste ut om det er eit alternativ til bil eller kollektiv-transport. Etter Naturvernforbundet si eiga kartlegging, endrar 1/3 del av dei som prøvekøyrrer el-sykkel reisevanene sine. Naturvernforbundet prøver også å nå ut til ungdommar ved å tilby ungdomar i vidaregåande skule å prøvekøyre el-sykkel (Naturvernforbundet, u.å).

### **Bergen Cykleklubb (Bergen CK)**

Har 630 medlemar og spennet går frå ungdom til veteransyklistar. Sykkelklubben er ein av dei største i landet. Hovudaktiviteten til klubben går på landeveg. Klubben ynskjer å marknadsføre sykkel gjennom arrangement og vere synleg tilstades i det offentlege rom. Klubben ynskjer å arbeide for betre forholda for syklistar i området, med spesielt fokus på anlegg for sykkelsport, sjanse for konkurranse på landeveg, skog, parkar og utmark, men også for bruk av sykkel i alminneleg trafikk (Bergen Cycleklubb, 2007). Ein annan aktivitet som er verdt å nemne er at klubben arrangerer sykkelskule og sommarsykkelskule for barn der fokuset er meistring, teknikk og sykkelglede.

## **4.5 Utforming av den nasjonale sykkelstrategien**

Bodskapet i den nasjonale sykkelstrategien er «Sats på sykkel». Hovudmålet er at sykkeltrafikken skal utgjere 8 % på alle reiser innan 2023. Delmål er å fremje sykling som transportform, minst doble sykkeltrafikk i byar og tettstader, betre framkomst og trafikksikring for syklistar og at 80 % av barn og unge skal gå eller sykle til skulen (Statens vegvesen, 2012, s. 8). Den nasjonale sykkelstrategien «Sats på sykkel» gjeld frå 2014-2023 og er grunnlagsdokument for NTP, og er ein revisjon av sykkelstrategien frå 2003 (Statens vegvesen, 2012, s. 1). Strategien er utarbeidd av SVV i samarbeid med Helsedirektoratet, Miljøverndepartementet, SLF, representantar frå kommunar og fylkeskommunar som er utpeika

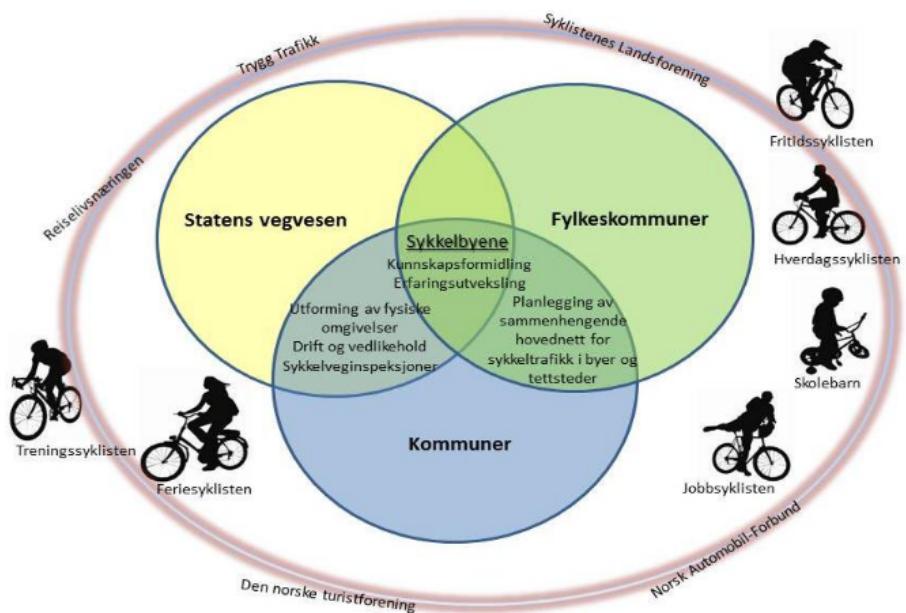
av kommunesektorens organisasjon (KS). Samferdselssjefane i fylkeskommunane har også gitt innspel (Statens vegvesen, 2012, s. 4).

I strategien blir det lagt til grunn at veksten i folketalet og den urbaniseringa som skjer framover vil gi auka utfordringar med tanke på behov for transport der det allereie er stor trafikk. I byregionane gjeld derfor 0-utsleppsmåla som tidlegare nemnd i samband med NTP 2014-2023. Ansvaret for å nå 0- utsleppsmåla er lagt til styresmaktene som skal sørge for tilrettelegging av dei fysiske omgjevnadane slik at det oppmuntrar til aktiv livsstil. Fysisk aktivitet er mellom dei viktigaste helsefremjande faktorane og inngår som del av folkehelsearbeidet (Statens vegvesen, 2012, s. 6). Strategien legg til grunn at fylkeskommunen skal vere pådriver for å få kommunal planforankring av folkehelsearbeidet. Det blir i denne samanheng vist til at folkehelselova blei revidert i 2012 for å få ei felles lov for kommunen, fylkeskommunen og staten sitt ansvar i folkehelsearbeidet. Sykkelstrategien koplar aktiv transport til god infrastruktur. Tilrettelegging for aktiv transport gir auka krav til samarbeid om infrastruktur og sykkelsatsing.

Strategien peikar på at forvaltningsreforma i 2010 endra ansvarsforholdet mellom stat, fylkeskommune og kommunane. Mykje av sykkeltrafikken skjer på fylkeskommunale og kommunale vegar, og det er der det er størst potensial for å auke sykkeltrafikken i følgje strategien. Dette stiller auka krav til samarbeid mellom ulike forvaltningsnivå og sektorar. SVV har eit sektoransvar som inneber eit samla ansvar for at veg og transportsektoren blir utvikla i samsvar med nasjonale transportpolitiske mål. SVV skal bistå med kompetanse, verktøy og kunnskap mellom anna gjennom sykkelbynettverket, men har også ansvar for å få ulike sektorar og forvaltningsnivå til å samarbeide, slik at sykkel blir eit naturleg transportval for fleire og at det blir skapt meir trafikkvenleg sykkelkultur (Statens vegvesen, 2012, s. 7).

Forvaltningsreforma har også gitt fylkeskommunane auka ansvar til å avgjere, finansiere og gjennomføre sykkeltiltak langs fylkesvegane. SVV legg til grunn at fylkeskommunane har tydeleg påverknadskraft over budsjett til både veg- og kollektivtrafikk, samt vedlikehald, men også at fylkeskommunane må føreta heilskaplege prioriteringar mellom samferdslesektoren og andre sektorar. For det kommunale vegnettet er det kommunane som har den formelle planmakta og ansvar. SVV ser derfor på det som viktig at innsatsen for auka sykling er ynskja lokalt og regionalt, og at dette blir følgt opp med forankring i plan- og budsjettprosessar (Statens vegvesen, 2012, s. 23). Hovudbodskapen i den nasjonale sykkelstrategien er derfor at statlege, regionale og lokale styresmakter må stå saman for å få fleire til å sykle. SVV skal legge til rette for sykling på eige vegnett, men har eit spesielt ansvar for å legge til rette for gode løysingar i byar og tettstader. Sykkelrekneskap blir nemnd som måte for å måle om arbeidet lukkast.

Men SVV legg også til grunn at befolkninga sjølv må bidra til å nå måla, både ved å velje sykkel og gjennom aktiv deltaking i medverknadsprosessar i relevante saker i lokalsamfunnet (Statens vegvesen, 2012, s. 10). I tillegg til medverknadsprosessar er evna til samarbeid mellom fleire aktørar enn berre styresmakten trekt fram «...det må i samarbeid mellom staten, fylkeskommunene, kommunene, skolesektoren, næringslivet, reiselivet, idretten og andre bygges en kultur der sykling blir et naturlig transportvalg for flere enn i dag (Statens vegvesen, 2012, s. 36). For å endre reisevaner seier sykkelstrategien at det er nødvendig å påverke befolkninga til meir sykling i kvarдagen (Statens vegvesen, 2012, s. 19), og illustrasjonen under viser nokre av aktørane SVV finn aktuelle å trekke inn i sykkelerbeidet.



Illustrasjon 4: Aktørar i sykkelerbeidet. Figuren er henta i frå (Statens vegvesen, 2012, s. 21).

SVV, fylkeskommunane og kommunane er heilt sentrale aktørar. Alle desse har også lovpålagde oppgåver i sykkelerbeidet. Sykkelbyane blir etablert i skjeringsfeltet mellom SVV, den aktuelle fylkeskommunen og kommunen. Sykkelbyane driv mellom anna med kunnskapsformidling og utveksling av erfaringar. Området mellom sirklane viser nokre av verkemidla og tiltaka som aktørane har ansvar for å utvikle gjennom dette samarbeidet. Den store sirkelen rundt dei tre offentlege aktørane viser døme på private aktørar som det er viktig å trekke inn i sykkelerbeidet. Syklistar har svært ulike føresetnader og behov, frå vaksne transportsyklistar til barn som leikar eller er på skuleveg. Dette gjeld i følgje strategien særleg med tanke på fysisk tilrettelegging, men også kampanjar som motiverer til å sykle meir og lengre. Formålet er å oppnå ynskja auking i sykkeldel som eit resultat av samarbeidet. Symbola rundt sirkelen skal illustrere nokre ulike typar av syklistar (Statens vegvesen, 2012, s. 21), og som figuren viser, har SVV dekka dei fleste kategoriane av syklistar.

SVV ynskjer å få innarbeidd at det skal takast omsyn til syklistar i all planlegging og alle relevante byggesaker, slik at syklistar sine interesser blir tatt i vare etter PBL si bestemming, og på den måten styrke syklistar sine interesser over heile landet i alle utbyggingsprosjekt.

Verkemiddel som kan fremje og styrke tilrettelegging for sykkel er til dømes bruk av konsekvensutgreiingar og bestemmingar til kommuneplan og reguleringsplan. Sykkelstrategien foreslår at det bør bli utarbeidd nasjonale planretningslinjer etter PBL som gir føring for korleis omsynet skal bli tatt i vare (Statens vegvesen, 2012, s. 24). Etter veglova § 13 skal syklisten sin plass i trafikkbildet avklarast ved all planlegging og utbygging av det offentlege vegnettet. Anlegga må vere attraktive, funksjonelle, sikre og universelt utforma for å få fleire til å velje sykkel. Gåande sine interesser må også bli tatt omsyn til i sykkelplanlegginga, og SVV har utarbeidd eigen «Nasjonal gåstrategi». SVV slår fast at fleire ville ha sykla om den fysiske infrastrukturen var lagt til rette betre.

Innsatsen til fylkeskommunane og kommunane må styrkast når det gjeld gjennomføring av hovudnett for sykkel (Statens vegvesen, 2012, s. 28). Rundt storbyane ønsker SVV at det blir satsa på sykkelekspressvegar og at desse vegane knyttaast på hovudnettet for sykkeltrafikk. Andre tiltak SVV meiner bør ha høg prioritet er sikre skulevegar, opplæring for barn og unge, knutepunkt til kollektivtrafikk, satse meir på drift og vedlikehald, sikker sykkelparkering, redusering av fart i gater med mange gående og syklande, betre skilting i det heile, inspisering av sykkelveg og betre tilbod for syklande i tunnel.

Strategien legg opp til at det er viktig å skape større medvit blant folk når det gjeld val av reisemiddel, fleire må velje aktiv, miljø- og helsevenleg transport framfor bil, spesielt på korte reiser. Tal frå reisevaneundersøkinga i 2009 viser at nesten 50 % av alle bilreiser er kortare enn 5 km. I følgje sykkelstrategien bør sykkel og gange vere det føretrekte reisemiddelet for slike reiser, og det strategiske verkemiddelet for å nå målet om fleire syklistar er kommunikasjon. Informasjons- og motivasjonskampanjar blir saman med gode tilbod for sykkeltrafikk viktig i arbeidet med å få fleire til å velje sykkel framfor bil på dei korte reisene. Kommunikasjonen må få fram samanhengen mellom sykling, helse og miljø (Statens vegvesen, 2012, s. 25) og sykkelstrategien legg opp til kommunikasjon med både enkeltpersonar, bedrifter og dei som tar avgjerder.

Endring av vaner skal skje gjennom påverknad av haldningar, åtferd og trafikkultur gjennom informasjon, aksjonar og kampanjar, men også mobilitetsplanar i verksemder for å få tilsette til å endre val av reisemiddel. Ønsket er at smarte miljøvenlege reiseval skal bli opplevd som

lystbetont, og at kampanjene kan gjerast i samarbeid med skular, bedrifter eller større offentlege aksjonar. SVV vil også styrke aksjonar som «Sykle til jobben aksjonen» og «Europeisk mobilitetsuke» slik at dei framstår som robuste og velkjende (Statens vegvesen, 2012, s. 26–27).

SVV har i samband med revidering av Nasjonal sykkelstrategi kartlagt status og behov for sykkelanlegg, men desse utrekningane er usikre. Utbygginga av gang- og sykkelvegar er krevjande i byar og tettstader fordi det krevst at offentleg areal for bil og privat grunn må bli disponert om til fordel for gåande og syklande. Sykkelstrategien føreslår derfor at for å få større gjennomslagskraft ved gjennomføring av hovudnettverk, må organiseringa skje som eit prosjekt med eigen prosjektleiar, budsjett m.m. (Statens vegvesen, 2012, s. 37).

#### 4.6 Utforming av Bergen sin sykkelstrategi

Sykkelstrategien (Bergen kommune, 2009b, s. 19) har følgjande hovudmål:

- I Bergen skal det være trygt og attraktivt å sykle for alle
- Innan 2019 skal talet på sykkelreiser vere på minst 10 %
- Hovudnettet for sykkel skal vere ferdig utbygd innan 2019

Delmål:

- Opprette eit samanhengande rutenett for sykkel
- Innan 2019 skal kvar tredje offentlege parkeringsplass i sentrum vere for sykkel
- Ingen drepne eller alvorleg skada syklistar
- Konfliktnivået mellom syklistar og andre trafikantar skal reduserast
- Vi skal betre faktagrunnlaget med omsyn til sykling

Sjølve arbeidet med sykkelstrategien har vore leia av ei prosjektgruppe med deltakarar frå Bergen kommune og SVV. Prosjektleiar er frå Bergen kommune. Asplan Viak har vore konsulent for arbeidet med sykkelstrategien og har hatt SLF og Tyrnes AB (svensk konsulentfirma) som underkonsulent.

Sykkelstrategi for Bergen 2010-2019 er ei rullering av plan for sykkeltiltak 2002-2011.

Strategien er utarbeidd av gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet gjennom prosjektgruppa. Hovudskilnad frå tidlegare plan er at sykkelstrategien skal vere meir omfattande, men også at planen endrast til ein strategi med auka fokus på bydelane og sykkelvegnett med hovudruter og bydelsruter. Sykkelstrategien anbefaler eit sykkelvegnett som består av hovudruter (115 km) og bydelsruter (250 km), der nettet for hovudruter skal vere sjølve ryggrada i sykkelvegnettet. I

bydelane er det viktig med god tilkomst til kollektivterminalane, bydelssenter og andre fellesanlegg. I indre by må hovudnettet bli dimensjonert for kraftig vekst, fordi det her må forventast ein høgare del enn 10 % (Bergen kommune, 2009b, s. 8). Sykkelstrategien er i første rekke retta mot sykkel som transportmiddel. Eit av måla er å få fleire bort frå bilen og over på sykkel, då er potensialet størst ved transportreiser som til/frå jobb og skule (Bergen kommune, 2009b, s. 18). Strategien kjem med forslag om korleis ein kan prioritere sykkeltrafikk framfor biltrafikk. Det er foreslått auka fokus på sykkelparkering, sidan det er eit mål at kvar tredje parkeringsplass i sentrum skal vere for sykkel, må det etablerast 1500 parkeringsplassar for sykkel (Bergen kommune, 2009b, s. 44).

Planlegging skal skje etter SVV si sykkelhandbok. Av andre dokument som er førande for arbeidet viser strategien til NTP (2010-2019), NSS (2010-2019), Bergensprogrammet, Plan for sykkeltiltak 2002-2011 og kommuneplanen sin arealdel 2006-2017 (2025). I tillegg er det lista opp andre øvrige planar og vedtak som har betydning for arbeidet med sykkelstrategien. Då strategien blei utarbeidd hadde ikkje Bergen kommune eigen samfunnsdel i kommuneplanen<sup>11</sup>. Ei viktig opplysning er at sykkelstrategien og handlingsplan 2010-2013 ikkje blir rekna som rammeverk som utløyser økonomiske midlar. Det blir også peika på at det manglar tilstrekkeleg fokus på sykkelplanlegging i plan- og byggesaker. Mange av sakene som ikkje direkte omhandlar tilrettelegging for sykkel kan i stor grad påverke sykkeltilpasning og kor venleg det er for syklende i eit område. Plan- og byggesaker har i fleire situasjoner gitt negative utslag for syklistane grunna at det ikkje er tatt med i planlegginga i tilstrekkeleg grad (Bergen kommune, 2009a).

Målgruppa for strategien er politikarane, administrative leiarar i Bergen kommune, SVV og HFK, offentlege og private planleggarar, fagpersonar og offentlege og private utbyggjarar. Strategien er meint å vere eit hjelpemiddel for målgruppa når det gjeld prioritering av tiltak og løysingar ved bygging av sykkelanlegg og forvalting og drift av sykkelvegnettet (Bergen kommune, 2009b, s. 12). I strategien (Bergen kommune, 2009b, s. 46) skal arealplanlegging legge til rette for auka sykkelbruk gjennom at sykkel skal greiast ut og skildrast som eige tema i alle juridiske arealplanar, trafikkplanar og byggesaker. Tilrettelegging for sykkel skal trekkast inn i alle juridiske bestemmingar som grunnlag for forhandlingar om utbyggingsavtalar. Nye bustadsområder og næringsområder skal bli lagt til rette for auka sykkelbruk.

11 Bergen kommune vedtok samfunnsdelen i kommuneplanen 24.06.2015. Då hadde ikkje Bergen kommune hatt samfunnsdel sidan 1996.

Strategien opplyser om status for plan for sykkeltiltak 2002-2011. Denne summerer måloppnåing på 37 % etter 7 år med gjeldande plan på dei viktigaste rutene. Det betyr at det har vore tilrettelagt 3 km sykkelveg i året på dei viktigaste rutene. Dersom ein tar med alle rutene er måloppnåing lågare. Det blir oppgitt fleire årsaker til at måla ikkje er nådd. På ein del strekningar har det vore vanskeleg å finne gode løysingar som let seg gjennomføre. Dette gjeld spesielt langs hovudtransportårene og inn mot sentrum. Det er avgrensa med areal og krevjande å samkøyre med andre samferdselstiltak. Også små tiltak har vist seg å vere krevjande både ressurs- og tidsmessig når det gjeld å ta omsyn til alle etablerte forhold. Moglege løysingar er ofte avhengig av avklaring i andre saker, noko som gjer at planprosessen kan bli like krevjande som for større prosjekt (Bergen kommune, 2009b, s. 39).

Arbeidet med sykkelstrategien har hatt fokus på den fysiske tilrettelegginga, men informasjons- og mobilitetstiltak blir sett på som viktig for at flest mogleg skal få kjennskap til og bruke nye sykkelanlegg. Strategien legg opp til at nye anlegg må formidlast både til privatpersonar og bedrifter, men at det også behov for å vise kva mogleheiter som allereie finst. Arbeidsplassar skal kunne sjå verdien av å legge til rette for auka sykkelbruk (Bergen kommune, 2009b, s. 48). Syklistar og bilistar skal få opplæring og informasjon for å sikre betre samspel mellom desse i trafikken. Mobilitetskontoret til Bergen kommune har kontakt ut mot brukarar. Det blir også trekt fram at internt i dei offentlege etatane som arbeider med planlegging er det stort informasjons- og kompetansehevingsbehov. Mykje av planarbeidet gjeld andre ting enn sykkel, og dei som planlegg og forvaltar må derfor ha nødvendig kunnskap om krava syklistar har for trygg og attraktiv tilrettelegging (Bergen kommune, 2009b, s. 47).

Sykkelstrategien inneholder nøkkelopplysningars om bydelane, planar for utbygging av byen og status/utfordringar. Forslag til sykkelruter er teikna inn i kart over sentrum og bydelane. Handlingsplanen til strategien skal gå detaljert og gi konkrete tiltak for dei ulike rutene, samt kostnadsoverslag og forslag til kjelder for finansiering. Sykkelstrategien gir ingen formell juridisk status, derfor blir det foreslått at hovudprinsippa frå strategien blir kopla direkte inn mot areal- og transportarbeidet i Bergen kommune. Det blir også foreslått at sykkelvegnettet og prinsippa for dette blir integrert i kommuneplanen sin arealdel og at sykkel blir likestilt med øvrig infrastruktur ved utbygging, og blir sett rekkefølgjekrav for tilrettelegging for sykkel i juridisk arealplan. Alternativt kan det bli utarbeidd eigen kommunedelplan for sykkelvegnettet (Bergen kommune, 2009b, s. 68).

## 4.7 Samanstilling av dokumenta og tidleg planprosess

Forskingsspørsmålet omhandlar sjølve dokumenta, men for å drøfte om dokumenta er i tråd med krava eg har sett til dokumentinhald, kjem eg også inn på den tidlege planprosessen som gjeld den lokale sykkelstrategien fordi dokumenta er eit produkt av planprosessen. Denne delen av planprosessen er ikkje omhandla i forskingsspørsmål 3, då informantane mine har liten eller ingen kjennskap til denne.

For å mobilisere aktørar til deltaking, må deltakarane ha kunnskap om dei utfordringane og moglegheitene som vi har i situasjonen i dag. Her passar det å fasilitere dialog, der det blir drøfta korleis folk opplever situasjonen og korleis dei ynskjer det i framtida. Eg har prøvd å finne spor som viser om og eventuelt frå kva tidspunkt aktørane har hatt sjanse til å samlast til slik dialog som Forester (2012) tilrar. Begge strategiane bygger på tidlegare strategiar og planer, men sykkelstrategien til Bergen bygger også på eit idèseminar avvikla i august 2008, som markerte starten av arbeidet med sykkelstrategien. Eg har fått tilgang til invitasjonen til seminaret, køyreplanen, deltakarlista og oppsummeringane til arbeidsgruppene<sup>12</sup>. Seminaret var organisert som eit heildagsseminar med gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet som arrangør. Målgruppa for seminaret var planleggarar (offentlege og private), interesseorganisasjonar, relevante offentlege aktørar og brukarar av byen og transportnettet. Deltakarane blei invitert til å delta og komme med innspel i ein tidleg fase og få sjanse til å påverke arbeidet, slik at grunnlaget for å klargjere behov og mål i strategien skulle bli godt. Det var 59 deltakarar fordelt på 7 arbeidsgrupper og gruppene hadde blanda samansetnad. Etter deltakarlista å dømme, deltok ein person som privatperson, ellers var deltakarane representert gjennom organisasjonar. Eg har ikkje kunnskap om seminaret var fullteikna.

Forutan planleggarar frå organisasjonane som deltar i Bergensprogrammet og Asplan Viak, var både SLF og Bergen CK representert. Det var også fleire organisasjonar innan transport, samt eit par bedrifter. Seminaret starta med opning av byråd Lisbeth Iversen, deretter fagleg del, der SLF viste døme frå ein by som hadde klart å bli sykkelby (Gent i Belgia<sup>13</sup>), SVV om korleis det står til i Bergen og Tyrnes AB om korleis sykkelplanlegging Stockholm føregår. Kvar gruppe arbeidde deretter med kvart sitt tema; Samordna areal og transport, samspel trafikantar og transportmiddel, sykling i og gjennom sentrum (2 grupper), sentrumsretta ruter, sykling i

12 Oppsummeringa er godt merka, det betyr at eg som leser kan sjå kva moment arbeidsgruppene ikkje rakk eller kunne presentere i plenum.

13 I Belgia er talet på syklande lågt, rundt tidspunktet Sykkelbynettverket hadde vore på studietur til Gent, var sykkeldelen i Gent 15 %, mot 1 % i Brussel. Gent er på storleik med Bergen og satsinga i Gent har vore målretta gjennom kort og intens byggeperiode (Asplan Viak, 2008, s. 1).

bydelane og trafikksikring. Spørsmåla deltarane skulle svare på innanfor sitt tema gjekk på kva som fungerer bra i dag, kva utfordringane er, kva mål som skal setjast og korleis komme dit. Deltarane prioriterte forslaga ved å gi poeng. Innspela frå dei ulike gruppene blei oppsummert mot slutten av seminaret. I oppsummeringa seier ein av deltarane frå SLF at for å lykkast med å følge opp intensjonane i planarbeidet, så er det nødvendig med eigarskap til strategien og gjennomføringsevne i alle avgjerdssledd i systemet, frå saksbehandlarar og fagpersonar til fagleiarar og politikarar. Dette gjeld også dei ulike brukar- og transportgruppene, dei må også ha eigarskap til planen om den skal bli aktivt brukt i seinare plan- og utbyggingsprosessar (Asplan Viak, 2008, s. 2).

Eg har samanlikna kva den nasjonale og lokale strategien legg vekt på (tabellane er lagt ved som vedlegg nummer 1 og 2). Lista over svake sider ved no-situasjonen er naturleg nok mykje meir omfattande enn lista over sterke sider. Også når det gjeld moglegheiter og truslar er det rimeleg samanfall mellom den lokale og den nasjonale strategien. Ei forklaring kan vere at under utarbeiding av den lokale strategien blei det sett til den dåverande nasjonale sykkelstrategien (NSS 2010-2019), som ikkje er så ulik noverande NSS (1014-2023). Ei anna forklaring kan vere at dette rett og slett er kjend kunnskap som gjeld i fleire samanhengar som til dømes risiko for ulukker, samfunnsøkonomiske gevinstar og helsefordelar/plager.

Sidan den lokale sykkelstrategien også bygger vidare på plan for sykkeltiltak 2002-2011, har eg samanlikna plan for sykkeltiltak 2002-2011, innspel frå idèseminaret og Bergen sin sykkelstrategi for å prøve å sjå om seminaret har sett spor etter seg i sykkelstrategien. Eit av spørsmåla på idèseminaret gjaldt utfordringar for kvart av dei 6 aktuelle tema. Eg finn at tilbakemeldingar frå idèseminaret har fått plass i sykkelstrategien. Her er strategien mykje fyldigare enn tidlegare plan og inneheld skildringar som eg har funne igjen i dokumenta frå idèseminaret. Spesielt skildringane av situasjonen i dag viser igjen i den lokale sykkelstrategien, og fleire av gruppene hadde mange like tema på «si blokk». Under «kva mål bør vi ha» spørsmåla frå idèseminaret finn eg igjen tiltak som blir opplyst som moglegheiter i sykkelstrategien, men desse finn eg også i høg grad igjen i den gamle planen. Eg kan slå fast at deltarane på seminaret har vore opptatt av mykje av det same som strategien seinare skildrar.

Innes og Booher (2000, s. 176) peikar på at visjonane må lagast i fellesskap og Albrechts (2010, s. 219) minner om at visjonen ikkje må vere ein fjern utopi. I strategiane er ikkje måla kalla for visjonar, men i fleire andre dokument blir det veksle mellom nemninga mål og visjon. Eg oppfattar det slik at det som blir kalla mål i strategiane kan likestilla med visjon, på den måten

at måla er slik det er ønska at vi skal ha det i framtida. Plan for sykkeltiltak 2002-2011 (Bergensprogrammet, 2002) gjorde eit poeng av at det er skilnad mellom visjon, hovudmål og delmål. Eg veit ikkje om det er eit bevisst val i sykkelstrategien å ikkje ha ein visjon, eller om det ikkje har vore viktig å skilje mellom mål og visjon ved endring frå plan til strategi.

I den nasjonale strategien blir det lagt til grunn at reisene på sykkel bør vere 10- 20 % avhengig av lokale forhold (Statens vegvesen, 2012, s. 4) og SVV ser på dette målet som realistisk å oppnå ved samordna tiltak. Det blir grunngitt med at fleire kommunar i dag har vedtatt mål i denne storleiken (Statens vegvesen, 2012, s. 6). Klimaforliket som er vedtatt i Stortinget 17. januar 2008 legg opp til ei målsetjing om at 10 % av reisene skal skje på sykkel og at delen i byane må vere vesentleg høgre for å nå målet (Bergen kommune, 2009b, s. 12). I strategien til Bergen er det erkjent at Bergen ikkje kan ha lågare mål enn dei nasjonale måla og at dei lokale måla burde vore høgre enn 10 %, men at 10 % truleg er ei stor nok utfordring for Bergen fram mot 2019. At det skal vere trygt og attraktivt ser den lokale planen på som sjølvsagt. Målet om ferdig sykkelvegnett innan 2019 heng saman med målet om auka tal på syklande (Bergen kommune, 2009b, s. 18). I både nasjonal og lokal strategi er måla verdibaserte og sykling blir i første omgang kopla til betre klima og folkehelse. Ut i frå dokumenta eg har frå idèseminaret, finn eg ikkje spor som viser at deltakarane sette 10 % syklande innan 2019 som mål, men eg finn at arbeidsgruppene er samde om at måla må aukast. Også trafikksikring og samanhengande sykkelvegnett går igjen hos arbeidsgruppene.

Fagetaten uttala seg slik (2009a, s. 6) «fagetaten mener at det er viktig å ha et ambisiøst mål, og at dette er realistisk. Bergen har gjort store investeringer for sykkeltilrettelegging de seinere år, og sykkeltellingar viser at antall syklister er økende. Gjennomfører vi viktige tiltak de neste 10 årene mener vi sannsynligheten er stor for å nå målet om 10 % sykkelandel». I intervjuet med TØI har gjennomført med planleggarar frå Bergen, tar ein planleggar sjølvkritikk på at politikarane blei leia til å tru at det var mogleg å realisere måla som blei sett, og at administrasjonen burde ha vore tydlegare på at det var eit påtrengande behov for meir folk, kanskje meir pengar og betre organisering. Det blir også fortalt at ein angrar på at ein ikkje var meir edrueleg, men at ein var betre på kvalitetssikring (Strand mfl., 2015, s. 40).

Strategien blei presentert for den faglege koordineringsgruppa i Bergensprogrammet den 31.03.09 og i styringsgruppa til Bergensprogrammet den 21.04.09. Begge organ ynskte at sykkelstrategien skulle sendast ut på høyring og at merknadane skulle bli tatt med i rapporten før politisk behandling. Det blei vedtatt i byrådsmøte den 06.07.09 at sykkelstrategien skulle leggast

ut på høyring (Bergen kommune, 2009a, s. 15). Kva tilbakemeldingar ville forslaga i sykkelstrategien få? Bergens Tidende spår trøbbel, kulturredaktør Frode Bjerkestrand (2009) skriv det slik:

«Der flyr den. Kommunens avdeling for klima, miljø og byutvikling har sendt planen «Sykkelstrategi for Bergen 2010 – 2019» ut på høring, som en drøm på lysegrønne vinger. Den kommer garantert til å bli forsøkt skutt ned når den skal behandles før nyttår».

### **Gjennomgang av høyringsfråsegnene**

Fullt så dramatisk såg det ikkje ut til å gå. Høyringsperioden gjekk frå 15.08.09 til 30.09.09. Nokre fekk utvida frist for merknader, men også merknader som kom inn etter frist blei tatt med i arbeidet mot vidare behandling. Det kom 34 merknader til sykkelstrategien, der 19 av merknadane er frå høyringsinstansen, 9 frå politiske organ og 6 er merknader frå private. Fleire av merknadane var i følgje etat for Plan og geodata svært omfattande (Bergen kommune, 2009a, s. 15) og det stemmer med mi oppfatning. Eg har gått igjennom høyringsfråsegnene for å sjå om det var brei semje om skildringane i strategien og retninga som blei peika ut. For dei innbyggjarane og organisasjonane som ikkje har deltatt på idèseminaret er dette første sjanse til å kome med tilbakemeldingar.

I hovudsak var merknadane som kom inn i tråd med forslaget til sykkelstrategien. Dei fleste stilte seg positive til dei ambisiøse måla, men fleire uttrykte også bekymring over gjennomsøringskrafta og korleis det er planlagd at måla skal kunne bli nådd. Byråd for byutvikling, næring og klima hadde eit mål om at 10 % syklistar skulle bli nådd allereie i 2014 og dette forslaget blei sendt saman med høyringsbrevet til høyringsinstansane. Dei fleste kommenterte ikkje dette forslaget, men Naturvernforbundet stilte seg positive og kom med forslag om enda høgre mål. Naturvernforbundet var mellom dei som hadde sendt svært omfattande merknader. Naturvernforbundet foreslår mellom anna at Bergen burde hatt eigen sykkelsjef og kjem med forslag til kva ein sykkelsjef kan ha ansvar for. Bergen Næringsråd åtvara mot at den låge måloppnåinga kunne bli gjentatt og var såleis skeptisk til at det ville vere mogleg å gjennomføre innan 2014. Hordaland Fylkeskommune meinte heller ikkje at det ville vere mogleg med 10 % syklande innan 2014. Det blir ellers i tilsvara uttrykt semje om at det er hovudrutene gjennom sentrum som skal prioriterast først, og det blir også etterlyst eit krafttak for syklistar i sentrum. Prioritering og fokus rundt informasjonsarbeid blir etterlyst, det same blir god nettside som viser status for arbeid. Både Bergen CK, Bergen Næringsråd, kommunalt råd for funksjonshemmede og vann- og avløpsetaten stiller seg disponibile til vidare samarbeid.

Tilrettelegging for barn og unge var det temaet som var sakna mest, det hadde heilt tydeleg ikkje kome klart nok fram i forslag til sykkelstrategien.

### **Etter høyring**

Den 16.04.2010 skriv Bergensavisen at byrådet er fortvila fordi politikarane i opposisjon har velta heile sykkelstrategien. Lokalavisa skildrar møtet som at det var armar og bein i alle retningar då komite for miljø og byutvikling behandla saka den 15.04.2010 (Bergensavisen, 2010). Eg har sjekka innstilling og vedtak og ingen av hovudmåla i strategien blei endra som følgje av dette. Det som er endra er at byrådet ville legge til rette for sykling i høg fart for å oppnå konkurransefordel framfor bil som eit av tiltaka for å nå hovudmåla. Dette argumentet kan knytast til potensialet for sykling, medan politikarane i opposisjon ville prioritere sykkelveg i sentrum (som også har blitt peika på som viktig i forslag til strategi og gjennom høyringsinnspele) og sykling til/frå skule og fritidsaktivitetar (som har blitt peika på som viktig i høyringsinnspele). Sjølv om alt dette er dekka av strategien, blir det konkurrerande omsyn om kva som skal kome først. Fagetaten hadde skrive i si innstilling at sentrumstiltaka skulle bli etablert eige delprosjekt. No skal plutselig sentrum prioriterast før delprosjektet er klart. Eg trur dette er årsaka bak «rabalderet». Bystyret vedtok sykkelstrategi for 2010-2019 den 26.04.2010. Ingen av hovudmåla blei endra og hovudmålet om 10 % syklande innan 2019 blei einstemmig vedtatt.

### **Handlingsplan**

Tilhøyrande handlingsplan for 2010-2013 blei vedtatt 24.01.2011. Handlingsplanen er knytt til kva som må til for å nå strategien, og ikkje kor mykje ressursar som er sett av. Handlingsplanen slår fast at dei tiltaka som er tilrådd ikkje vil la seg kunne gjennomføre innanfor rammene for økonomi og personell. Det blir oppgitt at kostnadane med gjennomføring av sykkelstrategien var i strategiplan vurdert til kring 100 millionar i året. I forslag til handlingsplan står det at nye utgreiingar viser at behovet i handlingsplanen har auka til 150 millionar i årlege investeringar i perioden 2010-2013. Etter byrådet si oppfatning er dette ei utfordring, men byrådet ikkje vil redusere ambisjonsnivået i strategiplanen som følge av dette (Bergensprogrammet, 2010b, s. 5). Fokuset er på utbygging og forbetring av hovudnettverket, men det er erkjent at det er eit planunderskot. Tidsmessig tar det 3-5 år frå arbeidet med reguleringsplanarbeid startar til tiltaka er klare for gjennomføring. Derfor blir det fokusert på tiltak som raskt kan la seg gjennomføre. Det er lettare å gjennomføre mindre oppgraderingar på eksisterande sykkelvegnett, auka drift og vedlikehald, skilting, sykkelparkering, informasjons og mobilitetstiltak (Bergensprogrammet, 2010b, s. 5).

## **Organisering og finansiering**

Sykkelstrategien til Bergen har god skildring av bakgrunn, behov og kva ein konkret ynskjer å oppnå av resultat, som er nokre av krava Amdam (2011, s. 148) meiner ein kan stille til dokumentinnhald. Når det gjeld skildring av samarbeid og organisering er strategien meir vag. Dette gjeld også i høgste grad når det kjem til kostnader og finansiering. Det blir vist til at den komande handlingsplanen skal gi oversikt over kostnader så langt det er mogleg. Etter det eg kan sjå blir det ikkje nemnd i strategien konkret kva finansiering som er til råderett, men det blir vist til at den samfunnsøkonomiske nytten vil vere nesten tre ganger større enn kostnadane. Det blir også vist til at ein del av kostnadane vil vere i samband med bybanen og at Bergensprogrammet vil kunne samordne bruk av ressursar. Det er presisert i strategien at den ikkje utløyser økonomiske midlar i seg sjølv. Som vist over er det både eit stort gap mellom kva strategien legg til grunn for kostnader per år og kva handlingsplanen legg til grunn. Det er eit svakt punkt ved strategien at økonomi og planproduksjon ikkje er gjort betre greie for.

## **Endra omtale av mål**

Då eg skulle undersøke kven Sykkelenbyen Bergen (Sykkelenbyen Bergen, 2016b) hadde utnemnd som Sykkeldynamo la eg merke til at mål om del på syklende blir omtalt langt meir forsiktig enn tidlegare:

«I Bergen har vi et mål om å øke andelen syklende innen 2020. At flere velger sykkelen fremfor bilen er bra for byen vi bor i. For å klare dette målet, og for at Bergen skal bli en bedre by å sykle i, trenger vi drahjelp fra private og offentlige alliansepartnere. Vi trenger en felles dugnad for å komme i mål med våre ambisjoner om å øke sykkelandelen i løpet av de neste årene. I arbeidet med å nå disse målene er byens store og små virksomheter sentrale. Derfor iverksetter vi nå prosjektet Sykkeldynamo».

I 2016 er altså målet om ein sykkeldel på 10 % innan 2019 endra til å berre vere auka innan 2020.

## 4.8 Kven er aktørar og korleis opplever dei planprosess?

Då informantane mine ikkje har deltatt i utforming av sykkelstrategien, er det opplevingar av planprosess i fasen vi er i no eg har kunna få vite noko om. Ved tidspunktet eg gjennomførte intervjuet hadde sykkelstrategien vore gjeldande i 7 år. Datamaterialet er først og fremst framstilt på bakgrunn av dei 6 intervjuet eg gjennomførte, men eg har i eit høve brukt ein avisartikkel for å illustrere opplevingane nokre av dei frivillige har. Den empiriske gjennomgangen av planprosess handlar her ikkje berre om den formelle og juridiske planprosessen, då ikkje alle steg i ein strategisk planleggingsprosess treng å ha juridisk forankring. For å kunne sjå kva organisasjon/etat den enkelte informant representerar har den kommunale planleggaren fått koden KP, kommunal leiar er KL, Syklistenes Landsforening er SLF1 og SLF2, Naturvernforbundet er N og Bergen Cykleklubb er BCK.

### **Høyringar**

Praksis i Bergen kommune er at kommunen sit på ei omfattande liste over interessentar, så blir dei som ikkje blir rekna som relevante tatt bort før høyringa blir sendt ut. Både informantane frå kommunen og dei frivillige organisasjonane gir inntrykk under intervju at organisasjonane får informasjon om høyringane som kjem og at dei har noko tid på seg til å svare. «Det er absolutt mulig å komme med innspill. Jeg har ikke noen formening om hvor mye disse innspillene blir tatt til følge, det er jo ofte praktiske begrensninger som styrer» Informant N. Manglande sjanse til å få tilbakemelding var noko fleire av informantane tok opp. Ein informant uttrykte ønske om at organisasjonen burde få tilbakemelding på høyringane, men ellers konstaterde dei andre at tilbakemelding er noko dei ikkje får.

Informant KL hadde erfaring både som frivilleg og som tilsett i Bergen kommune. «Det som kanskje var en aha-opplevelse når jeg gikk fra å ikke jobbe i kommunen til kommunen, var vektleggingen av høringsuttalelser og at det ble tatt på alvor, for det var man aldri sikker på når man skrev høringsuttalelser. Er det verdt tiden? Er det verdt innsatsen? Er det noen som leser det? For du får ikke noen tilbakemelding etterpå». Informant KP koplar medverknad i plansamanheng først og fremst til at det blir lagt fram eit forslag, og så er det skriftleg eller munnleg tilbakemelding.

### **Kontakt med politikarar**

Med unntak av ein informant fortel dei frivillige informantane at dei sjølv eller andre i organisasjonen kontaktar politikarar. Det handlar både om å få politikarar med på til dømes

debattmøter, men dei nemner også at fleire politiske parti tar kontakt med organisasjonane for å få hjelp til sin sykkelpolitikk, og då gjerne i samband med val. Det blir også nemnt at fleire av organisasjonane har lokalpolitikarar representert i organisasjonen sin, og såleis kan forsøke å sikre fokuset på sykkel. Politikarkontakt blir sett på som viktig av dei frivillige fordi «det gjerne er konkrete initiativ som gjør at det skjer ting og mye handler om holdninger og holdningsendring» informant SLF1.

### **Kontakt mellom administrasjon og dei frivillige**

Det verkar som at informantane har ulike oppfatningar av kor lett det er å kome i kontakt med dei administrativt tilsette. Informantane frå Naturvernforbundet og BCK seier begge at dei får kontakt med den eller dei det er bruk for, om det er behov. Informantane frå SLF seier ikkje at det er vanskeleg å kome i kontakt, men at det ikkje er alltid dei veit kor dei skal rette kontakten. Eg trur at årsaka til at informantane frå SLF opplever det som vanskelegare enn dei to andre informantane kan vere fordi dei verkar opptatt av å rette kontakten mot korrekt etat, medan dei to andre tar kontakt med folk dei kjenner. Nokre er også usikre på kva som er SVV sitt ansvar og kva som er HFK eller kommunen sitt ansvar. Alle organisasjonane er i Bergensprogrammet.

Informantane frå SLF ser også ut til å ynskje ein møteplass som dei ikkje har. «Jeg savner virkelig kommunen, et sånt stort engasjement at nå skal det skje noe med sykkel, nå skal alle gode krefter hjelpe til, alle blir tatt inn i varmen, det har ikke skjedd» og at «vi må ofte spørre om å få være med på ting selv om det er gunstig at vi er der» SLF2. Informant SLF1 skulle også ynskje «at noen i større grad hadde makt og som kunne koordinere mer når det gjelder sykkel, som kunne påvirke og ta oss med indirekte». Eg trur at årsaka til at informantane frå SLF verkar å ha andre forventingar enn dei andre kan ha samanheng med at sykkelsjef Einar Grieg tidlegare har vore leiar for SLF, begge informantane der nemner at dei på førehand trudde at stillinga som sykkelsjef skulle ha ein anna funksjon enn den har fått. Dei trudde mellom anna at han skulle ha ei meir aktiv rolle i å koordinere sykkelverv med tanke på frivillige organisasjonar.

Alle informantane nemner at dei har vore på møte med gang- og sykkelgruppa og skildrar møta som informasjonsmøter. Fleire nemner at dei kan ta opp eigne saker og det samanfell med det informant KP fortel om møta. Gang- og sykkelgruppa treffast kvar fjortande dag, medan frivillige organisasjonar er med kring to gangar i året. To gangar i året stemmer bra med det informantane frå SLF opplyser. Dei to andre informantane kunne ikkje hugse kor ofte organisasjonen er på møte i gang- og sykkelgruppa, det ei stund sidan dei sjølv har vore der. Dei frivillige organisasjonane seier at det ofte har vore organisasjonen sjølv som har kontakta gang-

og sykkelgruppa for å avtale møter. Den eine informanten fortel at dei ofte må etterlyse å få til eit møte.

Bergen CK skreiv i høyringsfråsegn til sykkelstrategien at dei gjerne ville vere støttespelarar i det vidare arbeidet, og oppfordra både kommunen og SVV til å ta dei aktive syklistane med på råd, både om planar og praktiske tiltak. Dei uttalte også at dei håpa i større grad å bli høyrd når sykkeltrasear blir planlagt eller utbetra (Bergen kommune, 2009a, s. 20). Fagetaten svarar dei er positiv til at Bergen CK ynskjer å bidra i det vidare arbeidet, og at det først og fremst er naturleg å gjere gjennom gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet (Bergen kommune, 2009a, s. 21).

Eg prøvde å finne ut om det hadde blitt etablert tettare kontakt mellom BCK og gang- og sykkelgruppa etter arbeidet med sykkelstrategien sidan BCK brukte høyringsfråsegna til å tilby samarbeid. Sidan verken informanten min BCK eller informanten min KP hadde vore med tilbake til 2008, sende eg e-post til ein erfaren planleggjar i planetaten for informasjon. Denne planleggaren opplyste at BCK var med på nokre møter i etterkant av arbeidet med sykkelstrategien, men at BCK fann ut at arbeidet i gang- og sykkelgruppa var på sida i forhold til deira arbeid. Planleggaren skriv vidare at dei ulike organisasjonane gjer veldig mykje viktig arbeid som ikkje nødvendigvis er naturleg å diskutere i gang- og sykkelgruppa i Bergensprogrammet, fordi denne gruppa sitt mandat primært er knytt til bygging av infrastruktur. Det stemmer med SLF2 si oppfatning «det er jo mest informasjonsmøter. Vi får vite hva som skjer, men vi får ikke nødvendigvis komme med noen innspill».

Informant KP fortel om kontakt med organisasjonane som til dømes årleg kontakt med SLF og Naturvernforbundet og synfaring med fleire organisasjonar. I tillegg har Sykkelbyen Bergen deltatt på ein debattmøter det siste året, og har hatt roller som både deltarar og arrangør, men at ut over det blir det litt ad-hoc variant som ikkje er formalisert, men som gir ganske grei kontakt. Etter eit av desse debattmøta blei det oppretta ei interessegruppe, men KP fortel at dei ikkje har vore flinke til å nytte den og trur det handlar om kva type saker dei har hatt. Det er diskutert korleis dei kan bruke den, men har førebels ikkje funne nokon god måte. Når eg spør om det er vanskeleg å få kontakt med dei frivillige svarer KP at «det er ikke vanskelig å få kontakt med de, men det er ikke så hyppig at vi ber om hjelp heller. Det kunne vi kanskje vært bedre på, men det er noe med fokuset». KL seier at dei prøver å vere ute blant publikum, på dei møta som blir arrangert er det ein meir snever krins som møter, nemleg dei aller mest interesserte, men for den vanlege syklist er gruppene på sosiale media kanalen for å uttrykke noko.

## **Sykkelbynettverket som ein læringsarena**

Dei administrativt tilsette nemner Facebook som den kanalen dei brukar mest om dei vil ha informasjon eller tilbakemelding frå syklistane, men at dei brukar mest Sykkelbynettverket som er fagnettverket. Aktiviteten i Sykkelbynettverket har tatt seg veldig opp dei siste åra, og KP fortel at dei hentar inn erfaringar om korleis det fungerer andre stader, utvekslar informasjon og lærer av kvarandre. I tillegg meiner KP at nettverket bidrar til at det blir god framdrift i problemstillingar dei held på med. Informant KL fortel også at det er ei rivande utvikling i nettverket. For nokre år sidan ville det ikkje vore mogleg med eigne fagsamlingar som går på kommunikasjon, fordi det var ikkje nok folk som arbeidde med dette. No er det også fagsamling som går på vintersykling. I nettverket no er det også mange nyutdanna folk med andre innfallsvinklar enn dei som tradisjonelt har arbeidd med dette.

## **Uformell medverknad**

På spørsmål kring mobilisering og medverknad nemner fleire informantar ulike media som ein måte å skaffe seg eller drive medverknad på. Informant frå Naturvernforbundet nemner at dei brukar radio, kronikkar eller lesarinnlegg som kanalar, og at dei etterkvart har lært seg kva journalistar det er lurt å kontakte. Ellers brukar Naturvernforbundet alle sosiale media. Informant SLF2 fortel at organisasjonen postar litt filmar/bilete på sosiale media som viser därlege løysingar for å få fokus på dette. Informant KP koplar uformell medverknad i sykkelplanlegging til at saker det blir skrive om i avisene blir notert av dei tilsette, og ellers blir det følgt med på dei ulike diskusjonane. Dei administrativt tilsette postar gjerne innlegg der dei testar påstandar eller vil ha tilbakemelding på moglege løysingar på sosiale media. Det blir gjort ein aktiv jobb der som ikkje er så synleg frå utsida. Sjølv om Facebook ikkje er ein formell kanal, har det hendt at diskusjon mellom medlemene i Facebook-gruppa har ført til at planetaten har plukka det opp og sendt det vidare i systemet, men at det dermed ikkje er sagt at det blir meldt tilbake på Facebook at det har blitt tatt tak i. Og så er det saker planetaten ikkje kan gjere noko med, men som gjer dei tilsette klar over at er ei problemstilling. Informant KL nemner at tilbakemelding på funksjonen for feilmelding er ein slags måte å medverke. Desse er ikkje ein del av det formelle plansystemet, men verdifulle for dei som arbeider med sykkel. KL nemner også Facebook-sida og seier at det går mykje på kva som ikkje fungerer i Bergen, og at dette eigentleg er kjende problemstillingar. Det kjem ikkje nødvendigvis noko nytt ut av det, men er likevel ei viktig påminning. KL meiner at alt engasjement er bra, og har ikkje noko problem med kritikk.

## **Nokre saknar meir og tidlegare medverknad**

Nokre av informantane skildrar at dei saknar andre måtar enn høyringar å kunne medverke på. Ein informant seier at organisasjonen til ein viss grad får kome med innspel, men kjem for seint i prosessen. Organisasjonen ynskjer sjanse til å få vere med på dei tidlege og uformelle idèmyldringane for å kunne gi innspel, fordi det er vanskeleg å få kome med innspel når prosessen først er godt i gang. Informanten ynskjer å komme inn før eller samtidig med dei som arbeider med utforming av veg for å unngå feilsteg. Informanten nemner fleire lokale døme der løysingane har blitt därlege og at dette burde vore oppdaga «da tenker jeg at først har en brukt en masse penger på noe som ikke er godt nok, så skal man bruke enda mer penger hvor man heller ikke tør å ta de prioriteringene» (SLF1). Informantane grunngir ynskjet om å kunne påverke prosessen før avgjerdene blir tatt blir med at dei sjølve eller organisasjonen har tankar om nye løysingar eller ny bruk av infrastruktur, men også av økonomiske omsyn.

Eit medlem av SLF som eg ikkje har intervjuat, tok opp manglande sjanse for medverknad i Bergens Tidende den 07.11.2014. Eg har vurdert å ikkje ta med dette intervjuet, då det ikkje er eg som har gjennomført intervjuet, og det er heller ikkje gjennomført med same formål som mine intervju. Eg vel likevel å ta det med fordi det forklarer endå tydelegare det fleire av informantane mine fortel om oppleving rundt planprosess. «Vi forstår ikke hvor sykkelsatsingen faller av lasset i kommunens planlegging». Sitatet kjem frå Bård Aase som reagerer på at SLF ikkje blir meir inkludert i planprosessane i eigen by, og seier vidare at «sykkel er gjerne med i første planleggingsfase, og vi er involvert gjennom høringer. Underveis i prosessen faller vi av. Resultatet blir gjerne at sykkel blir slengt på til slutt når planen allerede er lagt». Aase seier vidare at dei så langt er skuffa over innsatsen til sykkelsjefen, fordi sykkelsjefen tidlegare har vore leiar for SLF i Bergen, og var då spesielt merksam på at sykkel ikkje skulle forsvinne undervegs i planprosessen. Sykkelsjef Einar Grieg svarar at hovudprosjektet hans er å følgje opp Sykkelbyavtalen og at han ikkje arbeider direkte med infrastruktur. Han understrekar samtidig at infrastruktur er ein føresetnad for at kampanjen skal virke, «det er Bergensprogrammet som har ansvar for utbygging av sykkelveiene. Min oppgave er å holde sykkelfanen høyt og bruke myke virkemidler». Til kritikken frå SLF svarer Grieg «jeg vet ikke hvilke prosesser de sikter til. Planprosessene går over flere år, og det er mange grunner til det. Det er ikke bare sykkel det gjelder. Selv om man er med i en høringsrunde, betyr ikke det at man blir en part i saken. Man må selv følge med». Grieg understrekar vidare at han arbeider langsiktig, med eit perspektiv på fem til ti år (Bergens Tidende, 2014, s. 20). Informant SLF2 kan berre hugse å ha vore med på eit møte der SLF2 har kjent på medverknad. Det var eit høve dei fekk bruke ein heil dag saman med

SVV og fleire andre for å sjå på kart og snakke saman. Det gjaldt ein konkret stad for utbygging, og kjende at dei fekk komme med mange verdifulle innspel som kom inn i ein ROS-analyse, men som desverre ikkje blei følgd opp i planen.

### Avgrensa ressursar

Alle dei frivillige informantane nemner avgrensa tid som eit problem som frivilleg, og nokre nemner også avgrensa økonomi som ei utfordring til å kunne følge opp det ein ynskjer. På den eine sida nemner dei at dei gjerne vil vere med, men seier samtidig at tida ikkje strekk til.

Informant SLF1 skildrar det slik «vi har jo lyst til å bli involvert mer hos kommunen, men samtidig er det begrenset hvor mye en kan klare å være med på også da». Ein informant seier at det er mykje som kunne vore gjort betre frå organisasjonen si side, men at dei blir slitne av å kræsje i veggen. Nokre nemner at det er ein del møter dei ikkje vil kunne vere med på fordi det meste skjer på dagtid og at om dei hadde hatt meir ressursar, så kunne dei ha klart å følge meir opp sjølve i den tidlege fasen. KL seier at om nokon treng at møta skjer på kveldstid, så er ikkje det noko stort problem, men då må det kommuniserast at det trengs og det har det ikkje blitt. Debattmøta for lokalsamfunnet skjer allereie på kveldstid<sup>14</sup>.

### Forståing av korleis vi har det

Dei fleste informantane opplyser at dei trur det er ganske lik oppfatning av korleis vi har det, både mellom innbyggjarar, næringsliv, politikarar og administrasjon og at det ikkje blir prøvd å skjule det. Informant KP trur det er ganske lik oppfatning om at det er ein del ting som ikkje fungerer og därlege forhold, men at dei prøver så godt dei kan å gjere noko med det. I tillegg er det lett å sjå seg blind på det som ikkje fungerer og ikkje sjå det som faktisk fungerer, men at dette nok gjeld både dei frivillige og dei offentlege organisasjonane. Alle ser ut til å dele oppfatning om at det har skjedd for lite. KL meiner at folk har ulik oppfatning om korleis vi har det i sykkelbyen. KL tenker då på at det er store skilnader i dei ulike områda om korleis det er å sykle. KL får også mange ulike tilbakemeldingar, nokre synest at det har blitt så fint å sykle, andre seier at det skjer ingenting der dei ferdast. Informant SLF2 skil seg ut ved å hevde at dei ansvarlege på ein måte prøver å dekke over at det står därleg til.

### Er mål kjent og erkjent blant informantane?

Den eine informanten frå SLF kjende godt til strategien, den andre informanten gav ikkje inntrykk av å bry seg så mykje om strategien eller kva mål ein burde slutte seg til. Informant BCK og N kjende ikkje så godt til strategien. Informant N fortel at sin organisasjon for det meste

14 Dei fleste debattmøtene eg har deltatt på har typisk vara i 2 timer, gjerne frå kl. 19.00-21.00

brukar sin eigen strategi, «Gode grønne Bergen». KL har opplevd at sentrale interessentar ikkje kjenner til strategien eller handlingsplanen, dei veit rett og slett ikkje at det finst ein strategi og kjem dermed med lange skildringar over ting som allereie er skildra. Informant KL er derfor litt overraska over at folk som er veldig engasjert i sykkel ikke kjenner til de mest elementære dokumenta rundt sykkel. KL legg til at det sjølv sagt skal litt til å kjenne til alt, men fortel om eit møte med ein frå dei frivillige organisasjonane som hadde planer om å lage eit dokument som skildra alt som handla om sykkel. Informant KL hadde då svara at dokumentet allereie er laga, nemleg sykkelstrategien og at strategien er ganske god. Den informanten frå SLF som kjenner sykkelstrategien har også uttrykt at den i grunn er ganske god.

### **Synet på ambisjon og handlekraft**

«Hvis Bergen skal være en sykkelby, så burde du ha blitt minnet om det overalt» seier informanten frå BCK. Informanten meiner at det blir vist handlekraft ved å ha tilsett ein sykkelsjef, medan at det ellers er lite som viser at dette er ein sykkelby. Informant N nemner også tilsetting av sykkelsjef som eit godt tiltak. SLF1 meiner at når ein ser på kva dei vel å bygge og korleis det blir prioritert, så speglar ikkje strategien ambisjonane. SLF1 seier vidare at ambisiøse mål er bra dersom planavdeling og ingeniørane hadde brukt måla til å tenke korleis dette prosjektet konkret kan auke talet på syklande og at dei hadde tenkt slik i kvart einaste prosjekt. Slik som det er no meiner informant SLF1 at det verkar vanskeleg å prioritere sykkel når vala blir tatt. Informant SLF2 meiner at sykkelpolitikken er feig og grunngir det med at sykkel kjem sist og at det finst pengar å hente til sykkellarbeid, men at desse berre står på bok. Informant N meiner også at det er dårlig handlekraft og oppgir at det blir bygd ut mot Flesland og periferien kor det er få som syklar, medan lite har skjedd i sentrum og dei nære områda. Informant KP meiner at det er avgrensa gjennomslagskraft knytt til reguleringsplanar og at det er etterskot på produksjon av planar i forhold til kor mykje pengar som er sett av, men at det ein kan gjere noko med er kor det blir planlagd. Informant KL meiner at det har blitt betre dei siste tre åra, og at ein ser det tydeleg i det politiske engasjementet og i politiske vedtak. Fleire andre informantar meiner at det er ei ny politisk interesse for sykkel ved nytt byråd.

## Satsar på kommunikasjonsarbeid- Informant KL fortel



Illustrasjon 5: Fem overordna strategiske grep for kommunikasjonsarbeidet i Sykkelbyen Bergen (Hordaland Fylkeskommune, 2015b)

Figuren over er ein illustrasjon for fem overordna strategiske grep som blir brukt i samband med kommunikasjonen Sykkelbyen Bergen sender ut. Informant KL kom inn på dette temaet då eg spurde om kva kommunen gjer for å nå målet om 10 % syklistar. Den delen av sykkelstrategien som gjeld kommunikasjon er løfta opp dei siste åra og dette heng saman med at det blir sett mykje til Trondheim sin miljøpakke som er aktiv med kommunikasjon. Trondheim er ein by som har lukkast godt i arbeidet sitt.

Det første Sykkelbyen Bergen ynskjer å kommunisere ut er at sykkel er eit smart framkomstmiddel. Det andre punktet spelar litt på lokalpatriotisme. Sykkelbyen Bergen prøver å få sykkel til å vere ein naturleg del av det å bu i Bergen, men også at sykling og tilrettelegging skal vere ein del av korleis ein ser Bergen i framtida. Det tredje punktet gjeld å skape truverd og går ut på at Sykkelbyen Bergen verken skal undergrave problema eller underkommunisere dei moglegheitene som finst eller som kjem. Samtidig skal ein på ingen måte overselje Sykkelbyen Bergen. Informant KL seier at det finst mange i byen som meiner at det er så ille å sykle i Bergen at det er ei fornærming å kalle byen for sykkelby. Då Bergen gjekk inn i sykkelbynettverket nasjonalt, var omgrepet Sykkelbyen Bergen allereie etablert, og namnet blei derfor verande. Oslo kører ein anna strategi, der har dei veldig kommunikasjonsretta i forhold til å ikkje kalle det for ein sykkelby før dei føler at dei er ein sykkelby. I Oslo heiter det derfor sykkelprosjektet. Det fjerde steget gjeld verktøy og tiltak for å få lyst til å sykle. Slike ting kan vere alt frå kart,

tiltak ute i bydelane med gratis sykkelverkstad, på skulane, sosiale media, parkering, eller alt som er med på å setje i gang alt som er relatert til sykkel. Eit konkret døme på praksis er at Sykkelbyen Bergen brukte sosiale media til å spørje innbyggjarane om dei kunne melde inn kantar som blei opplevd som barrierar og gjerne legge ved bilde av dette. Dei fekk mykje respons, og tiltaket var økonomisk rimeleg. Det var berre å legge på litt asfalt for fjerne kanten og tiltaket kunne gjennomførast raskt. Informant SLF2 trakk også fram det same dømet under sitt intervju. SLF2 hadde vore med på synfaring saman med eit par andre i høvet dette tiltaket. Det siste steget gjeld samarbeid med dedikerte alliansepartnarar. Her blir «Sykle til jobben aksjonen» trekt fram som viktig samarbeidspartnar. Talet på deltakarar frå Bergen har gått kraftig opp etter at Bergen kommune byrja å sponse avgifta for deltaking for innbyggjarane og tilsette i Bergen kommune. Sykkelbyen Bergen og Sykle til jobben arbeider i følgje informant KL for same sak, nemleg å få folk til å sykle og skape engasjement rundt det. I tillegg er det sykkeldynamo-prosjektet som set fokus på tilrettelegging på arbeidsplassar, men også å spreie kunnskap og idear om tilrettelegging på arbeidsplassane. Det er også er tenkt å bygge ein databank for dei gode døma. Informant KL ser på sykkeldynamo-prosjektet både som nettverksprosjekt, kunnskapsoverføring og ei honorering av dei som faktisk gjer noko og «...det som er så fint med den type premierung, er at man også får dialog med toppledelsen og på en måte sier til toppledelsen at dette er viktig, dette blir lagt merke til».

#### 4.9 Kva bidrar den strategiske planlegginga til, herunder kva refleksjon og læring får deltakarane gjennom den strategiske planlegginga?

Som teoridelen viser har eg sett nokre krav til innhald i dokument, planprosess og ei forventning om kva strategisk planlegging bør bidra til. Desse krava samanfell mykje med dei krava Amdam (2011, s. 148–149) meiner kan bli stilt til strategisk, mobiliserande og politisk setting av agenda. Kva strategisk planlegging bør bidra til og kva den faktisk bidrar til er ikkje det same. Avisene og dei frivillige informantane legg gjerne mest vekt på det som ikkje fungerer i byen, eg prøver å leite etter begge deler for å finne ut kva den strategiske planlegginga bidrar til.

##### 4.9.1 Medverknad og mobilisering som verktøy i strategisk utvikling

Som vist i kapittel 2 blir argumenta for medverknad i planprosess ofte delt inn i argument som grovt handlar om demokrati og effektivitet. Formål med planlegging på det strategiske nivået er å orientere seg i eigen situasjon, omgjevnaden og framtida for å danne grunnlag for å sette seg ein visjon og peike ut kva område ein skal sette inn innsats og strategi for å nå denne tilstanden (Amdam, 2011, s. 136). Medverknad kan då fungere som eit arbeidsverktøy i strategisk

planlegging. Det er brei semje mellom teoretikarar innan den kommunikative tradisjonen for planlegging at innbyggjarar, organisasjonar og næringsliv har kunnskap og tankar å tilføre planlegging. Då gang- og sykkelgruppa inviterte til seminar blei det grunngitt både med at deltakarane ville få kome med innspel i tidleg fase og sjanse til å påverke arbeidet, men også for å sikre at strategien skulle få eit godt grunnlag og gode mål. Eg har på bakgrunn av gjennomgang av tidlegare plan, forslag frå seminaret og forslag til sykkelstrategi allereie slått fast at arbeidsgruppa sitt arbeid viser igjen i Bergen sin sykkelstrategi når det gjeld skildringar av situasjon, men også i forslag til lokale løysingar. Årsaka til at eg har gjort greie for stige for medverknad i teoridelen er for å kunne vurdere kor høgt opp i trappa innbyggjarane kjem. Dette fordi at ein kan halde på engasjementet dersom ein kjenner at det betyr noko. Ein stige for medverknad har langt fleire nyansar enn dei nivåa som blir framstilt i ein stige (Arnstein, 1969, s. 217). Falleth og Sandkjær Hanssen (2012, s. 190) seier at plansmier kan høyre heime i steget for medråderett som er fjerde steg på stigen. Eg meiner det aktuelle seminaret gjeld diskusjon som er tredje steg på stigen. Det kan vere at seminaret er i grenseland til å gjelde medråderett, men eg finn ikkje dokumentasjon som seier at deltakarane frå seminaret arbeidde vidare med kva som faktisk skulle inn i sykkelstrategien. Dette var det gang- og sykkelgruppa i samband med Asplan Viak som gjorde. SLF kan ha hatt medråderett i denne samanhengen, då dei fungerte som underkonsulent.

Høyringar er nederst på stigen og blir rekna som liten grad av medverknad. Mange av høyringsinnspela til sykkelstrategien var svært omfattande. Naturvernforbundet kom som nemnd med forslag om at det blir tilsett eigen sykkelsjef. Eg har ikkje sett dette forslaget nemnd i nokre av notata eller tidlegare planer og har derfor spurd ein som var medlem av gang- og sykkelgruppa på dåverande tidspunkt om det var dette konkrete forslaget som førte til at det blei tilsett sykkelsjef. Planleggaren var ikkje sikker kor forslaget om sykkelsjef stamma frå, men kjenner ikkje til at det var eit tema før arbeidet med sykkelstrategien starta. Planleggaren seier vidare at i arbeidet med sykkelstrategien kom det opp mange forslag både administrativt, politisk og i media. I tillegg kom det mange gode innspel til høyringa, der Naturvernforbundet leverte grundige og gode innspel. Som det kom fram i analysen av sykkelstrategien, så verkar det som at deltakarane og dei som svara på høyringa var rimeleg samde om skildringane og måla som blei sett, men det blei sjølv sagt også stilt spørsmål om det ville vere mogleg å nå måla. Oppslag frå media på denne tida viser at både politikarar og frivillige trur at det er fullt mogleg å nå måla med 10 % innan 2019 dersom planen blir følgd opp med konkrete handlingar og løyvingar (Bergens Tidende, 2010). At det ikkje var så stor motstand mot innhaldet i sykkelstrategien kan

ha noko å gjere med at måla i strategien blir sett på som blir sett på som gode verdiar. Det er også slik at kommunar strevar med å vekke engasjement rundt overordna planer, medan det er meir engasjement rundt reguleringsplanar fordi det då blir tydelegare for innbyggjarane kva effekten blir (Sandkjær Hanssen, 2013, s. 20). I strategien er det nemnd moglege tiltak som sanksjonar for bilkøyring, fjerning av parkeringsplassar og parkeringsavgifter på kjøpesenter. Av alle høyringsinnspeila, var det berre Bergens Næringsråd som problematiserte dette og oppgav at slike tiltak er uaktuelt å slutte seg til før infrastrukturen har kome vesentleg lengre enn i dag (Bergen kommune, 2009a, s. 23).

#### **4.9.2 Eigarskap hos kven?**

Under analysearbeidet av dokumenta finn eg at innbyggjarar eller organisasjonar ikkje lengre blir definert som ei målgruppe sykkelstrategien i Bergen i første rekke rettar seg mot. I planen som gjaldt tidlegare var brukarane definert som ein del av målgruppa. No er målgruppa politikarar og ulike tekniske ekspertar/planleggarar. Det har nok ikkje vore eit bevisst val under utforming av strategien, men eg trur det hadde gjort seg om også innbyggjarar, organisasjonar og næringsliv hadde vore nemnd. Farner (2011, s. 70) seier at den eigentlege målgruppa er sluttbrukaren som skal nyte godt av resultata av arbeidet, men seier også at vi bør definere målgruppe ut i frå forhold til noko. I utformainga av strategien er det då gjerne tenkt målgruppe i forhold til dei som skal planlegge og gjere vedtak.

Sykkelstrategien ligg lett tilgjengeleg på Sykkelen Bergen sine sider, men på heimesida til Bergen kommune må det meir leiting til for å finne strategien, det kan sjølv sagt ha vore lettare å finne den der då strategien var ny. Amdam (2011, s. 137) si erfaring er at dersom strategisk planlegging skal gi ei retning til utviklinga, så må innhaldet vere kjent og erkjent. Sidan eg berre har intervjuat seks informantar, kan eg ikkje trekke heilt bastante konklusjonar om organisasjonane sin bruk av strategien, men begge informantane frå Bergen kommune brukar sykkelstrategien aktivt. Dei tilhører to ulike etatar, men er begge medlem av Bergensprogrammet. For dei er planen kjent og erkjent. Av dei fire frivillige var det berre ein av dei som kjende strategien og måla godt, og ingen av dei frivillige verka å legge strategien til grunn for sitt arbeid. Dette underbygger også det informant KL kunne fortelje om frivillige som brukar tid og energi på å utgreie noko som allereie finst skildra i strategien. Som allereie nemnd sa ein av SLF sine medlemar under seminaret at for å nå intensjonane til planen, så måtte også brukargruppene ha eigarskap til planen. Det at informantane frå organisasjonane no viser manglande kjennskap til planen kan gi ein motsett effekt av det Healey (1997, s. 247) trekk fram som ein av fordelane ved strategisk planlegging. Healey seier at strategisk planlegging kan føre

til auka effektivitet fordi fleire folk er direkte involvert i aktivitetar som søker å endre deira eigen kultur med respekt for korleis ein kan dele byrommet og skape stader. Det å ha felles verdiar og handle tilnærma likt dannar i følgje Amdam (2011, s. 137) grunnlaget for ein sterk kultur i form av eit fellesskap som definerer plikter og rettar, men då må folk ha opne demokratiske arenaer for meiningsbryting i moralske diskursar. No meiner ikkje eg at dei frivillige organisasjonane ikkje skal få ha eigne strategiar eller at alt fell saman fordi dei frivillige ikkje kjenner eller brukar sykkelstrategien. Informant KL fortalte jo nettopp at dei kom med forslag til tiltak som er utgreidd frå før og som ligg i planen. Eg tolkar det slik at dei då truleg framleis har nokre av dei same verdiane. SLF Bergen og Omegn har fleire mål som er rimeleg like sykkelstrategien sine.

Eg legg det same i omgrepet mobilisering som Amdam (2011, s. 145) brukar, nemleg at folk engasjerer seg og tek ansvar for eigen situasjon, og at dei gjennom å delta i planlegginga får styrkt felles oppfatning om utviklingstrekk og utfordringar dei står ovanfor. Denne mobiliseringa skal så føre til engasjement og samhandling for å nå dei felles måla. Kunnskapen må bli eigmnd av alle for å danne kollektiv vilje som vidare skal føre til kollektive handlingar. Verkstadsarbeid kan verke mobiliserande og skape slik kollektiv vilje (Amdam, 2011, s. 146) og ein kan bruke verkstad til å invitere deltakarar til å delta i i nettverk (Farner, 2011, s. 179). Eit karakteristika ved strategisk planlegging som praksis er å identifisere og samle saman deltakarar, både offentlege og private. Planleggingsforma gir breie og ulike former for involvering gjennom prosessen (Albrechts, 2010, s. 218). Det kan derfor vere ulike måtar å mobilisere dei frivillige organisasjonane eller næringsliv. I høyringsfråsegnene til sykkelstrategien tilbydde som nemnd Bergen CK, Bergen Næringsråd, Vann- og avløpsetaten og kommunalt råd for funksjonshemmede samarbeid. I merknaden frå fagavdelinga i Bergen kommune blei tilbodet frå Bergen Næringsråd ikkje kommentert. Vann- og avløpsetaten fekk til svar at planar kan bli samkøyrd når den tid kjem, Bergen CK og kommunalt råd for funksjonshemmede samarbeid fekk begge svar om at gang- og sykkelgruppa ville vere rette kanalen for vidare samhandling.

Når eg samanstiller skriftlege kjelder og intervju viser funna mine at det er to ulike hovudarenaer for sivilsamfunnet å delta i. Dette skiljet går mellom ansvarsområdet til Plan-og bygningsetaten i Bergen kommune/Bergensprogrammet som har med fysisk infrastruktur å gjere og ansvarsområdet til Klimaseksjonen i Bergen kommune/Bergensprogrammet som har med det sykkelsjefen kallar «dei mjuke verkemidla». Sidan desse er organisert i to ulike etatar er dette gjerne ikkje heilt uventa. Eg vil argumentere for at arena som har med fysisk infrastruktur ikkje fungerar som arena for samarbeid og kvifor dette er problematisk.

#### **4.9.3 Den instrumentelle og den kommunikative logikken møtast**

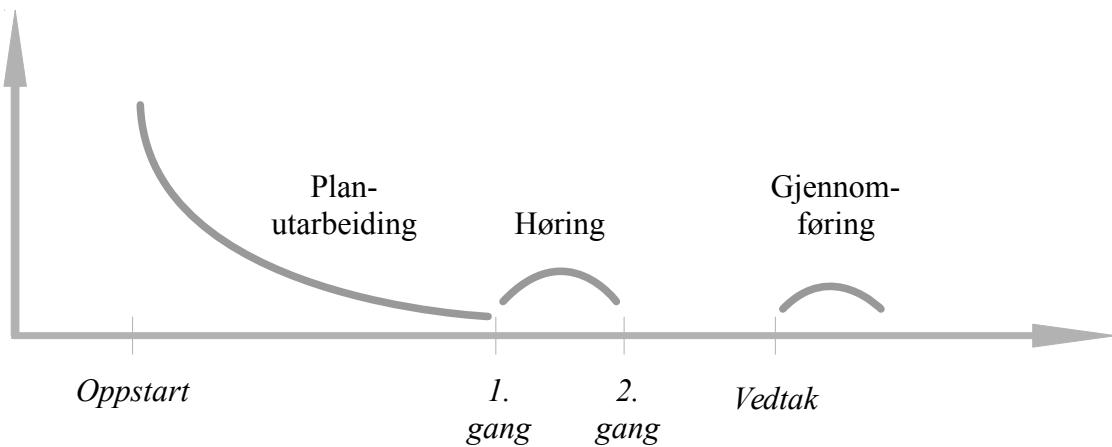
Sandkjær Hanssen (2013, s. 22) seier at planlegging, og særleg den fysiske planlegginga engasjerer. Dette er fordi den handlar om utviklinga i vårt nære lokalsamfunn. Folk bryr seg om kva som står på spel. Det har også informantane mine uttrykt. Dei ynskjer å kunne medverke på eit tidspunkt som er tidlegare enn sjanse ved høyring «vi burde jo kunne være med, når de utarbeider det forslaget, og ikke bare svare på et konkret forslag» (SLF1). Informantane oppgir fleire grunnar for å ynskje seg å vere med tidlegare som til dømes at det kan gi betre plan, at det blir dyrt med endringar når planen allereie har komme så langt som til høyring eller at därlege løysingar fører til at sykkelvegen/anlegget blir lite brukt. Informantane seier at lite brukte anlegg kan bli brukt mot dei fordi dei då får i fleisen at det blir brukt mykje pengar på syklistar, og så blir ikkje anlegga brukt. Informantane er ærlege på at det sjølv sagt ikkje vil vere alt dei har kompetansen til å uttale seg om eller at nokre planer isolert sett er gode, men at rekkefølge gjer at dei framstår som därlege. Ein ting informant KL har lært etter å ha begynt i kommunen er at det ofte er forklaringar på kvifor ting ser ut som dei gjer, og dei er ikkje openbare når ein er ute og syklar. Nokre løysingar kan verke ulogiske, men dersom alternativet er at ein ikkje ville klare å bygge bybanen, så har ein heller gjort dei tilpassingane som har vore nødvendige for å få det til. Realiteten er meir krevjande enn ein ser det frå utsida. Eg tenker på det Aarsæther (2012, s. 45) seier om at folk flest ikkje engasjerer seg for å få ei betre tverrsektoriell planlegging, dei engasjerer seg i enkeltsakene. Løysingar som ikkje verkar heilt optimale heng gjerne saman med andre omsyn, men korleis skal interessentane kunne vite det når dei ikkje får informasjon eller kan møtast for å diskutere det?

Når eg ser tilbake til den nasjonale sykkelstrategien, så seier den som tidlegare nemnd at dei ansvarlege aktørane har ansvaret for måloppnåinga for dei måla som er sett, men at innbyggjarane også må delta aktivt til måloppnåinga ved for det første sjølv å sykle, for det andre ta ei aktiv deltaking i medverknadsprosessar (2012, s. 10). Eg går no tilbake til Friedmann (1987) sitt utgangspunkt om planlegging som å knyte kunnskap og handling saman i ein målretta prosess. Arealplanlegging og ingeniørfaget heng saman og er knytt til samfunnsstyring, sjølv om den sjølv sagt er mindre knytt til samfunnsstyring etter at medverknad kom inn i PBL av 1985. Å medverke i planprosess og sjølv velge å sykle er knytt til samfunnsendring. SVV seier ikkje heilt konkret i sykkelstrategien korleis dei ser for seg medverknaden, men i SVV sine eigne dokument om korleis drive medverknad foreslår dei samarbeidsgrupper som metode og argumenterer ellers for medverknad i planprosess med lokalkunnskap, aksept/forståing og aktiv invitasjon til å komme med løysingar etter tilstrekkeleg heilskapleg problemforståing (Statens Vegvesen, 2014,

s. 2). Argumenta liknar Innes og Booher (2004) sine argument om kva samarbeidande deltaking kan bidra til, men SVV går ikkje like langt i å gi svar på kva deltarane kan få ut av prosessen.

Informantane mine nemner først og fremst høyringar, debattmøter og gang- og sykkelgruppa når eg spør om kva arenaer dei har. Høyringane kjem på eit seinare tidspunkt enn det fleire av dei ynskjer å medverke på. Å svare på ei høyring gir heller ikkje den samlande effekten som eit strategisk partnerskap kan gi. 2016 har vore eit godt år for debattmøter og temamøter som omhandlar sykling i Bergen. Dei fleste av møta er prega av å ha ein del ulik informasjon frå til dømes Sykkelbyen Bergen, SVV, føredragshaldarar frå andre byar og gjerne ein politisk debatt. Då er det ikkje rom for deltararar som introduserer nye problem eller drive samarbeidande deltaking fordi deltarane gjerne vil ha svar på akkurat sitt spørsmål, ordstyrar ber folk vere kortfatta og mange spørsmål skal svarast for i løpet av kort tid. Eit fellestrekks for mykje av forskinga innan medverknad nemner gode debattar og nok tid som ein suksessfaktor. Det har vore gode møter med breitt samarbeid mellom aktørar for å få møta på plass, men ingen av dei møta eg har deltatt på har fungert som møteplass for ein tidleg planfase. I den grad det har vore presentasjon av planar, så er det planar som allereie har kome ganske langt som har blitt presentert på desse møta. Eg meiner at møta derimot passar godt som ein del av «dei mjuke tiltaka» som eg skal komme tilbake til.

Før intervjuet fann stad trudde eg at om ikkje gang- og sykkelgruppa fungerte som møteplass i tidleg fase, så i alle fall som ein stad eigna for diskusjon og samarbeid. Årsaka til at eg hadde denne forståinga var fagetaten sine kommentarar til dei organisasjonane som tilbaud samarbeid gjennom høyringsfråsegnene. Så startar eg intervjuing der det kjem fram at det ikkje er slik gang- og sykkelgruppa fungerer, og det viser seg også at dei frivillige ikkje er med der så ofte. Fleire av dei frivillige ynskjer å ta del i diskusjonen rundt dei fysiske tiltaka. Det er ikkje slik at dei frivillige er heilt avskore frå å delta i saker som gjeld fysiske tiltak. Dei skriv sjølv i presentasjon om seg sjølv at dei har kontakt med SVV, Bergen kommune og liknande, men dei ynskjer tettare kontakt.



Illustrasjon 6: Medverknad i forløp i ein planprosess. Henta i frå Holsen (2007, s. 116)

Som figuren over viser, er det heilt i starten av ein planfase at ein har størst sjanse til å påverke ein plan. Minstekravet til medverknad etter PBL § 5-1 er offentlegheit. Då viser figuren at sjansane for å påverke er langt mindre. SLF hevar å bli trekt inn lite i planlegginga både før og etter høyring. Dei andre informantane snakka ikkje så mykje om dette, men det er naturleg at SLF er meir opptatt av dette, då det er ein sykkelpolitisk organisasjon.

Informantane som er tilsett i Bergen kommune nemner Sykkelbynettverket som plattform der fysisk planlegging blir diskutert dersom dei treng råd. Dette nettverket er som nemnd eit fagnettverk som utelukkar medlemmar som dei frivillige organisasjonane. Det er her informantane mine frå kommunen nemner læring i størst grad. Slik som eg har forstått Forester (2012, s. 15), så kan moderering av debatt få lokalsamfunn til å styrke seg sjølv til å løyse eigne problem fordi dei diskuterer kva dei kan løyse felles og kor mykje kvar organisasjon skal bidra. Albrechts (2010, s. 223) føreslår at deltakarane kan diskutere kva dei mister om dei vel å ikkje samarbeide. Der det er mange deltakrar i dialogar som blir fasilitert, er det færre deltakrarar når ein skal moderere debatt slik som her. Her er det gjerne berre styresmaktene, dei som er for eller mot og dei som skal gjennomføre som er med (Amdam, 2016, s. 19) viser her til Forester (2012).

Slik som eg oppfattar informantane mine, så er ikkje dei frivillige som er interessert i fysiske tiltak verken med på fasilitering av dialog eller moderering av debatt. Det kan handle om at det administrativt er lite ressursar i sykkelenplanlegginga, men truleg handlar det om at det ikkje blir sett som eit behov frå administrasjonen si side å ha dei frivillige med her. KP seier jo at det ikkje er så ofte behov for å kontakte dei frivillige organisasjonane. Dei fysiske tiltaka blir diskutert i partnarskaporganisasjonen Bergensprogrammet med Sykkelbynettverket som fagleg nettverk.

Amdam (2011, s. 152) seier at endringsprosessar krev organisasjonar som er i stand til å omsetje ny erkjenning i nye handlingar. I endringsprosessar ligg det eit press i retning av å endre

organisasjonsapparatet og at det kan bety at det blir etablert nye private, offentlege eller frivillige organisasjoner, eller samarbeid mellom desse. I den taktiske planlegginga handlar det om å finne løysingar mellom visjonane og det ein ynskjer og det som er realistisk og praktisk (operativ planlegging). Amdam (2011, s. 153) seier at dersom den taktiske planlegginga skal vere reell, må aktørane slutte seg til partnarskaporganisasjonen sitt handlingsprogram og dei prosjekta som inngår der. Slik eg oppfattar det krevst det mykje ressursar av partnarane i desse organisasjonane. Det krevst også mykje ressursar å vere deltakar i arealplanlegging. Ward (2001) har forska på involvering av interessentar i urban planlegging. Byane<sup>15</sup> han undersøkte er oppgitt å ha lågare innbyggartal ved tidspunktet deltakinga skjedde på enn det Bergen har i dag. Ward (2001, s. 121) opplyser at det i Heidelberg blei prøvd involvering av deltakarar frå sivilsamfunnet i transportplanlegging for å auke tal på kollektivreiser og redusere bilreiser. Det blei laga ein ny transportplan der over 100 grupper deltok i forumet. Dei møtte over 34 gangar i løpet av 2 år, i snitt møtte 64 grupper kvar gang og over 10 000 timer med friville arbeidskraft blei lagt ned. Forumet starta i 1991, allereie i 1993 blei dei kortsiktige måla implementert og i 1998 hadde kollektivtrafikken auka frå 12 % til 20 %. Etter kvart blei maktforholdet i forumet utfordra, og medlemmar begynte å stemme mot føringar dei sjølve hadde vore med å sette. Ward (2001) si undersøking viste at det må vere den rette samansetnaden i gruppa for å få til dynamikken. Samansetnaden må vere tilstrekkeleg variert. Amdam (2011, s. 153) viser til Amin og Thrift (1995) som seier at stor organisasjonstettleik er gunstig i ein region når det gjeld å ta på seg nye oppgåver, men at partnarskapa må fatte vedtak som bind deltakarane. Eg skal komme tilbake til utfording om samordning, men det eg ville vise med dømet er at det blei lagt ned svært mykje arbeid av dei frivillige. Mine frivillige informantar nemner alle at dei har avgrensa med ressursar. Det er ikkje sikkert at dei vil forplikte seg så mykje innan transportplanlegging som det kanskje er nødvendig at dei gjer for å få samarbeidande planlegging til å virke, men det kan sjølvsagt hende. Nokre av mine informantar seier at dei er slitne fordi dei ikkje kjem nokon veg. Alle dei frivillige informantane mine driv med dette på fritida. Det Ward (2001) fortel er at informantane i kasusa oppgav at det var krevjande, men givande fordi dei hadde sjanse for påverknad og følte at dei fekk den sjansen. Eg kjenner ikkje så godt til sivilsamfunnet i landa Ward her viser til, men det kan tenkast at det er meir vanleg at frivillige organisasjoner har større rolle i samfunnet der enn her. Konklusjonen eg trekk er at når det gjeld dei fysiske tiltaka er at gang- og sykkelgruppa ikkje fungerer som ein læringsarena. Eg trur Sykkelbynettverket er viktig, men ved å ikkje trekke interessantar meir inn i planlegginga her blir omsynet til demokrati og effektivitet utfordra fordi argumentasjon for å drive demokratisk prosess i tillegg til likeverd handlar om auka

15 Ward undersøkte her Heidelberg i Tyskland, Salzburg i Austerrike og Guilford i England.

samfunnsengasjement og sosial læring. Effektivitetsargumentet handlar om brei semje og at planprosessen blir lettare å gjennomføre fordi semje i forkant hindrar konflikt når planarbeidet er i gang (Falleth & Sandkjær Hanssen, 2012, s. 188).

Når det gjeld dei mjuke tiltaka, så viser funna mine at desse fungerer betre som samarbeid mellom sivilsamfunnet og Sykkelenbyen Bergen enn det arena for arealplanlegging gjer. Då sykkelstrategien blei vedtatt var det ikkje tilsett sykkelsjef, men dei mjuke tiltaka høyrde inn under mobilitetskontoret som arbeidde ut mot privatpersonar, skular og bedrifter. Eg veit ikkje korleis samarbeidet mellom dei frivillige og mobilitetskontoret var i tida rett etter sykkelstrategien blei vedtatt, her er det vanskelegare å finne spor i offentlege saksdokument fordi desse sakene ofte ikkje krev politisk behandling. TØI-rapport 1453/2015 slår fast at mobilitetsrådgivinga i kommunen var svakt organisert og i liten grad arbeidde med informasjon og kampanjar for å få fleire til å sykle (Strand mfl., 2015, s. 42–43). Dette har snudd etter 2013 ved å tilsetje sykkelsjef. Det blir arbeidd i nettverk med frivillige, men også samarbeid med frivillige utanfor nettverk. Informant KL kallar både sykkeldynamo-prosjektet, samarbeid om sykkel-VM med Bergen 2017 AS og Sykle til jobben aksjonen som nettverkssamarbeid og at det her blir arbeidd for same sak. Sykkel-VM arbeider som nemnd med sykkelopplæring av skulebarn og har også tiltak der dei vil fremje folkehelse, begge desse er satsingsområde i sykkelstrategiane, og det blir vist til ynskjet om å bidra til måloppnåing i sykkelstrategiane i notatet som omhandlar samarbeidet (Hordaland Fylkeskommune, 2015a). Den nasjonale sykkelstrategien nemner nettopp slike nettverk som ressurs (Statens vegvesen, 2012, s. 25).

TØI-rapporten 1453/2015 nemnde at SLF har vore med i horisontale styringsnettverk der det er jambyrdig samspel mellom statlege, regionale og lokale aktørar (Strand mfl., 2015, s. 28). SLF lokalt var med som underkonsulent i arbeidet med sykkelstrategien til Bergen, men ellers har ikkje eg funne noko som tyder på at SLF lokalt er med i eit slikt styringsnettverk. Informant KL fortel meir om samarbeid med Bergen 2017 AS og Bedriftsidretten enn dei andre organisasjonane. Også dokumenta frå Bergensprogrammet skildrar samarbeid med med desse. Mine informantar frå SLF fortel ikkje om noko samarbeid som tyder på at SLF er med eit nettverk lokalt. Eg tolkar kontakten med SLF til å vere meir uformell kontakt. Bedriftsidretten og Bergen 2017 AS har eigne ressursar og nettverka dei har med Bergensprogrammet er nok rekna som kommersielle nettverk. Informant SLF1 seier at SLF gjerne skulle hatt tilsvarande ressursar, men ikkje har det. SLF høyrer nok heime i det Amdam (2011, s. 157) kallar sosiale nettverk som gjeld deltaking i eit moraldannande fellesskap. Det same gjeld dei andre frivillige

organisasjonane eg har intervjuet. Det er ikkje noko som tyder på at det er organisert sosiale nettverk som eksisterer over tid. Kontakten er nok litt ad-hoc som informant KP sa.

Kanskje har det begynt å skje endringar, informant KP nemnde også at dei hadde nokre interesserant på blokka, men at dei ikkje hadde funne ei form eller type saker å bruke gruppa på enno. Ei tid etter intervjuet med KP og KL fann stad arrangerte Sykkelen Bergen verkstad. Der var interesserant frå alle organisasjonane eg hadde intervjuet, deltakarar frå dei kommersielle nettverka eg har omtala samt fleire andre organisasjonar samla for å snakke om prioriteringar i 2017 og planlegging av den store sykkeldagen. Kanskje dette er starten på nye møteplassar, sykkelsjef Einar Grieg trakk fram at det er viktig å kome saman for å diskutere dei gode løysingane og at «vi er alle enige om at vi trenger bedre infrastruktur, men inntil det er på plass handler det om å inspirere og utvikle gode løsninger som gjør at flere velger sykkel i hverdagen. Jo flere som bidrar med ideer, jo bedre blir løsningene. Derfor er det viktig at vi kommer sammen som dette» (Sykkelen Bergen, 2016a). Eg tok turen innom Festplassen på den store sykkeldagen i april 2017 og observerte at det var brei tilslutning frå både styresmaktene, næringsliv og ulike organisasjonar som alle arbeider med å fremje sykling. Nytt er også at Sykkelen Bergen kåra ei sykkel-eldsjel som har gjort ekstra mykje for å fremje sykling. Slik som eg har oppfatta det skal dette bli ein årleg tradisjon. Konklusjonen min om dei mjuke møteplassane er at dei ser ut til å fungere betre enn for dei fysiske, og at aktiviteten ser ut til å ha tatt seg opp i løpet av dei siste åra.

#### **4.9.4 Problemet med samordning**

Dette problemet er ikkje berre eit funn eg sjølv har gjort. TØI-rapport 1453/2015 hevdar at sykkelpolitikken framstår som svakt institusjonelt forankra og at sjølv om det stadig er meir konkrete sykkelpolitiske mål, så ser det ut som at det er kollektiv avmakt mellom aktørane. Dei klarer ikkje å trekke i same retning grunna interne maktkampar og at andre interesser overskuggar sjølve fellesinteressa i å få fleire til å sykle (Strand mfl., 2015, s. 14). Det som skil TØI si vinkling og mi vinkling er at eg trekk PBL inn i samordningsproblemet fordi det er ei kopling mellom mobilisering, medverknad og den samordninga som skal skje på bakgrunn av den medverknaden som er gjort.

Holsen (2007, s. 115) seier at plansystemet blir effektivt gjennom at aktørane blir samde om kva som er best for samfunnet. I utarbeiding av sykkelstrategien var det brei semje mellom aktørane både frå sivilsamfunnet og politisk om samanhengande sykkelveg gjennom sentrum. Dette målet er skildra både i NSS, Bergensprogrammet og Bergen sin sykkelstrategi, men som gjennomgang

av tidlegare nasjonale dokument viser, så har dette vore eit mål i over 30 år. NSS som gjeld frå 2014-2023 seier at for å få samanhengande sykkelveg gjennom sentrum i byane, så bør det organiserast som eige prosjekt med prosjektleiar og at det må prioriterast økonomisk.

Forvaltningsreforma som kom i 2010 blir nærmest sett på som ein garanti i NSS om at ulike sektorar skal klare å samarbeide og at SVV har eit spesielt ansvar i storbyane. Eg har allereie slått fast at sivilsamfunnet medverka gjennom PBL og sidan sivilsamfunnet ikkje er med i noko governanceorganisasjon her, skal samordninga for å få den samanhengande sykkelvegen skje mellom Bergen kommune, HFK og SVV som alle er representert i Bergensprogrammet.

Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 23) seier at samordning skjer ex ante eller ex post.

Samordning ex ante skjer gjennom prosess og eigarskap. Slik eg tolkar Amdam (2011, s. 118) vil Bergensprogrammet ha karakteristika av å vere eit institusjonelt nettverk fordi

Bergensprogrammet er oppretta for å møte utfordringar mellom byutvikling og transportløysingar. Sentrumskjerna i Bergen allereie er utbygd, bygging av sykkelveg går ut over anna areal. Sidan planen ikkje er juridisk bindande, så har den strategiske planlegginga berre intensjon om å gjere noko. Eg har tidlegare greia ut at det verken er nok planar som er klare til å iverksetjast eller nok pengar. I handlingsprogrammet til sykkelstrategien står det at tiltak i sentrum blir høgt prioritert, men sidan sentrumsprosjektet ikkje er gjennomført, så vil det vere avgrensa tiltak som blir presentert i handlingsplanen (Bergensprogrammet, 2010b, s. 18).

Handlingsprogram er taktisk planlegging, og denne forma for planlegging har intensjon om å samordne og koordinere aktivitetane i den planleggande eininga. Om denne planlegginga skal vere reell, må aktørane slutte seg til partnarskapsorganisasjonen sitt handlingsprogram og dei prosjekta som inngår der (Amdam, 2011, s. 153). Med desse utfordringane skal Bergen kommune møte SVV og HFK, og sjølv om alle sit i Bergensprogrammet, så skal desse også forvalte biltrafikk, kollektivtrafikk og gange. Om samordninga ex ante er akseptert av alle partane her, så verkar det ikkje slik ex post. Målet om ein samanhengande sykkelveg ligg stadig til grunn, men andre omsyn ser ut til å telje meir. SVV uttala i 2007, altså før sykkelstrategien blei vedtatt at «for eksempel er det ofte ikke plass til både kollektivfelt og sykkelfelt. Det er en hodepine for både oss og politikerne, og da vinner gjerne bussene» (Bergens Tidende, 2007).

Dette utsagnet er 10 år gamal, men mi oppfatning etter å ha deltatt på dei ulike debattmøta er at det stadig er kollektivtrafikken og biltrafikken som vinn i sentrum. Kanskje vil samordninga bli betre med ny organisering, informant KL seier dette om bygging i Bergen «...det er jo først og fremst Statens veivesen som bygger sykkelinfrastruktur i Bergen, så da er det de som holder tak i det og kjører de prosessene. Men nå holder de på å omorganisere kommunen, så da går vi nok mer tyngre inn i fysisk tilrettelegging». Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 24) meiner i alle

høve at det må eit juridisk rammeverk til for å sikre brei deltaking og oppslutning. Eg trur også at ei planleggarolle for å oppnå samordning ex post og vidare nå det høgste steget i samordningstrappa blir å mekle forhandlingar slik som Forester (2006, s. 454) skildrar. Det er konfliktfylt felt, dei ulike partane er gjerne vande med å styre verksemda si etter ulike styringslogikkar. Partane må legge planen som er vedtatt til grunn og følgje den for at samordning ex post skal virke. Holsen (2007, s. 114) sin illustrasjon som eg viste i teorikapitlet illustrerer at det er ei kopling mellom innbyggjarane og kommunen gjennom medverknad og at kommunen så skal samordne det som har kome ut av medverknaden med andre offentlege styresmakter. På seminaret ved oppstart av sykkelstrategien uttykte deltakarane der at dei ynskte samanhengande sykkelveg. Det same ynskjet blei fremja i høyningsfråsegnene og lokalsamfunnet har såleis medverka til planutforming og planinnhald etter PBL. Samanhengande sykkelfelt er nedfelt i fleire strategiar og program, men vil ikkje bli ein realitet innan 2019. Fleire uttrykkjer no frustrasjon, noko som eg koplar til at den strategiske planlegginga har eit problem med legitimitet.

#### **4.9.5 Kjelder for legitimitet**

Tilbake til lanseringa av sykkelstrategien uttala byråd Lisbeth Iversen at «skal vi løfte sykkel opp på et høyt ambisjonsnivå, må vi ned på detaljnivå i planleggingen» (Bergens Tidende, 2010). Som nemnd er den taktiske planlegginga eit kritisk bindeledd mellom den strategiske planlegginga og den operative planlegginga (Amdam, 2011, s. 153). I mi granskning av dokument fann eg ut at den taktiske planlegginga ikkje hadde det beste utgangspunktet når det gjaldt krav frå nasjonal og lokal sykkelstrategi. Politikarane var då blitt klar over det, men vedtok planen likevel. Lokalavisa Bergensavisen har i ettertid oppsummert dei ulike sykkelplanane på denne måten: «I perioden 2003-2010 hadde byen fått bygget ut stusselige 37 prosent av A-rutene og 16 prosent av B-rutene. Denne monumentale fiaskoen resulterte på typisk bergensk vis i en ny plan; Sykkelstrategi 2010-2019. Et samlet og selvfornøyd bystyre vedtok den påfølgende handlingsplanen» (Bergensavisen, 2016).

Der den strategiske og taktiske planlegginga berre har intensjon om handling, krev den operative planlegginga juridisk bindande former for planlegging (Amdam, 2011, s. 165). Dei operative partnarskapet krev mykje instrumentell makt, og det er derfor viktig at den institusjonelle, strategiske og taktiske planlegginga har fungert legitimisante og skapt ei politisk vilje til å støtte opp om den operative planlegginga og gjennomføringa (Amdam, 2011, s. 165–166). Amdam (2016, s. 21) har laga ei legitimitetstrapp der nokre kjelder for legitimitet er meir viktig enn dei

andre i dei ulike formene for plansystemet. Alle stega må vere solide for at planen og planlegginga skal oppnå sterk legitimitet.

Former for legitimitet Former for planlegging	Pragmatisk legitimitet Planen og planlegginga er nytig	Kognitiv legitimitet Planen og planlegginga er erkjent	Normativ legitimitet Planen og planlegginga er akseptert	Regulativ eller legal legitimitet Planen og planlegginga er lovleg
Institusjonelt planlegging og juridiske diskursar				Utforme og tolke rammene for planlegginga
Strategisk planlegging og moralske diskursar			Fasilittere dialog om kva som er viktig	
Taktisk planlegging og politisk/etiske diskursar		Moderere debatt om kva som er riktig prioritering		
Operativt planlegging og pragmatiske diskursar	Mekle fram avtalar om kven som gjer kva			

Tabell 3: Planlegging, legitimitet og planleggarroller. Henta i frå Amdam (2016, s. 21)

Eg startar øverst med institusjonell planlegging og juridiske diskursar. Sykkelstrategien til Bergen er ei vidareføring av ein plan for sykkeltiltak som hadde relativt låg måloppnåing. Ynskjet var å gå frå plan til strategi for å auke fokuset på bydelane, men også sykkelvegnettet. Planen gjeld Bergen kommune, men hører også under Bergensprogrammet, medan den nasjonale ramma rundt planlegginga er NSS og NTP. Begge desse dokumenta seier noko om krav til sykkelplanlegginga på eit overordna nivå. Eg har ikkje fått inntrykk av at ting ikkje gjekk rett for seg juridisk, medverknad etter PBL blei følgd. Under behandlinga av sykkelstrategien ser det også ut som at planen og planlegginga er akseptert, mogleg har seminaret også fungert som fasilitering av dialog, det kan sjå slik ut av arbeidsdokumenta. I alle høve viser dokumenta at deltakarane var samde om kva som var viktig og det same tyder høyringsfråsegnene. Verdiane i planen var grunngitt normativt, men det blei også stilt spørsmål til om dette var mogleg å gjennomføre. Retorikken i strategien og svara frå fagetaten var at detaljane skulle komme i handlingsprogrammet. Eg har i gjennomgangen av del lokale sykkelstrategien peika på at dette er eit svakt trekk ved dokumentet. Eg meiner at ein her har skubba ting framfor seg som burde ha vore avklara allereie i den strategiske planen. Då ein kom til handlingsprogrammet og den taktiske planlegginga viste det seg at det ikkje var planar klare eller økonomi til å gjennomføre tiltaka slik det var bestemt i den strategiske planen. Men politikarane vedtok handlingsplanen og i dokumenta som omhandlar saka står det at ein då skal satse på auka vedlikehald, skilting, sykkelparkering og mobilitetstiltak (Bergensprogrammet, 2010b, s. 5). Planleggarane må då gjere det beste ut av situasjonen og med dei ressursane dei har. Det betyr at dei må gjere praktiske vurderingar om kor det er mogleg å bygge i staden for der sykkelstrategien og handlingsprogrammet seier at det skal bli bygd først, for der er det ikkje planar som er klare. Då

blir det kognitive legitimitet som Amdam (2016, s. 18) snakkar om utfordra, for kognitivt er forestillinga at det i sentrum det skal byggast først og at sentrum er viktigast. Og det som skjer er at det blir bygd ute i periferien som ein av informantane mine seier. Informant KP seier «vi har nok ligget på etterskudd med planproduksjon i forhold til penger som bevilges. Det vi kan gjøre noe med er hvor vi planlegger». Informant KP var ikkje tilsett på denne tida rett etter sykkelstrategien blei vedtatt, men TØI-rapport 1453/2015 (Strand mfl., 2015) og debattmøtene eg har deltatt på bygger opp under forståinga mi om at det då blei bygd der det var planar klare eller som kunne bli det raskt. Reguleringsplanar hører til den operative planlegginga. Der det er reguleringsplanar klare er det ikkje nødvendigvis der det er nyttemaksimerande å bygge for å få fleire til å sykle. Legitimeten har vore for låg i den strategiske og taktiske planlegginga til å klare å forplikte i den operative planlegginga. På debattmøtene eg har deltatt på har det vore fleire deltagarar som har hevda at det meste dreiar seg om bybanen. Frode Aarland som er tilsett i SVV og Bergensprogrammet har uttala dette «om ikke syklistene er blitt den glemte gruppen i Bergensprogrammet, så har de levd litt i skyggen av gående, bybanen og kollektivsatsingen generelt. Det snur nå. I løpet av de neste årene vil bergenserne se at Bergensprogrammet vil prioritere denne gruppen trafikanter» (Bergensprogrammet, 2012, s. 11). Sjølv om den normative og kognitive legitimeten ser ut til å vere så låg at den pragmatiske legitimeten også blir låg, så er det fleire kjelder til legitimitet. Eg meiner at ein ikkje må gløyme input-legitimit og output-outcome-legitimitet. Politikk er legitim så lenge dei styrande er representative, underlagt kontroll og offentleg ettersyn (input-legitimitet) (Amdam, 2011, s. 104). Sidan den strategiske og til dels taktiske planlegginga berre har intensjonar om handling, så har eg ikkje haldepunkt for å seie at den politiske makta ikkje er legitim. Også planar som har blitt vedtatt kan måtte endrast anten det gjeld at situasjonen endrar seg eller at ny kunnskap gjer at planen er utdatert. Den demokratiske legitimeten er der om ein ser det frå den vinkelen. Men input-legitimitet kan også komme nedanfrå, og den er avhengig av kva ein som politisk institusjon klarar å bidra til mobilisering og bygging av identitet, fellesskap og aksept (Amdam, 2011, s. 104). Den er svært viktig når det gjeld mobilisering av sivilsamfunnet og syklistar. Output- og outcome-legitimiteten blir gjerne omtala samla og handlar om politikken klarer å produsere løysingar på problem som er i tråd med folk sine behov, interesser og normer (Amdam, 2011, s. 104). Mange av anlegga i sykkelstrategien har kome på plass, men det blir gjerne litt usynleg all den tid vi ikkje er i nærleiken av å få måloppnåing på kor mange som skal sykle eller anlegg der det blei lova.

Før eg går vidare vil eg ta med eit nytt sitat frå journalist Linda Eide. Det er mogleg sett på spissen, men informant KL fortalte at det er mange som uttrykkjer akkurat dette: «...men ikkje

Bergen kommune. For denne byen er ikkje tam; med den havarerte måloppnåinga i lomma har Bergen like godt gått hen og kalla seg sykkelby. Sykkelby!» (Eide, 2017, s. 37). Sykkelstrategien inneber ikkje berre dei fysiske tiltaka, men også informasjon og kommunikasjon. Informant KL nemnde at den delen av sykkelstrategien har blitt løfta dei siste åra og at det har med at Trondheim lukkast der. Eg koplar løftet av kommunikasjonsdelen som eit forsøk på å bygge legitimitet. Sykkelstrategien og sykkelmanlegginga bygger både på instrumentell og kommunikativ rasjonalitet. Output-legitimeten som gjeld teknisk- og økonomisk effektiv produksjon av anlegg og veg er svekka. Som nemnd i drøfting av dei mjuke tiltaka, så sa sykkelsjefen at medan ein ventar på infrastruktur, så handlar det om å inspirere og finne gode løysingar som gjer at folk syklar i kvardagen. Det grepset som blir gjort ved å satse meir på dei kommunikative verkemidla, vil eg påstå er med på å kunne styrke outcome-legitimeten som igjen styrkar input-legitimeten. Det arbeidet Sykkelen Bergen gjør med dei mjuke tiltaka er viktig for å få folk ut på sykkelen, sjølv om det er brei semje om at det er gode anlegg som verkeleg aukar sykling. Men dei små tinga som at innbyggjarar kan få ordna sykkelen sin når Sykkelen Bergen arrangerer «Sykkelreparatørene kommer», trygg sykkelparkering, kontakt med næringslivet for gode ordningar på arbeidsplassen- alt dette betyr noko. Eg vil også nemne at det grepset som blei gjort ved å tilsetje ein sykkelsjef også er viktig for den kommunikative logikken fordi det er låg terskel for å ta kontakt. Sykkelsjefen er bindeleddet mellom Sykkelen Bergen og den delen av sivilsamfunnet som ikkje brukar organisasjonane. Det er eigentleg få private merknader til høyringar i dei dokumenta eg har lese. Det er ofte den same kjernen med folk som kjem på dei ulike debattmøta, men det er svært mange fleire som tar kontakt med sykkelsjefen. Eg har ikkje brukt nokre enkeltdømer frå sosiale media i oppgåva mi, men eg har jo følgd med, og det eg ser er at sykkelsjefen responderer på det folk skriv, undersøker og gir tilbakemelding. Dette stemmer også med det informantane frå kommunen har fortalt om korleis dei brukar sosiale media.

#### **4.9.6 Eit døme på læring**

«The world has changed, can planning change?» Spørsmålet er stilt av Manuel Castells i samband med utdanning innan transportplanlegging (Balsas, 2002, s. 94). Sosial læring er ein av Friedmann (1987) sine tilnærmingar til korleis planlegging og handling kan bli knytt saman for å få til samfunnsendring. Læring knytt til strategisk planlegging er den djuplæringa ein får ved at personar og organisasjonar tar inn over seg nye verdiar og startar å handle rimeleg likt. Dette kan skape ein sterk identitet som deltakarane får fordi dei deltar i demokratiske arenaer der folk møtast til meiningsbryting i moralske diskursar (Amdam, 2011, s. 137). I mi framstilling har eg

kome med små drypp av den læringa informantane fortel meg om, men desse har ikkje vore døme på den djuplæringa som Amdam skildrar her. Den læringa som eg vil vise her er sett saman frå fleire delar, men har samanheng. Som den nasjonale og lokale historia om sykkelplanlegging viser, så er dette eit relativt ungt felt. Dei utfordringane ein har hatt her, ser eg også har vore eit problem internasjonalt (Balsas, 2002). Informantane mine fortel at denne utviklinga skjer raskt no. Sykkelbynettverket knyter seg til utdanningsinstitusjonar og det finst no eigne kurs innan sykkelplanlegging i Norge. Fagfeltet har fått auka status, eg finn ikkje noko som tydar på at det framleis er slik at det er ferskingane som blir sett til å planlegge for sykkel og at dei avanserer til «skikkeleg planlegging» slik som TØI-rapport 1453/2015 skildrar at det var tidlegare (Strand mfl., 2015). Dei fagsamlingane Sykkelbynettverket arrangerer no ville vore umogleg for få år sidan i følgje informant KL. Då dei første byggetrinna i bybanen blei gjennomført blei det først planlagt for bybanen, sykkel kom etterpå i den grad det kom løysingar for sykkel. Dette har blitt kritisert frå fleire kantar. Fleire av informantane mine har trekt bybanen inn i opplevingane om planpraksis og og det har også vore eit tema på sykkeldebatt-møta. Sykkelsjefen har uttrykt «jeg river meg i håret jeg ikke har» om därleg planlegging for sykkel i samband med bybanen. Syklistar som blei intervjua i same sak lurte på om det hadde vore nokon med sykkelfaglig kompetanse i det heile tatt under planlegginga (NRK, 2016a).

Det har også blitt peika på av informantar og på debattmøter at dette har blitt betre no, ein har lært noko av dei feila som blei gjort i dei første byggetrinna. Sykkelbyen Bergen har også deltatt på debattmøte om bybanen og sykkeltunnel til Fyllingsdalen, der dei oppmoda folk til å kome med høyringsinnspel<sup>16</sup>. Planane var rett nok kome ganske langt slik det er skildra både i teori og den praksisen informantane mine fortel om, men organisasjonane har gjerne vore med på møter på eit tidlegare tidspunkt enn dette. Informant N nemner at det har vore møte om utbygging mot Fyllingsdalen. Betre sykkelveg frå sentrum til bydel Fyllingsdalen var også eit av ynskja frå arbeidsgruppene på idèseminaret i samband med arbeidet med å utarbeide sykkelstrategien. Tenke kreativt ved nye løysingar var eit anna forslag, trygg sykkelparkering ved kollektivknutepunkt eit tredje forslag. Koplinga mellom sykkel og kollektiv opptok deltakarane.

Bybanen har mykje meir makt enn sykkel. Det har vore uttrykt frustrasjon over dette frå fleire hald, men makta til bybanen kan også vere ein styrke for sykkel. Tunnelen som bybanen skal gå igjennom til Fyllingsdalen er så lang at den treng rømingsvegar. Her kan ein kombinere rømingsveg og sykkelveg, men det kostar. Kostnadane for tunnelen er opp mot 150 millionar kroner og vil bli verdas lengste sykkeltunnel om den blir bygd. Men ein slik tunnel har potensiale

16 Presentasjon av planar og debatt på Litteraturhuset 15.02.2017

for høg auke i sykkeltrafikk fordi ein då kan sykle raskt frå Fyllingsdalen til Minde. I tillegg blir tunnelen rekna som samfunnsøkonomisk nyttig. Den topografiens som er i dag blir rekna som ei barriere og ein av truslane som det blei peika på i sykkelstrategien fordi det er høg stigning over Melkeplassen. Dette slepp ein med sykkelveg i tunnel.

Informant KL har merka ei endring hos politikarane «bare det at nesten alle partiene snakket om sykkeltunnel i valgkampen i forhold til å lage en sykkeltunnel mellom Fyllingsdalen og Minde ville ikke vært tenkelig for noen år siden». Eg trur informanten har rett. Sykkelprosjekt med kostnader av denne storleiken har ikkje vore vanleg å snakke om. Retorikken i nasjonale dokument har vore at ein treng meir sykkel, utan at kjelda til finansiering blir auka tilsvarende. Det er sjølv sagt lett å love sykkeltunnel og vanskelegare å vedta og iverksetje, men denne historia handlar også om sjanse for samordning. Staten har lova å dekke halve kostnaden gjennom byvekstavtale som ein særavtale<sup>17</sup> for Bergen (NRK, 2017). Byvekstavtale er eit av grepa Sandkjær Hanssen og Hofstad (2017, s. 35) trekk fram som mogleg verkemiddel for å sikre forpliktande samarbeid mellom staten, fylkeskommunen og kommunen.

Amdam (2011, s. 197) seier at fordi politiske mål er uklare, må evaluering skje som ein del av den politiske prosessen og at evalueringa derfor må vere basert på ein kommunikativ rasjonalitet og ein demokratisk diskurs der produksjonen og effektane blir vurdert opp mot deltakarane sine individuelle og kollektive forventingar om målsettingar. Amdam (2011, s. 197) seier vidare at for å få ein mest mogleg kritisk prosess kan det vere nyttig å stimulere den politiske opposisjonen og enkeltpersonar til å kome med sine synspunkt. Dei synspunkta har også kome fram. Politisk har det blitt hevda at ein veit ikkje kor mange som vil bruke tunnelen og at det kanskje vil koste for mykje med vedlikehald (NRK, 2016b). I prosess med bybanen meiner eg evaluering har blitt gjort som ein del av den politiske prosessen og sivilsamfunnet har uttrykt seg gjennom debattmøter, avisinnlegg, vore i kontakt med planleggarar og politikarar om kva dei forventar. Dei forventar at sykkel blir tatt på alvor og forventar at det ikkje berre skal dreie seg om bybanen. Eg meiner at dømet handlar om visjonar som blei sett i samband med sykkelstrategien. Der blei det ynskja sykkelvegar som kunne konkurrere med bil og kollektivtransport og spesifikt ny sykkelveg mot Fyllingsdalen. Det handlar om endring i korleis ein forstår situasjonen. Ein kan ikkje planlegge først for bybanen deretter for sykkel. Erfaring har vist at det gir därlege løysingar. Det handlar også om sjølvrefleksjon. Planleggarar og politikarar har sjølv sagt at bybanen har vore dominerande i forhold til sykkel og politikarar har gått ut og sagt at dei tok feil val då dei stemde ned forslaget om eit sykkelkontor i 2011.

17 Staten er klar på at dette skal vere ein særavtale og ikkje skal skape presidens om 50/50 finansiering

## 5. Avslutning og refleksjonar

Formålet med denne studien har vore å finne ut i kva grad den strategiske sykkelplanlegginga fungerer som reiskap for mobilisering av lokalsamfunnet. Bakgrunnen for val av tema var at eg etter eit debattmøte om sykkel hadde inntrykk av at det ikkje var noko særleg kontakt mellom dei frivillige organisasjonane og Sykkelbyen Bergen. Det inntrykket har endra seg. Då sykkelstrategien blei vedtatt låg delen av reiser på sykkel på kring 4 %. Sju år seinare er det stadig kring 4% av oss som syklar. Det er ikkje lengre nokon som trur at målet på 10 % er mogleg å nå innan 2019. Korleis står det så til med mobiliseringa?

Medverknad frå lokalsamfunnet er ein viktig del av planlegginga etter plan- og bygningslova, men lova gir i hovudsak deltakarane rett til innsyn og til å uttale seg om planforslag. Idèseminar som blei arrangert då arbeidet med sykkelstrategien starta gav deltakarane rett til å kome med innspel. Det var ikkje garantert at innspela ville bli tatt omsyn av gang- og sykkelgruppa og faktisk komme inn i sykkelstrategien, men ein del av forslaga kom med. I medverknadsstigen Miljøverndepartementet (2012, s. 17) brukar vil denne type medverknaden vere midt på stigen då det gjeld diskusjon av saker.

Ved medverknad etter PBL er det stort sett gjennom høyringar dei frivillige organisasjonane medverkar i Bergen kommune. Stokke og Falleth (2010) seier at empiriske studiar viser at medverknad frå lokalsamfunnet hovudsakleg skjer gjennom høyringsfråsegn og dei viser her til Falleth, Sandkjær Hanssen og Saglie (2008) og Sommerfelt og Knutzon (1997). Eg har ikkje funne noko som tydar på at den strategiske sykkelplanlegginga brukar PBL aktivt for å mobilisere til medverknad i sykkelplanlegginga etter sykkelstrategien blei vedtatt. Eit høyringsfråsegn frå arbeidet med sykkelstrategien kan ha vist seg viktig for ettertida når det gjeld mobilisering. Naturvernforbundet nemnde at dei ynskte ein sykkelsjef.

Den nasjonale sykkelstrategien *Sats på sykkel* som gjeld frå 2014-2023 seier at det i samarbeid mellom staten, fylkeskommunene, kommunane, skulesektoren, næringslivet, reiselivet og andre må bli bygd ein kultur der sykling blir et naturlig transportvalg for fleire enn i dag (Statens vegvesen, 2012, s. 36). Korleis fungerer dette i Bergen? I Sykkelbyen Bergen har eg identifisert ulike møtestader der dei frivillige organisasjonane deltar saman med Sykkelbyen Bergen. Møteplass som gjeld fysiske tiltak fungerer dårleg som møtestad. Dei frivillige organisasjonane er med rundt to gangar i året, men sakene som blir diskutert er ofte på overordna nivå og det gjeld meir informasjon. Dei føler ikkje at det er ein arena for medverknad, og det blir stadfesta av planleggar at gang- og sykkelgruppa ikkje fungerer slik. Informantane kunne gjerne tenkt seg

å få uttale seg på eit tidlegare tidspunkt. Det er uklart for meg om dei berre ynskjer å bidra med diskusjon om løysingar eller om dei ynskjer samarbeidande planlegging på eit meir forpliktande nivå.

Sykkelbyen Bergen tar ikkje så ofte kontakt med dei frivillige organisasjonane når det gjeld spørsmål som gjeld fysisk planlegging. Dei brukar for det meste fagnettverket sitt Sykkelbynettverket, men det hender også at dei brukar Facebook-fora dersom dei ynskjer tilbakemelding frå innbyggjarane i Bergen. Dei tilsette i Sykkelbyen Bergen les også på ulike Facebook-fora og det hender ofte at dei tar tak i saker som blir diskutert der. Dei frivillige organisasjonane brukar også media for å fremje sine saker.

Sykkelstrategien til Bergen er delt i fysiske tiltak og tiltak som gjeld kommunikasjon og informasjon. Mobilisering i samband med den strategiske planlegginga fungerer betre når det gjeld kommunikasjon- og informasjonstiltak enn fysiske tiltak. Her har Sykkelbyen Bergen fleire samarbeid og har nyleg gitt ut ei informasjonsavis til alle bustader i Bergen som viser ulike sider av sykling, men viser også ulike organisasjoner. Dei siste åra har det blitt arrangert fleire debattmøter om sykling i Bergen og med fleire ulike arrangørar og oppmøtet er godt.

Sykkelstrategien til Bergen går snart ut. Eg reknar med at det vil bli utarbeidd ein ny i samband med storbpakke, informant KP nemnde i alle høve denne koplinga. Målet med sykkelstrategi handlar om å få fleire til å sykle og styresmaktene brukar fleire ulike argument for det. Samtidig er det komplekst. Nokon seier det er for trøngt i Bergen. Andre seier at det ikkje er trøngt nok, for då hadde ein måtta prioritere (Strand mfl., 2015, s. 39). Snart får Bergen eige sykkelkontor og kanskje kan dei skape ein møteplass som eignar seg betre enn gang- og sykkelgruppa for dei frivillige som ynskjer å engasjere seg i spørsmål om fysisk planlegging? Planlegging grip inn i røynda og prøver å endre den. I TØI-rapporten 1453/2015 avsluttar med at ingeniørar og samfunnsvitarar må arbeide tverrfagleg (Strand mfl., 2015, s. 68). Mi halding er at sivilsamfunnet og syklistane også må endå meir med. Og eg veit eg ikkje er åleine. Ein tilsett i SVV la nyleg ut ei stillingsannonse for transportplanlegging ut på Facebook-sida «På sykkel i Bergen». Rett etterpå kom denne kommentaren: «Håper på en syklist til denne stillingen».

## Litteraturliste

- Albrechts, L. (2006). Bridge the gap: From spatial planning to strategic projects. *European Planning Studies*, 14(10), 1487–1500.
- Albrechts, L. (2010). Enhanching creativity and action orientation in planning. I J. Hillier & P. Healey (Red.), *The Ashgate research companion to planning theory. Conceptual challenges for spatial planning* (s. 215–232). Surrey: Ashgate Research Companion.
- Amdam, R. (2005). *Planlegging som handling*. Oslo: Universitetsforl.
- Amdam, R. (2011). *Planlegging og prosessleiring: korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget.
- Amdam, R. (2016). Planlegging, forankring og legitimitet. *Plan*, (3–4), 17–22.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier. Forskningstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Bergen: Fagboklaget.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Asplan Viak. (2008). Oppsummering fra sykkelseminar 29.08.2008. Bergensprogrammet.
- Balsas, C. J. L. (2002). New Directions for Bicycle and Pedestrian Planning Education in the US. *Planning Practice and Research*, 17(1), 91–105.
- Berg, B. L. (2009). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Allyn & Bacon.
- Bergen 2017 AS. (2017, april 10). Vil ha folket med på VM-jakten. Henta 13. april 2017, frå <https://bergen2017.no/nyheter/2017/04/10/folkehelsekampanje/>
- Bergen Cycleklubb. (2007, desember 12). Bergen Cycleklubb (Bergen CK) organisasjonsplan. Bergen Cycleklubb.
- Bergen kommune. (2009a). Fagnotat etter høring. Sykkelstrategi for Bergen 2010-2019. Avdeling for klima, miljø og byutvikling/Plan og geodata.
- Bergen kommune. (2009b). Sykkelstrategi for Bergen 2010-2019. Henta 15. september 2015, frå <http://bergensprogrammet.cook.as/wp-content/uploads/2011/01/Sykkelstrategi.pdf>
- Bergen kommune. (2013, september 2). Einar Grieg blir sykkelsjef. Henta 31. mars 2017, frå <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-byutvikling/2263/article-108526>

Bergens Tidende. (2007, juli 17). Gir opp sykkelplan. Henta 19. mai 2017, frå  
<http://www.bt.no/article/bt-148147b.html>

Bergens Tidende. (2009, september 11). Sykkelstrategi med sukker på. Henta 28. april 2017, frå  
<http://www.bt.no/article/bt-188808b.html>

Bergens Tidende. (2010, februar 17). Slik skal Bergen bli sykkelsykeby. Henta 18. april 2017, frå  
<http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Slik-skal-Bergen-bli-sykkelsykeby-320297b.html>

Bergens Tidende. (2013, april 30). 130.000 bergensere kan sykle til sentrum på under en halvtime. Henta 30. april 2017, frå <http://www.bt.no/article/bt-257497b.html>

Bergens Tidende. (2014, november 7). Bergen får sykkelslakt. *Bergens Tidende*, s. 20.

Bergensavisen. (2010, april 16). Bergensavisen - Satte kjepper i hjulene. Henta 9. mai 2017, frå  
<https://www.ba.no/nyheter/satte-kjepper-i-hjulene/s/1-41-5073107>

Bergensavisen. (2016, februar 5). Slik ble vi sykkel-versting. *Bergensavisen*, s. 12–13.

Bergensprogrammet. (2002). *Plan for sykkeltiltak 2002-2011*. Bergen: Bergensprogrammet.

Bergensprogrammet. (2010a). Gang- og sykkeltiltak. Henta 19. februar 2017, frå  
<http://bergensprogrammet.no/gang-og-sykkelveg>

Bergensprogrammet. (2010b, september 24). Forslag til handlingsplan 2010-2013- oppfølging av Sykkelstrategi for Bergen 2010-2019. Bergensprogrammet.

Bergensprogrammet. (2012). Slik skal Bergen bli en bedre sykkelby. *Bergensprogrammet*.

Bickerstaff, K., Tolley, R., & Walker, G. (2002). Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. *Journal of Transport Geography*, 10(1), 61–73.

Booher, D., & Innes, J. (2000). Network Power in Collaborative Planning. *University of California at Berkeley Institute of Urban & Regional Development*.

Denscombe, M. (2009). *Ground Rules for Social Research: Guidelines for Good Practice* (2 edition). Maidenhead, Berkshire, England; New York, NY: Open University Press.

Falleth, E., & Sandkjær Hanssen, G. (2012). Medvirkning i planlegging. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging* (s. 187–203). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Fangen, K. (2010). *Deltagende observasjon* (2. utg.). Bergen: Fagbokforl.

- Farner, A. 1944-. (2011). *Verksted som verktøy: å planlegge og lede workshops* (2. utg.). Oslo: Kommuneforl.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Forester, J. (1999). Reflections on the future understanding of planning practice. *International Planning Studies*, 4(2), 175–193.
- Forester, J. (2006). Making Participation Work When Interests Conflict: Moving from Facilitating Dialogue and Moderating Debate to Mediating Negotiations. *Journal of the American Planning Association*, 72(4), 447–456.
- Forester, J. (2012). On the theory and practice of critical pragmatism: Deliberative practice and creative negotiations. *Planning Theory*, 12(1), 5–22.
- Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedmann, J. (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*, 5(1), 49–67.
- Friedmann, J. (2012). The good city- In defence of utopian thinking. I S. Fainstein & S. Campbell (Red.), *Readings in planning theory* (3. utg., s. 87–104). Chichester: Wiley-Blackwell.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Healey, P. (2010). *Making better places: the planning project in the twenty-first century*. Hampshire [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Holsen, T. (2007). Fysisk planlegging mellom offentlig styring og privat initiativ. I Ø. Ravna (Red.), *Areal og eiendomsrett* (s. 103–127). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hordaland Fylkeskommune. (2015a). *Pilotprosjektet «Alle Barn Sykler» i Hordaland*. Henta 11. april 2017, fra <http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/RegistryEntry>ShowDocumentFromDmb?registryEntryId=140167&documentId=229343>
- Hordaland Fylkeskommune. (2015b). *Sykkelbyen Bergen- ein statusrapport*. Hordaland fylkeskommune. Henta 27. mars 2017, fra

[http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/DmbHandling>ShowDmbHandlingDocument?  
dmbId=4650&caseType=CasesFremlegg&registryEntryId=104440](http://einnsyn.hfk.no/eInnsyn/DmbHandling>ShowDmbHandlingDocument?dmbId=4650&caseType=CasesFremlegg&registryEntryId=104440)

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st Century. *Planning Theory & Practice*, 5(4), 419–436.

Kalleberg, R. 1943-. (1996). Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog (s. S. 26-72). Oslo: Universitetsforl.

Kjeldstadli, K. (1997). Å analysere skriftlige kilder. I E. 1947- Fossåskaret, O. L. 1939- Fuglestad, & T. H. 1949- Aase (Red.), *Metodisk feltarbeid. Produksjon og tolking av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

Koglin, T. (2013). *Vélocity-A critical analysis of planning and space* (Doctoral Dissertation). Lund, Lund. Henta 5. mai 2015, fra [http://lup.lub.lu.se/luur/download?  
func=downloadFile&recordOId=3972511&fileOId=3972519](http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=3972511&fileOId=3972519)

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2012). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Miljøverndepartementet. (2011). *Reguleringsplan: utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet. (2012). *Kommuneplanprosessen: samfunnssdelen - handlingsdelen*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Naturvernforbundet. (u.å). Klima og transport. Henta 11. mai 2017, fra <https://naturvernforbundet.no/hordaland/klimaogtransport/>

Ng, M. K. (2015). Researching community engagement in post-1997 Hong Kong. Collaborative or manipulative practice? I E. A. Silva, P. Healey, N. Harris, & P. Van den Broeck (Red.), *The Routledge Handbook of Planning Research Methods* (s. 157–168). New York: Routledge.

Norge Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Medvirkning i planlegging: hvordan legge til rette for økt deltakelse og innflytelse i kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Henta 21. mars 2017, frå

[http://www.regjeringen.no/upload/KMD/PLAN/medvirkningsveileder/H2302B\\_veileder\\_medvirkning.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KMD/PLAN/medvirkningsveileder/H2302B_veileder_medvirkning.pdf)

Norge Samferdselsdepartementet. (2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Departementenes servicesenter. Henta 3. april 2017, frå

NRK. (2016a, mars 24). Sykkelsjef oppgitt over ny millionbro. Henta 21. mai 2017, frå  
<https://www.nrk.no/hordaland/sykkelsjef-oppgitt-over-ny-millionbro-1.12865911>

NRK. (2016b, desember 6). Bergen kan få verdens lengste sykkeltunnel. Henta 21. mai 2017, frå  
<https://www.nrk.no/hordaland/bergen-kan-fa-verdens-lengste-sykkeltunnel-1.13262590>

NRK. (2017, mai 18). Staten betaler halvparten av verdens lengste sykkeltunnel. Henta 21. mai 2017, frå <https://www.nrk.no/hordaland/staten-betaler-halvparten-av-verdens-lengste-sykkeltunnel-1.13521614>

Nystad, J. F. (2014). Groruddalen: Fra verkebyll til grønn idyll? *Plan*, (06), 34–39.

Næss, P. (2012). Kritisk realisme og byplanforskning (Critical realism and urban planning research). *FORMakademisk*, 5(2). Henta 31. juli 2015, frå  
<https://journals.hioa.no/index.php/formakademisk/article/view/493>

Paul H. Selman. (2006). *Planning at the landscape scale* (Bd. 12). London: Routledge.

Samferdselsdepartementet. (2000). *Nasjonal transportplan 2002-2011 (St.meld.nr 46)*. Henta 1. april 2017, frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-46-1999-2000-/id193608/>

Samferdselsdepartementet. (2017). *Meld. St. 33 (2016-2017). Nasjonal Transportplan 2018-2029*. Henta 23. april 2017, frå

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7c52fd2938ca42209e4286fe86bb28bd/no/pdfs/stm201620170033000dddpdfs.pdf>

Sandkjær Hanssen, G. (2013). Medvirkning – med virkning? *Plan*, 45(03), 18–23.

Sandkjær Hanssen, G., & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og Plan*, 77(1), 21–39.

Silverman, R. M. (2014). Analysing qualitative data. I E. A. Silva, P. Healey, N. Harris, & P. Van Den Broeck (Red.), *The Routledge Handbook of Planning Research Methods* (s. 140–156). New York: Routledge.

Skjeggedal, T. (2001). Arealplanlegging er samfunnsplanlegging og samfunnsplanlegging er umulig. *Plan - Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, (6), 46–51.

SLF Bergen og omegn. (u.å). SLF Bergen og omegn. Henta 19. februar 2017, frå <http://www.syklistene.no/lokallag/bergen/>

Stake, R. E. (2005). Qualitative Case Studies. I *Handbook of Qualitative Research* (Denzin, Norman K. og Lincoln, Yvonna S., s. 443–465). London: Sage.

Statens vegvesen. (2003). *Nasjonal sykkelstrategi : trygt og attraktivt å sykle : nasjonal transportplan 2006-2015 : grunnlagsdokument*. Statens vegvesen.

Statens vegvesen. (2007). *Nasjonal sykkelstrategi: attraktivt å sykle for alle : grunnlagsdokument for NTP 2010-2019* Vegdirektoratet. Oslo: Statens vegvesen.

Statens vegvesen. (2012). *Nasjonal sykkelstrategi - Sats på sykkel!: grunnlagsdokument for Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Statens vegvesen. Henta 22. september 2016, frå [http://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Publikasjoner/VD+rapport/\\_attachment/317385?\\_ts=13606976d68](http://www.vegvesen.no/Fag/Publikasjoner/Publikasjoner/VD+rapport/_attachment/317385?_ts=13606976d68)

Statens Vegvesen. (2014). *Medvirkning i planprosessen | Statens vegvesen*. Henta 5. august 2015, frå <http://about:reader?url=http%3A%2F%2Fwww.vegvesen.no%2FFag%2FVeg%2Bog%2Bgate%2FPlanlegging%2FMedvirkning%2Bi%2BPlanprosessen>

Statens vegvesen. (2014, september 30). Sykkel. Statens vegvesen.

Stokke, K. B., & Falleth, E. I. (2010). Bevaring av bynære friluftsområder- hva betyr deltagelse og mobilisering fra lokalsamfunnet? *Kart og Plan*, 70(4), 265–276.

Strand, A. (2016, mai 8). Skjerpings, Bergen! Henta 29. april 2017, frå <http://www.bt.no/article/bt-305118b.html>

- Strand, A., Nenseth, V., & Christiansen, P. (2015). *Norsk sykkelpolitikk- på vei* (No. 1453/2015) (s. 74). Oslo: Transportøkonomisk institutt. Henta 7. februar 2016, frå <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=41877>
- Sykkelen Bergen. (2015a). Sykkelen Bergen. Henta 22. september 2016, frå <https://vimeo.com/148860379>
- Sykkelen Bergen. (2015b, april 26). Annonse i Bergens Tidende. *Sykkelen Bergen*, s. 52.
- Sykkelen Bergen. (2016a). *Sykkelen workshop ga viktige innspill til neste års arbeid*. Sykkelen Bergen. Henta 14. april 2017, frå <https://www.sykkelenbergen.no/sykkelen-workshop-ga-viktige-innspill-til-neste-ars-arbeid/>
- Sykkelen Bergen. (2016b, september 27). Sykkeldynamo-prosjektet. Henta 16. april 2017, frå <https://www.sykkelenbergen.no/sykkeldynamo-prosjektet/>
- Sykkelen nettverket. (2016, desember 15). Hva er sykkelen nettverket? Henta 2. mars 2017, frå <http://www.sykkelennettverket.no/om-nettverket/om-nettverket>
- Syklistenes Landsforening. (u.å). Syklistenes Landsforening. Henta 19. februar 2017, frå <http://www.syklistene.no/om-oss/>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- The Union Cycliste Internationale. (2016, oktober 12). Three cities and regions awarded UCI Bike City label. Henta 21. april 2017, frå [about:reader?url=http%3A%2F%2Fuci.ch%2Fpressreleases%2Fthree-cities-and-regions-awarded-uci-bike-city-label%2F](http://about:reader?url=http%3A%2F%2Fuci.ch%2Fpressreleases%2Fthree-cities-and-regions-awarded-uci-bike-city-label%2F)
- Vike, H. (2001). Planlegging ved reisens slutt. *Plan - Tidsskrift for samfunnsplanlegging, byplan og regional utvikling*, (6), 32–39.
- Ward, D. (2001). Stakeholder involvement in transport planning: participation and power. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 19(2), 119–130.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Aarsæther, N. (2012). Planlegging som handlingstype. I N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth, & R. Kristiansen (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

No-situasjonen	Nasjonal sykkelstrategi	Lokal sykkelstrategi
Svake sider	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reisevaneundersøkinga i 2009 viser nedgang i sykkelturer fra 5 % i 2005 til 4% i 2009</li> <li>Spesielt i byområda er det manglar både på statleg, fylkeskommunalt og kommunalt vegnett</li> <li>Framleis stort behov for å bygge meir gang- og sykkelanlegg</li> <li>Tal på barn som blir køyrde med bil til t.d. skule aukar</li> <li>Framleis stort behov for tilrettelegging for sykling utanfor byar og tettstader, spesielt med tanke på å binde tettstadane saman</li> <li>Tunnelar gir dårleg tilbod til syklande grunna lysforhold, eksos og komprimert trafikkareal. Det er også svært mange tunnelar det er forbode å sykle i</li> <li>Vikepliktsreglar for syklistar i kryss langs forkørsregulerte vegar er lite kjend og skapar usikre</li> <li>Ikkje alle byar og tettstader har vedtatt planar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kun 3-4 % av reisene på sykkel</li> <li>sykkeltilbodet i dag er svært mangefullt, nettet manglar heilskapleg struktur</li> <li>Rutene manglar samankoppling</li> <li>Lite tilgjengeleg areal i sentrum</li> <li>Manglar god parkering for sykkel, både offentleg og på arbeidsplassar</li> <li>I bydelane må syklistane ofte sykle på fortau eller i vegbane</li> <li>Bergen har ein uheldig sykkelkultur (syklistar som skapar farlege situasjonar)</li> <li>Drift og vedlikehald er ikkje tilfredsstillande</li> <li>Større og mindre topografiske hindringar</li> <li>Låg måloppnåing i førre plan</li> <li>Mange opplever Bergen som lite attraktivt å sykle i</li> <li>Trafikkloysingane i sentrum er ikkje planlagt for sykkeltrafikk- mykje brustein</li> </ul>
Sterke sider	<ul style="list-style-type: none"> <li>Auka interesse for sykkel som transportmiddel</li> <li>Sykkelbynettverket blir stadig styrkt- kompetansen aukar ute i kommunane</li> <li>80 % av Norges befolkning har tilgang på sykkel</li> <li>Lengda på sykkelutstyr aukar</li> <li>Behovet og målsetjing om overføring av bilbruk til sykling og gåing er godt dokumentert og forankra i fleire lover</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Strategi legg til grunn at store delar av Bergen har topografi som er godt eigna å sykle i</li> <li>Milde vintrar gjer sesongen lang</li> <li>Dei fleste Bergensarane har tilgang til sykkel</li> <li>Strategien viser til andre lokale planar som har relativt like mål om utslepp o.l.</li> </ul>

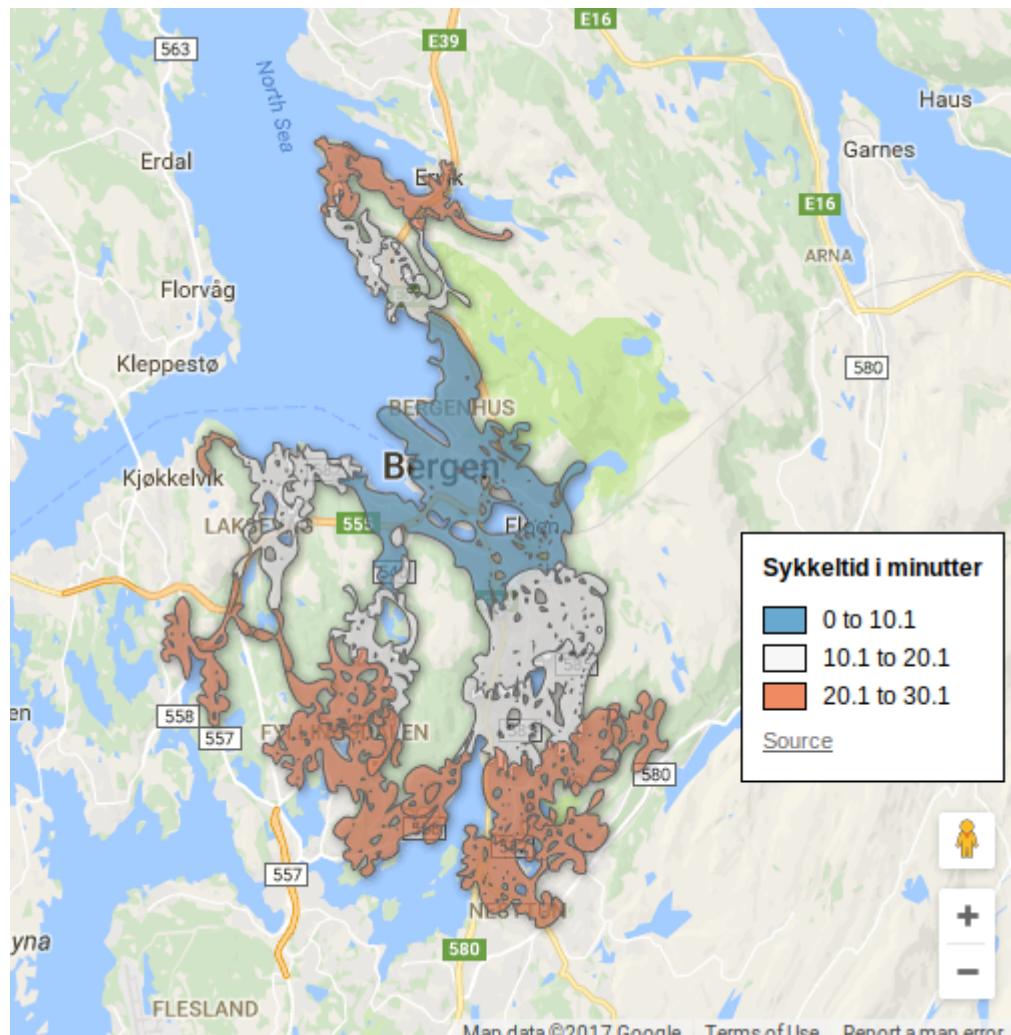
Vedlegg 1: Svake og sterke sider identifisert i sykkelstrategiane

I framtida	Nasjonal sykkelstrategi	Lokal sykkelstrategi
Moglegheiter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gåing, sykling og kollektive reiser må ta all veksten i persontransport i byregionane</li> <li>• Fleire syklistar = god samfunnsøkonomi, då fysisk aktivitet er helsefremjande</li> <li>• God infrastruktur vil føre til at fleire vel sykkel</li> <li>• Betre infrastruktur skal føre til færre ulukker</li> <li>• Samarbeid mellom sykkelbyar gir resultat og bør styrkast ytterlegare</li> <li>• Styrke omsynet til syklande i alle relevante byggesaker etter PBL</li> <li>• Sykkelrekneskap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auka bruk av sykkel vil kunne gi mindre vekst i biltrafikken</li> <li>• Luftforureining er eit problem i Bergen, men auka bruk av sykkel i dei tette byområda kan betre dette</li> <li>• Auka sykling vil styrke folkehelsa</li> <li>• Sykkel er god samfunnsøkonomipotensialet er stort dersom ein vel sykkel på dei korte reisene</li> <li>• Sykkeltunnelar for å korte ned reisetid og avstand frå bydelane til sentrum</li> <li>• Gi syklistar fordelar og bilistar hindringar som køprising, fjerning av parkeringsplassar o.l.</li> </ul>
Truslar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rask befolkningsvekst vil gi utfordringar med transportbehov der det allereie er stor trafikk</li> <li>• Infrastrukturplanlegging må tilpassast lokale forhold slik at ikkje sykkel og kollektivtrafikk kjem i konkurranse med kvarandre</li> <li>• Det er usikre knytt til tal for utrekning av behov for gang- og sykkelanlegg</li> <li>• Krevjande å få vedtatt planar i byar og tettstader grunna privat grunn må omregulerast</li> <li>• Knappe areal og kompleksitet vil gi høge kostnader</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biltrafikken aukar på</li> <li>• Sjølv små tiltak er ressurs- og tidkrevjande når det skal takast omsyn til alle etablerte forhold. Løysingar krev ofte avklaring i andre saker, planprosess kan dermed bli like krevjande som i store saker</li> <li>• Sykkelstrategien har ikkje formell juridisk status til det foreslår sykkelvegnettet</li> <li>• Høge kostnader</li> <li>• Utan nok personell er det vanskeleg å få gjennomført satsing</li> </ul>

Vedlegg 2: Moglegheiter og truslar identifisert i sykkelstrategiane

Dato	Tema	Arrangør	Stad
21.04.2016	Åpent informasjonsmøte- og motivasjonsmøte om sykkel i Bergen. Todelt formål: 1. Informasjon om kva som kjem av ny sykkelinfrastruktur i åra som kjem, 2. Saman finne ut korleis vi kan skape ein god sykkelkultur i Bergen	Sykkelenbyen Bergen	Litteraturhuset
28.04.2016	Ny vår for sykkel i Bergen? Faglig innledning ved seniorforsker Arvid Strand, Transportøkonomisk Institutt Paneldebatt: - Anna Elisa Tryti, byråd for byutvikling (AP) - Jacob Mæhle, medlem Komite for Miljø og Byutvikling - KMBY (H) - Marthe Hammer, nestleder transportkomiteen Hordaland Fylkesting (SV) - Grethe Vikane, Seksjonssjef Samfunnsekspresjonen, Statens Vegvesen Region Vest - Geir Bartz-Johannesen, Plan og Geodata og Gang- og sykkelgruppen Bergensprogrammet	Syklistenes Landsforening- Bergen og omegn	Litteraturhuset
09.05.2016	Er sykkelenbyen Bergen en fiasko? Paneldebatt: Sykkelsjef Einar Grieg, byråd Anna Elisa Tryti (Ap), Martin Smith-Sivertsen fra Høyre og Bård Aase fra Syklistenes landsforening i Bergen	Bergens Tidende	Litteraturhuset
14.06.2016	Sykkeldebatt med Cyclehack Bergen. Paneldebatt: Linda Eide -Hverdagssyklist Peter Andersen -Syklistenes Landsforening og førsteamannen på UiB Erik Kubon Halvorsen -Sykkel-VM 2017 Einar Grieg -Sykkelbyen Bergen	Cyclehack Bergen	Bergen offentlege bibliotek-hovudbiblioteket
01.02.2017	Trenger Sykkelenbyen Bergen støttehjul? Innlegg og paneldebatt: -Anna Elisa Tryti (Ap, byråd for byutvikling) - Norvald Visnes (H, bystyrerepresentant). - Linda Eide (sykkelentusiast, forfatter og journalist i NRK) - Einar Grieg (sykkelsjef, Bymiljøetaten, Bergen kommune) - Bjørn Ådland (sykkelplanlegger, Miljøpakken, Trondheim kommune) - Grethe Vikane (seksjonsleder og leder for byutredningen i Bergen 2017, Statens Vegvesen). - Mona Maria Løberg (prosjektkoordinator Prøvekjøre.no elsykkel, Naturvernforbundet Hordaland)	Naturvernforbundet	Bergen offentlege bibliotek. hovudbiblioteket
15.02.2017	Bybanen og den nye traseen. Sykkelbyen Bergen og den nye bybanen	Bergen Arkitektforening	Litteraturhuset

Vedlegg 3: Oversikt over sykkelrelaterte møter eg har deltatt på



Vedlegg 4: Kart over Bergen.

## Forslag til intervjuguide- frivilleg sektor

### Kvífor eg vil snakke med deg:

Tema/nøkkelord	Forskingsspørsmål	Intervjuspørsmål
Medverknad  Tema fordi: Betre demokrati og meir legitim byutvikling- betre resultat. Eg undersøker om lokalbefolkinga og andre frå sivilsamfunnet er inkludert i planprosessen ut over minstekrav for medverknad, og om det finst eksklusjonar av interesser. Og kva tankar aktørane har om medverknad (outcome-legitimitet?)	Utgått forskingsspørsmål:  Kva tilnærmingar blir brukt for å sette innsatsområde på den politiske dagsordenen?  Nytt forskingsspørsmål: Kvífor deltaking og mobilisering?	<ul style="list-style-type: none"><li>• Korleis blir det lagt opp til medverknad i sykkelplanlegginga?</li><li>• Meiner du medverknad er godt sikra?</li><li>• Blir de invitert med i prosessar som er viktige for dykk av Bergen kommune?</li><li>• Er det lett å kome i kontakt med administrasjonen i Bergen kommune?</li><li>• Tar de kontakt med politikarar?</li></ul>

<p>Roller i prosessen, om planprosessen</p> <p>Viktig at mobilisering gir legitimitet</p> <p>Strategisk-brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar, kva strategiar ein ynskjer, verdifellesskap</p>	<p>Kven er aktørar og korleis opplever aktørane planprosessen?</p>	<p>Eiga rolle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kva er dykkar organisasjon si rolle når det gjeld sykkelplanlegginga i kommunen?</li> <li>• Kven ser du på som dei viktigaste aktørane de samhandlar med?</li> <li>• Korleis samhandlar de med desse aktørane?</li> <li>• Er det aktørar det er vanskeleg å kome i kontakt med?</li> <li>• Om ja, kva gjer de for å kome i kontakt med desse?</li> </ul> <p>Andre sine roller i prosessen/samhandling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kven meiner du har hatt sjanse til å definere utforminga og innhaldet til sykkelstrategien?</li> <li>• Er det ulik oppfatning av korleis vi har det i sykkelbyen Bergen mellom de og Bergen kommune?</li> <li>• Om ja, korleis arbeider de for å fremje synet dykkar?</li> <li>• Kva med framtidvisjonen? Er de samde der?</li> </ul>
---	--	--

Kritisk overgang frå mobilisering til organisatorisk makt, tidsfaktor	Kva bidrar den strategiske planlegginga til? Herunder refleksjon og læring.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sykkelpolitikken i Bergen: Ambisiøs, men med beskjeden handlekraft. Meiner du at dette stemmer?</li> <li>• I overgangen frå eit forslag til handling, kva er dei største utfordringane for dykkar organisasjon?</li> <li>• Kva meiner du den strategiske sykkelmanlegginga bidrar til?</li> </ul>
Avslutningsvis		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det noko anna du ynskjer å nemne i samband med den strategiske planlegginga i Bergen kommune?</li> </ul>

Vedlegg 5: Intervjuguide som gjeld frivillede organisasjonar

## Forslag til intervjuguide- Administrasjonen

**Kvifor eg vil snakke med deg:** Skriv masteroppgåve.

Tema/nøkkelord	Forskingsspørsmål	Intervjuspørsmål
Medverknad  Tema fordi: Betre demokrati og meir legitim byutvikling- betre resultat (Gro Sandkjær Hanssen) Eg undersøker om lokalbefolkinga og andre frå sivilsamfunnet er inkludert i planprosessen ut over minstekrav for medverknad, og om det finst eksklusjonar av interesser. Og kva tankar aktørane har om medverknad (outcome-legitimitet?)	Utgått forskingsspørsmål:  Kva tilnærmingar blir brukt for å sette innsatsområde på den politiske dagsordenen?  Nytt forskingsspørsmål:  Kvifor deltaking og mobilisering?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kva legg du i omgrepet medverknad?</li> <li>• Kva legg du i omgrepet mobilisering?</li> <li>• Korleis blir det lagt opp til medverknad i sykkelmanlegginga?</li> <li>• Meiner du medverknad er godt sikra?</li> <li>• Kva kommunikasjonsmidler bruker de for å nå ut til interessantar?</li> </ul>
Roller i prosessen, om planprosessen  Viktig at mobilisering gir legitimitet (Amdam, s.69 Kommuneplanleggingas institusjonelle legitimitet i Plan, region & Politikk).	Kven er aktørar og korleis opplever aktørane planprosessen?	<p>Eiga rolle</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du fortelje litt om di eiga rolle i ved sykkelmanlegging?</li> <li>• Kven ser du på som dei viktigaste aktørane de samhandlar med?</li> <li>• Korleis samhandlar de med desse aktørane?</li> <li>• Er det aktørar det er vanskeleg å kome i kontakt med?</li> <li>• Om ja, kva gjer de for å kome i kontakt med desse?</li> </ul> <p>Andre sine roller i prosessen/samhandling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kven meiner du har</li> </ul>

		<p>hatt sjanse til å definere utforminga og innhaldet til sykkelstrategien?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det ulik oppfatning av korleis vi har det i sykkelbyen Bergen mellom de og interessegruppene?</li> <li>• Om ja, korleis arbeider de då?</li> <li>• Kva med framtidvisjonen? Er de samde der?</li> </ul>
Strategisk-brei felles forståing om utviklingstrekk og utfordringar, visjonar, kva strategiar ein ynskjer, verdifellesskap	Kritisk overgang frå mobilisering til organisatorisk makt, tidsfaktor	<p>Kva bidrar den strategiske planlegginga til, herunder kva refleksjon og læring får deltagarane gjennom den strategiske planlegginga?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sykkelpolitikken i Bergen som ambisiøs, men med beskjeden handlekraft? Meiner du at dette stemmer?</li> <li>• I overgangen frå eit forslag til handling, kva er dei største utfordringane?</li> <li>• Kva meiner du den strategiske sykkelpolitikken bidrar til?</li> </ul>
Avslutningsvis		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det noko anna du ynskjer å nemne i samband med den strategiske planlegginga i Bergen kommune?</li> </ul>

Vedlegg 6: Intervjuguide som gjeld administrasjonen

## Førespurnad om deltaking i forskningsprosjekt-masteroppgåve

Eg er student ved Høgskulen i Volda, og skriv masteroppgåve i samfunnsplanlegging og leiing ved Avdeling for Samfunnsfag og historie. I løpet av studietida mi har eg fått ei sterk interesse for byutvikling, og er spesielt interessert i sykkelplanlegging. Tema for oppgåva er sykkelplanlegging innanfor Bergen kommune sitt ansvarsområde og medverknad i planarbeid frå sivilsamfunnet.

Formålet med masteroppgåva er i utgangspunktet å få kunnskap om planleggingsprosess og deltakarar i prosessen. Dernest er det å illustrere korleis deltakarane sine idear og intensjonar er med på å forme planlegginga i kommunen. Eg er interessert i erfaringar med sykkelstrategien sin dagsorden og moglegheiter eller avgrensingar deltaking frå sivilsamfunnet gir sykkelplanlegginga. Eg ynskjer å intervju aktørar som har arbeidd eller arbeider med delar av Bergen kommune sin sykkelstrategi og planprosess, eller som har vore med på å gi innspel til planprosessen. Spørsmåla vil i hovudsak dreie seg om praksis i samband med medverknad og samhandling mellom aktørar. Eg vil prøve å avgrense intervjuet til kring ein halv til ein time. Under intervjuet vil det bli brukt bandopptakar dersom det er i orden for dykk. Dersom de ikkje ynskjer dette, vil eg notere undervegs.

Intervjumaterialet vil bli behandla konfidensielt. Svar vil bli anonymisert, men kva organisasjon du tilhører vil bli oppgitt. Materialet vil bli lagra på lukka nettverk. Det er frivilleleg å delta, og du kan når som helst trekke deg frå prosjektet utan grunngjeving. Dersom du trekk deg vil alle innsamla data om deg bli sletta. Underteikna er underlagt tausheitsplikt. Masteroppgåva har planlagt innlevering i desember 2016. Lydopptak vil bli sletta etter sensur på oppgåva. Dersom det er noko du lurar på kan du ringe meg på telefonnummer 95 86 93 03 eller sende epost til [saether@stud.hivolda.no](mailto:saether@stud.hivolda.no) Kontaktinformasjon til rettleiar er Professor Dr. Roar Amdam, telefonnummer 70 07 51 24 eller epost roar.amdam@hivolda.no

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Med venleg helsing

Tove Karoline Sæther  
[saether@stud.hivolda.no](mailto:saether@stud.hivolda.no)

Vedlegg 7: Førespurnad om intervjju

## **Samtykke til deltaking i studien**

Eg gir med dette samtykke til at masterstudent Tove Karoline Sæther førerar eit kvalitativt intervju av meg, der spørsmåla vil dreie seg om tema knytt til sykkelplanlegging og planleggingsprosess i Bergen kommune. Eg er klar over at deltaking er frivilleg og at eg kan trekke meg når som helst frå prosjektet utan å oppgi grunn og utan at det vil føre til konsekvensar.

Namn: .....

Stilling/rolle: .....

Dato: .....

Underskrift: .....



Roar Amdam

Avdeling for samfunnsfag og historie Høgskulen i Volda

Postboks 500

6101 VOLDA

Vår dato: 27.08.2015

Vår ref: 44173 / 3 / MSS

Deres dato:

Deres ref:

Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org nr. 985 321 884

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 10.08.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

44173	Planlegging og medverknad i sykkelbyen Bergen
Behandlingsansvarlig	Høgskulen i Volda, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Roar Amdam
Student	Tove Karoline Sæther

Etter gjennomgang av opplysninger gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon, finner vi at prosjektet ikke medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt etter personopplysningslovens §§ 31 og 33.

Dersom prosjektopplegget endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for vår vurdering, skal prosjektet meldes på nytt. Endringsmeldinger gis via et eget skjema,  
<http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>.

Vedlagt følger vår begrunnelse for hvorfor prosjektet ikke er meldepliktig.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Marie Strand Schildmann

Kontaktperson: Marie Strand Schildmann tlf: 55 58 31 52

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Tove Karoline Sæther saether@stud.hivolda.no



## Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 44173

Vi viser til telefonsamtale med student den 26.08.2015 hvor student bekrefter at personopplysninger kun skal innhentes for å opprette kontakt med utvalget/formidle forespørsel om deltagelse. Opplysingene vil ikke være del av datamaterialet. Vi kan dermed ikke se at det behandles personopplysninger med elektroniske hjelpemidler, eller at det opprettes manuelt personregister som inneholder sensitive personopplysninger. Prosjektet vil dermed ikke omfattes av meldeplikten etter personopplysningsloven.

Det ligger til grunn for vår vurdering at alle opplysninger som behandles elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, verken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

*Vedlegg 8: Svar fra NSD*