



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Bærekraftsidealer i samferdselsplanlegging

En studie av Transportnett Tromsø

Karen Mimi Nordhagen Rygh

Masteroppgave i samfunnsplanlegging og kulturforståelse - Mai 2017



FORORD

Da nærmer det seg raskt slutten på det som har vært to veldig fine og kunnskapsrike år i Tromsø. Arbeidet med denne oppgaven har vært veldig krevende, meg også utrolig lærerikt. Med innleveringen av denne oppgaven er det flere mennesker som fortjener en takk.

For det første vil jeg takke informantene mine. Deres bidrag har vært en stor berikelse for oppgaven min, og den ville ikke vært den samme uten dere.

Tusen takk til Statens vegvesen og forskningsgruppen sted, makt og mobilitet som har bidratt med mastergradsstipend.

En stor takk til veileder Anniken Førde, som har vært en utrolig god støttespiller i denne prosessen. Du har stilt opp med oppmuntring, positivitet og konstruktive tilbakemeldinger som jeg har satt utrolig stor pris på, og ikke kunne klart meg uten.

Takk til mine medstudenter på Lesehuset som har vært et lyspunkt på selv de mørkeste dager.

Tusen takk til mamma og pappa for all den støtte jeg har fått gjennom årene med studier.

Og til sist men ikke minst, tusen takk til min kjære Daniel som har vært så tålmodig gjennom alt dette. Du har støttet meg, oppmuntret meg og motivert meg til å aldri gi opp.

Karen Mimi Nordhagen Rygh

Tromsø, mai 2017

(antall ord: 36063)

SAMMENDRAG

Forurensning grunnet persontrafikk er et stort problem, særlig i byene. Det bidrar til lokal luft- og støyforurensning og globale klimaendringer, og globalt og nasjonalt jobbes det med å minske de variablene som bidrar til klimaendringene. Det kan imidlertid oppstå konflikter mellom en vekstideologi og en mer miljørettet ideologi, fordi miljøfremmende forslag ofte vil stride mot rene veksthensyn. Dette kan også knyttes opp mot byutvikling, da planleggere kan planlegge byer som legger til rette for mer miljøvennlige løsninger, som for eksempel energieffektive byer som omhandler både utformingen av boligareal, materialbruk og samferdselsplanlegging, men dette forutsetter at de har tilstrekkelig handlingsrom til å gjøre dette.

Denne oppgaven omhandler konsekvenser som kan oppstå når man forsøker å nedfelle bærekraftsidealet i en konkret samferdselsplan. Jeg har studert prosjektet Transportnett Tromsø sitt arbeid frem mot en bymiljøavtale. Dette har blitt undersøkt gjennom et bredt metodisk inntak med intervju av medlemmene styringsgruppen og prosjektgruppen i Transportnett Tromsø, samt dokumentanalyse av planene i prosjektet, deltagende observasjoner ved ulike arenaer og annet relevant materiale. Analysen bygger på ulike teorier om bærekraftig byutvikling, og tar med inspirasjon fra diskursteorien. Målet med oppgaven er å undersøke utfordringer man kan møte på når man forsøker å nedfelle bærekraft i en konkret plan, og hvordan konflikter som oppstår grunnet dette kan løses.

Med utgangspunkt i arbeidet med Transportnett Tromsø argumenterer jeg for at selv om diskursen økologisk modernisering står sterkt innen norsk miljøpolitikk, så kan det by på utfordringer når man skal inkorporere bærekraftsidealer i samferdselsplanlegging. Som vi vil se er dette en potensiell utfordring både når det kommer til overordnede prinsipper (som egenfinansiering) og konkrete tiltak (som bygging av ny bro). Jeg viser også at politiske skifter kan ha stor betydning for en planprosess, spesielt når politikerne sitter med vesentlig bestillings- og beslutningsmakt som kan begrense planleggernes faglige integritet og frihet.

Innholdsfortegnelse

FORORD	iv
SAMMENDRAG	v
1 Introduksjon	1
1.1 Tema og kontekst	2
1.2 Klima og bærekraft - omstridte begreper	3
1.2.1 Klimaendring	3
1.2.2 Bærekraft	5
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål	5
1.4 Oppgavens disposisjon videre	6
2 Bymiljøavtale og TNT – Bakgrunn, historie og kontekst	7
2.1 Helhetlige bymiljøavtaler fra staten	8
2.1.1 Klimaforlikene	8
2.1.2 Nasjonal Transportplan	9
2.1.3 Bymiljøavtalene	9
2.1.3.1 Bymiljøavtalene – generelle krav	10
2.2 Bakgrunnen for Transportnett Tromsø	12
2.2.1 Om Tromsø	12
2.2.2 Tromsøpakkene – og andre statlige tilskudd og ordninger	14
2.2.3 Transportplan for Tromsø kommune 2008-2019	15
2.2.4 KVU - Vegvalg Tromsø	16
2.2.4.1 Konseptene	17
2.2.4.2 Regjeringens behandling av Vegvalg Tromsø	18
3 Casebeskrivelse - Transportnett Tromsø	19
3.1 Prosjektet	19
3.2 Oppbygging av prosjektet	20
3.3 Delprosjektene	21
3.3.1 Kollektivstrategi	21

3.3.2	Gåstrategi.....	23
3.3.3	Sykelstrategi	23
3.3.4	Trafikksikkerhetsplan	23
3.3.5	Miljø og klima	23
3.3.6	Transportplan for kommunalt veinett	24
3.3.7	Parkeringsnorm	24
3.3.8	Kommunedelplan for ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya	24
4	Byutvikling i spenning mellom vekst og økologisk bærekraft; teoretiske perspektiver	27
4.1	Introduksjon.....	27
4.2	Bærekraftsbegrepet.....	27
4.3	Hva er en bærekraftig by?	29
4.4	Den kompakte byen.....	30
4.5	Perspektiver på samferdsel i den bærekraftige byen	31
4.5.1	Samferdselsplanlegging.....	32
4.5.1.1	Problemklynger i samferdselsplanlegging	33
4.5.1.2	Nøkkelfaktorer i samferdselsplanlegging.....	34
4.6	Bærekraftsdiskurser.....	35
4.6.1	Diskursbegrepet.....	36
4.7	Diskursive rammer for grønn politikk og planlegging	37
4.7.1	Dryzeks internasjonale miljødiskurser	37
4.7.1.1	Fire miljøpolitiske diskurser	37
4.7.2	Økologisk modernisering i lys av Dryzek	39
4.7.3	Diskurser i norsk miljøpolitikk.....	39
4.7.3.1	Vekstdiskursen	40
4.7.3.2	Økologisk modernisering	41
4.7.3.3	Grønn radikalisme.....	42
4.7.4	Kategorisering av det norske politiske landskapet	43

4.8	Oppsummering av teorikapittelet	45
5	Forskningsmetode	47
5.1	Innledning og metodevalg	47
5.2	Valg av forskningsdesign	47
5.3	Dokumenter	49
5.4	Intervjuer	50
5.4.1	Valg av informanter.....	51
5.4.2	Intervjuform og gjennomføring.....	52
5.5	Deltakende observasjon.....	54
5.6	Kvalitetskriterier.....	55
5.7	Etiske prinsipper og utfordringer som forsker.....	56
	Analyse	59
6	Perspektiver på bærekraft – forholdet mellom prinsipper og tiltak	61
6.1	Hvordan bærekraft artikuleres	62
6.2	Operasjonaliseringen av nasjonale og internasjonale klimamål	63
6.3	Bærekraftig transport; tilrettelegging for mennesker heller enn biler	66
6.4	Byplanlegging; samspillet mellom areal- og transportplanlegging	69
6.5	Oppsummering av teoretiske tilnærminger til bærekraftig byutvikling	71
7	Utfordringer og forhandlinger	73
7.1	Ny forbindelse til Kvaløya	73
7.1.1	Om forbindelsen til Kvaløya	74
7.1.2	Debatten rundt ny forbindelse til Kvaløya	76
7.1.3	Premisser og handlingsrom	78
7.1.3.1	Stockholmsforsøket.....	80
7.1.4	Kvaløyforbindelsen: politiske versus faglige hensyn.....	83
7.2	Egenfinansiering – Kampen om bompenger i Tromsø.....	85
7.2.1	Om bompenger som egenfinansiering	85
7.2.2	Bompenger: politiske versus faglige hensyn	91

7.3	Oppsummering av utfordringer og konflikter	93
8	Forholdet mellom politikk og fag.....	95
8.1	Politikk og fag	95
8.2	Politisk forankring.....	99
8.3	Oppsummering av forholdet mellom fag og politikk	102
9	Konklusjon og refleksjoner	103
9.1	Innledning og formål med oppgaven.....	103
9.2	Hovedfunn	103
9.2.1	Samferdselsplanlegging domineres av økologisk modernisering.....	104
9.2.2	Politiske ideologier og makt kan begrense faglig uavhengighet og integritet	104
9.3	Refleksjoner.....	105
	Referanser.....	109
	Vedlegg.....	113
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv	113
	Vedlegg 2: Intervjuguider	114
	Vedlegg 2.1: Intervjuguide for styringsgruppen.....	114
	Vedlegg 2.2: Intervjuguide for prosjektgruppen	117
	Vedlegg 3: Liste over observasjoner.....	119

1 Introduksjon

"We have to all shoulder the responsibility for keeping the planet habitable, or we're going to suffer the consequences — together."¹

-Barack Obama

Vi ser effektene av klimaendringene over hele verden. Isbreene smelter, havnivået stiger og det er mer ekstremvær, for å nevne noen av konsekvensene (Christoff & Eckersley, 2013). Det er etablert bred enighet om at klimaendringene er forårsaket av mennesker, og at vi må ta ansvar og samarbeide for å løse problemet og redusere utslipp av klimagasser. Selv om det er bred enighet om at problemet må tas på alvor, så ser det ut til å være vanskelig å følge det opp med handling.

De miljødeleggende variablene bryr seg ikke om landegrenser, og det gjør heller ikke eksternalitetene de fører til. Hele verden blir påvirket, uavhengig av de enkelte landenes eget bidrag til klimaendringene. Crutzen og Stoermer (2000) lanserte begrepet *"the anthropocene"* om vår tid, som et bilde på at menneskenes påvirkning av kloden er så omfattende at vi nå er inne i en ny geologisk epoke. Lokale handlinger får et globalt utfall. Man kan se spor av menneskelige aktiviteter overalt i verden, selv på steder som ikke er bebodde.

Som den tidligere presidenten av USA, Barack Obama, påpeker i sitatet over, så har vi alle et ansvar for å holde jorden beboelig. Norge, som resten av verden, har obligatoriske internasjonale forpliktelser til utslippsreduksjon gjennom Parisavtalen: *"Alle land skal lage en nasjonal plan for hvordan de skal kutte i klimagassutslipp. Planen skal inneholde et mål for hvor mye landet skal kutte."*² I tillegg har vi også selvpålagte internasjonale forpliktelser, gjennom blant annet Parisavtalen.

¹ Barack Obamas tale om global oppvarming på Georgetown University i Washington DC, 2013.

Hentet fra: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-06-25/-we-need-to-act-transcript-of-obama-s-climate-change-speech> (26.01.17)

² <http://www.fn.no/Tema/Klima/Klimaforhandlinger/Dette-er-Paris-avtalen> (15.10.16)

Den største kilden til utslipp i Norge er transport og andre mobile kilder som f.eks. mobile oljerigger (Sandmo, 2008:19), og siden den største konsentrasjonen av transport foregår der det er høyest befolkningstetthet er det derfor i de store byene hvor det er høyest konsentrasjon av utslipp.

For å gi disse byene insentiver til å endre kurs til en mer klimavennlig byutvikling knyttet til transport, er bymiljøavtalene innført som et virkemiddel. Jørgen Randers, professor ved BI som har forsket på klimaspørsmål i over 40 år, sier at "*Vi må bytte ut fossile biler med elektriske biler, for alle typer transport. Transport står for én fjerdedel av utslippene i Norge, og dette kan fjernes*"³. Som nevnt tidligere så kan det virke som om det er vanskelig å få til handling for å redusere utslipp, selv om det er bred enighet om at det er et problem og at det er viktig å samarbeide om å prøve å minske virkningene av det. Derfor er det relevant å studere et prosjekt som jobber for å redusere utslipp. Dette fører med seg en del viktige spørsmål. Blant annet om hvordan byene kan klare å møte disse utfordringene, og hvordan man kan muliggjøre utslippsreduksjon samtidig som man legger til rette for vekst.

1.1 Tema og kontekst

Bymiljøavtalene ble først lansert i Nasjonal transportplan (2012-2023), som springer ut av Klimaforliket av 2012. Bymiljøavtalene er et nytt verktøy for å samordne areal- og transportplanlegging i de ni største byområdene, og er et middel for å nå målet i Klimaforliket om at all vekst i persontransport skal tas med kollektivtransport, gang og sykkel. Det er dette som omtales som nullvekstmålet. Tromsø er en av disse ni byene, og den eneste byen i Nord-Norge som har mulighet til å forhandle frem en slik avtale. I Tromsø har det tverretatlige prosjektet Transportnett Tromsø hatt ansvaret for å jobbe frem mot forhandlingene om en slik bymiljøavtale.

Tromsø er en relativt stor kommune, og den største byen og knutepunktet i Nord-Norge. Bosetningsmønsteret i Tromsø gjør at mange bor i relativ nærhet til der de jobber, likevel er 40 % av bilreisene i Tromsø på 3 km eller kortere (Tromsø kommune, 2016). Kommunen har de

³ <http://www.aftenposten.no/verden/Dette-betyr-klimaavtalen-i-Paris-for-Norge-17921b.html> (15.10.16)

siste årene hatt en høy befolkningsvekst i forhold til resten av landet, og med økt befolkningsvekst øker også samferdselsproblematikken.

I denne oppgaven skal jeg se på utfordringene man står ovenfor når man skal forsøke å nedfelle mål om bærekraftig byutvikling i konkrete planer. Gjennom å følge Transportnett Tromsø, studere relevante dokumenter og intervjuer med de involverte aktørene vil jeg se på utfordringer og dilemmaer som kan oppstå når man forsøker å integrere idealet om bærekraftig byutvikling i samferdselsplaner. Jeg vil være opptatt av hvordan perspektiver på bærekraftig byutvikling forhandles i spenningen mellom vekst og økologisk bærekraft. Teoretisk utgangspunktet for analysen vil være teorier om bærekraftig byutvikling, og jeg har i tillegg hentet inspirasjon fra diskursteori.

1.2 Klima og bærekraft - omstridte begreper

1.2.1 Klimaendring

Jeg har valgt å benytte meg av ordet klimaendring istedenfor global oppvarming. Disse to begrepene brukes ofte, noe ukritisk, om hverandre. Jeg mener klimaendring er mer dekkende, siden dette ordet omfatter mer enn bare oppvarmingen av jorden, men også bringer på banen de effektene global oppvarming har⁴.

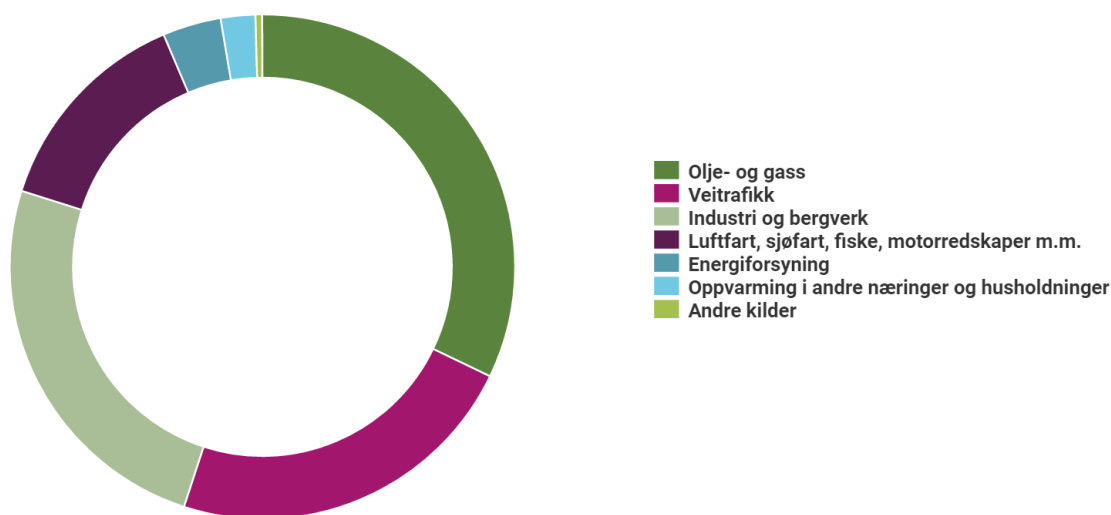
I stortingsmelding 21 (2011-2012) definerer de klima som det gjennomsnittlige været over en lengre tidsperiode. Det er når det er endringer i denne trenden at man kan snakke om klimaendringer. Det er klare tegn på at det gjennom historien har skjedd langvarige temperaturendringer gjentatt ganger. F. eks. i middelalderen var klimaet i nord 1-2 grader varmere enn gjennomsnittstemperaturen på 1900-tallet, noe som gjorde Grønland beboelig. Det er derimot bred vitenskapelig enighet om at de klimaendringene vi opplever nå er menneskeskapte. Økt utslipp av klimagasser har ført til en drivhuseffekt som igjen har ført til økt gjennomsnittstemperatur. Dette er den mest synlige indikatoren på klimaendringene, og den som er enklest å måle. Men det er mye annet som også blir påvirket av klimaendringene: isbreene smelter, havnivået stiger, man opplever mer ekstremvær (f.eks. flom, stormer, tørke), og endringer i nedbørsmønstrene (Meld. St 21, 2011-2012, kap 2).

⁴ https://en.oxforddictionaries.com/definition/global_warming (08.02.17)

Store mengder av klimagassutslipp kommer fra kjøretøy som går på fossilt drivstoff. Utslipp fra veitrafikk har økt med 30% siden 1990, og tallene fra 2015 viser at veitransport nå står for nesten en femtedel av alle klimagassutslipp (se figur 1).

Skal man nå togradersmålet i FNs klimakonvensjon⁵, må omfattende utslippsreduksjoner til. Ved å redusere den andelen av veitransport som skjer med forurensende kjøretøy vil man derfor bidra til å redusere en stor andel av klimagassutslippene.

Utslipp av CO2 fordelt på kilde i 2015



Figur 1: Utslipp av klimagasser fordelt på kilder

<http://www.miljostatus.no/tema/klima/norske-klimagassutslipp/co2-utslipp/>

Kilde: SSB (10.04.17)

⁵ Målet om at den globale temperaturøkningen ikke skal være mer enn to grader høyere enn førindustrielt nivå.

1.2.2 Bærekraft

Bærekraftsbegrepet ble først benyttet i Brundtlandrapporten "Vår felles framtid" hvor det ble definert slik: *"Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"* (UN, 1987).

Jeg har valgt å benytte meg av bærekraftsbegrepet, selv om det strides om begrepet ennå er gjeldene i forskningsmiljøet. Jeg mener begrepet fortsatt er høyaktuelt i kontekst av min oppgave, siden det blir benyttet i alle grunnlagsdokumenter for prosjektet jeg studerer.

Plan- og bygningsloven (PBL) gir rammer for planlegging i Norge (Saglie, Hofstad, & Hanssen, 2015). I Plan- og bygningsloven, §1-1 står det at: *"Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner"* (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008). I forarbeidene til loven står det at: *"Bestemmelsen presiserer lovens overordnede materielle formål; bærekraftig utvikling. Med uttrykket siktes det til definisjonen i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987: En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov."*⁶ Vi kan derfor se at planleggere i Norge er lovpålagt å legge til rette for bærekraftig utvikling med utgangspunkt i Brundtlandkommisjonens definisjon av begrepet. Men når det kommer til samferdselsplanlegging er det Nasjonal transportplan som gir nasjonale føringer. Jeg vil gå nærmere inn på NTP og dens betydning for min oppgave i kapittel 2.

1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen er laget ut ifra et ønske om å utforske bærekraftig byutvikling med fokus på samferdsel. Gjennom et bredt datamateriale vil jeg fokusere på utfordringer med å operasjonalisere idealet om bærekraft i samferdselsplaner. For å kunne studere dette har jeg også valgt å fokusere på hvordan ulike forståelser av bærekraft kommer til uttrykk i planer og se på hvordan dette stemmer overens med rådende teorier om bærekraftig utvikling. Problemstillingen er derfor som følger:

⁶ <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-32-200708> (23.04.17)

Hvilke utfordringer og dilemmaer oppstår når bærekraftig byutvikling forsøkes nedfelt i konkrete samferdselsplaner?

Jeg har utarbeidet følgende forskningsspørsmål for å operasjonalisere problemstillingen:

1. Hvilke perspektiver på bærekraftig byutvikling kommer til uttrykk i planen og planprosessen til Transportnett Tromsø, og hvordan samsvarer disse med vitenskapelige teorier om bærekraftig byutvikling?
2. Hvilke perspektiver eller tiltak i prosjektet har blitt møtt med mest motstand, hvor har denne motstanden kommet fra, hva har konsekvensene vært og hvordan har disse utfordringene blitt løst?
3. Hvordan har prosjektet blitt påvirket av det politiske skiftet som skjedde underveis i prosjektperioden?

1.4 Oppgavens disposisjon videre

I **kapittel 1** har jeg beskrevet kontekst for oppgaven, og begrunnet valg tema. I dette kapitlet har også oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål blitt presentert. I **kapittel 2** foretar jeg en grundig utredning av bakgrunnen for, og prosessene frem mot, både de helhetlige bymiljøavtalene og prosjektet Transportnett Tromsø. I **kapittel 3** kommer jeg med en mer inngående beskrivelse av caset mitt, Transportnett Tromsø, og gir en kort presentasjon av delprosjektene. I **kapittel 4** presenterer jeg ulike teorier om bærekraftig byutvikling og teorier om bærekraftrelaterte diskurser, som oppgaven bygger på. I **kapittel 5** greier jeg ut om mine metodiske valg for oppgaven. Kapittel 6, 7 og 8 er forbeholdt min analyse av datamaterialet med utgangspunkt i forskningsspørsmålene mine. I **kapittel 6** analyserer jeg forståelsen av bærekraft som presentert i hovedrapporten for TNT og av de jeg har intervjuet. Deretter vil jeg ta for meg hvordan bærekraft kommer til uttrykk i planen og hvordan dette samsvarer med bærekraftsteorier. I **Kapittel 7** foretar jeg en analyse av de to største utfordringene i Transportnett Tromsø. I **Kapittel 8** fortsetter jeg med en analyse av hvilken påvirkning det politiske skiftet har hatt på TNT i prosjektperioden. Til sist vil jeg i **kapittel 9** drøfte funnene og trekke konklusjoner fra det foregående arbeidet.

2 Bymiljøavtale og TNT – Bakgrunn, historie og kontekst

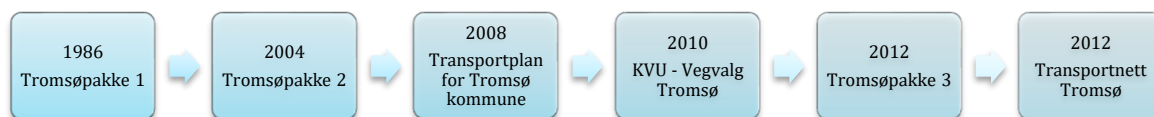
Bymiljøavtalene er en av statens måter å prøve å overholde sine internasjonale forpliktelser på. Disse avtalene legger opp til lokale løsninger på nasjonale og internasjonale problemer. Ved å samarbeide med byene gir staten lokalsamfunnene muligheten til å komme med egne forslag til løsninger som er tilpasset lokale forhold, og dermed være en aktiv deltaker i prosessen. Finansieringen som følger med en bymiljøavtale gir byene et økonomisk handlingsrom for byutvikling som de ellers ikke ville hatt, og utgjør derfor et positivt insentiv for byene til å endre sine samferdselsvaner.

Transportnett Tromsø er Tromsøområdet prosjekt for å komme i forhandlinger med staten om en bymiljøavtale. TNT startet i utgangspunktet som et prosjekt som skulle videreutrede det konseptet som ble anbefalt i Konseptvalgutredningen (KVUen) - Vegvalg Tromsø. Konseptet var en kombinasjonsløsning hvor både bil- og kollektivtiltak skulle inngå. Når bymiljøavtalene kom, innså man at TNT kunne brukes som et grunnlag for å komme i forhandlinger med staten om en bymiljøavtale. Dette målet ble da inkorporert i prosjektet.

Det er veldig mye som ligger til grunn for både bymiljøavtalene og Transportnett Tromsø, jeg har derfor valgt å gi en innføring i bakgrunnen til det oppgaven handler om. For å gi en oversikt har jeg laget to tidslinjer. Den første viser hva som ligger bak bymiljøavtalene, og den andre viser hva som ligger til grunn for Transportnett Tromsø.



Figur 2: Tidslinje - Bymiljøavtale



Figur 3: Tidslinje – Transportnett Tromsø

2.1 Helhetlige bymiljøavtaler fra staten

Dette delkapittelet handler om bakgrunnen for bymiljøavtalene. Først vil jeg introdusere klimaforlikene, fra 2008 og 2012, som la en føring for at Nasjonal Transportplan (NTP) burde omfatte forpliktende avtaler mellom staten og byområdene (bymiljøavtaler) for å kunne nå nullvekstmålet. Så vil jeg gå litt nærmere inn på NTPen, hvor bymiljøavtalene for første gang ble nevnt ved navn. Avslutningsvis vil jeg gå nærmere inn på bymiljøavtalene og hva disse avtalene innebærer.

2.1.1 Klimaforlikene

I 2008 ble det inngått et klimaforlik, i forbindelse med Stortingets behandling (innstilling S nr. 145) av stortingsmelding 34 (2006-2007). I dette forliket ble det generell enighet (alle medlemmer av komitéen unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) om noen grunnleggende prinsipper innen norsk klimapolitikk: f.eks. prinsippet om at forurenser skal betale, generelle mål for transportplanlegging, som at Norge skal være et lavutslippssamfunn, og spesifikke mål for ulike områder som forskning, petroleum og transport (Energi- og miljøkomiteen, 2007-2008).

Stortingsmelding 21 (2011-2012) bygger på dette første forliket ("*Klimamålene slik de er nedfelt i klimaforliket står fast*" (Meld. St 21, 2011-2012:10)), og tar for seg oppfølgingen det første klimaforliket⁷.

I stortingsmeldingen er det særlig to punkt som fremstår som sentrale for min oppgave. Her står det at Stortinget vil:

- "*Ha som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.*" (Meld. St 21, 2011-2012:13)
- "*Øke Statens tilskudd til investering og drift av fylkeskommunal kollektivtransport og andre miljøvennlige transportformer. Dette skal skje ved at byområdene inngår forpliktende avtaler, for eksempel som ved belønningsordningen.*". (Meld. St 21, 2011-2012:13)

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/klimaforliket/id2076645/>

Stortingets behandling av stortingsmeldingen førte til innstilling 390 S (Energi- og miljøkomiteen, 2012), også kalt klimaforliket fra 2012, hvor komiteens flertall (alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet) sa seg enig i stortingsmeldingen.

Begge forlikene ble vedtatt mot FrP sin stemme, så det er altså ikke enstemmighet rundt klimapolitikken. Begge forlikene bærer også preg av at FrP ensidig kommer med alternative forslag og løsninger som i større grad støtter opp under næringsutvikling i Norge, og derfor vektlegger den økonomiske dimensjonen av bærekraftsbegrepet enn de andre partiene. Dette indikerer at FrP har andre forståelser og prioriteringer av de grunnleggende prinsippene for norsk klimapolitikk, slik det står i de tilhørende stortingsmeldingene. Jeg ønsker i oppgaven å se hvordan dette gjør seg gjeldene på lokalpolitisk nivå i arbeidet med en spesifikk plan.

2.1.2 Nasjonal Transportplan

I 2013 ble Nasjonal Transportplan 2013-2023 (Meld. St. 26, 2012-2013), behandlet i Stortinget. Her kom forslaget om nye bymiljøavtaler, med samordnet bruk av virkemidler, lansert for storbyområdene (Tromsø kommune m.fl., 2016b). I denne stortingsmeldingen var oppfølgingen av klimaforliket fra 2012 en sentral del av arbeidet (Meld. St. 26, 2012-2013).

Regjeringens overordnede mål for transportpolitikken i denne planen var: "*Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling*" (Meld. St. 26, 2012-2013: 17). Bymiljøavtalene er et viktig virkemiddel for å nå dette målet.

Av dette kan man se at miljø- og bærekraftsspørsmål er en integrert del av bymiljøavtalene, og er en av statens måter å dra internasjonale klimaforpliktelser ned til et lokalt og håndterlig nivå. Det er derfor interessant å analysere et av disse lokale prosjektene i lys av bærekraftsteorier, for å kunne se om det er en sammenheng mellom teori og empiri.

2.1.3 Bymiljøavtalene

Bymiljøavtalene legger til rette for en mer helhetlig byutviklingspolitikk, og innebærer at staten, kommunene og fylkeskommunene samarbeider og går i forhandlinger om en gjensidig avtale hvor alle parter forplikter seg til å følge opp målene i avtalen (Meld. St. 26, 2012-

2013:19). Hovedpoenget med avtalene er at man må minske utslippet, ved å tilrettelegge for at de fleste kan benytte seg av kollektivtransport innad i byene (Meld. St. 26, 2012-2013:19), og på denne måten forsøke å nå målene i klimaforliket.

"Bymiljøavtalene skal inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykling og gange, tiltak for redusert bilbruk og arealbruk som bygger opp under miljøvennlig transport." (Meld. St. 26, 2012-2013:19).

2.1.3.1 Bymiljøavtalene – generelle krav

Det er blitt satt opp noen generelle krav til rammer, avklaringer og vedtak i helhetlige bymiljøavtaler. Informasjonen under er hentet direkte fra Nasjonal transportplan (Meld. St. 26, 2012-2013:147), og satt inn i tabell 1 (på neste side) av undertegnede.

Det er de ni største byområdene som har mulighet til å få en bymiljøavtale. Dette er Osloområdet, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Stavangerregionen, Buskerudbyen, Fredrikstad/ Sarpsborg, Porsgrunn/Skien, Kristiansandsområdet og Tromsø (Meld. St. 26, 2012-2013:19). Tromsø er altså den eneste byen i Nord-Norge som har mulighet til å komme i forhandlinger om en bymiljøavtale.

En bymiljøavtale vil gi en by eller en byregion muligheten til å gjøre omfattende endringer og utbedringer i sitt transportnett. Byene som får forhandlet frem en avtale vil få store mengder statlige midler til utvikling av transportnett, forutsatt at viktige klimahensyn ivaretas, slik som at personbiltrafikken ikke skal øke.

Som vi kan se er miljøaspektet et gjennomgående element helt fra de internasjonale avtalene, via nasjonalt planverk til lokale tiltak. Jeg ønsker å se på hvordan dette blir ivaretatt i lokale planer.

KS1 ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • KVVU og KS1 for byområdet transportssystem er gjennomført. Regjeringens føringer er fulgt opp. • Gjennom KVVU/KS1 er det synliggjort hva som må til for at persontransportveksten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. KVVU/KS1 suppleres dersom dette ikke er tilfelle. • Om nødvendig er KS2⁹ for større enkeltprosjekt gjennomført.
Mål og innsatsområder	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaforlikets mål om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange legges til grunn. • Langsiktige mål og mer kortsiktige etappemål er vedtatt. • Lokalt vedtatte mål harmonerer med nasjonale mål. • Hovedinnsatsområder er avklart mellom partene. Det kan f.eks. være stamnett for kollektivtrafikken, større kollektivinvesteringer og hovednett for syklende og gående. • Innføring av restriktive tiltak må være avklart.
Arealplanlegging	<ul style="list-style-type: none"> • Regional eller interkommunal arealplan etter plan- og bygningsloven er vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert i tråd med målene i den helhetlige bymiljøavtalen, og med intensjon om en konsentrert arealbruk som bygger opp under knutepunkt og mer kollektivtransport, sykling og gange. Det forutsettes at føringer fra regionale eller interkommunale planer følges opp i den kommunale arealplanleggingen.
Finansiering	<ul style="list-style-type: none"> • Brukerbetaling som bidrag til finansiering er avklart. Det er gjort nødvendige vedtak på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i tråd med kravene for ordinære bompengepakker. • De ulike forvaltningsnivåenes bidrag til finansiering er konkretisert og vedtatt lokalt. Staten gjør sitt vedtak ved behandling i Stortinget. • Drift av kollektivtilbudet er avklart. Dersom en økning av tilbudet skal inngå, må dette være avklart.
Styringssystem	<ul style="list-style-type: none"> • System for styring av gjennomføringen og oppfølging av økonomi er avtalt. • Indikatorsystem for måloppfølging er avtalt.

Tabell 1: Generelle krav om bymiljøavtale

⁸ Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt. <https://www.toi.no/kvalitetssikring-ks1-og-ks2/category1475.html> (Hentet 01.04.17)

⁹ Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før fremleggelse for endelig investeringsbeslutning i Stortinget. <https://www.toi.no/kvalitetssikring-ks1-og-ks2/category1475.html> (Hentet 01.04.17)

2.2 Bakgrunnen for Transportnett Tromsø

I dette delkapittelet vil jeg først gi en kort introduksjon til Tromsø som by for å gi leseren den tilstrekkelige forståelsen for Tromsøs utgangspunkt, forutsetninger og utfordringer. Deretter vil jeg ta for meg Tromsø sin ferd mot forhandling om en bymiljøavtale, ved å beskrive foregående grep, prosesser og prosjekt som har bygget opp til TNT.

2.2.1 Om Tromsø

Tromsø kommune ligger i Troms fylke, og byen Tromsø er den største byen i Nord-Norge. I areal er Tromsø kommune større enn Vestfold fylke, og fem ganger større enn Oslo kommune. Byen huser en rekke større offentlige og private arbeidsplasser, og har gode kommunikasjonsmuligheter til regionen og resten av landet i form av hurtigruteanløp, fullskala flyplass, samt buss- og hurtigbåtforbindelser. Byen karakteriseres av mye trehusbebyggelse, også i sentrum. Mesteparten av bebyggelsen er på Tromsøya, østsiden av Kvaløya og fastlandet. Områdene rundt flyplassen, sykehuset/universitetet og sentrum er knyttet sammen gjennom et tunellnettverk. Til fastlandet er det en bro og en tunell, mens videre ut til Kvaløya er det én bro¹⁰ (se kart 1).

Bosetningsmønsteret i Tromsø gjør at mange bor i relativ nærhet til der de jobber (de største arbeidsplassene, Universitetet i Tromsø og Universitetssykehuset Nord-Norge, er nord på Tromsøya), men likevel er 40 % av bilreisene i Tromsø på 3 km eller kortere (Tromsø kommune, 2016). Det er altså mange personer i Tromsø som reiser relativt korte avstander for å komme til jobb, skole, barnehage og fritidsaktiviteter. Byen opplever utfordringer knyttet til luftkvalitet og kødannelse. Siden det bare er én bro til Kvaløya, er det midlertidig satt begrensninger i utbygging til transportkapasiteten utbedres.

Kommunen har hatt en meget stor befolkningsvekst (i forhold til resten av landet) de siste 50 årene, og bare de siste 10 årene har innbyggertallet økt fra 63 596 til 73 480 pr 4. kvartal 2015¹¹. I følge befolkningsframskrivingene til SSB vil byen i 2040 ha i overkant av 83 000

¹⁰ <https://snl.no/Troms%C3%B8>, (07.02.2017)

¹¹ <https://snl.no/Troms%C3%B8>, (07.02.2017)

innbyggere.¹² Gitt at befolkningstallet øker som i SSB sitt hovedalternativ, vil det i årene som kommer bli flere og flere mennesker som vil legge beslag på et allerede kapasitets-utfordret transportnett.



Kart 1 – Byområdene i Tromsø. (Tromsø kommune m.fl., 2016b:9)

Befolkningsvekst er også et politisk mål. I kommuneplanens samfunnsdel for 2015-2026 står det at *"Byrådets visjon er 120 000 innbyggere i 2044."* (Tromsø kommune, 2015).

Det at befolkningsprognosen og visjonen er så ulike vitner om at politiske og faglige vurderinger er forskjellige. Det står ikke i kommunedelplanens samfunnsdel hva byrådet bygger sin visjon på, mens SSB sine prognoser er bygget på grundige statistiske analyser. Politiske

¹² <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso> (10.04.2017)

forventninger samsvarer ikke alltid med de faktiske forholdene. Dette kan resultere i gnister mellom det politiske styret og det administrative, og politiske beslutninger kan bli tatt på grunnlag av det de har sett for seg, ikke de faktiske tallene.

2.2.2 Tromsøpakkene – og andre statlige tilskudd og ordninger

Tromsøpakkene er planer for samferdsel og veiutbygging/utbedring i Tromsø. De ble finansiert av lokal drivstoffavgift, kommunale- og fylkeskommunale bevilgninger og tilskudd fra staten (Tromsø kommune m.fl., 2016b). Tromsø har hatt lokal drivstoffavgift siden 1990. Den har blitt justert med konsumprisindeksen og er nå på ca. 1 kr per liter, inkludert moms¹³.

I 1986 ble **Tromsøpakke 1** lansert. Dette var en transportplan som omhandlet hovedveiutbyggingen¹⁴ i Tromsø. I 1990 ble drivstoffavgiften, som et alternativ til bompenger, innført som en brukerfinansiering av veiutbyggingen. Avgiften skulle opprinnelig vare til 2001, men ble forlenget med to år for å fullføre tiltakene (Tromsø kommune m.fl., 2016b). **Tromsøpakke 2** ble lansert i 2004, og var en plan for trafikksikkerhet og tiltak for gående og syklende¹⁵. Drivstoffavgiften skulle i hovedsak vare i fire år, men ble forlenget i ytterligere fire år, til 2012 (Tromsø kommune m.fl., 2016b). **Tromsøpakke 3** ble vedtatt av Stortinget i 2012. Fire år til med drivstoffavgift skulle muliggjøre fortsettelsen av veiutbedringen i Tromsø¹⁶. Pakken har egentlig opphørt i skrivende stund, men det er søkt om tre års forlengelse begrunnet med at Stakkevollvegen-prosjektet ikke er fullført (Tromsø kommune m.fl., 2016b).

Tromsø var i 1993-2000 én av de fem miljøbyene i landet (Næss, Saglie, & Thorén, 2015). Dette var et samarbeidsprosjekt mellom de fem byene og staten for å jobbe med ulike aspekter ved byutvikling slik som samordnet areal- og transportplanlegging, fortetning og styrking av sentrum.

I tillegg har Tromsø kommune fått midler fra belønningsordningen i perioden 2015-2018.

¹³ <https://samferdsel.toi.no/nr-7-september-2006/bompenger-bedre-enn-drivstoffavgift-article19034-978.html> (25.01.17)

¹⁴ Tromsøysundtunellen, Breivikatunellen og Sentrumstangenten i tillegg til gang- og sykkelveiprojekt.

¹⁵ Oppgradering av Langnestunellen i tillegg til kollektiv- og miljøtiltak og bygging av gang- og sykkelveier.

¹⁶ Utbedring av Stakkevollveien, men fokus på tilrettelegging for kollektivtrafikk, gang og sykkel.

"Formålet med belønningsordningen for kollektivtransport i større byområder er å stimulere til bedre fremkommelighet, miljø og helse, ved å dempe veksten i behovet for motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil." ¹⁷

I Tromsø er midlene fra belønningsordningen i hovedsak blitt benyttet på kollektivtransport i form av infrastruktur, drift og markedsføring (Tromsø kommune m.fl., 2016b).

2.2.3 Transportplan for Tromsø kommune 2008-2019

I 2008 ble en transportplan for Tromsø lansert med revisjon av transportplan for Tromsø kommune (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2008). Denne planen er en overordnet strategisk utredning om landtransport i Tromsø kommune, med tanke på hvordan man skal gjøre byen enda bedre å bo i. Det ble identifisert tre hovedutfordringer. Den første utfordringen var luft- og støyforurensning, den andre var trafikksikkerhet og den siste var bedre tilrettelegging for kollektivtransport og for gående og syklende.

Planen introduserte fire alternative strategier for utviklingen av transportsystemet i Tromsø (Tromsø kommune m.fl., 2008). Den første strategien var **Basisstrategien** som fokuserte på tiltak med lav kostnad men som likevel hadde høy effekt. Men denne tok ikke stilling til veksten i biltrafikken eller kommende utfordringer. Den forutsatte også at drivstoffavgiften skulle fjernes. Den andre strategien var **Trafikksikkerhetsstrategien** som blant annet bar preg av at man skulle satse på å bygge ut et komplett gang- sykkel- og kollektivsystem så fort som mulig ved at drivstoffavgiften skulle opprettholdes. Den tredje strategien var **Klimastrategien** som i stor grad fokuserte på reduksjon av CO₂, og derfor la blant annet frem et forslag om reduksjon eller stopp i biltrafikken og med fokus på at Tromsø sin befolkning kunne ha mulighet til å transportere seg uten bruk av bil. Den sist strategien var **Trafikkvekststrategien** som aksepterte en økning i biltrafikken og ville bygge ut veinettet deretter.

De konkluderte med at: *"Det beste for Tromsøs utvikling er å velge en strategi som legger til rette for en utvikling av alle transportformene i Tromsø. En full utbygging av gang, sykkel og kollektivsystemet, samt å gjennomføre tiltak på avlastet vegnett bør gjøres i alle fall. Det*

¹⁷ <https://www.regjeringen.no/no/tema/transport-og-kommunikasjon/kollektivtransport/belonningsordningen/id426204/> (hentet 04.04.17)

store valget ligger mellom et vegsystem som skissert i Klimastrategien eller et vegsystem slik det er skissert i Trafikkvekststrategien." (Tromsø kommune m.fl., 2008:56)

I Transportplanen står det at på lang sikt burde man velge enten Klimastrategien eller Trafikkvekststrategien, og i begge tilfeller burde både Basisstrategien og Trafikksikkerhetsstrategien ligge til grunn. Videre er det anbefalt å ha en form for finansiering slik at gjennomføringen av tiltakene vil kunne være raskere. Ved valg av Klimastrategien ville det være best med veipricing, mens hvis Trafikkvekststrategien ble valgt så burde det innføres bompenger (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2016e).

I Transportplanen ble det anbefalt å gå videre med én av to helt forskjellige strategier som ville hatt veldig ulike virkninger på Tromsø. I Tromsø kommunestyre (sak 0001/08¹⁸) ble det vedtatt at man legger til grunn Klimastrategien for videre arbeid med transport og kommunedelplanlegging for Tromsø.

Her ser man at kommunestyret allerede i 2008 vurderte det som nødvendig at transportutviklingen fulgte en mer klimavennlig retning hvor kompakt byutvikling og bærekraftige transportløsninger stod sentralt. I tillegg ble egenfinansiering ved bompenger eller veipricing også anbefalt i Transportplanen. Det ble derimot presisert i et senere kommunestyrevedtak at de kunne akseptere prosjektspesifikke bompenger, men ikke kjøprising (sak 0023/11¹⁹). Så politikerne gikk altså her imot administrasjonens forslag og stemte imot veipricing som finansieringsmetode.

2.2.4 KVVU - Vegvalg Tromsø

I 2010 ble Konseptvalgutredningen "Vegvalg Tromsø" lagt frem. Denne KVVUen ble utført av Statens vegvesen Region nord, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet, i samarbeid med Tromsø kommune, Troms fylkeskommune og Kystverket (Statens vegvesen, 2010).

¹⁸ <http://postliste.tromso.kommune.no/motedag?offmoteid=26294> (11.04.2017)

¹⁹ <http://postliste.tromso.kommune.no/motedag?offmoteid=36371> (11.04.2017)

2.2.4.1 *Konseptene*

I KVUen ble det utredet tre konsepter som ble målt opp mot konsept 0 – dagens situasjon. Disse tre konseptene var: konsept 1 – bilbasert utvikling, konsept 2 – kollektivbasert utvikling og konsept 3 – kombinasjonskonseptet. Disse konseptene ble utredet med den hensikt at de skulle nå samfunnsmålet i KVUen med tilhørende effektmål som angav virkningene for brukerne ved måloppnåelse. Samfunnsmålet var at *"fremtidig transportsystem skal i 2030 håndtere transportetterspørselen på en mer miljøvennlig måte"* (Statens vegvesen, 2010:37).

Felles for alle konseptene var at de inneholdt tiltak for å bedre trafikksikkerheten, tiltak for gående og syklende, tiltak for å oppgradere gatemiljøet i sentrum og tiltak for utbedring av de mest belastede delene av veinettet (Statens vegvesen, 2010:3).

Konsept 1 – Bilbasert utvikling. Dette konseptet tok høyde for vekst i biltrafikken og la derfor opp til en rekke omfattende veiprosjekter, blant annet ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya. I dette konseptet la man til grunn trafikantbetaling i form av bompenger. Hvis ikke deler av tiltakene ville bli finansiert av staten eller andre, så ville bompengereordningen måtte forlenges utover 2030. (Statens vegvesen, 2010:58).

Konsept 2 – Kollektivbasert utvikling – Dette konseptet fokuserte på muligheten for å få størst mulig del av de som brukte motoriserte transportmidler over på kollektivtransport. For å gjøre dette mulig så de på tiltak som ville styrke konkurransevnen til kollektivtransporten i forhold til privatbilen. Eventuell trafikantbetaling ville i dette konseptet være kjøprising. (Statens vegvesen, 2010:60).

Konsept 3 – Kombinasjonskonseptet – Dette siste konseptet ble basert på begge de andre konseptene. Det tok utgangspunkt i konseptet kollektivbasert utvikling, men inneholdt også tunellen gjennom Tromsøya (Tverrforbindelsen) fra konseptet bilbasert utvikling. (Statens vegvesen, 2010:61).

På bakgrunn av samfunnsøkonomisk analyse og måloppnåelse ved gjennomføring av de ulike konseptene ble kombinasjonskonseptet lagt til grunn for utvikling av fremtidig transportsystem i Tromsø (Statens vegvesen, 2010:85).

2.2.4.2 Regjeringens behandling av Vegvalg Tromsø

Regjeringen behandlet saken og desember 2011 uttalte samferdselsdepartementet:

"Konklusjonen er at videre planlegging av transportsystemet i Tromsø skal ta utgangspunkt i KVUens konsept 3 – Kombinasjonskonseptet. Dette innebærer blant annet prioriteringer av planlegging for styrket kollektivtrafikk, parkeringsrestriksjoner, tiltak for gående og syklende samt oppgradering av gatemiljø i sentrum og av de mest belastede vegene. I tillegg kommer planlegging av tunell Breivika – Langnes. Prioritering av statlige tiltak vil bli vurdert i arbeidet med NTP 2014 – 2023. Departementet ber om at Statens vegvesen følger opp saken i nært samarbeid med Troms fylkeskommune og Tromsø kommune."

(Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2013).

Det var denne anbefalingen fra staten som var starten på TNT.

Man kan se her at det fra Tromsøpakke 1 og helt frem til KVUen har vært en gradvis fremvekst av miljøfokus i transportplanleggingen i Tromsø. Vi ser også det at dette fokuset på miljø samsvarer i stor grad med de nasjonale føringene som ligger til grunn for bymiljøavtalen.

I dette kapitlet har jeg gjennomgått bakgrunnen for både bymiljøavtale og Transportnett Tromsø. I neste kapittel vil gå mer inn på oppbyggingen av Transportnett Tromsø og de ulike delprosjektene som TNT består av.

3 Casebeskrivelse - Transportnett Tromsø

I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i ett case, prosjektet Transportnett Tromsø, for å undersøke utfordringene ved å nedfelle bærekraftig byutvikling i samferdselsplaner. I dette kapitlet gjør jeg rede for innholdet prosjektet, hvor jeg tar for meg delprosjektene så vel som hovedprosjektet. Hovedprosjektet viser til en rekke tiltak som skal la Transportnett Tromsø nå målene sine, og delprosjektene er en konkretisering av disse tiltakene. En redegjørelse av delprosjektene er derfor nyttig for å belyse ulike aspekter ved prosjektet.

3.1 Prosjektet

Transportnett Tromsø, et samarbeidsprosjekt mellom Tromsø kommune, Troms fylkeskommune og Statens vegvesen Region nord, ble etablert i 2012 for å videreføre planleggingsarbeidet med KVUen Vegvalg Tromsø. Som vi har sett over, så skulle prosjektet kartlegge samferdselsutfordringer i Tromsø og komme med forslag om mulige tiltak som kunne bidra til å løse disse. Etter lanseringen av NTPen i 2014, ble det bestemt at målet med TNT (i tillegg til oppfølging av KVUen) var at Tromsø skulle kunne søke om en bymiljøavtale siden målet med bymiljøavtalene overlappet med målene i KVUen (Tromsø kommune m.fl., 2016b:8). Dette prosjektet ble avsluttet i 2016, og erstattet med prosjektet Tenk Tromsø. Tenk Tromsø viderefører det utredningsarbeidet som ble utført i TNT, og jobber videre fremover mot en bymiljøavtale med staten.

For å komme i forhandlinger med staten om en bymiljøavtale må de vise til konkrete tiltak som skal iverksettes, og vise hvordan disse oppfyller kravene om bærekraftig byutvikling som kreves for å få en bymiljøavtale. Som nevnt over er det overordnede målet for en bymiljøavtale at "*Bymiljøavtalene skal inneholde mål og virkemidler for økt kollektivandel, sykling og gange, tiltak for redusert bilbruk og arealbruk som bygger opp under miljøvennlig transport.*" (Meld. St. 26, 2012-2013:19).

Skisse for mulig prosess fram til en bymiljøavtale



Figur 4 (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2016b:4)

Som man ser ut fra figur 4 om mulig progresjon av prosjektet frem mot en bymiljøavtale, så var de i rute ved de første to punktene, men har etter dette ikke klart å opprettholde planlagt progresjon. Hovedrapporten for Transportnett Tromsø ble vedtatt i juni 2016, av kommunestyret og fylkestinget, og det ble i oktober 2016 vedtatt en overgang fra TNT til Tenk Tromsø. Men en bompengepakke med handlingsplan er ennå ikke vedtatt. Det ble våren 2017 vedtatt hvilket bompengevalternativ man skulle gå for, mens endelig saksfremlegg i kommunestyret er planlagt å være juni 2017²⁰. Forhandlingene om en bymiljøavtale har ennå ikke startet.

3.2 Oppbygging av prosjektet

Transportnett Tromsø består av én styringsgruppe, én prosjektgruppe og åtte delprosjekter. I styringsgruppen og prosjektgruppen sitter det én representant fra hver instans, og i tillegg har styringsgruppen én representant fra Vegdirektoratet. Mer konkret sitter byråd for byutvikling, fylkesråd for samferdsel, regionssjef for Statens vegvesen Region nord og den daværende konstituerte vegdirektøren i styringsgruppen. I prosjektgruppen sitter prosjektlederen fra kommunen, avdelingsleder for samferdsel fra samferdsel- og miljøetaten i fylkeskommunen og prosjektlederen for delprosjektet for ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya.

Kommunen er leder for prosjektet, og styringsgruppeleder og prosjektleder er derfor fra kommunen. I delprosjektgruppene er det de instanser som har ansvar for det gitte området som er leder for den spesifikke gruppen. F.eks. så er det fylkeskommunen som leder delprosjektgruppen om kollektivtransport, mens det er kommunen som leder gruppene for gåstrategien og sykkelstrategien.

²⁰ <http://postliste.tromso.kommune.no/motedag?offmoteid=63618> – sak 0023/17 (07.05.17)

Oppgavefordelingen mellom de to gruppene er slik at styringsgruppen kommer med bestillinger til den underordnede prosjektgruppen, som har ansvar for å komme med konkrete planer og forslag til tiltak, som så skal godkjennes i styringsgruppen og i de respektive parters styrende organer.

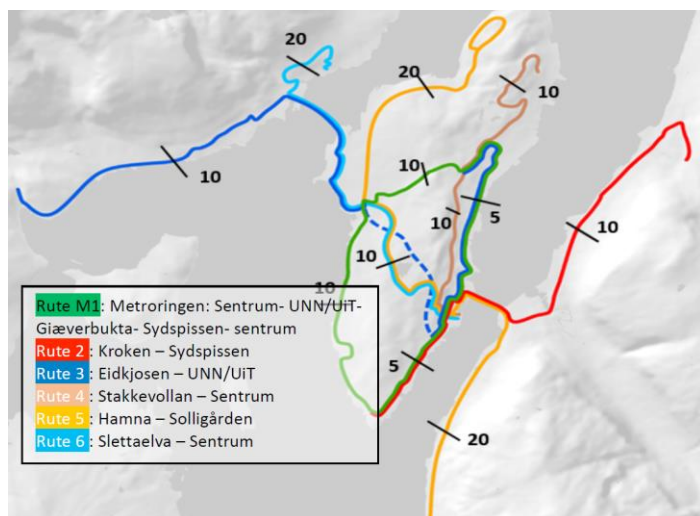
3.3 Delprosjektene

Prosjektet er delt opp i åtte delprosjektgrupper som har utredet ulike løsninger innenfor sine områder. Disse er kollektivtransport, gåstrategi, sykkelstrategi, trafikksikkerhet, miljø, kommunalt veinett, parkeringsplan, og kommunedelplanen for Tverrforbindelsen og ny forbindelse til Kvaløya. Disse delprosjektene er ikke selvstendige prosjekter, og mange av aspektene ved de ulike delplanene henger sammen. Et eksempel er sammenhengen mellom gåstrategien og kollektivstrategien. Kartleggingen av snarveier for fotgjengere er viktig for å kunne forstå hvor det er hensiktsmessig å legge busstopp.

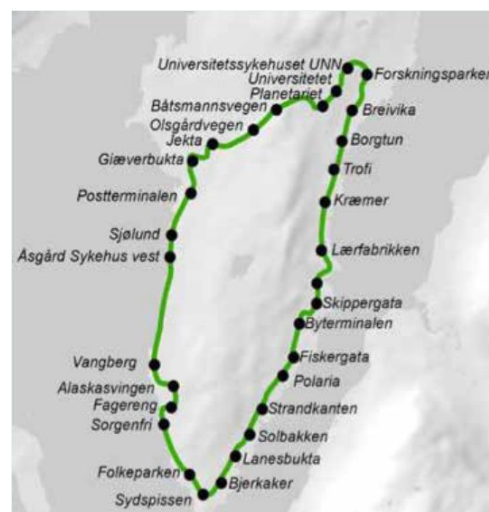
For å nå hovedmålet om at veksten i persontransport skal kunne tas med kollektiv, gang eller sykkel, så må også Tromsø legge bedre til rette for disse tre transportmåtene. Det er dette de tre første delplanene omhandler.

3.3.1 Kollektivstrategi

Planen for nytt busstilbud har som mål at bussene skal gå raskere, oftere og enklere. For å nå denne målsettingen er det foreslått fem traseer som en forenkling av busstilbudet (se kart 2) (Tromsø kommune m.fl., 2016b:41-44).



Kart 2 - Nytt hovedrutesystem med bussfrekvens i rush over snitt
(Tromsø kommune m.fl., 2016b:43)



Kart 3 - Trase for metrobuss i Tromsø.
(Tromsø kommune m.fl., 2016b:44)

For det **første** er det planlagt færre ruter og enklere linjeføring. De skal nå gå over til å ha kun seks hovedruter med høy frekvens slik det er mindre ventetid for kollektivbrukerne. For det **andre** er det planlagt en metrobusslinje som går fra sentrum, til sydspissen av Tromsøya før den går oppover mot Giæverbukta terminal og bort til UiT og tilbake til sentrum (se kart 3). Denne metrolinjen vil gå i begge retninger og ha høy frekvens på adganger. For det **tredje** er det planlagt at det skal være færre av linjene som går gjennom sentrum. Dette vil blant annet gjøre det enklere for kollektivbrukerne å benytte seg av tilbudet og gjøre det enklere å lage egne bussgater i sentrum. Punkt nummer **fire** er antall holdeplasser. De planlegger at det skal være færre for å bedre reisetiden til linjene. Det **femte** og siste punktet er kollektivprioritering. Dette vil blant annet øke hastigheten til hovedrutenettet og redusere forsinkelser.

I tillegg til de generelle målene for kollektivt er det også satt opp noen konkrete mål (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2017). Blant annet at man skal ha en nullvekst i bilismen ved at vekst i persontransport skal tas med kollektivtransport, gang eller sykkel; og at antall kollektivreiser skal øke med 50 %, og andelen som reiser kollektivt skal være på 20 %.

Høsten 2016 ble det gjort en forbedring av det eksisterende kollektivtilbudet, ved hjelp av belønningsordningen, ved å introdusere en prøve-metrobusslinje og flere ekspressbusser. Våren 2017 kom det et forbedringstiltak til. Da ble det satt opp skjermer med sanntidsinformasjon på en rekke busstopp, samt på nettsidene og i appen til selskapet.

3.3.2 Gåstrategi

Det er to hovedmål ved gåstrategien. Det første er at det skal være attraktivt for alle å gå, og det andre er at flere skal gå mer, altså at andelen som går skal øke fra 25 % til 30 % (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2016a). Disse hovedmålene bygger på seks delmål. For å nå disse målene er det behov for bedre tilrettelegging for gående i form av fortau og bedre gangveinett, og utarbeide en kartlegging og tilrettelegging for snarveiene.

3.3.3 Sykkelstrategi

Denne strategien går ut på å utvikle et hovedvegnett for sykkel slik at Tromsø skal bli en bedre sykkelby. Sentralt i dette ligger utvikling av et hovednett for sykkel og andre tiltak som skal bidra til å nå målene med strategien. Målene er en markant økning i antall syklister i Tromsø, alle syklende skal føle seg trygge og at det skal være enkelt, normalt og attraktivt å sykle i Tromsø. (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2016d).

3.3.4 Trafikksikkerhetsplan

Det er nå blitt utarbeidet en trafikksikkerhetsplan for Tromsø som bygger på nullvisjonen, og en analyse av den nåværende trafikksikkerhetssituasjonen i Tromsø. Hovedfunnet i analysen er at kunnskapen om trafikkulykkene er mangelfull, siden man bare får inn tall fra politiet. Trafikksikkerhetsplanen peker på hvilke tiltak man burde iverksette for å bedre situasjonen. (Tromsø kommune m.fl., 2016b:40)

Tiltakene som er foreslått i planen er at nullvisjonen er styrende for trafikksikkerhetsarbeidet i Tromsø; at trafikksikkerheten prioriteres i byutvikling; at det er særlig fokus på gående, syklende, barn, ungdom og eldre; at gater utformes med mennesket i fokus; at alle trafikanter tar ansvar; at Tromsø kommune skal arbeide for utvidet ulykkesregistrering og at de skal løpende evaluere trafikksikkerheten i kommunen. (Tromsø kommune m.fl., 2016e:67)

3.3.5 Miljø og klima

Det har blitt utarbeidet oppdaterte kart for støv og støy som skal legges til grunn for plan- og byggesaker i kommunen. På bakgrunn av kartene har man funnet ut at omtrent 10.000 boliger ligger i områder hvor det er mye støy. I disse usatte områdene må man se på tiltak for å

minske støyforurensningen. Dette kan gjøres ved blant annet skjerming av eiendommer, lavere fartsgrenser eller omgjøring av vei til enveiskjørt gate. (Tromsø kommune m.fl., 2016b:33)

Som en del av delprosjektet for miljø og klima er det også utformet en strategi for utvikling av areal og uterom med en ti-punkts plan for å gjøre sentrum til et bedre sted å være for alle slik at befolkningen ha lyst til å oppholde seg der (Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen, 2016c).

3.3.6 Transportplan for kommunalt veinett

Dette delprosjektet står i prosjektplanen og oversikten over delprosjektene. Prosjektet ble aldri opprettet som et eget delprosjekt, men ble integrert som en del av gåstrategien.

Det står i beskrivelsen av delprosjektene at: *"Byrådet i Tromsø har ambisjoner om både å skaffe en oversikt av eksisterende standard på kommunalt veinett og ambisjoner om å heve kvaliteten. ... På denne bakgrunn ønsker Byrådet en kommunal transportplan som setter Byrådet bedre i stand til å foreta riktige prioriteringer."* (Tromsø kommune, 2013:22). I gåstrategien går man nærmere inn på tekniske standarder som vegbredde, belysning, kryssløsninger, og ulike trafikkregulerende tiltak (Tromsø kommune m.fl., 2016a).

3.3.7 Parkeringsnorm

Parkeringsstrategi er en av delprosjektene i TNT, men det er ikke utarbeidet en egen strategi, de gjorde den heller til en del av kommuneplanens arealdel. I kommuneplanens arealdel (2017-2026) er det for første gang i kommunens historie utarbeidet en parkeringsnorm som angir hvor mye parkering som er tillatt og krevd i de ulike sonene (Tromsø kommune, 2017). I tillegg er det et mål at overflate- og gateparkerings skal reguleres vekk, og at fremtidig parkering vil være i fjellet (Tromsø kommune m.fl., 2013:25).

3.3.8 Kommunedelplan for ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya

Et av de åtte delprosjektene er en todelt kommunedelplan for ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya. Tverrforbindelsen er én av to hovedveier som binder øst- og vestsiden av Tromsøya sammen.

"Trafikkmengden på strekningen er om lag 14 500 kjøretøy i et gjennomsnittsdøgn. Trafikkbelastningen medfører ulemper for bebyggelsen langs vegen med hensyn til støy og støv. Veggen har i tillegg en stor barriereeffekt" (Statens vegvesen, 2016:17).

I dag er Tromsøya og Kvaløya forbundet ved Sandnessundbrua. Grunnet kapasitetsproblemer ble det besluttet å utrede mulighetene for en ny forbindelse til Kvaløya. Grunnen til dette belyses i dette sitatet fra kommunedelplanen:

"Etter hvert som befolkningsgrunnlaget på Kvaløya har økt, har trafikkbelastningen på Sandnessundbrua økt tilsvarende. Trafikkmengden på brua er i overkant av 16 000 kjøretøy i et gjennomsnittsdøgn. I perioder med rushtrafikk er det avviklingsproblemer inn mot og på brua. Det største problemet er om morgenen for trafikk som kommer sørfra på Kvaløya. Det er innført restriksjoner for boligbygging på Kvaløya for ikke å forverre trafikksituasjonen" (Statens vegvesen, 2016:18).

Det som er verdt å merke seg her er at det kun er kapasitetsproblemer i rushtiden, når innbyggerne skal til og fra jobb og skole, og at det er blitt innført restriksjoner for boligbygging på Kvaløya inntil samferdselsutfordringen er forbedret. Det er derfor klart at dette fremstår som et så alvorlig problem at det må iverksettes noen tiltak for å forbedre situasjonen. Denne situasjonen reiser noen interessante utfordringer for samferdselsplanlegging, og spørsmålet blir da hva som er de mest hensiktsmessige måtene å løse disse problemene på; skal man tilrettelegge for trafikkmengden, eller prøve å redusere den?

I dette kapitlet har vi sett på prosjektets sammensetning og arbeidsområder. De ulike delprosjektene synliggjør hvilke utfordringer Tromsø har innenfor samferdsel, og alle prosjektene og tiltakene må sees i sammenheng opp mot prosjektets overordnede mål, noe jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven. I neste kapittel vil jeg presentere det teoretiske og faglige bakteppet, som jeg vil analysere prosjektet i lys av. I kapitlet vil jeg også presentere de nødvendige verktøyene jeg vil benytte for å kunne analysere foreslåtte og mulige løsninger på de fremtredende problemene som har oppstått i arbeidet med Transportnett Tromsø.

4 Byutvikling i spenning mellom vekst og økologisk bærekraft; teoretiske perspektiver

4.1 Introduksjon

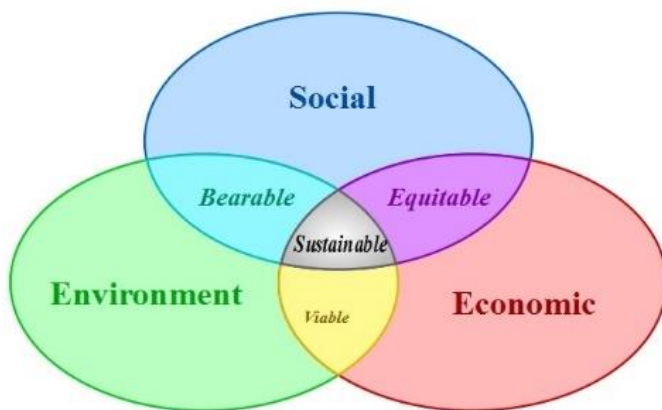
I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Først vil jeg ta for meg bærekraftsbegrepet, før jeg knytter bærekraftsdimensjonene opp mot byutvikling. Deretter vil jeg gå inn på ulike teorier om bærekraftig byutvikling, før jeg mer spesifikt går inn på perspektivene innenfor samferdselsplanlegging. Til slutt vil jeg presentere de diskursive rammene for grønn politikk, hvor jeg er inspirert av John Dryzek og Svein Hammer.

4.2 Bærekraftsbegrepet

Bærekraft ble definert i innledningen etter det som står i rapporten "Vår felles framtid", lansert av Brundtlandkommisjonen: utvikling som imøtekommer dagens behov uten at det går utover muligheten for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov (Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe, 2015).

En svakhet som kan diskuteres ved denne definisjonen, er spørsmålet om hvordan man kan imøtekomme dagens behov når individuelle behov stadig øker, uten at dette vil gå utover at den neste generasjon får dekket sine behov. Jeg mener dette ikke kan være gjennomførbart og gjøres på en bærekraftig måte uten at dagens generasjoner begrenser sitt forbruk. Men har man da oppfylt deres behov, hvis man krever en reduksjon i forbruk?

Grunnet begrensningene i oppgavens omfang, går jeg ikke nærmere inn på denne diskusjonen, men velger likevel å benytte meg av bærekraftsbegrepet som definert av Brundtlandkommisjonen, da dette blir brukt i internasjonale, statlige og andre offentlige dokumenter knyttet til oppgavens tema.



Figur 5: fremstilling av bærekraftsdimensjonene.

Målet om bærekraft befinner seg i midten mellom de tre overlappende bærekraftsdimensjonene; sosial bærekraft, miljømessig bærekraft og økonomisk bærekraft (Lidskog & Sundqvist, 2013), (se figur 5). De ulike dimensjonene av bærekraft er nærmere redegjort for i Hansen m.fl. (2015). Her er sosial bærekraft beskrevet som

beboernes subjektive opplevelse av bomiljø, sosialt liv og områders utvikling, i tillegg til kvantifiserbare data for måling av levekår. Miljømessig bærekraft dreier seg om reduksjon av klimautslipp og miljøgifter, energisparing og bevaring av biologisk mangfold, naturområder og jordbruksområder. Dette henger også sammen med opplevde levekår hos befolkningen (Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015:14). Økonomisk bærekraft går i hovedsak ut på å sikre fortsatt økonomisk vekst og utvikling, men handler også om å minske sosiale forskjeller og at individer bør ha et bevisst forhold til forbruk ²¹.

Bærekraftig byutvikling har sine røtter i Brundtlandkommisjonen sin definisjon av bærekraft, som er nevnt tidligere, hvor man skal forsøke å balansere økonomisk, sosial og miljømessig utvikling (Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015). Dette er også nedfelt i plan- og bygningsloven av 2008: "*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*" (Lov om planlegging og byggesaksbehandling, 2008:§ 1-1).

Det skal altså bli tatt hensyn til alle disse dimensjonene, og det er derfor viktig å utvikle byer slik at økonomisk vekst er mulig, samtidig som det blir tilrettelagt for byer hvor befolkningen opplever et godt bomiljø og sosiale forhold, og hvor det er en balanse mellom natur og urbane fasiliteter.

²¹ <http://www.fn.no/Tema/Baerekraftig-utvikling/Hva-er-baerekraftig-utvikling> (27.04.17)

Petter Næss (2012:148) trekker frem en rekke utfordringer for bærekraftig byutvikling, og skisserer følgende hovedutfordringer sett i lys av Brundtlandkommisjonens diskusjon av begrepet bærekraftig utvikling:

1. Redusere byens bidrag til klimaendring og tilpasse byene til de klimaendringene som likevel ikke kan unngås.
2. Begrense energiforbruket
3. Redusere forurensningene og støy
4. Beskytte naturområder og landbruksressurser
5. Begrense forbruket av miljøbelastede byggematerialer
6. Dekke boligbehov og sikre god tilgjengelighet til arbeidsplasser, skoler, servicefunksjoner og fritidsaktiviteter.
7. Sørge for et trygt og sunt miljø for innbyggerne med særlig oppmerksomhet mot de mest sårbare befolkningsgruppene.

Det er altså mange ulike aspekter ved bærekraftig byutvikling. Det er punkt nummer en og tre som er direkte knyttet til min oppgave, da de går ut på at én av utfordringene knyttet til bærekraftig byutvikling er reduksjon av forurensning, både generelt sett, og for å kunne bidra til å nå klimamålene.

4.3 Hva er en bærekraftig by?

Bærekraftig byutvikling kom som sagt på dagsordenen etter Brundtlandkommisjonens rapport i 1987. Det dannet seg raskt sterke meningsfellesskap av fagfolk og politikere som ønsket å gjøre byutviklingen mer arealeffektiv og mindre transportkrevende (Næss, 2012).

Det å beskrive og definere en bærekraftig by er ikke enkelt, siden alle byer er forskjellige på mange områder (Gardner, 2016a), men syv nøkkelprinsipper kan trekkes frem som alle er relevante for bærekraftighet (Gardner, 2016b). Det **første** omhandler materialer, og innebærer en redusert bruk av materialer, resirkulering av de fleste materialer og i stor grad benytte seg av fornybar energi. Det **andre** prinsippet omhandler naturen, og innebærer at byen er i harmoni med naturen. Dette kan blant annet bety bygging av grønne korridorer i byen. Det **tredje** er

kompakte byer. Dette punktet kan deles inn i arealbruk (intensiv bruk av landareal som reduserer energien man trenger for transport, forbedrer luftkvaliteten og øker andelen av befolkningen som sykler og går), boliger (boligbygging i nærheten av kollektivknutepunkt), transport (enkel, beileilig og billig kollektivtransport i tillegg til tilrettelegging for gang og sykkel), bygninger (grønne energieffektive bygninger) og den digitale sfære (tilgang til internett og andre digitale verktøy). Den **fjerde** prinsippet omhandler stedstilhørighet for innbyggerne ved at byen kultiverer offentlige områder kalt "creative placemaking". Dette kan de gjøre ved å investere i parker, torg, offentlige bygg osv. som gir de urbane områdene personalitet og fungerer som samlingspunkt for innbyggerne. Slike investeringer kan gi en sterk følelse av tilhørighet og samhold. Det **femte** er helse. I det legger man både tilgang til lege og tannlege, men også inntekt og fast jobb. Det **sjette** omhandler befolkningscentrert utvikling hvor planlegging skjer basert på befolkningens behov, og hvor dette driver planleggingsprosessen. Det **syvende** er deltagende styringssett hvor makt er distribuert, og distrikter og nabolag har sterke stemmer. Under dette punktet hører også medvirkning og åpenhet i prosessene til.

Ikke alle disse syv prinsippene er like relevante eller passer like godt til oppgaven, da de fleste faller utenfor området og temaet. Jeg har derfor valgt å fokusere på det tredje nøkkelprinsippet nevnt over: kompakt byutvikling.

4.4 Den kompakte byen

Kompakt byutvikling er en bærekraftig byutviklingsmodell som har fått stort politisk gjennomslag i mange europeiske land og også i Norge. Dette kommer frem i den statlige planretningslinjen for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor det står at man bør planlegge for utviklingen av "*kompakte byer og tettsteder*", med særlig fokus på arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkter (Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015). Tette og konsentrerte byer gir lavere utslipp og energibruk per innbygger (Næss, 2012).

Kjennetegn ved kompakte byer er tett, avgrenset bebyggelse i urbane områder med korte avstander mellom bosted, arbeidsplasser og servicetilbud, bundet sammen med offentlig transport (OECD 2012:29 i Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015). Ved å fortette og konsentrere funksjoner som boliger, arbeidsplasser og service- og kulturtilbud, kan man bidra til en vitalisering av byrommet og arealøkonomisering (Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015).

"Dette gir grunnlaget for bærekraftig mobilitet – som igjen kan redusere CO2-utslipp" (Jenks og Jones 2010 i Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015:13).

Fortetning og tett bebyggelse er sentrale aspekter ved kompakte byer. Hansen m.fl. (2015) trekker frem ulike tre måter fortetning kan skje på. Den første måten er **transformasjon**. Dette innebærer at næringsområder eller industriområder blir gjort om til boligområder, ofte i kombinasjon med arbeidsplasser som ikke trenger et veldig stort areal, slik som kafévirksomhet og andre servicenæringer. Den neste måten er **intensivering**, hvor man utnytter arealbruken på en bedre måte innenfor tettstedsgrensen. Dette kan skje gjennom innfylling mellom eksisterende tett bebyggelse (for eksempel mellom bygårder i sentrumsområder), gjennom økt utnyttelse av allerede etablerte bystrukturer (ved å bygge i høyden) eller det kan skje gjennom intensivering i spredtbygde nabolag (ved for eksempel å skille ut deler av en tomt). Den siste måten er **ekspansjon**, som innebærer utbygging av ubebygde mark innenfor tettstedsgrensen.

Når byene er tette, blir avstandene mellom boliger, arbeidsplasser, butikker og andre fasiliteter kortere, og flere reisemål vil ligge innenfor gang- og sykkelavstand. Tradisjonelt sett har sentrumsutviklingen blitt ansett som viktigst, men nå i de senere årene har knutepunktutvikling rundt transportknutepunkter blitt vektlagt (Hanssen, Hofstad, Saglie, m.fl., 2015).

Tromsø er allerede en veldig kompakt by. Som jeg nevnte i kapittel 2 så bor de aller fleste på Tromsøya, Kvaløya og Tromsdalssiden og de tre største klyngene av arbeidsplasser ligger på Tromsøya. Dette vil si at Tromsø har gode forutsetninger for å drive kompakt byutvikling og bærekraftig samferdselsutvikling på en hensiktsmessig og fremtidsrettet måte.

4.5 Perspektiver på samferdsel i den bærekraftige byen

Reduksjon av behovet for transport, bilavhengighet og bruk av bil er viktige argumenter for en mer kompakt byutvikling (Næss, 2015), da en by hvor menneskene bor tettere og det ikke er langt til barnehage, jobb og fritidsaktiviteter, vil bidra positivt til globalt klima, lokal reduksjon av forurensning og folkehelse.

Det at en by er kompakt, resulterer ikke nødvendigvis automatisk i at de fleste innbyggerne benytter seg av mer miljøvennlige transportmetoder. Samferdselsplanlegging er derfor bare én faktor innen bærekraftig byplanlegging.

Næss (2015) påpeker at "bystrukturelle forhold" er medvirkende årsaker til individers valg av transport, men at det også er en rekke andre påvirkningsfaktorer, slik som boligens plassering sett opp mot jobb, barnehage osv. Valg av transport er et individuelt valg, og *"folks transportrasjonaler utgjør viktige lenker i årsakssammenhengene mellom bystruktur og transportatferd"* (Næss, 2015:136). Med transportrasjonaler mener Næss de bakgrunnene, motivasjonene og begrunnelsene aktører bygger på når de foretar beslutninger om blant annet hvilke transportmidler de skal bruke. Et av rasjonalene er reiselengde, og gjennom dette rasjonale finner vi underrasjonalene tidsbruk og fysisk anstrengelse. Lange turer vil være tidskrevende og svært fysisk anstrengende hvis de foretas med ikke-motoriserte transportmidler. *"Å bo i kort avstand fra potensielle reisemål bidrar derfor ikke bare til kortere reiselengder, men innebærer også en høyere tilbøyelighet til å bruke ikke-motoriserte transportformer"* (Næss, 2015:139). Så selv om en kompakt by ikke automatisk gjør at befolkningen bruker mer miljøvennlige forflytningsmetoder, så kan det ha en positiv effekt, spesielt dersom nødvendige fasiliteter i stor grad er sentrert rundt der folk bor. For *"tette og konsentrerte byer [...] gir mindre totalt transportomfang, mindre bilbruk og lavere energibruk per innbygger enn byer med spredte bebyggelsesmønstre"* (Næss, 2015:140).

Hvilke transportmetoder befolkningen velger å benytte er helt individuelt. Det kan planlegges for bedre tilrettelegging for bruk av miljøvennlige transportmidler. I Transportnett Tromsø har de f.eks. planlagt for metrobusslinje, og ellers hurtigere og hyppigere bussforbindelser og tilrettelegging for fotgjengere og syklistene med sammenhengende gang- og sykkelnett. Men selv med god planlegging, så er det ikke gitt at innbyggerne vil benytte seg av dette tilbudet. Noen må bruke bil, f.eks. ved at praktiske forhold kommer i veien, som at de ikke bor i nærheten av busstopp. Mens for andre så kan det tenkes at holdningsendringer trengs for å få innbyggerne over på miljøvennlig transport.

4.5.1 Samferdselsplanlegging

Forbedring av kollektivtilbudet blir ofte fremstilt som hovedstrategien for å oppnå en mer miljøvennlig samferdselsutvikling i byene (Næss, 2015), hvor økt hastighet og hyppigere

avganger blir nevnt som tiltak for å gjøre kollektivt mer attraktivt, noe som vil gjøre at flere individer benytter seg av dette istedenfor bilen. Men Næss påpeker at det ikke er nok å forbedre kollektivtilbudet, man må også gjøre bilkjøring mindre attraktivt ved å ikke bygge nye veier, ikke bygge ut eksisterende veier og unngå å tilrettelegge for parkering i byene (Næss, 2015). Man vil kun minske køen midlertidig ved utbygging av vei, men køen vil fort komme tilbake. *"Noe av det mest effektive man kan gjøre for å bremse køproblemene og forbedre miljøet, er å la kollektivtrafikken overta veiareal som biltrafikken hittil har lagt beslag på"* (Næss, 2015:145). Næss argumenterer også for at veiprisning eller andre typer avgifter på bilkjøring bør innføres i byene.

Bilbegrensende tiltak et av hovedkravene fra staten hvis man ønsker å inngå bymiljøavtale, da dette anses som nødvendig for å kunne klare å nå nullvekstmålet. Dette har de også inkorporert i TNT ved å målfeste nullvekstmålet, og etter hvert lagt til grunn prinsippet om brukerfinansiering i form av bompenger.

4.5.1.1 *Problemklynger i samferdselsplanlegging*

Det er mange problemer som kan innvirke på samferdselsplanlegging. Black og Nijkamp (2002) identifiserer fem problemklynger: bærekraft, sosiale endringer, globalisering, informasjonsteknologi og institusjonelle betraktninger. Den **første**, bærekraft, innebærer både miljø- og ressursbekymringer, men også de tre bærekraftsdimensjonene. Fremtidige generasjoner vil bli negativt påvirket av våre handlinger. Den **andre**, sosiale endringer, omhandler befolkningsvekst, alderssammensetning og det faktum at man har en verdensbefolkning som i økende grad benytter seg av motoriserte kjøretøy. Den **tredje**, globalisering, omhandler økt transport som følger av en mer globalisert verden hvor alle land streber etter økt produktivitet. Den **fjerde** er informasjonsteknologi. Her tar de opp det faktum at det er blitt normalt å forsøke å løse moderne transportutfordringer med "*intelligent transport systems*". Hovedfokuset her ligger på spørsmålet om informasjon og kommunikasjonsteknologi kan redusere etterspørsel etter transport. Den **femte** og siste problemklyngen er institusjonelle betraktninger. Her trekker de frem hvilken måte Staten burde tilnærme seg transportplanleggingen. Burde den være sentralisert eller desentralisert? Regulert eller deregulert? Offentlig eller privat?

For mitt case er det første og andre problemklynge som er relevante, da det er innenfor nettopp disse klyngene at prosjektet har støtt på utfordringer.

4.5.1.2 Nøkkelfaktorer i samferdselsplanlegging

I følge Shiftan et.al er det fem nøkkelfaktorer som påvirker samferdselsutviklingen: arealbruk, økonomiske krefter, teknologi, politikk og individuell oppførsel (Shiftan, Kaplan, & Hakkert, 2003)²². Hver av disse faktorene utvikler seg over tid og påvirker både hverandre og samferdselssystemet, og er derfor ofte avgjørende for om samferdselen vil være bærekraftig eller ikke.

Den **første** faktoren, arealbruk (spatial and land use patterns), omhandler blant annet størrelsen på byen, bygningstetthet og spredningen av ulike aktiviteter innenfor bygrensene. Den **andre** faktoren er økonomiske krefter. Store samferdselsprosjekter er sensitive for økonomiske endringer siden det er en veldig stor økonomisk investering; man trenger kapital, det er snakk om et langt tidsperspektiv og man har lav avkastning. Den **tredje** faktoren, teknologi, kan bidra til bærekraftige transportløsninger ved redusering av utslippsstoffer og bidra med alternative reisemetoder. Teknologisk utvikling kan være veldig treg, men heldigvis har teknologien allerede kommet med bidrag som kan gjøre det lettere for individer å velge bærekraftige mobilitetsløsninger. Eksempler på dette kan være elbiler, elsykler eller sanntidssystemer for kollektivt. Den **fjerde** faktoren er politikk²³. Samferdsel er også sensitiv for politiske prioriteringer. Nasjonal politikk legger føringer på hvordan transportplanlegging skal foregå, noe vi i Norge ser gjennom NTP og bymiljøavtalene. Lokale politikere bestemmer på detaljnivå. Politikerne skal i teorien ta hensyn til administrative anbefalinger, men det er fare for at prioriteringene deres kan bli påvirket av ulike variabler som når neste valg er eller hvilke tiltak (eller utfallene av de) som er populære, og hvilken innvirkning de valgene de tar har på antall stemmer ved neste valgperiode. Den **femte** og siste faktoren er individuell oppførsel

²² Artikkelforfatterne henviser til annen litteratur: Nijkamp et al., 1998; Masser et al., 1992, 1993; og Nijkamp, 1999.

²³ I artikkelen blir dette punktet kalt "government policy", men jeg mener at også lokalpolitikk spiller en stor rolle i norsk samferdselsplanlegging, så jeg velger å fokusere på politikk generelt.

(social and behavioral trends). Denne omhandler de vaner individer har, valgene de tar og hva som påvirker disse variablene.

Transportplanlegging er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å realisere målsetningen om den bærekraftige byen. De helhetlige bymiljøavtalene er et av staten sine tiltak innenfor samordnet areal- og transportplanlegging. I Tromsø er det prosjektet Transportnett Tromsø som jobber med tiltak innenfor landbasert samferdselsplanlegging som skal hjelpe byen med å komme i forhandlinger med staten om en bymiljøavtale.

Jeg er opptatt av hvilke motstridende hensyn som kan begrense ulike elementer i en planprosess. Det er viktig å synliggjøre disse hensynene, og se på hvilket handlingsrom planleggerne har i møte med disse. For å kunne studere og forstå motstridende hensyn innen kompakt byutvikling, er diskursteori et nyttig verktøy for å finne handlingsrommet (Saglie m.fl., 2015). Jeg mener derfor at det er nyttig å kartlegge det diskursive rammeverket rundt en planprosess, spesielt i mitt case, da harmonisering av motstridende hensyn har vært en utfordring både internt i prosjektet og i den offentlige debatten.

4.6 Bærekraftsdiskurser

I denne siste delen av kapitlet vil jeg først utlede diskursbegrepet slik det er anvendt i analysen av miljøpolitikk. Videre vil jeg ta for meg de fremtredende, grunnleggende diskursive rammene for miljøpolitikk som er lagt frem av to teoretikere: Dryzek og Hammer.

Man kan nå se et paradigmeskifte i både norsk og internasjonal politikk hvor miljøspørsmål har kommet mer på dagsordenen. De moderne miljøbevegelsene vokste frem på 1960-tallet, hvor blant annet forurensning, ørkenspredning og bruk av plantevernmidler var i fokus. På 1970-tallet ble fokusområdene utvidet til å inneholde blant annet sur nedbør, ozonlaget, regnskogen og klimaendringene. Miljøspørsmål og begrepet bærekraft ble for alvor løftet inn i politikken gjennom lanseringen av Brundtlandrapporten i 1987 (Hammer, 2016).

Dette skiftet i det politiske landskapet kalles ofte det grønne skiftet. *"Det grønne skiftet er en kontinuerlig pågående, uavvendelig og ustoppelig prosess, som innebærer reduserte klimautslipp og forbedret ressursproduktivitet i alle samfunnssektorer og samtidig byr på nye muligheter for verdiskapning"* (Anders Bjartnes, 2015 i Hammer, 2016:12).

Måten vi tenker om miljørelaterte konsepter kan endre seg drastisk over tid. Dette utgjør en enorm konsekvens for utført politikk og politisk agenda (Dryzek, 2013). Som ett av analyseverktøyene mine velger jeg derfor å forsøke å se på de diskursive rammene for å kunne analysere det politiske handlingsrommet man har når man prøver å nedfelle bærekraftsidealet i en planprosess. Konflikter skjer over grensene av ulike diskurser (Dryzek, 2013), og ved å synliggjøre disse grensene og konfliktene kan man finne kjernen til utfordringene for bærekraftig utvikling.

4.6.1 Diskursbegrepet

Diskurser gir uttrykk for et sett med meninger, ytringer og verdier som gir mening i sin kontekst. Diskurs er altså både det som blir sagt eller skrevet, samt rammene for hva som er riktig å mene innen samme virkelighetsoppfatning (Bratberg, 2014). Diskurser styrer derfor i praksis politiske valg og prioriteringer og påvirker derfor de ytre rammene for hva som er mulig å gjennomføre innen bærekraftig byutvikling. *"The impact of a discourse can often be felt in the policies of governments or international organizations"* (Dryzek, 2013:20).

Dryzek (2013) beskriver diskurser som en felles måte å forstå verden på, hvor diskursene konstruerer meninger og forhold som hjelper til med å definere sunn fornuft og legitimerer kunnskap. Hver diskurs bygger på antakelser, meninger og konflikter som danner de grunnleggende vilkårene for analyser, debatter, enigheter og uenigheter. Dette gjør at diskurser både muliggjør og begrenser kommunikasjon (Dryzek, 2013).

Diskurser er bundet sammen med politisk utøvelse og makt (Hajer og Versteeg, 2005 i Dryzek, 2013). Diskurser kan selv inneha makt på den måten at de betinger oppfattelsen og verdiene til de som tilhører diskursen slik at noen interesser blir fremmet, og andre undertrykt (Foucault, 1980 i Dryzek, 2013). Diskurs betinger måten vi definerer, tolker og snakker om miljøspørsmål (Dryzek, 2013).

Hammer (2016) mener at diskurser omhandler de ofte dynamiske prosessene, hvor virkeligheten møtes, bearbeides, representeres, ordnes og gis retning. Samfunnet preges av en rekke varierende diskurser som er åpne, bevegelige og i stadig brytning mot hverandre. Diskursene i seg selv er dynamiske og i stadig endring. Ingen kan kontrollere diskursene fordi

de formes av stadig nye utsagn. Men om man slutter seg til en diskursiv strømning, vil man bli ført av gårde i retningen til diskursen, aktivt fremme den, og dermed bidra til at den får formende effekter for virkelighetsoppfatningen vår. Hvis en stor andel mennesker knytter seg til en diskurs, vil enhver diskurs ha potensial til å prege samfunnet.

4.7 Diskursive rammer for grønn politikk og planlegging

4.7.1 Dryzeks internasjonale miljødiskurser

Alle de miljørelaterte problemområdene som forurensning, preservering av ulike økosystemer, befolkningsvekst osv. vekker mange ulike spørsmål relatert til menneskelig levebrød, offentlige holdninger og forholdet menneskene har til andre aspekter ved planeten vår. Dette gjør at miljørelaterte tema ofte medfører opphetede debatter som rangerer fra lokal politisk gjennomføring til hvordan man skal takle de globale klimaendringene (Dryzek, 2013). I miljørelaterte konflikter vil de ulike sidene tolke problemet på forskjellige måter, noe som gjør at måten problemet blir håndtert til enhver tid vil avhenge av balansegangen mellom konkurrerende diskurser (Dryzek, 2013).

Miljødiskurser begynte som en reaksjon på det industrielle samfunn, så de må sees i sammenheng med industrialisme-/vekstdiskursen. Denne diskursen kjennetegnes ved en forpliktelse til vekst i varer, tjenester og den materielle velværen som vekst bringer med seg (Dryzek, 2013). Diskursen hadde hegemoni i den grad at miljøet nesten ikke var konseptualisert før 1960-tallet. Men dette hegemoniet ble utfordret av fremvoksende miljødiskurser. Miljøvern er satt sammen av flere diskurser som både komplimenterer og utfordrer hverandre (Dryzek, 2013).

4.7.1.1 *Fire miljøpolitiske diskurser*

Dryzek (2013) har identifisert fire overordnede miljødiskurskategorier (se tabell 2) gjennom sine studier av miljøpolitikk og tilhørende diskurser som følge av den globale miljøkrisen som startet på 1960-tallet. Disse kategoriene er teknisk problemløsning, grenser for vekst, økologisk bærekraft og grønn radikalisme. Kategoriene oppstår i skjæringspunktene mellom to dimensjoner. I den ene dimensjonen har man saksorienterte versus visjonære diskurser, og den andre dimensjonen består av moderate versus radikale diskurser. Med saksorienterte diskurser så mener Dryzek de som ser på miljøproblemer som problemer som

oppstår i en industriell verden og som må løses. Men de definerer ikke et nytt samfunn. Med visjonære diskurser så mener han diskurser hvor miljøproblemene blir sett på som muligheter heller enn problemer. Miljøet blir integrert inn som en del av samfunnet istedenfor noe som påvirker samfunnet utenfra. Begge disse formene for diskurser kan være enten moderate eller radikale (Dryzek, 2013).

<i>Dimensjon 1</i>	<i>Dimensjon 2</i>		
		Moderat	Radikal
	Saksorientert	Teknisk problemløsning	Grenser for vekst
Visjonær	Bærekraft	Grønn radikalisme	

Tabell 2: Dryzek sine fire miljøpolitiske diskurser

Den **første** kategorien, teknisk problemløsning, er definert ved at den legger den nåværende politisk-økonomiske situasjonen til grunn, men at den trenger noen justeringer for å håndtere miljøproblemene, spesielt gjennom offentlig politikk. Slike justeringer kan skje via demokratisk valgte regjeringer, gjennom markedet (gjennom f.eks. utslippskvoter eller subsidieringer til miljøvennlige tiltak) eller gjennom administrative tiltak. Under denne kategorien finner man tre diskurser: administrativ rasjonalisme, demokratisk pragmatisme og økonomisk rasjonalisme. Den **andre** kategorien (med kun én diskurs, ved samme navn), kalt grenser for vekst, oppsto tidlig på 1970-tallet. Ideen går ut på at ubegrenset økonomisk ekspansjon og befolkningsvekst vil til slutt overskride jordens beholdning av naturressurser og kapasiteten til økosystemet. Den **tredje** kategorien er bærekraft. Denne ble stor på 1980-tallet og er definert ved visjonære forsøk på å løse konflikter mellom økonomiske og miljømessige verdier. Konseptene vekst og utvikling blir redefinert slik at diskursen "grenser for vekst" foreldes. Ankomsten til bærekraftsdiskursens tid ble bekreftet da Brundtlandrapporten ble utgitt i 1987. Under denne kategorien finner man diskursene bærekraftig utvikling og økologisk modernisering. Den **fjerde** og siste kategorien, grønn radikalisme, er både radikal og visjonær. Den avviser strukturen til det moderne samfunnet og måten miljø blir konseptualisert der. Under denne kategorien finner man to diskurser: grønn romantisisme og grønn rasjonalisme.

Jeg velger å gå nærmere inn på økologisk modernisering, da denne diskursen fremstår som mest fremtredende for Norge.

4.7.2 Økologisk modernisering i lys av Dryzek

Økologisk modernisering går ut på at økonomisk vekst og miljøvern komplementerer hverandre (Dryzek, 2013). I forbindelse med denne diskursen nevner Dryzek syv land som i all hovedsak blir sett på som de landene som har hatt størst suksess innen miljøpolitikk. Disse landene er Finland, Tyskland, Japan, Nederland, Norge, Sverige og Sveits. I tillegg til å være flinke med miljøvern nasjonalt, ved å ha innovative prosedyrer, politikk og institusjoner som håndterer miljøproblemer, har også disse landene vært veldig støttende når det kommer til internasjonale initiativ for miljøvern (Dryzek, 2013). Dryzek skriver at Norge har ulike politiske områder som strider imot bærekraftsidealet, som f.eks. hvalfangst og oljeindustri, men etter Brundtlandrapporten kom på slutten av 80-tallet så har landet gjort mange grep for å inkorporere miljøverdier inn i politikken. Norge var f.eks. en pioner når det kom til miljøskatter (slik som skatt på bensin, mineralgjødsel, sprøytemiddel og motorolje ²⁴). Norge har en korporativ styringsstruktur hvor økonomisk og sosial politikk blir til bak lukkede dører av et fåtall av lederne fra Staten, fagforeninger, privat sektor og miljøvernsgrupper. I Norge er den eldste natur- og miljøvernsorganisasjonen, Naturvernforbundet, stort sett subsidiert av Staten gjennom tilskuddsordninger, og er representert i mange viktige politiske organer. Et nøkkelelement ved økologisk modernisering er at det er lønnsomt for privat næringsliv. Dette krever at man kan å skille økonomisk vekst fra belastning på miljøet. Dette har blitt gjort mest vellykket i land som har et korporativt styringssystem, med Norge som det beste eksempelet (Dryzek, 2013).

Dryzek trekker frem Norge som et av de beste eksemplene på land som i hovedsak tilhører økologisk moderniseringsdiskursen. Den neste teoretikeren, Svein Hammer, mener også at økologisk modernisering står sterkt i Norge, men maler et litt mer variert bilde av hvordan det diskursive landskapet innenfor miljøpolitikk ser ut i Norge.

4.7.3 Diskurser i norsk miljøpolitikk

I følge Hammer (2016) har det politiske skillet i Norge beveget seg mer mot grønt/grått istedenfor det tradisjonelle skillet mellom rødt og blått. Med dette mener han at det har skjedd

²⁴ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/The-history-of-green-taxes-in-Norway/id418097/> (12.02.17)

en grønn vending i det moderne samfunnet. Det er ikke lenger et skille mellom de konservative partiene og de liberale partiene som teller, men heller et skille mellom de partiene som tar miljø på alvor, og de som ikke gjøre det. Dette skillet er ikke helt polarisert, men grensene flyter over i hverandre. De tankemåter som i slutten av 80-tallet ledet til dannelsen av Miljøpartiet de Grønne går på tvers av det politiske landskapet og har satt sine spor i de andre partiene også.

Som en videreutvikling av diskursene til John Dryzek, tar Hammer for seg tre diskurser han mener er fremtredende i det politiske landskapet i Norge. Disse tre diskursene er vekstdiskursen, økologisk modernisme og grønn radikalisme, hvor det er de to første som gjør seg gjeldende i min oppgave. Disse tre diskursene er ikke lukkede størrelser, men flyter over i hverandre, samtidig som de påvirker samfunnsutviklingen i ulike retninger (Hammer, 2016).

De diskursive rammene innenfor miljøpolitikk definerer handlingsrommet til planleggerne og kan styre byutviklingen til en viss grad. I arbeidet med Transportnett Tromsø har motstridende diskurser hatt en stor innvirkning på både planprosessen og visse tiltak som ble foreslått i prosjektet. Dette vil jeg komme tilbake til i analysen.

4.7.3.1 *Vekstdiskursen*

Denne diskursen henter inspirasjon i det økonomiske fagfeltet, hvor arbeid og kapital brukes for å gjøre ressurser om til produkter og tjenester som er etterspurt i markedet. Det gjelder å utvinne ressursene på en mest mulig effektiv måte, ha stadig nyvinning av produksjonsmidlene og effektiv arbeidskraft. Lenge var denne diskursen nesten ikke synlig fordi den ble tatt for gitt. Selv om diskursen nå har vært utfordret i snart 40 år, så ser det ikke ut til at dette har endret så mye på diskursens virkemåte. Enhver regjering, uansett politisk sammensetning, ser ut til å i hovedsak fremme økonomisk vekst (Hammer, 2016). Grunnlaget for denne diskursen er et syn på jorden som en utømmelig ressurs. At jordens ressurser aldri vil tømmes fordi vi enten finner nye ressurser eller ny teknologisk innovasjon som gjør utnyttelsen mer effektiv. I dette ligger en optimisme knyttet til en markedsbasert teknologiutvikling. De politiske løsningene og tiltakene kan variere, men visjonen er den samme: "*å skape en vekstmekanisme som løser vekstens risikoer gjennom sin egen vekst*" (Hammer, 2016:75).

Vekstdiskursens åpenbare svakhet er at et ensidig fokus på vekst vil ofte gå på bekostning av miljøhensyn og sosiale hensyn, og at vekstfokuset ofte gjør aktørene blinde for disse andre

hensynene. En annen svakhet er at antagelsen om at det alltid vil være ressurser eller teknologiske innovasjoner som kan føre til fortsatt vekst ikke nødvendigvis stemmer, slik at veksten en dag kan bli stanset av uoverkommelige hindre, som det ofte ikke vil være mulig å oppdage på forhånd.

Som nevnt over, så er dette en diskurs som lenge har hatt et usynlig hegemoni; man har forutsatt at samfunnet og det offentlige skal tilpasse seg individers ønsker når man når grenser for vekst. Et eksempel på dette er at man i lang tid har tatt for gitt at man kan bygge seg ut av problemer, f.eks. at man lager nye bydeler fremfor å fortette. Tilsvarende har det også vært et stort fokus på å legge til rette for økt personbiltrafikk fremfor å legge til rette for menneskene som bor i byen, ved at man f.eks. har bygget ut veier fremfor å forsøke å redusere trafikken.

4.7.3.2 Økologisk modernisering

Begrepet økologisk modernisering indikerer en videreføring av vekst- og fremskrittspolitikken, men stiller krav om bedre miljøløsninger. Teknologioptimisme og tilhørende tekniske løsningsstrategier står derfor sterkt i denne diskursen, samtidig som det legges vekt på forpliktende samarbeid mellom ulike aktører, for å kunne utvikle rasjonelle, fremtidsrettede løsninger (Hammer, 2016).

Norsk politikk frem mot 2013 bærer preg av at diskursen om økologisk modernisering har blitt mer dominerende, med støtte fra de fleste partier på Stortinget, hevder Hammer. Dette mener han er tydelig i Perspektivmeldingen, hvor budskapet om bærekraftig utvikling er at *"hver generasjon må etterlate seg en samlet formue, inklusive miljø- og naturkapital, som er så stor at kommende generasjoner kan unngå nedgang i levestandarden"* (Perspektivmeldingen, kap. 2 i Dryzek, 2013:187). Det er imidlertid en utfordring at en slik bærekraft ikke finnes i dagens forbruks- og produksjonsmønstre. Her møter vi altså den grønne diskursen – men ikke som vekstkritikk, snarere en modernisering av vekstdiskursen: *"Strategier for å gjøre utviklingen bærekraftig, ofte omtalt som grønn vekst, legger til grunn at økonomiske beslutninger i større grad må ivareta miljøhensyn"* (Hammer, 2016:186-187). Stoltenberg-regjeringen fremhevet klimaendringene som viktig for miljøpolitikken, og beskrev utslippene av klimagasser som tett knyttet til økonomisk aktivitet. Dette ser vi også igjen i Perspektivmeldingen, som fremhever at et viktig grep er prising av klimagasser, for *"når utslipp*

koster, vil produksjon og forbruk omstilles i bærekraftig retning"(Perspektivmeldingen, kap 6.1 i Dryzek, 2013:188). Dette bygger på en tanke om at når utslipp blir kostbart, vil man utvikle og ta i bruk ny klimavennlig teknologi for å øke lønnsomheten. Problemet med teknologiske fremskritt er at befolkningen ikke automatisk endrer mobilitetsmønstre (Hammer, 2016).

Perspektivmeldingen presiserer at hvert land har "*et ansvar for å føre en aktiv nasjonal politikk for å redusere utslippene av klimagasser*" (Perspektivmeldingen, kap 6.2.6 i Hammer, 2016:189). Målet er at Norge skal bli et karbonnøytralt land og et lavutslippssamfunn, noe som skal oppnås ved hjelp av blant annet helhetlige bymiljøavtaler. Holdningen til denne diskursen er offensiv. Den er teknologioptimistisk, og forutsetter at vekstsamfunnets utviklingslinje i stor grad kan fortsette som før. Denne diskursen er dominerende i dagens samfunn, og har vært utgangspunktet for norske regjeringers politikk, uavhengig av politisk farge, de senere årene (Hammer, 2016).

Økologisk modernisering kan sies å ha for mye fokus på teknologisk nyvinning som løsningen på problemer. Det vil ikke alltid være tilfellet at teknologi kan overvinne hindre, og diskursen har derfor en svakhet i at den ikke vurderer alternative handlingsmønstre eller en aksept for redusert levestandard som en løsning på problemer.

Denne diskursen bærer preg av at den er dominerende i norsk miljøpolitikk. Siden denne miljøpolitikken er blitt lovfestet i blant annet plan- og bygningsloven og naturmangfoldsloven, og i offentlige dokumenter som NTP, så har dette bidratt til at denne diskursen har blitt dominerende også i norsk planlegging. Dette kommer også til syne i arbeidet med Transportnett Tromsø, noe jeg vil ta opp i analysekapitlet.

4.7.3.3 *Grønn radikalisme*

Denne diskursen utgjør en radikal, økologisk tanke, som har grunnlag i et krav om grønn transformasjon av samfunnet, og som stiller seg kritisk til at evig vekst skal være drivkraft for samfunnsutviklingen (Hammer, 2016). I diskursen er synet at vi har det bra nok materielt sett, forbruket bør dempes, og livskvalitet handler om mer enn penger og levestandard.

Det politiske partiet som tydeligst fronter denne diskursen i Norge er Miljøpartiet De Grønne (MDG). Det at MDG plutselig har fått gjennomslag har gitt denne diskursen økt kraft,

og har påvirket hvordan andre partier ordlegger seg. Derfor kan denne diskursen nå farge hele det politiske landskapet (Hammer, 2016).

Denne diskursen preges av at de som identifiserer seg med den ofte har grønn politikk til felles, men ellers har et sprikende ideologisk grunnlag. For det politiske partiet fører dette til at man vet hvor de står i miljø saker, men ikke på andre områder, noe Miljøpartiet De Grønne selv har anerkjent som et problem (Hammer, 2016). Hammer påpeker at det er konflikter innad i MDG, mellom de som vil at partiet skal være litt diffust, og de som mener at partiet skal ha et bredere nedslagsfelt og en tydeligere politisk profil.

I denne diskursen kan det virke som den miljømessige dimensjonen ved bærekraft blir vektlagt mye sterkere enn de andre. Det kan diskuteres om grønn radikalisme er for grønn, uten at den tar inn over seg legitime behov for vekst og andre faktorer innen dagens samfunnsstruktur. Nettopp på grunn av dette kan det sies at diskursen ikke har en vesentlig rolle innen norsk miljøpolitikk eller planlegging, da det i diskursen er mindre rom for løsninger som ivaretar alle de interesser planleggere skal ivareta. Et eksempel på dette er krav om bilfrie sentrumsområder, uten at man tar høyde for å gjøre unntak for legitime transportbehov som vareleveranser og forflytningshemmede.

4.7.4 Kategorisering av det norske politiske landskapet

Om man trekker vekstdiskursen og de fire miljøpolitiske diskursene til Dryzek inn i det norske politiske landskapet, så finner man et nyansert bilde hvor diskursene brytes mot og relateres til hverandre. Hammer opererer med fem inndelinger av miljøpolitiske ståsteder i norsk politikk (Hammer, 2016).

Det **første** ståstedet er tradisjonell vekstpolitikk med problemløsning ved behov. Her aksepteres det at miljøproblematikk krever tilpasninger og reparasjoner, men miljøvern forstås ikke som noe annet enn et politisk saksområde på linje med andre saksfelt. Dette er hovedstående til Fremskrittspartiet, men Høyre, Arbeiderpartiet og Senterpartiet beveger seg også innenfor her. Det **andre** ståstedet er økologisk modernisering med åpninger i retning av teknisk problemløsning. I denne posisjonen forenes bærekraft med teknokratiske strategier. Dette er hovedstående til Arbeiderpartiet og Høyre, men både Senterpartiet, Sosialistisk venstreparti, Venstre og Kristelig folkeparti beveger seg innenfor denne diskursen. Det **tredje**

ståstedet er økologisk modernisering med antydning til grenser for vekst. Dette en diskurs hvor man befinner seg innenfor den modernistiske miljøpolitikken, men bryter ut i enkeltsaker. Her finner vi i hovedsak Sosialistisk venstreparti og Venstre, men Kristelig folkeparti og Senterpartiet kommer også inn her. Det **fjerde** ståstedet er venstreradikal miljøpolitikk. Her anses miljøproblemene mest av alt som et utslag av kapitalismens veksttvang, og løsningene kobles rett opp mot behovet for å gjøre noe med økonomisk ulikhet, maktforskjeller og sosiale problematikker. Her finner vi partiet Rødt, og tidvis Sosialistisk venstreparti. Til sist finner vi det **femte** ståstedet: grønn transformasjon med moderat innramming. Dette er en retning som har sitt utspring i grønn radikalisme, men modereres via utvekslinger med diskursene om bærekraft og grenser for vekst. Dette er diskursen som blir fremmet av Miljøpartiet De Grønne, men som til tider også omfatter Venstre, Sosialistisk venstreparti og Kristelig folkeparti.

De fleste partiene er å finne innenfor de to diskursene knyttet til økologisk modernisering, noe som tyder på at denne tankeretningen kan sies å ha hegemoni (Hammer, 2016). En hegemonisk diskurs er en diskurs som er gjeldende, og dominerer området sitt. *"En hegemonisk diskurs vil struktureres – dominere hvordan en gitt sosial enhet danner seg en forestilling om verden og institusjonaliseres – overføres til spesifikke institusjonelle ordninger eller praksiser"* (Hajer 2004:303 i Saglie m.fl., 2015:33).

Som nevnt over mener Dryzek at blant annet Norge er et godt eksempel på land hvor økologisk modernisering har fått fotfeste. På utsiden av denne diskursen finner vi de radikale partiene som Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiet De Grønne.

I arbeidet med Transportnett Tromsø har politiske diskurser hatt veldig mye å si. Før jeg begynte å studere prosjektet så bestod den styrende politiske koalisjonen i kommunen av FrP, Høyre og Venstre, før valget i 2015, da Ap, Rødt og SV kom til makten. Dette politiske skiftet har hatt stor innvirkning på planprosessen og handlingsrommet til planleggerne. Dette vil jeg gå nærmere inn på i analysen.

Innen byutvikling er kompakt byutvikling, som grundig gjennomgått tidligere i kapittelet, et eksempel på en hegemonisk diskurs (Saglie m.fl., 2015). Ideen om kompakt byutvikling går igjen i mange av de overordnede statlige dokumentene som planleggere må forholde seg til. Et eksempel på dette er planretningslinjen for samordnet bolig- areal og transportplanlegging: *"her*

presenteres utvikling av kompakte byer og tettsteder som et viktig mål for lokal planlegging" (Saglie m.fl., 2015:29).

4.8 Oppsummering av teorikapitlet

Både generelle teorier om bærekraftig byutvikling, og det diskursteoretiske bakteppet som jeg har redegjort for i dette kapitlet, er verktøyene jeg vil benytte meg av for å analysere datamaterialet. I lys av det som er rådende teorier på området, vil jeg undersøke hvordan et konkret praktisk rettet prosjekt samsvarer med teoriene, herunder også hvor bevisste aktørene er på sin tilnærming til byutvikling. De ulike utfordringene kan knyttes opp til verdivalg hos de ulike aktørene i og rundt prosjektet, så jeg vil derfor vurdere disse i lys av det diskursteoretiske bakteppet som skissert over.

Forskningsdesign og metode blir redegjort for i neste kapittel, før jeg i siste del av oppgaven foretar en analyse.

5 Forskningsmetode

5.1 Innledning og metodevalg

I dette kapitlet vil jeg ta for meg mine metodevalg, og utfordringer knyttet til disse. Jeg har valgt å benytte meg av kvalitativ metode, fordi jeg har valgt å fokusere på et spesifikt case hvor kvalitativ metode fremstår som best egnet i lys av problemstillingen min. Jeg har valgt en bred innfallsvinkel med flere innsamlingsmetoder, og vil begynne med begrunnelsen for dette valget. Deretter vil jeg ta for meg innsamlingsmetodene jeg har benyttet for datamaterialet mitt med tilhørende utfordringer jeg har møtt på underveis. Til slutt vil jeg ta for meg etiske prinsipper man har som forsker og knytte dette opp mot min innsamling av datamateriale.

Valg av metode er viktig for hva slags kunnskap som produseres. Det som i hovedsak bestemmer hvilken metode man burde benytte er problemstillingen og forskningsspørsmålene. Metodekapitlet skal fortelle leseren hva man har valgt å gjøre for å svare på disse (Everett & Furseth, 2012).

Med problemstillingen min og tilhørende forskningsspørsmål som utgangspunkt har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode. Ved de innsamlingsmetodene man kan benytte seg av i kvalitativ forskning, som f.eks. intervju og observasjoner, skaper man håndfaste representasjoner av virkeligheten, som er mulige å forske på (Alvesson & Skjöberg, 2009). Kvalitativ metode står i kontrast til kvantitativ metode. Kvalitative verktøy som intervju vil kunne skape et mer detaljert og nyansert bilde enn kvantitative verktøy, som spørreundersøkelser (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Man forsøker å forstå et fenomen ved å gå i dybden av det som undersøkes.

5.2 Valg av forskningsdesign

Forskningsdesignet er en plan for hvordan studien skal legges opp. Dette innebærer blant annet hva studien skal fokusere på, altså problemstillingen, hvem informantene er og hvordan studien skal utføres (Thagaard, 2011).

Problemstillingen min omhandler utfordringer man kan møte på ved å nedfelle bærekraft i en plan. I studien har jeg derfor valgt å ta utgangspunkt i et case for å konkretisere og operasjonalisere forskningsområdet. En case-studie kjennetegnes ved at man studerer en

empirisk avgrenset enhet, hvor man samler inn og studerer en stor mengde informasjon om enheten som studien fokuserer på (Thagaard, 2011). Jeg valgte caset Transportnett Tromsø da jeg under masterstudiet fattet en interesse for samferdselsplanlegging. Grunnet tids- og plassbegrensning har jeg kun fokusert på TNT, ikke på Tenk Tromsø, som viderefører det arbeidet som er gjort i TNT. Tenk Tromsø eksisterte heller ikke da jeg startet arbeidet med oppgaven. Prosjektet Transportnett Tromsø er meget dagsaktuelt fordi det viser lokalsamfunnenes forsøk på å operasjonalisere overordnede statlige retningslinjer for miljø og klima knyttet til samferdselsplanlegging. Dette er et interessant felt å studere da transport som hovedregel sjeldent vil være helt nøytralt, noe som gjør at det er et felt med potensielle spenninger.

Jeg mener at kvalitativ metode er best egnet for å kunne svare på problemstillingen min. Jeg har valgt et konkret case av en pågående planprosess, og har en problemstilling og forskningsspørsmål som krever en dybdestudie for å kunne besvares. Dette gjør at kvantitativ metode ikke er egnet for å svare på problemstillingen. Jeg har derfor valgt en meget bred kvalitativ tilnærming med verktøy bestående av intervju, dokumentanalyse og deltagende observasjon, slik at jeg får både dybde og variasjon i datagrunnlaget.

"[...] qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or interpret, phenomena, in terms of the meanings people bring to them." (Denzin og Lincoln, 2005 i Alvesson & Skjöberg, 2009:7).

Som sitatet over sier så vil forskere som benytter kvalitativ metode studere og tolke fenomener ut fra meningene folk gir dem. Min tilnærming til datamaterialet er, med dette som utgangspunkt, å utføre en grundig og systematisk gjennomgang av datamaterialet jeg har anskaffet, og se på ulike artikuleringer av bærekraft. Slik kan jeg finne ut hvilke perspektiver på bærekraft som kommer til uttrykk i planen og planprosessen, og analysere utfordringer med å nedfelle bærekraft i planen. Jeg vil også analysere datamaterialet i lys av teorier om bærekraftig byutvikling, for å se om det er en sammenheng mellom teori og empiri.

5.3 Dokumenter

Et dokument kan sees på som et språk som er fiksert i tekst og tid. Et dokument består altså av et skriftlig språk som er statisk og nedtegnet på et spesifikt tidspunkt, og må derfor tolkes ut fra dette og konteksten det representerer (Brinkmann & Tanggaard, 2012). Når man betrakter tekster som datamateriale, studeres tekstene systematisk for å trekke slutninger om tilknyttede forhold eller om forfatterens ideer og intensjoner (Bratberg, 2014). Hvis hensiktsmessig deler man dokumenter inn i primær- og sekundærkilder, hvor primærkilden er et originalt dokument som er laget på tiden hendelsen fant sted, mens sekundærkilden er en fortolkende og analyserende tekst av primærkilden (Everett & Furseth, 2012). Dette henger sammen med kildekritikk. Alle dokumenter må sees i lys av hvem som skrev dem, men sekundærkilder er en fortolkning av en original kilde, noe man må tenke over når man benytter dem.

Jeg bygger analysen min blant annet på relevante dokumenter (hovedsakelig primærkilder) for å kunne avdekke de ulike virkelighetsoppfatninger i prosjektet i lys av problemstillingen. Jeg har gjennomgått mange ulike dokumenter slik som Konseptvalgutredningen - Vegvalg Tromsø, ulike stortingsmeldinger og andre relevante dokumenter som danner bakkeppet for prosjektet. De dokumentene som er gjenstand for direkte analyse i min oppgave er dokumenter produsert for og av prosjektet, slik som prosjektbeskrivelsen, hovedrapporten og de ulike delrapportene. Jeg har valgt å fokusere på denne siste kategorien av dokumenter. Dette fordi de sier noe om den faglige bakgrunnen og de konkrete løsningene som foreslås, og fordi de sammen sier noe om sammenhengen mellom grunnlag og mål i et bærekraftperspektiv, noe som gjør dem til sentrale kilder i min studie.

Innhenting av dokumentene har i hovedsak skjedd via nettsidene til regjeringen, kommunen, fylkeskommunen og Statens vegvesen. Mange av dokumentene var også tilgjengelige i papirform i Tromsø rådhus. Jeg opplevde det som utfordrende å få tak i alle relevante dokumenter for studien. For det første så forelå det ingen samlet oversikt over relevante dokumenter for prosjektet, men jeg fikk god hjelp av de jeg tidligere hadde intervjuet da jeg etterspurte dokumentene. For det andre så var det enkelte dokumenter som ikke eksisterte da jeg foretok datainnsamling i 2016. Eksempler på dette er kollektivplanen som ikke kom ut før i mars 2017, og planer for parkering og kommunalt vegnett, som til tross for å skulle være

egne delprosjekter, ikke ble laget, noe det heller ikke fantes informasjon om. For det tredje så har i skrivende stund fortsatt noen av delrapportene ikke blitt ferdigstilte, så jeg har ikke hatt mulighet til å studere dem. Planen for kollektiv kom først i mars 2017, planen for parkering ble integrert i kommuneplanens arealdel, som ble vedtatt våren 2017, og planen for kommunalt veinett har jeg fått opplyst at ikke eksisterer.

Grunnlagsdokumentene gir uttrykk for sluttresultatene fra prosjektarbeidet, men gir i liten grad informasjon om utfordringer og dilemmaer som har oppstått underveis i planprosessen. I arbeidet mitt med å studere utfordringer man kan møte når man har en plan med bærekraftig forankring følte jeg derfor at det var nyttig å gå mer i dybden for å få tilgang til informasjon utover det som var tilgjengelig i offentlige dokumenter. Derfor har jeg også valgt å benytte meg av intervju som datainnsamlingsmetode.

5.4 Intervjuer

"Formålet med et intervju er å få fylldig og omfattende informasjon om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp i intervjusituasjonen" (Thagaard, 2011:87).

Jeg har valgt intervju som innsamlingsmetode fordi det gir meg tilgang til førstehåndsinformasjon og vurderinger fra de sentrale aktørene i planprosessen, noe jeg mener er vesentlig for å belyse utfordringer som prosjektet har støtt på men som ikke kommer frem i de ulike rapportene. Intervjuene vil kunne hjelpe meg å gi et mer dekkende bilde av både bærekraftperspektiver og utfordringer, da informantene ofte besitter kunnskap som ikke alltid finner veien inn i prosjektets ulike rapporter. I arbeidet med utformingen av intervjuguiden og annen forberedelse til intervju har dokumentene vist seg å være til stor hjelp. Intervjuer av medlemmer fra begge nivåer (styringsgruppen og prosjektgruppen) og fra alle etatene vil også gi et mer nyansert syn på bærekraftperspektivet i prosjektet.

Det er ikke mulig å anonymisere informantene mine, siden jeg jobber med et prosjekt hvor bynavnet inngår i prosjektittelen, og prosjektdeltakernes navn og stilling står i offentlige tilgjengelige dokumenter. Det er ikke behandlet sensitiv informasjon i arbeidet med oppgaven, men jeg har likevel valgt å omtale informantene ved yrkestittel.

I prosesseringen av datamaterialet valgte jeg å transkribere samtlige intervjuer, dette av flere grunner. For det første syntes jeg det er enklere å jobbe med tekst enn med lydfil. Det er mer oversiktlig og man kan enklere finne frem til sitater og annet materiale. For det andre gir det meg mulighet til å lettere se gjennom intervjuene, både for å analysere hva jeg kunne gjort bedre slik at jeg kunne forbedre meg til neste intervju, men også for å få bedre oversikt over det materialet jeg har. Ved overføring fra lyd til tekst, så kan ofte en del informasjon forsvinne, siden mennesker kommuniserer med mer enn bare tale. Jeg har transkribert ordrett hva som ble sagt, men siden det ikke dreier seg om kontroversielle eller personlige tema, og siden alle intervjuene hadde en positiv og lett tone og dreide seg om faglige eller politiske vurderinger, har jeg ikke funnet det nødvendig for oppgaven å innta tenkepauser, lyder, latter og lignende, da jeg ikke mener dette er av like stor betydning for svarene reliabilitet som det ville vært ved personlige tema.

5.4.1 Valg av informanter

Siden jeg studerer en pågående planprosess fra et planleggerperspektiv, er det sentralt å ta utgangspunkt i medlemmene av både styringsgruppen og prosjektgruppen. Jeg valgte derfor å intervju samtlige fire medlemmer i styringsgruppen og tre i prosjektgruppen (se tabell 3) for å få en bredde på datamaterialet, både når det kommer til nivå i planprosessen og for å få tilgang til perspektivene til de ulike samarbeidspartene i prosjektet. I tillegg valgte jeg også å intervju byutviklingssjefen i Tromsø kommune for å se hvordan prosjektet inngikk i overordnet byplanlegging.

	Tromsø kommune	Troms FK	Statens vegvesen	Vegdirektoratet
Styringsgruppen	Leder: Byråd for byutvikling	Fylkesråd for samferdsel	Regionvegsjef, Region nord	Konstituert vegdirektør
Heretter kalt	Byråd	Fylkesråd	Regionvegsjef	Vegdirektør
Prosjektgruppen	Leder: Prosjektleder for TNT	Avdelingsleder for samferdsels- og miljøetaten	Prosjektleder for Ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya	
Heretter kalt	Prosjektleder fra kommunen	Avdelingsleder	Prosjektleder fra Statens vegvesen	

Tabell 3 – Liste over informantene direkte involvert i TNT

Intervjuene ble foretatt i perioden juni til september 2016, samt et epostintervju jeg fikk svar på i mars 2017. Siden jeg må forholde meg til tidsbegrensninger, har jeg avgrenset oppgaven til å dreie seg om planleggerens perspektiv i planprosessen. Da jeg også har brukt en del tid på å delta i ulike medvirkningsarenaer, hvor jeg har fått en bred innsikt i innbyggernes ulike perspektiver, har jeg valgt ikke å intervju privatpersoner eller andre interessenter. Alle intervjuene har foregått på enerom med kun en informant om gangen, men intervjuet med representanten fra Vegdirektoratet ble utført via epost da han er noe utilgjengelig, og ikke har kontor i Tromsø.

Jeg fant det utfordrende å finne ut hvem som satt i styrings- og prosjektgruppen da det hadde vært flere utskiftninger i etterkant av prosjektoppstart, uten at dette var klart kommunisert utad. To av representantene i styringsgruppen (fra kommunen og fylkeskommunen) hadde blitt byttet ut grunnet politisk skifte i kommunestyret og fylkestinget etter valget. Den tidligere styringsgruppelederen som tilhørte FrP hadde blitt byttet ut med en fra Arbeiderpartiet, og representanten fra fylket, som tidligere tilhørte Høyre, hadde blitt skiftet ut med en representant fra Senterpartiet. Begge representantene fra Statens vegvesen, både den i styringsgruppen og den i prosjektgruppen hadde også blitt endret. Fire av syv individer i prosjektet hadde altså blitt byttet ut. Dette var en utfordring da jeg ønsket å intervju de nåværende medlemmene av gruppene. I tillegg var det vanskelig å finne kontaktinformasjonen til mange av de potensielle informantene.

5.4.2 Intervjuform og gjennomføring

Jeg valgte å gjennomføre semistrukturerte intervjuer. Dette er den intervjuformen som er benyttet mest i kvalitative intervjuer, og kjennetegnes ved en delvis strukturert tilnærming der temaene forskeren skal spørre om er fastlagt på forhånd, men rekkefølgen bestemmes underveis (Thagaard, 2011). Dette gjorde det mulig for meg ha lage en intervjuguide på forhånd med de temaene jeg ville ta opp og spesifikke spørsmål jeg ville spørre om. Dette gjorde det også mulig å ha fleksible intervjuer hvor jeg lot de jeg intervjuet lede samtalen i den retningen som de fant mest naturlig, og hvor jeg hadde mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål. Så kunne jeg heller ta opp trådene senere i intervjuet og styre samtalen slik at jeg fikk spurt om det jeg hadde planlagt på forhånd.

Jeg hadde i forkant av intervjuene sendt ut informasjonsskrivet (se vedlegg 1), som også ble delt ut på begynnelsen av intervjuet. Jeg presenterte deretter oppgaven og problemstillingen, og hvilke temaer som ville bli gjennomgått i intervjuet. Jeg ba så om tillatelse til å gjøre opptak av intervjuet. De fleste intervjuene varte mellom én til to timer, med unntak av intervjuet med byutviklingssjefen som ble kun på 20 min.

Jeg delte intervjuguiden opp i fire deler: planprosessen, bærekraft, visjoner og utfordringer. Jeg lagde litt ulike intervjuguides for de i styringsgruppen, prosjektgruppen og byutviklingssjefen. Jeg delte guiden opp etter hvilken gruppe informantene tilhørte, fordi jeg var interessert i deres synspunkter i lys av deres rolle i prosjektet, ikke ut fra hvilken etat de tilhørte. Intervjuguiden min ble laget mens problemstillingen ikke var så avgrenset som den er nå, så enkelte av spørsmålene har mindre relevans for analysen.

Intervjuguidene har hatt i snitt hatt ca. 20 spørsmål (se vedlegg 2). I hovedsak har det vært åpne spørsmål med underspørsmål som spesifiserer og konkretiserer det jeg ville ha svar på. Antall spørsmål har variert litt fra intervju til intervju, da jeg har gjennomgått og endret guiden underveis i intervjuprosessen; svarene underveis gjorde at jeg revurderte intervjuguiden og gjorde små endringer etter hvert intervju, men jeg mener at endingene likevel er så små at jeg ikke har gjort datamaterialet fra de første intervjuene mindre verdifulle.

Jeg hadde lite erfaring med intervju som forskningsmetode før jeg begynte med denne oppgaven, men læringskurven var bratt og jeg mener jeg vokste veldig som intervjuer i takt med antall personer jeg intervjuet. I de første par intervjuene fulgte jeg intervjuguiden punktvis og ikke våget nesten ikke å bevege meg vekk fra den rekkefølgen jeg hadde satt intervju spørsmålene opp i. For eksempel i intervjuet mitt med byråden, som var det andre intervjuet mitt, så begynte byråden å snakke om bompenger i starten av intervjuet (som er et essensielt element i oppgaven min) og spurte om dette var interessant å diskutere videre. Her ville det falt seg naturlig å fortsette på temaet som informanten hadde tatt opp på egenhånd, men jeg svarte at vi kunne snakke om det senere; noe vi selvfølgelig gjorde. Men jo flere intervjuer jeg gjorde, og jo mer avslappet jeg ble i en intervjusituasjon, desto flinkere ble jeg til å stille oppfølgingsspørsmål spontant i intervjuet og bevege meg rundt i spørsmålene mine ettersom det falt seg naturlig.

Før jeg transkriberte alle intervjuene, så trodde jeg at min manglende erfaring som intervjuer hadde noe å si for kvaliteten på de første intervjuene, men etter å ha hørt gjennom dem mener jeg dette ikke har hatt betydning for hvor relevante intervjuene har vært for oppgaven min, eller på kvaliteten eller kvantiteten av intervjuene.

Jeg synes nesten alle intervjuene har gått veldig fint. Det har vært en vennlig og koselig atmosfære, og de jeg har intervjuet har virket genuint interessert i å stille opp og svare på spørsmålene mine. Jeg føler jeg har fått svar på det jeg har lurt på og fått et godt datagrunnlag for analysen, selv om noen av intervjuene ikke gikk helt som planlagt. Intervjuet med byråden ble tatt over to dager; intervjuet med byutviklingssjefen ble veldig kortfattet da hun hadde dårlig tid og jeg tilpasset meg deretter, og intervjuet med vegdirektøren ble tatt over epost uten anledning til å stille oppfølgingsspørsmål.

Intervju som metode lot meg utdype informasjon jeg fant i dokumentene. For å få ytterligere innsikt i prosjektet, og for å nyansere informantenes uttalelser og skaffe et bredere datamateriale, utførte jeg også flere deltakende observasjoner.

5.5 Deltakende observasjon

"Deltakende observasjon innebærer at forskeren er til stede i de situasjonene hvor informantene oppholder seg, og systematisk iakttar hvorledes personene handler" (Thagaard, 2011:65). Jeg har valgt denne innsamlingsmetoden for å få et innblikk i arenaer hvor faglige vurderinger møter folkelige oppfatninger og ønsker. Det er i brytningen mellom de faglige anbefalingene og folkets oppfatninger og ønsker at utfordringene i prosjektet blir synliggjort, så observasjon i slike arenaer har gitt meg verdifulle data for analysen.

Jeg har foretatt observasjon på flere ulike arenaer med ulik grad av deltakelse fra min side (for fullstendig liste over observasjoner, se vedlegg 3). Feltarbeidet foregikk i perioden april 2016 til februar 2017. Jeg har blant annet vært på åpne folkemøter i regi av prosjektet, som omhandlet prosjektets løsninger for byen og de aktuelle bydelene. Jeg var også på et styringsgruppemøte, og et medvirkningsarrangement i form av idémyldring. I tillegg har jeg deltatt på ulike fagarenaer arrangert av både offentlig og privat sektor, og åpne arrangementer arrangert av privat næringsliv, som byutviklingskveldene i regi av avisen iTromsø. Det er ikke

alle observasjonene som har funnet veien inn i oppgaven, men de har alle bidratt til å gi meg en bedre helhetlig forståelse for by- og samferdselsplanlegging og derfor et bedre grunnlag for arbeidet med oppgaven.

De aller fleste observasjonene mine har vært på arenaer som har vært gratis, i noen tilfeller mot påmelding grunnet begrenset plass, og hvor en rekke foredragsholdere har kommet med deres fremføring før det er blitt åpnet for spørsmål fra salen. I slike åpne møter kan i teorien alle som vil komme med kommentarer eller spørsmål, noe som lar mange ulike stemmer bli hørt.

Det er noen observasjonsarenaer som skiller seg ut. Den første er høringsmøtet. Her var det invitert deltakere fra ulike samfunnsgrupper utfra både geografiske og demografiske kriterier. Idémyldringen bestod i hovedsak av gruppearbeid, hvor man skulle lære fra hverandre og alle kunne ta del i diskusjonen uten å være redd for å si noe høyt i en sal, og var derfor en mer dynamisk prosess enn de andre observasjonsarenaene mine. Selv om møtet ikke var åpent for alle, så utgjorde de inviterte et representativt utvalg av byens befolkning. Den andre er sykkelkonferansen, som kostet 4000 kroner for en helg. Siden prisen var så høy så var det en spesifikk målgruppe konferansen var rettet mot. De hadde også leid inn eksklusive foredragsholdere, blant annet en statssekretær og en taler fra OECD. Dette gjorde konferansen eksklusiv og ekskluderende, da det gjerne kun var ressurssterke personer, ofte med arbeidsgivers støtte, som deltok. Jeg slapp for øvrig å betale fordi jeg var student. Den tredje er styringsgruppemøtet, som var en lukket arena hvor kun inviterte fikk delta. Her ble det diskutert flere ting på møtet som ikke var blitt offentliggjort ennå, og som ikke heller kommer til å bli det før det er klart. Slike møter er nødvendigvis kun for inviterte, men siden prosjektets arbeid legges ut til høring og offentlighet i forbindelse med politisk behandling, har det mindre betydning at møtet var lukket.

5.6 Kvalitetskriterier

Når det kommer til validitet og reliabilitet så bør man ha en presist formulert problemstilling som er forskbar, og ha et avgrenset tema slik at man vet hvem man skal intervju og hvilke dokumenter man trenger for å svare på spørsmålene.

Jeg mener det brede metodiske inntaket mitt har gitt meg et datamateriale med høy validitet, og derfor stor relevans for min oppgave. Jeg har intervjuet de individene jeg mener er sentrale for min oppgave, og sammen utgjør de et tilstrekkelig utvalg. Det er én fra hver gruppe og samarbeidspart, og det eksisterer ikke flere på det nivået i prosjektet enn de jeg har intervjuet. For å avgrense oppgaven min valgte jeg å holde meg til styringsgruppen og prosjektgruppen, og ikke intervju noen på delprosjektnivå siden datamaterialet da ville bli for stort og u håndterbart for den tiden jeg har til rådighet. Jeg har også deltatt på alt jeg kunne av observasjonsarenaer som var i Tromsø og hentet inn det av dokumenter jeg mener jeg trenger for å kunne besvare problemstillingen. Samlet mener jeg dette utgjør et godt utvalg kilder som lar meg svare på problemstillingen min på en fyllestgjørende måte.

Det er alltid et problem med reliabilitet når man utfører undersøkelser fordi alle som produserer data vil alltid påvirke datamaterialet i større eller mindre grad, i den forstand at alle blir påvirket av den bakgrunnen de har. Jeg mener jeg har ganske høy reliabilitet på datamaterialet mitt. Jeg har hatt en intervjuguide uten spørsmål om kontroversielle temaer, slik at jeg har begrenset informantenes ønske om å unngå spørsmålene eller svare avvikende.

I et kildekritisk perspektiv kan det være aktuelt å skille mellom politiske og faglige utsagn og vurderinger. Videre vil, som nevnt over, personers bakgrunn spille inn på de perspektiver og syn de gir uttrykk for, noe man også må ha et bevisst forhold til i analysen. Dette har jeg også forsøkt å synliggjøre ved å spørre om informantenes faglige bakgrunn.

5.7 Etske prinsipper og utfordringer som forsker

Som forsker må man til enhver tid forholde seg til de etiske retningslinjene som gjelder i de forskningsmiljøene man tilhører. De etiske retningslinjene krever at forskeren er redelig og nøyaktig i presentasjonen i forskningsresultater (Thagaard, 2011). Konkrete etiske problemstillinger vil variere mellom de ulike formene for data. For dokumenter er viktige prinsipper at man skal unngå plagiat. Andre viktige prinsipper som er verdt å nevne er feilsitering, eller selektiv bruk av hele eller deler av forskningsresultater. For observasjoner kan man trekke frem det at man ikke burde påvirke resultatet av prosessen man observerer på en slik måte at det blir sådd tvil om observasjonens verdi som datamateriale. For intervjuer vil viktige aspekter å ta hensyn til være informert samtykke og konfidensialitet. Informantene må ha avgitt et informert og fritt samtykke, hvor de ikke blir utsatt for ytre press, og må når som

helst kunne avbryte sin deltagelse i studien. De må også være forsikret om at all informasjon de avgir vil bli behandlet konfidensielt.

Disse etiske aspektene har jeg hatt et bevisst forhold til gjennom hele oppgaveprosessen. For dokumenter har jeg vært bevisst på riktige siteringsmåter, både når det kommer til å unngå plagiat og når det kommer til å ikke sitere ute av kontekst eller vri på utsagn. For intervjuene ble det gjort klart hva jeg skrev om på forhånd, informert samtykke ble gitt muntlig, og informantene ble informert om at de når som helst kunne trekke sitt samtykke, selv etter intervjuet. Det ble også presisert at opptaket fra intervjuet i seg selv ikke ville bli publisert, og at alt materiale fra intervjuene som ikke ble direkte inntatt i oppgaven ville bli slettet etter innlevering. Ingen av spørsmålene var av en kontroversiell eller personlig natur. Informantene ble for øvrig valgt ut i kraft av å være offentlige figurer eller høytstående byråkrater, og ble derfor i stor grad kun spurt om tema som de uansett har fremstilt offentlig. Som med dokumenter er prinsipper for sitering viktig. For deltakende observasjoner har jeg forsøkt å delta i den grad det har falt seg naturlig i de ulike settingene, og ikke unødig påvirket det jeg har deltatt på. F.eks. under idémýldringen lot jeg de andre i gruppen styre samtalen, og kom kun med innspill på de temaene gruppen syntes var viktige. Jeg har avstått fra å si noe i plenum på folkemøtene, sykkelkonferansen og lignende, da jeg følte det var bedre å la arrangementene utfolde seg naturlig. Alt i alt mener jeg at jeg har gått etisk frem i arbeidet med oppgaven.

Analyse

I de neste tre kapitlene vil jeg foreta en systematisk analyse av datamaterialet, for å kunne besvare problemstillingen min, som introdusert i kapittel 1. Problemstillingen er som følger: *Hvilke utfordringer og dilemmaer oppstår når bærekraftig byutvikling forsøkes nedfelt i konkrete samferdselsplaner?*

Jeg finner det hensiktsmessig å analysere datamaterialet i forhold til forskningsspørsmålene mine. Jeg vil derfor i **kapittel 6** adressere forskningsspørsmål 1: *Hvilke perspektiver på bærekraftig byutvikling kommer til uttrykk i planen og planprosessen til Transportnett Tromsø, og hvordan samsvarer disse med teorier om bærekraftig byutvikling?* Her vil jeg presentere hvordan bærekraft blir artikulert i dokumentene til prosjektet, hva aktørenes forståelse av bærekraftig byutvikling i planen er og hvordan de mener å ha ivaretatt dette i planarbeidet. Dette vil jeg knytte opp mot teorier om bærekraftig utvikling og analysere sammenhengen mellom normative prinsipper og konkrete tiltak. I **kapittel 7** ser jeg nærmere på forskningsspørsmål 2: *Hvilke perspektiver eller tiltak i prosjektet har blitt møtt med mest motstand, hvor har denne motstanden kommet fra, hva har konsekvensene vært og hvordan har disse utfordringene blitt løst?* Her vil jeg presentere bakgrunnen til de områdene som har møtt mest motstand ved hjelp av dokumentene til prosjektet, intervjuene og observasjonene. I **kapittel 8** vil jeg ta for meg forskningsspørsmål 3: *Hvordan har prosjektet blitt påvirket av det politiske skiftet som skjedde underveis i prosjektperioden?* Her vil jeg analysere det aktørene uttrykker i intervjuene om forholdet mellom politikerne og administrasjonene, og drøfte hva den politiske sammensetningen i lokalstyret har hatt å si for prosjektet.

6 Perspektiver på bærekraft – forholdet mellom prinsipper og tiltak

Bærekraftsbegrepet er et integrert element i norsk planlegging ved plan- og bygningsloven, og er derfor noe som alle planleggere må forholde seg til. Men forståelsen av bærekraftsbegrepet og hvilke midler man skal benytte for å oppnå bærekraftsmålet kan variere fra planlegger til planlegger, blant annet fordi disse kan ha ulik faglig bakgrunn. I tillegg innebærer ofte planlegging bestillinger og avgjørelser fra andre enn planleggerne selv, som ikke nødvendigvis har samme forhold til, eller forståelse av, bærekraft i planleggingen.

Jeg vil først i dette kapitlet ta for meg hvordan bærekraftsbegrepet kommer direkte til uttrykk i planprosessen. Deretter vil jeg ta for meg hvordan bærekraft kommer til uttrykk på en mer indirekte måte, ved å fokusere på temaene overordnede klimamål, samferdsel og byutvikling, da det er disse tre temaene som er mest fremtredende i datamaterialet. Jeg gjør dette for å belyse hvert enkelt tema og for å vise hvordan de spiller sammen i prosjektet Transportnett Tromsø. Sitatet til byråden, som vist under, er et godt eksempel på dette samspillet:

Vi skal ikke legge til rette for biltrafikk, vi skal ha en fortetningspolitikk, vi skal ha en arealutnyttelse som bygger opp under at vi ikke skal øke biltrafikken, og vi gjør alt dette for at vi skal nå nullvekstmålet. [...] Alle de ulike tingene jobber sammen mot nullvekstmålet og det å bygge en bærekraftig by. Det gjennomsyrrer hele prosjektet. Det aller viktigste er kanskje nullvekst i biltrafikk. Blant de viktigste målene i TNT er at vekst i trafikken skal tas gjennom kollektiv, sykkel og gange, det er det som vi prøver å jobbe mot.»
– Byråden

Denne forståelsen av hva TNT jobber mot, ser ut til å være mer eller mindre sammenfallende hos samtlige informanter. Sitatet refererer til de mest sentrale temaene i prosjektet: nullvekstmål som et overordnet klimamål og bærekraftsmål, fortetning og målrettet arealutnyttelse som et middel for å gjøre byen mer bærekraftig, og et fokus på miljøvennlige transportmidler for å bedre klima og samferdsel. Alle elementene hun trekker frem her gir på hver sin måte uttrykk for bærekraft, selv om dette ikke sies direkte.

6.1 Hvordan bærekraft artikuleres

"Tromsø kommune ønsker at kommunens [demografiske] vekst skal møtes på en bærekraftig og miljøvennlig måte, med en infrastruktur som er robust mot de forventede klimaendringene." (Hovedrapport - Transportnett Tromsø: Tromsø kommune m.fl., 2016b:16)

Dette sitatet fra hovedrapporten er det eneste stedet ordet bærekraft benyttes i rapporten. Ambisjoner om bærekraftig utvikling kommer likevel til uttrykk flere andre steder; rapporten nevner miljøvennlige transportløsninger, nullvekstmål, fortetning og arealbruk, noe som er sentrale aspekter innen bærekraftig byutvikling. Flere av disse er kjennetegn ved kompakt byutvikling, som beskrevet av Hanssen m.fl. (2015).

De jeg har intervjuet sin forståelse av hva bærekraftig byutvikling innebærer er i stor grad sammenfallende. I noen tilfeller uttrykker informantene seg på en kortfattet måte, f.eks. beskrev regionvegsjefen bærekraft som at *"ressursregnskapet vi har er så godt som i balanse"*. En litt mer utbrodert beskrivelse finner vi hos byråden: *"for meg handler det om at man ikke skal forbruke verden, at man skal komme ut i null eller pluss, og da er det helt ned på individnivå. At man ikke skal ta ut mer av verdens ressurser enn man kan putte tilbake, ta vare på, eller produsere."*

Andres forståelse av bærekraft fremstår som direkte inspirert av Brundtlandrapporten sin definisjon. Et eksempel på dette er fylkesråden, som trekker frem de tre dimensjonene av bærekraft som ble diskutert i 4.2: *"Bærekraft handler om at du skal ha et byområde [...], der det er godt å leve, der man får løst sine transportbehov på en mest mulig miljømessig, økonomisk og sosial god måte og fremtidsrettet måte, og som er i tråd med målsetningene som man har lokalt, og regionalt, og nasjonalt, og internasjonalt."* Fylkesråden knytter deretter bærekraftsdimensjonene opp mot byutvikling og transport. Innen den miljømessige bærekraftsdimensjonen bruker han som eksempel stopp i veksten i privatbilismen, kompakt byutvikling, og den lokale miljøgevinsten det er å minske utslipp slik at luften blir bedre. Om den økonomiske bærekraftsdimensjonen trekker han frem at de midlene som blir investert i dette prosjektet skal brukes på best mulig måte. Som eksempel på dette sier han at det ikke ville vært økonomisk bærekraftig å bygge forbindelse til Håkøya, siden denne forbindelsen hadde

vært såpass dyr og ført til byspredning. Han fortsetter, innenfor byfortetning, med å si at man burde investere i den infrastrukturen man har, og velge former for transport som optimaliserer trafikkmønsteret innenfor de eksisterende knutepunktene, på en økonomisk fornuftig og bærekraftig måte. Videre sier han, om den sosiale bærekraftsdimensjonen, at det handler om at Tromsø skal være en god by og leve i.

Både prosjektet, gjennom hovedrapporten, og de jeg har intervjuet peker på viktige elementer ved bærekraftig byutvikling, som også er å finne igjen hos ulike teoretikere som Næss (2015) og Hanssen m.fl. (2015), som trekker frem både fortetning og bærekraftige transportformer som sentrale virkemidler for bærekraftig byutvikling.

Jeg mener dette vitner om et samsvar mellom målene for prosjektet og prosjektmedlemmenes forståelse av bærekraft. Det virker også som at det er samsvar mellom disse og de ulike teoriene om bærekraftig byutvikling.

6.2 Operasjonaliseringen av nasjonale og internasjonale klimamål

Som nevnt tidligere i oppgaven så har staten innført helhetlige bymiljøavtaler som et nasjonalt virkemiddel for å nå klimaforliket, som igjen er knyttet opp mot internasjonale forpliktelser. I hovedrapporten for TNT, står det at «*Transportnett Tromsø har utarbeidet prosjekter og tiltak som til sammen vil danne grunnlaget for en helhetlig virkemiddelpakke for å nå målet om nullvekst i bilreiser.*» (Hovedrapport - Transportnett Tromsø: Tromsø kommune m.fl., 2016b:62) Dette gjør at bærekraft i teorien skal være et gjennomgående element for hele prosjektet.

Samtlige av de jeg intervjuet mener at bærekraft ligger til grunn for det arbeidet de gjør. F.eks. så sier prosjektlederen fra Statens vegvesen at "*Vi har jo våre mål forankret helt oppe i FNs klimamål. Så vår jobb er på en måte å operasjonalisere dette da.*". Avdelingslederen formulerer seg slik: "*Man har nasjonale målsetninger og nasjonale krav, som ligger i TNT og som ligger i forhold til det å kunne få bymiljøavtale. De nasjonale kravene er også forankret i de nasjonale forventningene til lokal og regional planlegging.*"

Prosjektdeltakerne er bevisste på hvilken rolle klimamål spiller i prosjektet, og ser prosjektets rolle i forhold til de internasjonale forpliktelsene. Men som vi skal se i kapittel 7 og 8, så kan det være en utfordring å utføre slike prosjekter, selv om det ligger nasjonale føringer

for samordnet areal- og transportplanlegging, og de som arbeider med prosjektet er samstemte om prinsipper og virkemidler.

Prosjektlederen fra kommunen påpeker viktigheten av at prosjektet hele tiden måler seg opp mot disse målene som er satt:

"Vi må hele tiden måle opp imot målene. Altså, målet har jo etter hvert blitt at vi skal ha bymiljøavtale, Tromsø ønsker en bymiljøavtale. Da må vi jobbe for å begrense biltrafikken, og vi må jobbe for å fremme gang og sykkel og kollektiv. Så vi har hele tiden hatt det som målsetting at det er det vi skal jobbe for. [...] Vi har hatt det som overordnet hele veien at det vi skal komme frem til til slutt er det som gagnar de miljøvennlige målene."

De gjør altså hele tiden en vurdering av om konkrete tiltak er i tråd med prosjektets mål, og derfor om de vil føre til bærekraftige transportmønstre. Et eksempel på dette er diskusjonen rundt ny trasé over til Kvaløya. I dette tilfellet ble traséalternativet som gikk via Håkøya forkastet da det ikke samsvarte med bærekraftsmålene i Transportnett Tromsø. Dette vil jeg diskutere i kapittel 7.

Samtlige informanter trekker frem at en bymiljøavtale, som er sluttmålet for prosjektet, i seg selv forutsetter bærekraftige transportløsninger, noe alle delprosjektene skal ha som mål å bidra til. Byråden påpeker at grunnen til at staten har satt av 66 milliarder til bymiljøavtaler er fordi det kun er gjennom byene vi kan nå klimamålene. *"Det eneste formålet med bymiljøavtale er at vi skal settes i stand til en hverdagstransport som er bærekraftig."* Hun sier videre at bymiljøavtalene er laget for at Norge skal kunne klare å nå internasjonale forpliktelser. *"Det handler om at vi skal ha et nullvekstmål på biltrafikk, og som jeg sa, folk ønsker å leve et klimavennlig liv, så det er vår fordømte plikt å gjøre det enkelt for dem. [Man må] bryte ned de overnasjonale målene til individuelle valg, og det gjør TNT."*

Dette viser en bevissthet rundt det at overordnede klimamål må kunne oversettes til handlinger på individuelt nivå for å kunne operasjonaliseres. Byråden mener at det offentliges rolle i dette er å være en tilrettelegger for at folk med enkelthet skal kunne tilpasse seg et mer bærekraftig handlingsmønster.

Shiftan m.fl. (2003) trekker frem individuell oppførsel som en nøkkelfaktor innen samferdselsplanlegging. Det å legge til rette for mer klimavennlig transport hjelper flere til å velge et grønnere transportmønster, men som Geenhuizen m.fl. (2002) påpeker, så er det det er mange andre faktorer enn tilrettelegging som spiller inn. Forfatterne nevner blant annet en økende trend om selvrealisering blant befolkningen, som spiller inn på konsumet av ulike produkter og tjenester; og demografiske endringer som at kjernefamilien ikke lenger er normalen og at vi får en økende eldrebefolkning. Så det er ikke gitt at om man legger til rette for at innbyggerne skal velge buss, gang og sykkel istedenfor personbilen, at de faktisk kommer til å gjøre det. Men på en annen side så påpeker Næss (2015) at det å bo i korte avstander fra reisemålet bidrar til både kortere reiselengder og en lavere terskel for bruk av miljøvennlige transportformer, noe som prosjektet helt klart jobber mot.

Avdelingslederen trekker frem mangelen på systematisk nedbryting av hovedmål som en utfordring ved prosjektarbeidet. *"Hvis det er noe jeg skal peke på som en utfordring, og som vi har snakket om i prosjektgruppen, så er det at vi [...] har ikke brutt opp det målet i mindre delmål."*

Dette mener jeg kan ha både positive og negative sider. Hadde man på forhånd brutt ned hovedmål til mindre delmål, ville det vært lettere å jobbe mer effektivt med delmålene siden vurderingen mot måloppnåelse allerede er gjort. Men siden Transportnett Tromsø er en dynamisk prosess, hvor flere delprosjekter foretar utredninger, og forslagene må samordnes og uansett tas opp til styringsgruppen for godkjenning, så kan det virke mot sin hensikt med en slik forhåndsnedbrytning.

Videre trekker samme informant frem at de blant annet ikke har konkretisert på forhånd hva bærekraftig byutvikling og nullvekstmålet egentlig innebærer.

Jeg mener de på forhånd burde ha definert nullvekstmålet, for dette begrepet er håndfast og målbart, men jeg mener at det kan være til prosjektets fordel at man ikke har forsøkt å gi en entydig definisjon på bærekraftig byutvikling. Dette fordi det er så mange mulige tiltak og løsninger som kan bidra til bærekraftig byutvikling, og ved definering av dette begrepet kan man risikere å gjøre definisjonen for smal og på denne måten utelukke mange mulige tiltak. Nyseth (2015) påpeker behovet for en mer fleksibel planlegging som kan håndtere de

komplekse utfordringene som planlegging møter på, og at økt bruk av eksperimentell planlegging kan være en måte å gjøre dette på. Ved eksperimentell planlegging beveger man seg vekk fra tradisjonell rasjonell planlegging, og benytter seg heller av utforskende og alternative praksiser som tilnærming til komplekse planutfordringer.

6.3 Bærekraftig transport; tilrettelegging for mennesker heller enn biler

Som vi har sett tidligere i oppgaven er transport en av de største kildene til klimagassutslipp. For at et samferdselsprosjekt som TNT skal kunne sies å være bærekraftig, så må midlene som benyttes for å nå prosjektets mål også bygge opp under dette.

I hovedrapporten står det at målene for Transportnett Tromsø bygger på konseptvalgutredningen fra 2010 (Tromsø kommune m.fl., 2016b). Et av de overordnede målene som kommer frem i hovedrapporten er at *"Fremtidig transportsystem skal i 2030 håndtere transportetterspørsel på en mer miljøvennlig måte"* (Tromsø kommune m.fl., 2016b:3), hvor et mer konkret mål er at 20 % av alle personlige reiser skal tas med kollektivt, og 30 % med gang/sykkel.

Her ser vi et miljøfokus rettet mot transportløsninger, men det har ikke alltid vært slik. Vegsjefen påpekte at man på 90-tallet fokuserte på tiltak som var mer tilrettelagt for privatbilisme, og hadde som utgangspunkt at man skulle redusere bilkøer og liknende ved hjelp av utbygging av veinettet. Flere av informantene påpeker at vi siden har vært igjennom et paradigmeskifte, hvor man nå fokuserer på å tilrettelegge for mennesker heller enn biler. Avdelingslederen mener at paradigmeskiftet i Statens vegvesen gjennomsyrrer veldig mye av planleggingen vi gjør i dag. *"Et eksempel på det er at når man for 15 år siden planla bussruter, planla busstilbudet for en by, så tok man utgangspunkt kun i at folk skulle fra A til B, mens nå så tenker man også på hvordan man skal utvikle bussrutene sånn at man kan frakte mest mulig folk med minst mulig utslipp."* Han fortsetter med å påpeke at på denne måten har bærekraftshensyn glidd inn i den daglige planleggingen.

Selv om man kan se et skifte i planleggingen, betyr ikke det nødvendigvis at dette paradigmeskiftet har nådd alle deler av befolkningen. Selv om planleggingen er fokusert rundt mer miljøvennlige tiltak, står bilistenes interesser fortsatt sterkt. Dette har også preget arbeidet med Transportnett Tromsø. F.eks. så var det en innbygger på et folkemøte i Tromsdalen som mente at det var lite penger som fant veien tilbake til *"bilisten"* i forhold til det de vil måtte

betale i bompenger. Med dette ordvalget så definerte han bilisten som en egen interessegruppe, som etter hans logikk ikke vil dra nytte av tiltak som ikke er spesifikt rettet mot bilister. Som et svar til utsagnet hans forklarte et av panelmedlemmene at man ikke bare er bilist, så det at pengene går til andre tiltak er ikke nødvendigvis negativt for bilister. Dette synet på at bilisten ikke har nytte av andre elementer ved samferdselsplanleggingen enn direkte veiutbygging tyder på at vekstdiskursen (som definert i Hammer (2016)) står sterkt i deler av befolkningen, da spesielt hos interessegruppen bilister. Mange har argumentert for at man ikke skal ha bilrestriktive tiltak, og hvis man innfører bompenger, så skal de kun brukes på veiutbygging og liknende. Vi finner en liknende argumentasjon hos FrP, som er imot bilbegrensende tiltak. Blant annet mener de at bilrelaterte skatter og avgifter skal senkes ²⁵.

I hovedrapporten står det videre at positiv satsing på miljøvennlige transportformer i Tromsø ikke er nok for å nå nullvekstmålet, og man er derfor avhengig av gjennomføring av restriktive tiltak på personbil og en målrettet arealplanlegging (Hovedrapport - Transportnett Tromsø: Tromsø kommune m.fl., 2016b).

Dette poenget blir også tatt opp av flere av de jeg intervjuet. Byråden mener man må planlegge på en slik måte at de naturlige transportvalgene for innbyggerne samsvarer med de målene prosjektet har satt:

"Det vi må sørge for er at det enkleste for folk å velge er det som vi i et overordnet perspektiv har behov for at folk skal velge. Derfor må bussen være forutsigbar, komme raskere frem enn bilen, og være mulig å forholde seg til, for de som skal til jobben hver eneste dag. Vi kan ikke forvente at folk skal være grønne inni seg, og derfor skal de sitte på bussen og se bilene suse forbi; bussen må suse forbi bilene."

Dette blir også trukket frem som ett av rådene fra fagrådet for bærekraftig bypolitikk (2013:38). De skriver at: *"Det må bli lett å velge rett og enkelt og velge vekk det som ikke er helsefremmende atferd"*, altså at det skal bli enklere for innbyggerne å velge gang, sykkel eller kollektivt istedenfor privatbil.

²⁵ <https://www.frp.no/frp-fra-a-til-aa#B> (10.05.17)

Som hovedrapporten nevner over, er man avhengig av både restriktive tiltak og tiltak som fremmer miljøvennlige transportformer for at prosjektets mål skal nås. En av de som jeg intervjuet som trekker dette frem er prosjektlederen fra Statens vegvesen. Hun sier at hovedmålet er nullvekstmålet for biltrafikken, og måten man skal få til dette på er ved delstrategiene med både gulrot og pisk som virkemiddel; gulrot i form av at man skal støtte de miljøvennlige transportformene og gjøre dem så attraktive som mulig, man skal påvirke folks holdninger og motivere innbyggerne til å ta riktige valg; pisk i form av parkeringsrestriksjoner, avgifter og bompenger.

Dette samsvarer med hva Næss (2015) sier om at det ikke bare holder å forbedre kollektivtilbudet, men at man også må gjøre bilkjøringen mindre attraktivt.

Men selv med både positive tiltak og bilbegrensende restriksjoner, så kan det være vanskelig å få innbyggerne til å velge miljøvennlige transportformer; lokale tiltak for å stoppe klimaendringene kan virke ulogiske for lokalbefolkningen, da de ofte ikke ser sin rolle eller betydning på en global skala. Som byråden påpeker: *"Jeg tror mange har et forhold til at nullvekstmålet for biltrafikk er litt som Kyotoavtalen, en sånn fint høythengende greie som vi kan si at vi jobber for uten at vi egentlig tror vi kommer til å nå det målet. Vi kan nå det målet, men vi må nå det målet, ellers så lager vi en jævlig by."*

Jasanoff (2010) tar opp dette i artikkelen "A new climate for society", hvor hun trekker frem at klimaendringene er fremstilt på en så abstrakt og vitenskapelig måte at befolkningen ikke klarer å forstå hvordan de kan gjøre en forskjell.

Til tross for klar en målsetting om nullvekst, så er det flere tiltak som foreslås i prosjektet som fremstår som bilfremmende. Utfordringen ligger da i at man må se konsekvensene av tiltak i et større bilde, og i sammenheng med andre tiltak. Selv med delprosjekter som i seg selv kan fremstå som bilfremmende, så kan andre aspekter ved prosjektet motvirke den bilfremmende effekten. Avdelingslederen trekker frem Tverrforbindelsen over Tromsøya som eksempel. Han sier at det å bygge ny Tverrforbindelse gir økt veikapasitet, men samtidig fjerner man barrieren som dagens Tverrforbindelse utgjør, ved at mer av trafikken kanaliseres under bakken, noe som vil gi bedre forhold for gående og syklende. Slik som det er nå, så har man 16.000 ÅDT

(årsdøgntrafikk). Ved å bygge den nye Tverrforbindelsen vil trafikkmengden på den eksisterende Tverrforbindelsen gå ned til 5.000 ÅDT, noe som er en betraktelig nedgang. Men dette betyr ikke at den totale biltrafikken blir redusert i seg selv, noe som vil si at dette tiltaket ikke bidrar til prosjektets måloppnåelse. Denne diskusjonen vil jeg gå nærmere inn på i kapittel 7.

Når den eksisterende Tverrforbindelsen ikke lenger vil være en hovedvei på tvers av øyen, åpner dette opp for en annen utnyttelse av veien, f.eks. i form av enveiskjøring, kollektivfelt, sykkelfelt eller utvidede gangfelt, slik at forholdene forbedres for både brukere og beboere i området. Det er altså viktig å se på alle effekter et tiltak kan ha, både positive og negative.

6.4 Byplanlegging; samspillet mellom areal- og transportplanlegging

I hovedrapporten står det at *"Viktig for måloppnåelsen er det videre at Tromsø kommune i arealplanleggingen opprettholder fokus på fortetting innenfor bybussområdet og videre satsing på knutepunkter og parkeringsrestriksjoner"* (Hovedrapport - Transportnett Tromsø: Tromsø kommune m.fl., 2016b:4).

Denne sammenhengen mellom arealplanlegging og transportplanlegging blir trukket frem av den konstituerte veidirektøren:

"Det er særs viktig å se areal og transportplanleggingen i sammenheng. Målet med bymiljøavtalene er jo at Stortingets vedtak om nullvekst for personbiltrafikken i byområdene ikke skal øke. Økt befolkning og økt trafikk skal tas med kollektivtrafikk, økt sykkelbruk og gåing. Derfor er det viktig å planlegge slik at økt befolkning i byområdene kan lettere bruke kollektivtrafikk, sykkel eller gåing for å forflytte seg i stedet for å kjøre privatbil."

Regionvegsjefen trekker her frem en sammenheng mellom transportplanlegging og arealplanlegging, en sammenheng som vegdirektøren påpekte er viktig for å kunne nå nullvekstmålet. Hvis man innretter transportplanleggingen etter bosetningsmønsteret, vil det kunne føre til byspredning. Hvis man derimot legger opp til en mer aktiv og målrettet arealplanlegging, hvor nye boliger bygges rundt eksisterende kollektivknutepunkt, vil man kunne få flere over på eksisterende kollektivtilbud uten at man trenger å investere i ytterligere

infrastruktur. Dette krever at man legger opp til fortetning, ved f.eks. å tillate høyere utnyttelsesgrad, høyere byggehøyde, eller transformasjon.

Fortetning blir brakt på banen av flere av informantene. Fylkesråden trekker frem at investeringene man gjør gjennom en bymiljøavtale ikke skal bidra til byspredning, mens avdelingslederen sier at utbygging skal skje i nærheten av kollektivknutepunkt slik at man får en hensiktsmessig og bærekraftig byutvikling.

Dette samsvarer med det Hanssen m.fl. (2015) sier om kompakt byutvikling, hvor de trekker frem at knutepunktutvikling rundt transportknutepunkt blir ansett som et av de viktigste elementene ved kompakt byutvikling.

Byspredning får en klar relevans for delprosjektet som omhandler ny forbindelse til Kvaløya. Dette vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

Byplanlegging går ikke bare ut på transportløsninger og andre tekniske forhold. Flere av informantene har påpekt at det er viktig med estetikk i det offentlige rom og kreering av attraktive byer. Avdelingslederen sier at *«Den "koseligfaktoren" er mye mer viktig enn det vi tror.»* Han fortsetter med å påpeke at *«En by som planlegges etter biltrafikk vil aldri kunne gjøres flott eller attraktiv. Du skal være litt spesiell hvis du liker trafikkmaskiner i sentrum og sånne ting.»*

Fokuset på det offentlige rom og viktigheten av ivaretagelse av det sosiale liv i byplanlegging blir trukket frem av Sirowy (2015). Kompakt byutvikling som strategi er ment å ivareta mange av de sosiale aspektene i tillegg til de miljømessige aspektene ved bærekraftsbegrepet. Jan Gehl (i Sirowy, 2015) sier at folk verdsetter byområder som blant annet har korte avstander, lave hastigheter og et flerfunksjonelt grunnivå. Slike verdier er klart forenlige med kompakt byutvikling; man får kortere avstander, man får lavere hastigheter ved at det ikke er tilrettelagt for biler, og man får en variert arealutnyttelse som gir nettopp et flerfunksjonelt grunnivå. Det avdelingslederen for samferdsel og miljø her trekker frem viser at kompakt byutvikling i stor grad kan fremme både miljømessig og sosial bærekraft.

Kompakt byutvikling fremstår gjerne som at den ikke ivaretar den økonomiske bærekraften, i hvert fall når den blir stilt opp mot en byutvikling som legger opp til byspredning. Dette er ikke nødvendigvis riktig. Næringslivet vil ofte dra mer nytte av at befolkningstallene

øker innenfor et konsentrert område, eller at bestemte områder får økt tilstrømning av mennesker i kraft av å være knutepunkt, da de, på lik linje med f.eks. kollektivtilbudene, kan betjene flere mennesker med den samme infrastrukturen. På samme måte vil næringslivet også dra nytte av et lavere kostnadsbilde som følge av kortere transportavstander for produktene sine og for sine ansatte. Prosjektlederen hos Statens vegvesen viste til at det at sentrumsområder gjøres bilfrie ofte fremstilles som næringsfiendtlige. Men det at sentrum gjøres mer attraktivt ved å tilrettelegge for folk fremfor biler vil være positivt for næringslivet når flere trekker mot sentrum ²⁶.

6.5 Oppsummering av teoretiske tilnærminger til bærekraftig byutvikling

Det kan virke som om diskursen kalt økologisk modernisering står meget sterkt i samferdselsplanlegging. Dette kommer frem ved at bærekraft er nedfelt i plan- og bygningsloven og andre offentlige dokumenter som gir statlige føringer for lokale myndigheter. For mitt konkrete case er det en felles oppfatning om at man skal jobbe for bærekraftige løsninger, og en omtrentlig felles forståelse av hva dette innebærer, i hvert fall på et overordnet plan.

Perspektiver for bærekraftig byutvikling som kommer til uttrykk i prosjektet er i hovedsak prinsipper om fortetning / kompakt byutvikling og overgang til miljøvennlige transportmidler. Disse perspektivene er i stor grad sammenfallende med rådende teorier om bærekraftig byutvikling som jeg gjennomgikk i teorikapitlet. Eksempler på dette er Hansen m.fl. (2015) som trekker frem kompakt byutvikling som én bærekraftig byutviklingsmodell som har fått stort politisk gjennomslag i Norge. Black og Nijkamp (2002) har identifisert ulike problemklynger innen samferdselsplanlegging, hvor den ene av disse er bærekraftsklyngen, som i stor grad knytter mulig problematikk opp mot de ulike bærekraftsdimensjonene. Dette ser vi også igjen i prosjektet, både i skillet mellom vekstideologien og de tiltak som kan bidra til å begrense denne, men også i det at alle aktørene i prosjektet har en forståelse for at de forsøker å planlegge for en bærekraftig byutvikling.

²⁶ <https://www.nho.no/Om-NHO/Regionforeninger/NHO-Oslo-og-Akershus/Nyheter/bilfri-by--hvis-det-gjores-riktig/> (05.05.17)

Teorier om bærekraftig byutvikling og empirien samsvarer i stor grad; diskursen økologisk modernisering fremstår som så innarbeidet i både statlige dokumenter, og i prosjektets prosjektplan og hovedrapport, at den er å anse som hegemonisk innen norsk planlegging. Dette blir også tatt opp av Hanssen m.fl. (2015:259) som påpeker at: *"Idealet om den kompakte byen kan sies å tilhøre en økologisk moderniseringstradisjon"*. Det vi skal se senere i oppgaven er at dette ikke nødvendigvis gir diskursen fullt gjennomslag i møte med aktører som målbærer andre diskursive standpunkt, spesielt vekstdiskursen. For planleggere kan dette være en utfordring, da mye av planleggingsarbeidet igangsettes og/eller godkjenner av politikere, som igjen påvirkes av velgernes holdninger og ønsker. Et eksempel på dette er delprosjektet og kommunedelplanen for ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya. Disse tiltakene kan vanskelig sies å bidra til prosjektets måloppnåelse, men ble lagt inn i prosjektet på oppfordring fra kommunens politiske ledelse. Planleggerne hadde ikke anledning til å ta stilling til om disse forbindelsene burde bygges. Slikt kan derfor begrense planleggenes handlingsrom, og kan fort lede til en del konkrete utfordringer knyttet til spesifikke tiltak. Dette vil jeg gå nærmere inn på i kapittel 7.

Det kan virke som om den miljømessige bærekraftsdimensjonen ilegges mer tyngde enn de andre to dimensjonene ved måten informantene snakker om bærekraft på. Dette kan komme av at det er spesifikt samferdselsplanlegging prosjektet går ut på, og dette feltet av planlegging normalt sett har fått kritikk for å være for lite miljøfokuset. Denne økte vektleggingen av den miljømessige dimensjonen utgjør et diskursivt paradigmeskifte innen samferdselsplanlegging. Det at miljødimensjonen har gått fra å få lite oppmerksomhet til å nå bli mer vektlagt, gjør kanskje bare opp for tidligere neglisjering av dimensjonen og det denne innebærer. Fokuset på den miljømessige bærekraftsdimensjonen kan også sees på som en rent pragmatisk tilnærming til samferdselsplanleggingen; hvis man ikke oppfyller kravene til staten, så får man ikke pengene som en bymiljøavtale innebærer. Dette vil jeg se nærmere på i neste kapittel.

Prinsipper skal lede til konkrete tiltak, og tiltakene blir da måten prinsippene blir virkeliggjorte. Har man som prinsipp at det skal påføres restriksjoner på privatbilisme, vil konkrete tiltak kunne være bompenger og reduserte parkeringsmuligheter. Det er imidlertid her man kan støte på utfordringer i planlegging; alle er ikke nødvendigvis enig i hvilke midler som skal brukes for å nå målene, hverken internt i eller mellom ulike diskurser. I neste kapittel vil jeg ta for meg nettopp to slike utfordringer som oppstod i Transportnett Tromsø.

7 utfordringer og forhandlinger

Utfordringer er et spennende aspekt ved planlegging. Når man lager en plan så er det mange hensyn som spiller inn på formingen av planen; det er ofte mange ulike aktører og interesser tilknyttet et prosjekt, og dersom en plan griper inn i noens interesser så vil det fort kunne oppstå motstand fra både enkeltindivider, interessegrupper, politiske partier og politikere.

I Transportnett Tromsø har det vært flere områder som har møtt en del motstand. Men det er spesielt to områder av prosjektet som fremstår som de mest omstridte. Motstanden har kommet til syne både i offentlig debatt og direkte gjennom mine informanter. Disse områdene er den nye forbindelsen til Kvaløya hvor blant annet fortetning versus byspredning er et sentralt tema, og egenfinansiering i form av bompenger tilknyttet bymiljøavtalen. Jeg vil ta for meg disse to eksemplene fordi de er veldig gode eksempler på omstridte tema, hvor kjernen i striden kan sees som en prioritering mellom ulike bærekraftsdimensjoner.

7.1 Ny forbindelse til Kvaløya

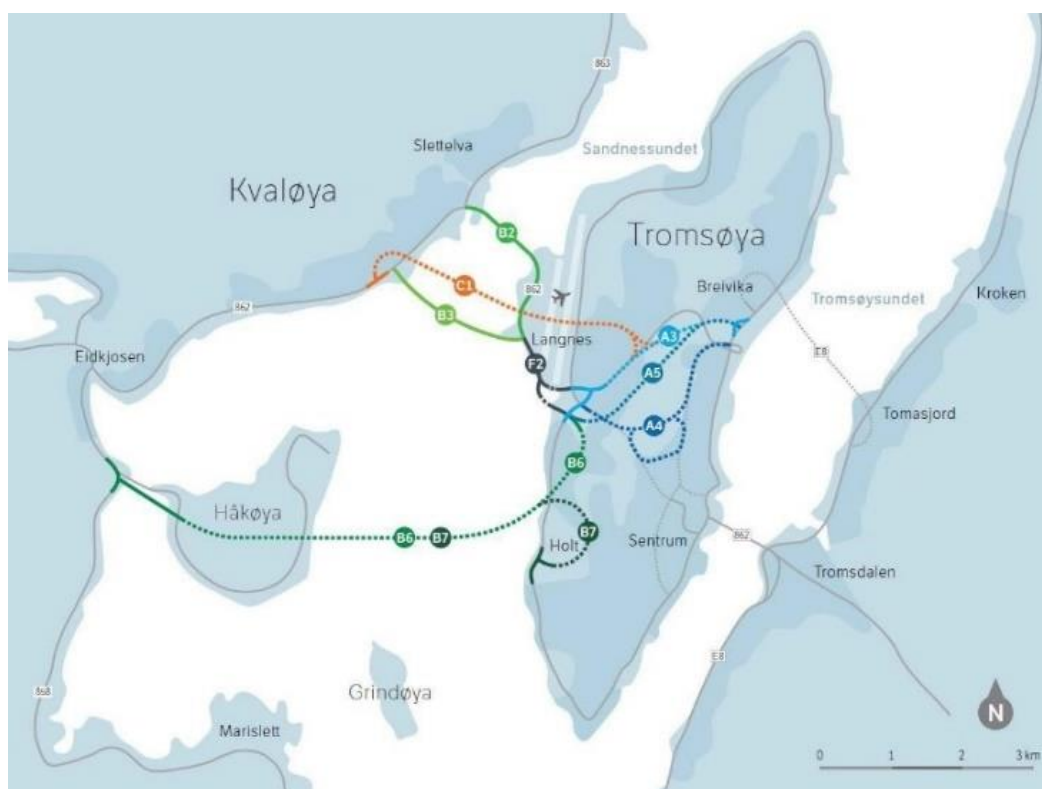
Ved spørsmål om hvilke utfordringer man har støtt på som følge av fokus på bærekraftig byutvikling, er samtlige av informantene mine samstemte om at ny forbindelse til Kvaløya har vært et av de områdene ved prosjektet det har vært mest uenighet om. Prosjektlederen for TNT sier:

"[...] i forbindelse med ny forbindelse til Kvaløya har det jo vært mye diskusjon, og det har vært mye frem og tilbake, og det har vært mange ulike traseer, og der har det jo vært en politisk (tenkepause), eh, utfordring det her at noen veldig sterkt har ønsket seg en forbindelse til lengre sør, altså via Håkøya".

Til tross for at de som har vært med sier at samarbeidet har fungert, så er det tydelig at bompengene er et problemområde. Et eksempel på dette er kommunestyremøtet i februar 2017, hvor jeg observerte at det møtte opp demonstranter som demonstrerte mot bompenger under kommunestyrets behandling av saken.

7.1.1 Om forbindelsen til Kvaløya

Sandnessundbrua, som forbinder Tromsøya med Kvaløya, har i lengre tid hatt en stor utfordring med kødannelse av biltrafikk i rushtiden. Dette skaper problemer for beredskap og kollektivt som står i samme køen som alle privatbilene. Problemet er så ille at det i dag er utbyggingsrestriksjoner på Kvaløya, for ikke å forverre dagens trafikksituasjon (Statens vegvesen, 2016). Derfor er det besluttet at det skal bygges en ny forbindelse til Kvaløya. Målene med ny forbindelse til Kvaløya er ifølge Staten Vegvesen (2016) at den skal bidra til miljø- og klimavennlig byutvikling, og forbedre beredskapsforholdene på Kvaløya, trafikksikkerheten, framkommeligheten for kollektivtransporten, forholdene for gående og syklende, og framkommeligheten for næringstrafikken. Men bygging av en ny bru fremmer også framkommelighet for vanlige personbiler, med mindre den blir spesifikt laget om til en kollektivbru. Men dette gjør ikke at den nødvendigvis forblir kollektivt, da prioriteringen av trafikk på broen kan endres ved neste politiske valg.



Kart 4: Kart over alle alternativene som er utredet i kommunedelplanen. (Statens vegvesen, 2016:24)

Kommunedelplanens formål er for det første å avklare traséer for fremtidige veier mellom Breivika og Langnes (se kart 4). Disse traseene merket som alle A-alternativene i kartet over, og er en illustrasjon av Tverrforbindelsen. Det andre formålet er å avklare trasémuligheter mellom Tromsøya og Kvaløya. Disse mulige traseene er merket som B-alternativene i kartet over, og er en illustrasjon over mulige Kvaløy-forbindelser. I tillegg er det et siste alternativ, som er merket med C1 i kartet. Dette er et alternativ hvor ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya henger direkte sammen.

Alternativ	Beskrivelse	Kostnader
B2	1,200 m lang bru, parallelt med eksisterende bru. 2 felt.	1.100 millioner
B3	1,600 m lang bru, sør for eksisterende bru. 2 felt.	1,400 millioner
B6	6,400 m lang tunnel (med toveistraffikk) via Håkøya	2,100 millioner
B7	6,700 m lang tunnel (med toveistraffikk) via Håkøya	2,200 millioner

Tabell 4: De ulike traséalternativene til Kvaløya (Statens vegvesen, 2016:6).

Alternativ	Konklusjon	Kommentar
10 (A5+B3)	Anbefales	Alternativet har best måloppnåelse totalt sett. Alternativet kommer noe dårligere ut på ikke-prissatte konsekvenser
1 (A3+B2) 2 (A3+B2) 9 (A5+B2)	Aksepteres	Med de forutsetningene som er lagt til grunn i drøftingen ovenfor, vil alternativene kunne ha god måloppnåelse. Kvaløyforbindelses B2 kommer best ut i forhold til ikke-prissatte konsekvenser
5 (A4+B2) 6 (A5+B3)	Frarådes	Dårligere måloppnåelse for ny Tverrforbindelse med A4, enn med A3 og A5.
3, 4, 7, 8.	Innsigelse	Dårlig måloppnåelse for alle alternativ som inneholder B6 og B7, samt C1, i tillegg til svært høye investeringskostnader og mest negativt nettonytte. B6 og B7 vil være i strid med nasjonale målsetninger om samordna bolig- areal og transportplanlegging.

Tabell 5: Rangering av alternativer for Tverrforbindelsen og Kvaløyforbindelsen. Kilde: (Statens vegvesen, 2016:156)

Det som ble anbefalt av Statens vegvesen, var alternative brotraséer over til Kvaløya: alternativene B2 eller B3, altså bru parallelt med den nåværende Sandnessundbrua, eller bru litt sør for den nåværende forbindelsen (Statens vegvesen, 2016:155). Tabell 4 over, gir en kort beskrivelse av de ulike alternativene og kostnaden ved å velge dem.

Alternativene via Håkøya ble ikke anbefalt grunnet dårlig måloppnåelse (se tabell 5). I tabellen kan man se hvilken sammensetning av traseer for Tverrforbindelsen og Kvaløyforbindelsen som ble anbefalt/ikke anbefalt av vegvesenet, og begrunnelsen for dette.

7.1.2 Debatten rundt ny forbindelse til Kvaløya

Trasévalg for ny Kvaløyforbindelse skapte mye debatt både før og etter kommunevalget i 2015. Før valget ble Håkøyalternativet vedtatt av kommunestyret, mot stemmene fra Rødt, SV og MDG. Fylkesmannen og Statens vegvesen varslet innsigelser mot alternativet, og Statens vegvesen frarådet i tillegg alternativet i sin innstilling til kommunedelplan. Som man kan se under, førte dette til en meningsendring hos kommunestyret som tilslutt vedtok traséanbefalingen til Statens vegvesen.

Kommunestyret vedtok som sagt at ny Kvaløyforbindelse skulle gå via Håkøya.²⁷ H, Frp, V, KrF og Ap la vekt på mulighetene for videre vekst og utbygging sør på Kvaløya, mens R, SV og MDG ønsket broalternativet ved Selnes av miljøhensyn. Det oppstod altså et klart politisk skille mellom økonomisk vekst og miljøhensyn.

Valget som var like etter førte til et politisk skifte, hvor Ap, SV og R fikk flertall i kommunevalget. Til tross for at valg av trasé allerede var gjort, hadde partiene i sin samarbeidserklæring sagt at endelig valg av trasé skulle baseres på fakta.²⁸ Dette åpnet opp for en meningsendring hos Ap, som før hadde vært klart for Håkøyalternativet.

Statens vegvesen kom i november med sin konsekvensutredning for Kvaløyforbindelsen (Statens vegvesen, 2016). Deres faglige anbefaling var Selnesalternativet, som de gjorde klart var det eneste som ville oppfylle vilkårene for å kunne bli tatt med i en bymiljøavtale. Både Statens vegvesen og Fylkesmannen varslet som nevnt innsigelser mot Håkøyalternativet som kommunen hadde vedtatt.²⁹ ³⁰ Fagetatene tok altså her et klart standpunkt ut fra sitt faglige

²⁷ Tromsø kommune (2016b) Vedtak i sak 0075/16 "Plan 251 – Kommunedelplan for hovedvei Breivika – Langnes – Kvaløya – Vedtak av planforslag". Tilgjengelig fra: <http://postliste.tromso.kommune.no/application/getDocument?fileid=1859009.0> (nedlastet 17.11.16)

²⁸ Nordlys (12.01.16) "- Vi må tenke 50 år fram i tid" av Magnus Aamo (nedlastet 17.11.16)

²⁹ ITromsø (23.02.16) "-Uansvarlig å bruke nesten en milliard på annen løsning" av Are Medby – (nedlastet 17.11.16)

³⁰ ITromsø (24.02.16) "Fylkesmannen varsler innsigelse til Håkøy-tunnel" av Kjetil Vik – (nedlastet 17.11.16)

ståsted, og mente at Håkøyalternativet stred mot en rekke forutsetninger i både kommunale, fylkeskommunale og statlige føringer.

Dette ble ulikt mottatt hos de politiske partiene, men endte til slutt opp med at Ap og V endret mening på grunnlag av Statens vegvesens vurdering,³¹ ³² noe som førte til at Selnesalternativet ble vedtatt fremfor Håkøyalternativet i kommunestyret.³³

Her ser vi at faglige vurderinger kan slå ut veldig ulikt, og at de tillegges forskjellig vekt i partienes vurdering for hva de ønsker å stemme for. Vi ser også at det som for enkelte kan oppfattes som fornuftig, altså å endre mening basert på nye opplysninger, for andre fremstår som at man ikke holder valgløfter eller legger opp til omkamper om vedtatte tema.³⁴ Enkelte partier valgte altså å lytte til faglige anbefalinger, mens andre stod fast ved sine politiske oppfatninger, selv om det gikk på tvers av statlige føringer.

Arbeiderpartiet var ett av partiene som skiftet standpunkt. Byråden for byutvikling, som tilhører Arbeiderpartiet, er den av informantene som snakker varmest om Håkøya-alternativet. Arbeiderpartiet stemte i første omgang for dette alternativet, og hun sier blant annet at én av grunnene for å velge dette alternativet er at:

«Man kan bygge opp en fantastisk bydel som er relativt nær til sentrum». «Selv om det er gode grunner for Håkøya-forbindelsen, gode grunner for Nord-Norge, for næringslivet, for fremtidig næringsutvikling, men det har altså ingenting med bærekraftig byutvikling å gjøre, og det strider imot de grunnleggende prinsippene som bymiljøavtalen oppstiller, både begrensning av biltrafikken og arealutnyttelse.»

³¹ ITromsø (08.03.16) "Går inn for bru til Selnes" av Ida Caspersen Ramberg (nedlastet 17.11.16)

³² ITromsø (06.05.16) "Kvaløyforbindelsen – dyr og dårlig?" av Morten Skandfer, representant i Tromsø kommunestyre for Venstre (nedlastet 17.11.16)

³³ Tromsø kommune (2016b) Vedtak i sak 0075/16 "Plan 251 – Kommunedelplan for hovedvei Breivika – Langnes – Kvaløya – Vedtak av planforslag". Tilgjengelig fra: <http://postliste.tromso.kommune.no/application/getDocument?filid=1859009.0> (nedlastet 17.11.16)

³⁴ Nordlys (28.04.16) «Med vingling og løftebrudd skal Arbeiderpartiet bygges» av Erlend Svardal Bøe, Tromsø høyre (nedlastet 18.11.16)

Byråden sammenliknet de to trasévalgene, og påpekte at de to ulike trasévalgene handler om ulike tilnærminger til hva en forbindelse skal være. En forbindelse via Håkøya er *«veldig fremtidsrettet og ambisiøs»*, og vil innebære to langsiktige perspektiver. Det ene perspektivet er kystriksveien til Harstad som vil korte ned kjøretiden mellom Tromsø og Harstad til to timer, som gjør pendling lettere. Det andre perspektivet er å bygge en bydel på Håkøya. En forbindelse til Kvaløya er mer begrenset, og *«handler om å løse dagens trafikkutfordringer, og legge til rette for at det skal bli enklere å gå og sykle»*. Byråden trekker også frem styrking av beredskapen som en viktig del av den nye Kvaløyforbindelsen. *«Det har vært Brann & redning sin bekymring, at det plutselig skal begynne å brenne i rushet, og at det bare er én vei dit, det er et skrekksenario.»*

Her ser vi som nevnt over et eksempel på forholdet mellom faglige og politiske vurderinger. Byråden trekker frem mange positive sider ved å bygge en forbindelse til Håkøya, men dette går imot de prinsippene som ligger til grunn for TNT og derfor bymiljøavtalene fra staten. Alternativet over til Håkøya ville ha medført byspredning og økt bilisme, noe som strider imot målet med TNT, som sikter på økt fortetning.

7.1.3 Premisser og handlingsrom

Et av aspektene ved kommunedelplanen som har vært gjenstand for diskusjon er om det i det hele tatt burde bli bygget en ny forbindelse, for det er fortsatt mange som mener at det ikke er nødvendig, at utfordringen kan løses på bedre måter, og at det strider mot målsetningen om å redusere biltrafikken.

Det var Statens vegvesen som fikk i oppgave å lage kommunedelplanen som omhandlet ny Tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya. Selve oppdraget gikk ut på hvilken trasé man skulle velge dersom man skulle bygge en ny forbindelse til Kvaløya, ikke *om* man faktisk trengte en ny forbindelse. Dette mener prosjektlederen fra Statens vegvesen er en viktig presisering. Hun sier videre at:

"hadde vi sett på om vi trenger en ny Kvaløyforbindelse, så kan det jo hende at man hadde gått inn med et annet utgangspunkt, og sett på hva kan man gjøre for å utsette byggingen

av en ny forbindelse, f.eks. gjøre en del, jobbe med å dempe trafikken eller få flere over på kollektiv eller styrke sykkel fremkommeligheten".

Måten hun uttrykker seg på, og hvordan hun videre mener at det er viktig å presisere hva som egentlig lå bak bestillingen som Statens vegvesen fikk, tyder på at hun mener at andre alternativer burde blitt vurdert før man bestemte at det skulle bygges en ny forbindelse.

Her ser vi at selv om planleggerne må forholde seg til bærekraftsprinsipper, så må de gjøre det innenfor rammene av politiske bestillinger; selv om det mest bærekraftige alternativet ville vært å ikke bygge en ny forbindelse, så kan man ikke avgi det som et svar når spørsmålet var *hvilken* forbindelse som skulle anbefales. Planleggerens handlingsrom begrenses derfor av de politiske bestillingene, noe som kan svekke deres mulighet til å ivareta sine overordnede faglige hensyn på en helhetlig måte.

Det at bestillingen lød på "hvor", ikke "om", tyder på at det er en veksttankegang som ligger inne som et utgangspunkt hos enkelte politiske partier; noe som utelukker mer radikale alternativer.

Dette er det flere som mener. Fylkesråden trekker frem at hvis man bare hadde *"vært strammere med økonomien"* ville man ikke bygget en ny forbindelse til Kvaløya, men heller brukt pengene på andre tiltak som ville gitt bedre effekt. *"For en ny forbindelse gir mer trafikk, hvis du da ikke sier at den forbindelsen skal da primært resultere i prioritering av kollektivtrafikk, gåing og sykling. Men det er likevel en dyr gangbro for å sette det på spissen."*

Avdelingslederen trekker frem at det er mange som mener at det ikke er faglig belegg for å hevde at det er behov for en ny forbindelse til Kvaløya. Han mener at det er andre tiltak som kunne vært utført før man bygget en ny bro. Hvis man hadde f.eks. rushtidsavgift så ville det kanskje ha redusert biltrafikken nok til at man ikke behøver en ny Kvaløyforbindelse.

"Et godt eksempel på det er jo Bergen nå, som innførte en rushtidsavgift nå etter nyttår, der er køene borte. Da har du et nytt problem da, for ofte nå bilistene ser at når det ikke er noen kø, så er det flere som begynner å kjøre igjen etterpå, men vi tror jo det at et økt

busstilbud også vil gjøre at man ikke har behov for å gjøre de enorme investeringene for en ny Kvaløyforbindelse. Men det er noe jeg sier, ikke nødvendigvis mine politiske ledere."

Prosjektlederen for TNT trekker frem at det i KVUen, som er grunnlaget for TNT, ble uttalt at det ikke var behov for ny Kvaløyforbindelse, og at den ville komme i konflikt med målene til TNT siden den ville fremme biltrafikken. Byråden viser også til at fylkeskommunen, som er veieier, var mot bygging av ny Kvaløyforbindelse, noe hun beskrev noe underdrivende som "*en liten utfordring*".

Mange av informantene har imidlertid trukket inn at den eksisterende broen ikke er tilrettelagt for gående og syklister, både grunnet det høye stigningstallet og mangelen på dedikerte gang- og sykkelfelt i hver retning. I dette ligger at det kan være positivt for et bærekraftig samferdselsmønster likevel å bygge en ny forbindelse, dersom denne i større grad vil oppmuntre til økt bruk av gang og sykkel til og fra Kvaløya. Dette må i så tilfelle veies opp mot hensynet til at man ikke skal legge til rette for økt bilisme (Næss, 2015), noe en ny bro i utgangspunktet gjør. Dette kan man imidlertid kompensere for ved å la en av broene være forbeholdt kollektivtrafikk, næringstrafikk og miljøvennlige kjøretøy, kanskje også samkjøringstrafikk.

Som avdelingslederen påpeker, så kunne man ha forsøkt å løse problemene med Kvaløyforbindelsen på andre måter før man bestemte seg for å bygge en ny bro. Et eksempel på et slikt forsøk ved et liknende tilfelle er innføringen av vegprising i Stockholm.

7.1.3.1 *Stockholmsforsøket*

Stockholm er en middels stor by i internasjonal sammenheng, med ca. 2 millioner innbyggere. Byen er omringet av vann, og er derfor tilknyttet mange broer, som var preget av kødannelse i rushtiden³⁵.

³⁵ https://www.ted.com/talks/jonas_eliasson_how_to_solve_traffic_jams/transcript?language=en (10.05.17)

Stockholmsforsøket var et forsøk på å minske køene, øke fremkommeligheten og forbedre miljøet i byen³⁶. Forsøket varte fra 22. august 2005-31 juli 2006, og begynte med å øke kollektivtrafikken, et tiltak som ble avsluttet desember 2006. Som kollektivtiltak så forsterket de den kommunale busskapasiteten med 197 nye busser, opprettet 14 nye direktebusser og 2 nye superbusser (blåbusslinjer). De bygde også flere innfartsparkeringer, og fra 1 november 2005-31 juli 2006 var det gratis å parkere der for de som hadde busskort.

Den 3. januar 2006 startet de med vegprising, et tiltak som varte i syv måneder, og ble avsluttet den 31. juli ³⁷. De satt opp 18 bomstasjoner på innfartsårene til Stockholm sentrum.

Tidsintervall	Belopp
06.30-06.59	10 kr
07.00-07.29	15 kr
07.30-08.29	20 kr
08.30-08.59	15 kr
09.00-15.29	10 kr
15.30-15.59	15 kr
16.00-17.29	20 kr
17.30-17.59	15 kr
18.00-18.29	10 kr
18.30-06.29	0 kr

Veiavgiften ble satt på innfart og utfart av byen, og prisen per passering avhengte av når på døgnet du gjorde den. I tillegg betalte man maks 60 kroner per dag. Som man kan se av tabell 6, så var det dyrest mellom kl. 07:30-08:29 og mellom kl. 16:00-17:29, altså når innbyggerne skulle til og fra jobb eller skole, men billigere eller gratis, andre tider av døgnet.

Resultatet av dette ser vi i bilde 1. Dagen før innføringen av vegavgift (2. januar), så kan man se at broen er tungt trafikkert kl. 16:30. Dagen de begynte med vegavgift er broen nesten helt tom.

Tabell 6: Prisen ved kryssing av bommer ved ulike tidsrom.

<http://www.stockholmsforsoket.se/templates/page.aspx?id=129>

(10.05.17)

³⁶ <http://www.stockholmsforsoket.se/templates/page.aspx?id=129> (10.05.17)

³⁷ <http://www.stockholmsforsoket.se/templates/page.aspx?id=129> (10.05.17)



Bilde 1: En av broene i Stockholm, før og etter innføring av vegprising. Kilde: PPT laget av "center for transport studies - Stockholm"
http://www.tmleuven.be/expertise/seminar/20111205_Stockholm.pdf (10.05.17)

Som Hammer (2016) påpeker, så står fortsatt vekstdiskursen veldig sterkt, selv om den har vært utfordret i snart fire tiår. Derfor kan det i mange tilfeller falle seg naturlig å bygge en ny bro istedenfor å se på andre mulige løsninger på problemer. Dette henger sammen med det Hammer sier om at tiltakene innenfor vekstdiskursen bærer preg av å løse vekstens risikoer gjennom egen vekst. I dette tilfellet ville løsningen på køproblematikken kunne blitt å bygge en ny bro.

Stockholmsforsøket er et eksempel på at utbygging av vei ikke nødvendigvis er den beste løsningen. Bilbegrensende tiltak, som vegprising, (selv med veldig lav takst) kan ha en enorm effekt på atferden til trafikanter, og sammen med positive tiltak som innfartsparkering og økt kollektivkapasitet, kan problemet fjernes helt. Stockholmsforsøket var så vellykket, både effekten det hadde men også hvor fornøyde innbyggeren var med tiltaket (70 % av innbyggerne ville beholde kjøprisingen etter at forsøket var over ³⁸), at de valgte å fortsette med tiltaket. Den svenske regjeringen besluttet at vegprising skulle innføres permanent i løpet av første halvdel av 2007.

³⁸ https://www.ted.com/talks/jonas_eliasson_how_to_solve_traffic_jams/transcript?language=en (10.05.17)

7.1.4 Kvaløyforbindelsen: politiske versus faglige hensyn

Avdelingslederen for samferdsel og miljø fokuserer også på at det kom faglige vurderinger som gikk på tvers av politiske ønsker:

"Både Vegvesenet, kommunen og fylkeskommunen, faglig, anbefalte bro fra Langnes til Slettnes. [...] Mens det politisk, i hvert fall i starten, i Tromsø kommune var et ønske om å få Håkøyforbindelsen. Der var det på en måte helt motsatt, helt motsatt både tankegang og argumentasjon. Og faglig, så tok vi utgangspunkt i at det politiske ønsket om Håkøyforbindelsen ville gå tvert imot målsetningen med hele TNT."

Statens vegvesens prosjektleder for kommunedelplanen for Kvaløyforbindelsen trekker frem at Statens Vegvesen hadde en annen faglig vurdering enn politikerne:

"Nettopp med begrunnelse i konsentrert byutvikling og, rikspolitiske retningslinjer for bærekraftig byutvikling, har vi stått på vår anbefaling. [...]. Og det som har vært viktig for oss er disse målene, målene for utredningen har vært ganske tydelige, altså at vi skal bygge opp under målene for Transportnett Tromsø, at den løsningen vi lander på skal styrke mulighetene for å nå målene i Transportnett Tromsø. Og det går jo på at vi skal fremme de miljøvennlige reisevalgene i byen, at vi skal finne løsninger som bygger opp under dem, at vi egentlig ikke ønsker løsninger som fremmer mer biltrafikk eller som fører til vekst i personbiltrafikken."

I dette tilfellet har de forsøkt å finne en løsning som treffer de store boligkonsentrasjonene på Kvaløya. De har forsøkt å treffe en stor kundemasse og "på en måte prøvd å finne den raskeste veien fra dit folk bor til dit de skal. [...] det er jo et sånt bærende prinsipp med sånn her bærekraftig byutvikling, at vi skal fortette rundt kollektivtraseer, vi skal fortette rundt knutepunkt, vi skal på en måte ikke bygge sånne satelittbydeler der det ikke finnes kollektivtilbud." Dette er i stor grad sammenfallende med Næss (2015) sine teorier om fortetning som en viktig faktor for bærekraftig byutvikling, da fortetning er en viktig variabel for å kunne legge til rette for et miljøvennlig og bærekraftig transportmønster.

Ved endring av politisk sammensetning i styringsgruppen, så man også en endring i hvor stor grad faglige vurderinger ble tatt hensyn til. Lederen for styringsgruppen var den til enhver tid sittende byråd for byutvikling, noe som førte til en utskiftning da det ble en ny politisk sammensetning etter valget, hvor en representant fra Arbeiderpartiet tok over for en representant fra FrP. Flere av informantene beskriver en endring i prosjektdynamikken som følge av dette skiftet.

Fylkesråden for samferdsel og miljø påpeker *"at i realiteten så stoppet arbeidet med kommunedelplanen for ny Kvaløyforbindelse og Tverrforbindelsen, [...] fordi at man ikke politisk i Tromsø aksepterte den anbefalingen som var lagt der."* Dette gjorde at behandlingen av saken tok lengre tid, og i mellomtiden var det politisk valg med nytt flertall, som gjorde at når saken ble tatt opp igjen var det på et annet grunnlag enn den første gangen. Videre sier fylkesråden at det var en del grunner, annet enn ny politisk sammensetning i kommunestyret, som gjorde at kommunedelplanen ble vedtatt med anbefalt trasé. Blant annet at ting modnes, og at det ble en forståelse i forhold til økonomisk begrensninger og hva som man kan få gjennomslag for hvis man skal inngå en bymiljøavtale med Staten.

"Bymiljøavtalen er et resultat av nasjonal politikk, nasjonale retningslinjer og nasjonale prioriteringer, som gjør at man ikke kan bygge hva som helst uten at man kan dokumentere så langt det lar seg gjøre at dette er innenfor de retningslinjene som et bymiljøavtalekonsept skal inneholde."

Fylkesråden viser her en bevissthet rundt prosjektets forankring i nasjonale mål og retningslinjer, og de føringer dette legger for prosjektet, og mener at dette var delaktig i den standpunktendringen som Arbeiderpartiet og Venstre foretok etter valget.

Regionvegsjefen bemerket at det under ny politisk sammensetning ble gjort et nytt valg for Kvaløyforbindelsen, selv om alle ikke var enige i valget: *"Det er folk som jobber med det som ikke er enige i valget, men valget er nå gjort, og det er ikke diskusjonstema."* Alle i styringsgruppen er ikke enige det valget som ble gjort angående forbindelsen, noe vi så fra byrådets beskrivelse av de to trasévalgene, men det virker som alle i prosjektet er opptatt av fremdrift, og derfor er villig til å inngå kompromisser og ikke dvele ved potensielle omkamper.

Dette er også et vesentlig poeng når det kommer til politisk forankring og eierskap, som jeg vil vise senere i analysen.

7.2 Egenfinansiering – Kampen om bompenger i Tromsø

Bompenger er det andre mest omdiskuterte område ved TNT. Byråden for byutvikling tar opp dette: *"Og så er det den store x-faktoren, som er finansiering, for Staten krever 50% egenfinansiering for Transportnett Tromsø, og det er jo bompenger, som vi har sagt at vi skal ha i Tromsø. Det er den minste delen i Transportnett Tromsø, men som skaper mest oppmerksomhet og støy."*

Selv om det ikke er en av delprosjektene til Transportnett Tromsø, så har det blitt viet mye oppmerksomhet i den offentlige debatten. Jeg har valgt å ikke fokusere på motstanden mot bompenger i befolkning grunnet begrensninger knyttet til oppgavens omfang, men heller valgt å fokusere på den utfordringen som oppstod i det diskursive skille mellom vekst og økologisk modernisering.

7.2.1 Om bompenger som egenfinansiering

I avtaleverket for bymiljøavtaler er det en forutsetning at det skal være ca. 50% egenfinansiering som en del av avtalen. I Tromsø er det anslått at den totale størrelsen på bymiljøavtalen vil være 8 milliarder kroner, og 4 milliarder av dette må da tas inn som egenfinansiering. Tromsø har lenge hatt en drivstoffavgift, mens egenfinansiering på landsbasis foretas gjennom bompenger. I mars 2016 la TNT frem en utredning om mulige egenfinansieringsmetoder, og anbefalte en videre utredning av bompenger fremfor drivstoffavgift. Det ble da vedtatt at TNT skulle utrede bompenger som egenfinansiering, og dette ble lagt til grunn i et kommunestyrevedtak av 15. juni 2016, hvor kommunestyret fattet et prinsippvedtak om at egenfinansiering skulle skje i form av bompenger. TNT utarbeidet så er mer detaljert forslag til en bompengeløsning, som ble lagt frem for kommunestyret i 22. februar 2017. Den foreslåtte løsningen ble vedtatt med enkelte endringer, men i det vesentlige slik som den ble foreslått. Under dette kommunestyremøtet møtte det opp en rekke demonstranter som

ønsket å uttrykke sin misnøye mot innføring av bompenger, og enkelte av demonstrantene endte opp med å bli forvist fra kommunestyresalen³⁹.

Forslaget var basert på tre viktige hensyn; restriktive virkninger for biltrafikken, rettferdighet, og tilstrekkelig finansieringsbidrag (Statens vegvesen, 2017). Med restriktive virkninger menes at utforming av og prinsipper for brukerfinansieringen må sees som et virkemiddel for å oppnå nullvekstmålet, som de beskriver som en forutsetning for en eventuell bymiljøavtale. Prinsippet om rettferdighet er beskrevet som at det skal være samsvar mellom nytte og betaling, det vil si at de som har nytte av tiltakene skal betale, og de som betaler skal ha nytte av tiltakene. Det er et mål om at innbyggerne skal oppleve systemet som rettferdig i forhold til hvem som betaler og ikke. Det siste prinsippet, tilstrekkelig finansieringsbidrag, går ut på at man må ha relativt høye årlige inntekter (400 millioner pr år) for å kunne finansiere de foreslåtte tiltakene.

I Statens vegvesen sin utredning av mulige brukerfinansieringsmetoder for Tromsø tok de for seg de ulike formene for brukerbetaling. Disse kan i hovedsak deles inn i tre kategorier: bompenger, drivstoffavgift og vegprising/køprising. Bompenger og vegprising er tilsynelatende like, men har forskjellige formål. **Bompenger** skal finansiere nye tiltak, det er blitt åpnet for at man kan operere med differensierte takster ut fra tidspunkt (og basert på bilenes utslipp dersom en lovendring kommer på plass), og at pengene også kan gå til å drifte kollektivtiltak. **Vegprising/køprising** skal være et trafikkregulerende tiltak hvor man betaler for bestemte strekninger til bestemte tider, og inntektene skal gå til lokale transportformål. **Drivstoffavgift** er en fast tilleggsavgift på drivstoff solgt innenfor et bestemt område, og kan kun brukes til å finansiere offentlig vei. For drivstoffavgift ble det påpekt at for å fungere som finansieringsform, måtte avgiften økes med 15-20 kr pr liter (gitt dagens nivå av drivstoffomsetning), noe som ville føre til handelslekkasjer og «*betydelig fare for uansvarlig transport og oppbevaring av drivstoff*» (Statens vegvesen, 2017:6).

³⁹ <http://www.itromso.no/nyheter/2017/02/22/Bompenger-vedtatt-av-kommunestyret-14298372.ece>

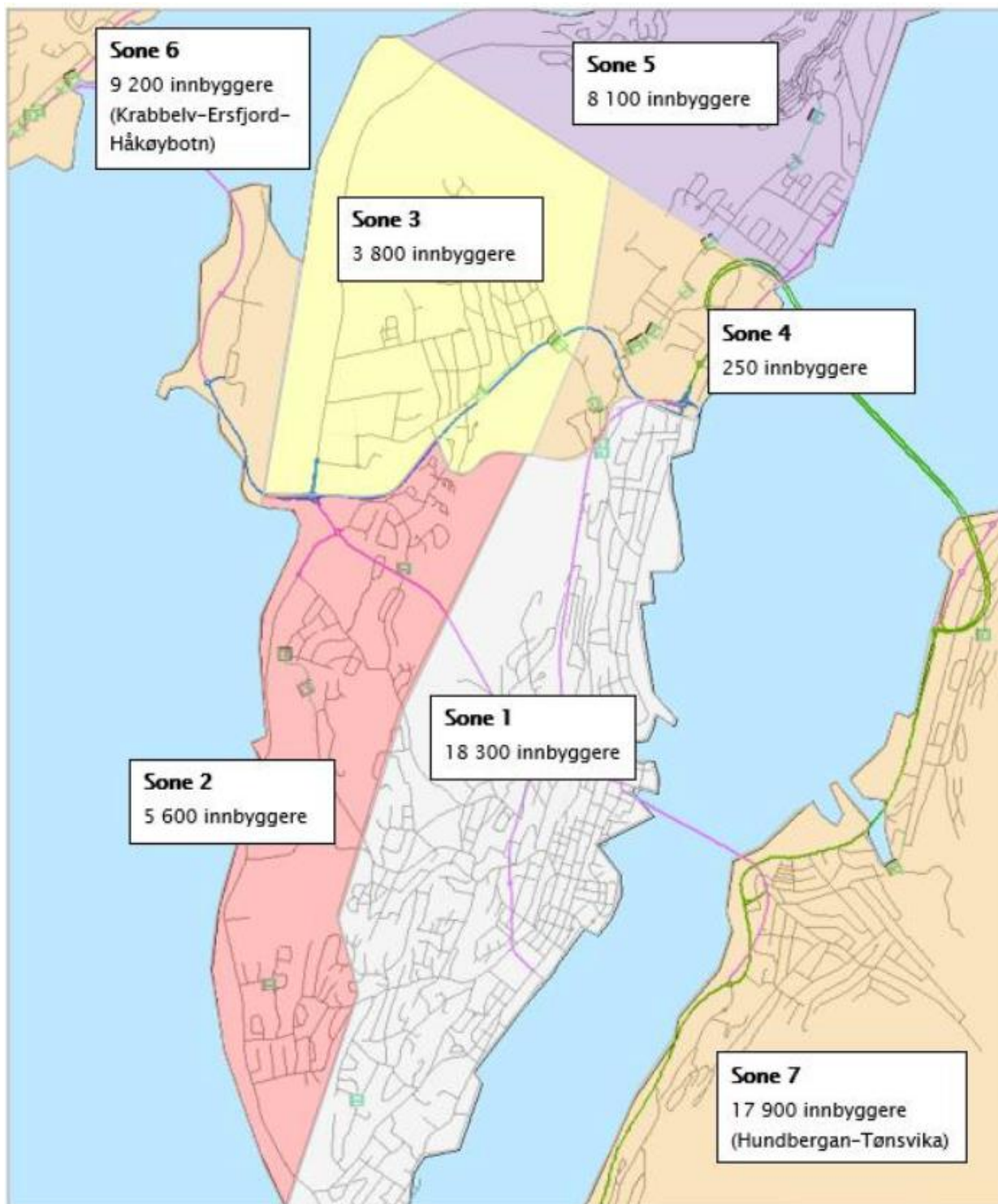
(05.05.17)

I rapporten går Vegvesenet videre inn på seks ulike forslag for bompengialternativer for Tromsø. Av disse ble tre alternativer (1,3 og 5) forkastet. Av de tre gjenværende alternativene (nr. 2, 4 og 6), ble alternativ 2 forkastet i neste runde grunnet lav måloppnåelse. Jeg har derfor valgt å kun se nærmere på alternativene 4 og 6, som de kalte henholdsvis «Indre snitt» og «Fin soneinndeling».

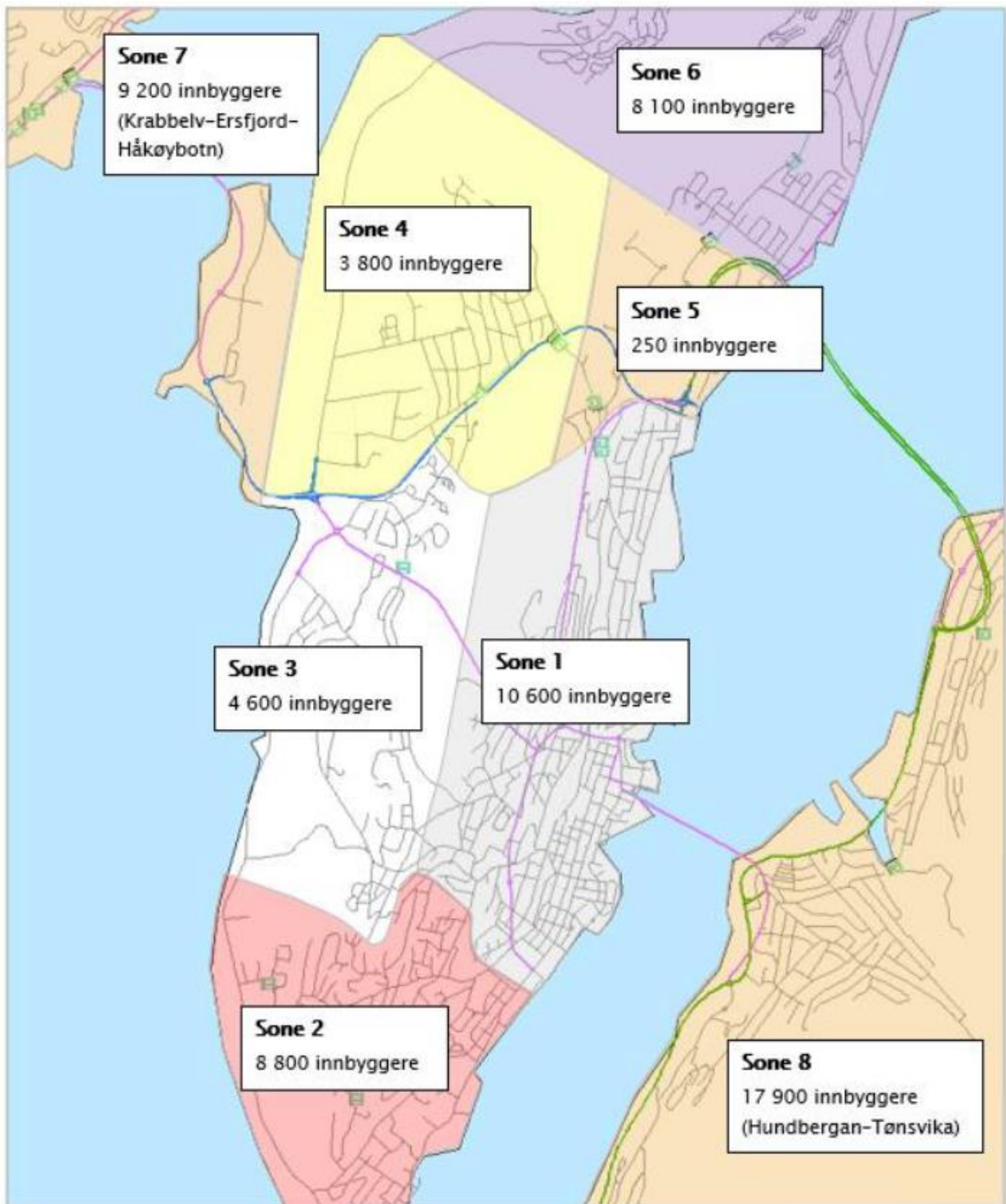
Alternativ 4, «**Indre snitt**», legger opp til en soneinndeling hvor Kvaløya og Fastlandet har hver sin sone, mens Tromsøya blir delt inn i fem soner. Alternativet dekker flere korte reiser, men lager en sone som går fra Sydspissen til like utenfor universitetsområdet. Denne sonen vil ha andelsmessig flest innbyggere (18 300), som da vil inkludere flest arbeidsplasser (sentrum og Stakkevollvegen), noe som kan oppleves som urettferdig. Det bemerkes at parkeringsavgift i sentrum vil påvirke hvor attraktivt det er å kjøre bil til sentrum, og at alternativet generelt har god måloppnåelse (se kart 5).

Alternativ 6, «**Fin soneinndeling**», har én soneinndeling mer enn alternativ 4, da Sydspissen er gjort om til en egen sone. Dette fører til en mindre sentrumssone, og er direkte uttalt som det alternativet som gir mest trafikk gjennom bomstasjonene (altså er mest innbringende) og vil virke mest trafikkreduserende og samtidig oppleves som mest rettferdig. Dette alternativet var altså tilsynelatende det beste. Det ble imidlertid ikke anbefalt, da det ville innebære flere stengte veier og bomstasjoner i boligkater, noe arbeidsgruppen vurderte som uheldig. (se kart 6).

Statens vegvesen anbefalte alternativ 4, som også ble vedtatt i Tromsø kommunestyre 22. februar 2017.



Kart 5 Alternativ 4. Kilde: (Statens vegvesen, 2017:10)



Kart 6: Alternativ 6. Kilde: (Statens vegvesen, 2017:11)

Alle de jeg har intervjuet har hatt et bevisst forhold til hva de mente bompenger skulle være. Byråden sa at *"Bompenger er ikke bare betaling for en vei, det er også en måte å få ned biltrafikken på. [...] Det er litt av poenget, det er litt av grunnen til at Staten krever det."*

Avdelingslederen for samferdsel og miljø trakk frem at bompenger ikke er positivt i seg selv, men at det er et effektivt virkemiddel, både når det kommer til finansiering og eksterne effekter det har for innbyggerne.

Tilsvarende sa prosjektlederen hos Statens vegvesen at bompenger ikke er et mål, men et virkemiddel for å kunne dempe trafikken. Bompenger har en trafikkavvisende effekt, så at det koster mer å kjøre bil forbedrer konkurranseforholdet til buss, sykkel og gange, og gjør at flere velger disse transportmidlene istedenfor. *"I tillegg så gir det jo nødvendig finansiering, så vi kan bygge ut et godt gang-sykkelvei-tilbud og styrke kollektivtrafikken og få satsing på fine uterom og bedre trafiksikkerhet på skoleveien."*

Her har altså aktørene en felles forståelse, på tvers av etatene, for hva bompenger er ment å være; de skal bidra til å oppfylle finansieringsmålet, men skal også fungere som bilrestriktive tiltak som skal bidra til å dreie transportmønsteret mot en mer miljøvennlig profil.

Bompenger er altså ment som et bilbegrensende tiltak, og det er den effekten som kommer til å være mest markant for innbyggerne i første omgang. Endringspotensialet fra biltrafikk til mer miljøvennlig trafikk er imidlertid også ganske stort. Byråden for byutvikling påpeker dette:

"I Tromsø er 41 % av alle bilturer under 3 km. Det gjør det veldig enkelt for de folkene å velge annerledes, men det gjør at du må ha ganske tette bomstasjoner hvis du skal fange opp alle de, sånn at du ikke risikerer å kunne kjøre til og fra jobb uten å bli berørt av det fordi du bor på en plass på øya, mens de som bor på Fastlandet eller Kvaløya må kjøre gjennom. De som det er enklest for å velge et annet transportmiddel, de må også bli berørt av bommen, ellers så blir det veldig urimelig."

Det vedtatte alternativet, «Indre snitt», fanger opp mindre trafikk enn det byråden ser ut til å ha forutsatt da hun kom med utsagnet over, så den ønskede effekten på innbyggerne i sentrumssonen i alternativ 4 vil være noe redusert.

Men det byråden tar opp her er et viktig poeng; det er for de kortere reisene, hvor det å kjøre bil ikke nødvendigvis er så veldig tidsbesparende, at det kan være lettere å endre folks reisevaner. Utfordringen her er, som vi ser hos Næss (2015), at det ikke er nok å gjøre de miljøvennlige transportformene mer attraktive, bilkjøringens attraktivitet må også reduseres for at folks vaner skal endres. Her ser vi altså forholdet mellom gulrot og pisk; piskens skal gjøre gulroten mer attraktiv enn den isolert sett ville vært.

Hun sier videre at om ingenting skjer og man bare fortsetter som før vil køene bare bli verre og verre. *"På et eller annet tidspunkt når vi smertegrensen vår, og det er jo en slags trøst om alt skulle gå riktig galt."*

På et tidspunkt, hvis alle andre variabler forblir de samme, vil de negative konsekvensene ved bilkjøring gjøre at innbyggere kommer til å benytte seg av andre transportmidler istedenfor.

7.2.2 Bompenger: politiske versus faglige hensyn

Til tross for at bymiljøavtalene har en klar forutsetning om at brukerfinansiering skal stå for om lag 50% av kostnadene, og selv om både prosjektgruppen og styringsgruppen er samstemte om dette nå, har ikke dette vært akseptert hos alle politikere eller i befolkningen. Byråden trekker frem noe av historikken rundt brukerfinansiering:

"Bompenger har jo vært vanskelig for Tromsø, det har vært kjempevanskelig. Det er fem år siden vi traff et nærmest prinsippvedtak mot brukerfinansiering, så det har vært veldig mye motstand i Tromsø mot det, og det er det til dels enda blant folk." [...] (men) "nå har alle partier utenom FrP sluttet seg til at vi skal ha bompenger, og det gjør meg veldig optimistisk."

Frem til det politiske skiftet i Tromsø kommune høsten 2015, stod prosjektet i praksis litt fast, siden brukerfinansiering ikke var et tema. Regionvegsjefen fortalte at i styringsgruppen forstod man at man trengte bompenger, men det ble ikke akseptert politisk. Det politiske flertall i kommunen den gang, mente det var nok at man hadde drivstoffavgift. *"Det preget jo hele arbeidet når du var i styringsgruppen, for du kom jo i noen sånne diskusjoner som du, du jobbet ut planer og tiltak for noe du egentlig ikke hadde et grunnlag for å få realisert. Det var utrolig problematisk, [...] du ble på en måte, på mange måter parkert i den perioden."*

Her ble altså planleggingsprosessen sterkt begrenset av en politisk vilje, da planleggerne ikke fikk nødvendig handlingsrom til å kunne følge statlige føringer om brukerfinansiering og bilrestriktive tiltak, som måtte til for å komme i forhandlinger med Staten om en bymiljøavtale.

FrP, som er motstanderne av bompenger, har foreslått å videreføre bensinavgiften heller enn å innføre bompenger. Byråden påpeker at hvis man skulle hatt bensinavgift så ville den måtte økes til rundt 15-20 kr per liter, og dette vil ha mange store negative konsekvenser. Hun sier at innbyggerne vil *"kjøre ut av byen og fylle store dunker."* Og det vil kunne bli handelslekkasje og uforsvarlig transport og lagring av bensin.

Byråden forsetter med å si at selv om man har en lavere bensinavgift enn de 10-20 kr per liter, men fortsatt høyere enn dagens nivå, så er det fortsatt problematisk fordi *"det virker ikke bilbegrensende, og det er en så klar forutsetning fra Staten sin side, at det jeg frykter er at vi havner i en situasjon hvor vi ikke får bymiljøavtale."*

Dette er i stor grad sammenfallende med Statens vegvesens bemerkninger knyttet til drivstoffavgift som brukerfinansiering. Det byråden derimot ikke tar opp, er det som Statens vegvesen påpeker (men ikke gjør et konkret poeng av), nemlig at drivstoffavgift kun kan brukes til offentlig vei altså ikke til gang- og sykkeltiltak og kollektivtiltak dersom dette ikke er på offentlig vei. En videreføring av drivstoffavgiften vil derfor ikke kunne bidra til miljøvennlige transportformer på samme måte som bompenger kan. I tillegg er ikke drivstoffavgift et bilbegrensende tiltak, noe som er en forutsetning for å få en bymiljøavtale, så man ville ikke kunnet komme i forhandlinger om en, hvis Tromsø hadde fortsatt med kun drivstoffavgift.

Det at bompenger er nødvendig for å i det hele tatt kunne få en bymiljøavtale ble tatt opp av flere av informantene, og ble særlig vektlagt av de jeg intervjuet fra Statens vegvesen. Regionvegsjefen sa at det ligger en forutsetning om 50 % egenfinansiering for å få bymiljøavtale, og først når det blir akseptert så kan man gjøre alvor i å gå videre med forhandlinger om en bymiljøavtale.

Prosjektlederen fra Statens vegvesen utdyper, sier det er helt nødvendig med bompenger, og drar paralleller til andre byer:

"Vi ser jo alle de andre byene, alle de her ni som er invitert til å søke bymiljøavtale, alle har jo en eller annen form for brukerfinansiering, så jeg tror ikke det er noen vei utenom. Det er ingen grunn til å tro at Tromsø skulle få et annet opplegg, eller aksept for at vi ikke skulle ha noen form for brukerfinansiering."

Som nevnt tidligere er det et krav fra staten om egenfinansiering for å komme få bymiljøavtale. Men kanskje det å få bymiljøavtale er et mål i seg selv? En bymiljøavtale vil gi Tromsø tilgang på midler byen ellers ikke ville fått, som kan bidra til en byutvikling som ellers ikke ville vært mulig. Det kan virke som at dette kan være drivkraft nok til å innrette tiltak etter bymiljøavtalenes krav.

7.3 Oppsummering av utfordringer og konflikter

I dette kapitlet har jeg presentert prosjektets to største utfordringer; den saksspesifikke utfordringen Kvaløyforbindelsen, og den mer generelle utfordringen knyttet til egenfinansiering. Motstanden mot disse har vært både intern i prosjektet og ekstern fra befolkningen, men jeg har som sagt valgt å fokusere på de interne utfordringene, men argumentene for disse har i stor grad vært sammenfallende.

Begge tilfellene bar preg av en uenighet mellom politikere og administrasjonen. Siden politikerne i stor grad er de som setter premissene for planleggingsarbeidet, og i tillegg skal godkjenne det, førte dette til en situasjon hvor faglige anbefalinger enten ikke ble aksepterte, som i Kvaløyforbindelsen, eller så sterkt motarbeidet at det ikke ble tatt opp som tema av administrasjonen fordi man visste det ikke ville gå gjennom, som i bompengesaken. I begge tilfellene har dette begrenset handlingsrommet til planleggerne, som ikke har hatt muligheten til å ivareta den samme faglige kvaliteten i arbeidet grunnet uenighet med politikerne.

Det virker som om motstanden mot både Kvaløyforbindelsen og bompenger å være begrunnet, bevisst eller ubevisst, med at man ikke ønsker begrensninger i vekst og ubetinget personlig frihet. En slik forutsetning for valg av løsninger mener jeg er et tydelig eksempel på at mange politikere og innbyggere tilhører vekstdiskursen, og at den derfor fortsatt står sterk selv om det er en generell enighet i at man skal jobbe for bærekraftige løsninger. Foreslåtte tiltak må ikke begrense mulighetene for vekst, eller mulighetene for innbyggerne til å velge selv hvor mye eller hvordan de ønsker å forbruke. Dette står i kontrast til det som kan sies å

være den rådende diskursen innenfor handlingsrommet til planleggere, nemlig økologisk modernisering.

I Transportnett Tromsø førte det politiske skiftet til en holdningsendring når det kom til både valg av trasé for Kvaløyforbindelsen, og for innføring av bompenger. For Kvaløyforbindelsen er det derimot ikke klart om dette var resultatet av at man faktisk så seg nødt til å vektlegge andre hensyn, eller om det var pragmatiske årsaker som lå bak; byråden la ikke skjul på at hun var veldig positiv til Håkøyforbindelsen, men fremhevet også at Håkøyforbindelsen ville kunne føre til at Tromsø mistet sjansen til å få en bymiljøavtale, noe de ikke hadde råd til.

Tiltakene som har møtt mest motstand, er de som kan begrense vekst, enten det er i form av bilbegrensende tiltak eller tiltak som forhindrer byspredning. Denne konflikten mellom vekst og grønn radikalisme setter grenser for hvor radikale forslag man kan få aksept for.

8 Forholdet mellom politikk og fag

8.1 Politikk og fag

Som vi har sett i både kapittel 6 og 7, så har det vært en tilbakevendende hindring at de faglige retningslinjene planleggerne må følge, både innen planlegging generelt og for bymiljøavtaler spesielt, ikke deles og respekteres av noen av politikerne. Regionvegsjefens historikk i styringsgruppen sier mye; regionvegsjefen satt i styringsgruppen tidligere, men gikk ut av prosjektet i en periode han syntes det gikk tregt og var lite fremdrift.

"Nå har jeg gått inn igjen selv. Så du kan si at arbeidet i styringsgruppen har variert veldig etter med hvilket styresett og politisk situasjon i Tromsø har vært, det har vært veldig mye preget av det."

Denne mangelen på fremdrift knytter han i stor grad til at det ikke var snakk om brukerfinansiering under det forrige politiske regimet i Tromsø kommune (H, FrP og V), da de av politiske årsaker ikke ønsket det:

"Det forrige regimet var jo veldig politisk. Fordi, altså, de hadde en politisk oppfatning som egentlig da overskygget deres, eller styrte dem fullt [...]. Ja, og det er jo for så vidt greit å bli styrt politisk, men da er det jo konsekvenser av det også. De hadde en politisk beslutning om at de ikke skulle ha noen bompenger, og da er det jo liksom politisk, men det skaper en vanskelig arbeidssituasjon, for når samtidig regjeringen sier at det er en forutsetning at det skal være bompenger, da blir du litt sånn skviset mellom en tosidig situasjon [...]"

Et tilsvarende syn på det politiske skiftet fant jeg også hos prosjektlederen, som i likhet med Regionvegsjefen sa at hun merket en forskjell etter det politiske skiftet og endret sammensetning i styringsgruppen:

"Men det går jo på mitt samarbeid med styringsgruppen, sant. For den har fungert helt greit hele tiden, synes jeg, men det som forrige styringsgruppe, eller med forrige politiske ledelse, ikke ville snakke om, var bompenger. Så det, det er den største forskjellen. Og det

var et ikke-tema, som styringsgruppen ikke ville ha opp. Som på en måte bare lå bak, for det skal jo finansieres. Og det er sånn dobbeltkommunikasjon sant, som er litt vanskelig, men det ble bare feid under teppet."

Til tross for at de som har vært med sier at samarbeidet har fungert, så er det tydelig at bompenger er et problemområde i prosjektet.

Avdelingslederen fra fylket trekker frem samme problematikk, og sier at det som har endret seg fra den forrige styringsgruppen *"er selyfølgelig forholdet til brukerfinansiering, restriktive tiltak for bil, for det vil jo ikke, det forrige byrådet ville ikke snakke om det."* De ville ikke snakke om parkeringsrestriksjoner heller, ingen bilbegrensende tiltak var aktuelle tema.

Her kommer altså skillet mellom fag og politikk på spissen; det er ikke politisk vilje til å utrede noe som faglig anbefales, eller stilles krav om fra statlig side.

Regionvegsjefen mener at dette skaper en vanskelig situasjon, når politikere ønsker å gå for en konkret løsning (f.eks. Kvaløyforbindelsen), for så å bli presentert for grundige faglige vurderinger som fraråder det valget som er tatt, som de så velger å ikke tro på, og derfor ikke vil forholde seg til. Og det har vært en del tilfeller av dette i Tromsø: *"Tromsø har nok vært litt preget av at man har hatt litt mistillit også til oss som fag."*

Dette var også noe byråden bemerket. Hun sa at når det kommer til politiske spørsmål om biltrafikk, så er det lite basert på fakta. Selv om man har forskning, utredninger og erfaringer å bygge på, så ender det ofte opp med en emosjonell argumentsrekke som vinner frem. *"Du kan i stor grad i den politiske offentlige debatten basere deg på følelser og synse fritt."*

Regionvegsjefen peker på det at Tromsø kommune har parlamentarismen som styringsmodell som en mulig faktor som gjør fagarbeidet vanskeligere. Han mente at med parlamentarisme kan det være vanskeligere for fagfolk å jobbe sammen med politikerne, siden de har større makt, og at fagfolk da *"følte seg veldig låst i forhold til hva de kunne og ikke kunne."*

Inntil nylig har Tromsø hatt parlamentarisme, men de gikk over til formannskapsmodellen sommeren 2016. Troms fylkeskommune har fortsatt parlamentarisme.

Avdelingslederen i fylkeskommunen påpeker i samme bane at *"Det at vi sitter så nærme det politiske nivået, det gjør at vi har veldig god oversikt over hva det politiske nivået ønsker. Og det farger selvfølgelig de faglige innspillene våre."* Dette fører til at prosjektgruppen ikke kommer med innspill eller forslag de vet at det ikke vil være flertall for å få gjennom i styringsgruppen eller andre politiske organer. Ved spørsmål om hvordan den politiske endringen har påvirket arbeidet han gjør, svarer han:

"Det gjør det jo lettere, i forhold til at vi må øke antall reisende på buss, så er jo bil, altså, restriksjoner, helt nødvendig for å komme i mål. Det er vanskelig å se for seg, i hvert fall faglig er det vanskelig å se for seg hvordan man skal komme noen vei uten å ha noen restriksjoner på bil, og man skal ha en sånn balansert pakke, virkemiddelpakke, hvor man har restriktive virkemidler og positive virkemidler, som skal virke sammen, og når de virker sammen, så skal de få en enda større effekt."

Dette fremstår som en potensielt stor utfordring for planleggere, da det er vanskelig å være lojal mot faglige retningslinjer og faglig identitet, hvis man samtidig må forholde seg til et politisk flertall som ikke vil akseptere faglig gode anbefalinger av politiske eller ideologiske årsaker. Det at fagfolk ikke legger frem saker de vet de ikke får medhold i, kan derfor bli et problem i seg selv. Avdelingslederen trakk frem nettopp dette, at man i TNT hadde unngått å legge frem saker man visste man ikke ville få gjennom. Prosjektlederen hos Statens vegvesen sa også direkte at det meste av uenigheter var mellom fagfolk og politikere, så dette har vært et reelt problem i TNT.

Regionvegsjefen påpeker at selv om man har en veldig konservativ politisk sammensetning, så behøver ikke det nødvendigvis å bety at et prosjekt vil stoppe opp. I Tromsø var det ikke enkelt, men *"[...] i samme periode så hadde du samme politiske flertall i Bodø som du hadde i Tromsø, med Høyre og FrP [...]. Og i Bodø så gikk det veldig, veldig greit, i forhold til å holde en, altså at man var enig i hovedkursen og hva man skulle gjøre og gjennomføring og sånne ting."* Det er altså ikke alltid partiet det kommer an på, det kan være enkelt-politikers holdninger. Dette vitner om at enkelte politikere ikke evner å ta hensyn til de begrensninger

man har for å nå målet sitt, men er mer fokusert på politisk agenda og prinsipper. I Tromsø ser vi dette under den forrige styringsgruppen for TNT, hvor man ønsket en bymiljøavtale, men samtidig ikke ønsket brukerfinansiering (som var et krav) og ønsket tiltak som ikke bidro til måloppnåelsen (Kvaløyforbindelsen).

Planleggere som fagfolk står altså overfor en utfordring og et dilemma. De har forpliktelser overfor lovverket, overfor statlige føringer, og overfor prosjektets vedtatte mål. De er samtidig avhengig av politisk godkjenning av arbeidet sitt, og som nevnt er det ofte slik at det ikke fremmes forslag hvis man vet at politikerne ikke vil godkjenne dem. Dette fremstår som et åpenbart problem for planleggenes faglige integritet.

Som nevnt tidligere kom både Statens vegvesen og Fylkesmannen med innsigelser mot Håkøyalternativet i saken om Kvaløyforbindelsen, noe de som fagetater har en rett og en plikt til å gjøre, gjennom den myndighet de er blitt gitt av Stortinget. Som også nevnt, så resulterte dette i at Ap og V skiftet standpunkt i saken. Andre partier tok det derimot ikke like godt; KrFs gruppeleder i kommunestyret i Tromsø oppfattet innsigelsene som «trusler» mot kommunestyrets politikere:

"Jeg har aldri opplevd maken. Det er veldig spesielt at man skal piskes inn for å mene det samme som vegvesenet. Man kan være enig eller uenig, men å komme med denne type trusler overfor lokalpolitikere er uvanlig. Her må vi tenke på samarbeidet, ellers blir det ikke noe trase." Bjerke sier videre i artikkelen at "vegvesenet må huske på at det er folket og politikerne som bestemmer til slutt, ikke en fagetat." ⁴⁰

Selv om dette bare var reaksjonen til én politiker, som for øvrig er sitt partis eneste representant i kommunestyret, så tyder det på at politikernes forhold til planleggere som fagfolk kan være turbulent. Slike reaksjoner er gjerne ytterpunktet, men også det at politikere velger å se bort fra faglige anbefalinger av ideologiske årsaker, som regionvegsjefen pekte på, viser at

⁴⁰ [https://web.retriever-](https://web.retriever.info.com/go/?a=2489&d=0550122016022570a8a5f2ed0872b000a72688228c2eed&x=116dd173d8acaea108fdb37942bffa&p=&sa=1001263&s=55012)

[info.com/go/?a=2489&d=0550122016022570a8a5f2ed0872b000a72688228c2eed&x=116dd173d8acaea108fdb37942bffa&p=&sa=1001263&s=55012](https://web.retriever.info.com/go/?a=2489&d=0550122016022570a8a5f2ed0872b000a72688228c2eed&x=116dd173d8acaea108fdb37942bffa&p=&sa=1001263&s=55012) (07.05.17)

det som i utgangspunktet er solide faglige anbefalinger ikke blir vektlagt. Dette gjør det vanskelig for planleggerne å sørge for at prosjekters og planers faglige standard opprettholdes.

Det at politikerne går en annen vei enn planleggerne, kan være fordi de ikke har samme forståelse for det faglige rammeverket, og ikke innehar den samme fagkunnskapen som planleggerne har, eller at de er uenig i fagkunnskapen på generelt politisk grunnlag. Det kan imidlertid også henge sammen med når i prosessen politikerne involveres, og ikke minst hvor dypt involverte de har vært underveis i prosessen. Her kommer vi inn på et annet viktig tema når det kommer til forholdet mellom politikk og fag, nemlig politisk forankring.

8.2 Politisk forankring

En annen utfordring knyttet til forholdet mellom politikk og fag har vist seg å være forankring og ansvarliggjøring hos politikerne. Dette er noe den konstituerte vegsjefen trekker frem som en viktig suksessfaktor i arbeidet med å få bymiljøavtale:

"Jeg vil ikke rangere mellom byene – men det er viktig at det er et bredt politisk flertall om de store utviklingsplanene i et byområde. På den måten kan det tåle endringer av politisk ledelse, men da viktig at de følger samme linje i arealpolitikken. Store endringer i et byområde tar tid og må derfor ha en brei forankring."

Et lignende syn uttrykker også hos byråden, som sa at det er viktig å få politikerne til å skjønne det er deres prosjekt. Dette gjaldt både de sittende partiene og opposisjonens, siden prosjektet er noe som kommer til å "gå langt frem i tid".

Dette er et viktig poeng. Arbeidet som kommer til å bli utført som følge av Transportnett Tromsø kommer til å gå over tiår. Prosjektet blir veldig sårbart dersom det står i fare for å bli omgjort dersom det skjer et politisk skifte. Ved å sikre tverrpolitisk eierskap og enighet, sikrer man samtidig at prosjektet blir robust, og at det blir ivaretatt og videreført selv om det skulle skje endringer i politisk ledelse, som vegdirektøren sa over. Det er «lett» for politikere å gjøre om på ordninger etablert av sine forgjengere, men ikke fullt så lett å gjøre om på ordninger de selv var med på å etablere.

Planleggerne selv gav også uttrykk for at eierskap var viktig. Prosjektlederen fra Statens vegvesen sa " *Og mitt ønske, som jobber som en tilrettelegger for de her prosessene, det er at vi skal få til så gode prosesser at politikerne føler at det er de som, ikke bare føler, men det at de egentlig at de skal ta eierskap, det er de som skal bestemme.*"

Slik hun ordlegger seg, så mener jeg det er viktig med en slik forankring og eierskap for at politikerne skal ta mer ansvar for fremdrift, innhold og måloppnåelse i slike større planleggingsprosjekter, slik at det ikke blir «oss» (planleggerne) mot «dem» (politikerne). I TNT, hvor bærekraftsdiskursen står sterkt hos planleggerne, men ikke alltid har stått like sterkt hos politikerne, blir dette ekstra viktig; har man en solid forankring og en følelse av eierskap hos politikerne, er det gjerne større sannsynlighet for at man får en omforent forståelse av både mål og midler som skal til for at prosjektet skal bli vellykket.

Dette har også en praktisk side; mye planlegging skjer i relativt enkle trinn (f.eks. at planleggere i administrasjonen foreslår noe, som kommunestyret så vedtar eller forkaster), men prosjekter som Transportnett Tromsø er avhengig av en kontinuerlig dynamikk mellom prosjektgruppen og arbeidsgruppen, altså mellom planleggerne i administrasjonen og politikerne som skal fatte beslutninger. Disse politikerne må også svare til sine respektive partier eller koalisjoner, noe som kan gjøre forankring både viktig og vanskelig underveis i prosjektet.

Fylkesråden for samferdsel og miljø trekker frem en del utfordringer knyttet til dette. På generell basis mente han at "*Både jeg og den som er til stede fra kommunen må tilbake (til egen organisasjon) og forankre det standpunktet dersom man er usikker på om det er politisk flertall bak det.*". Som et konkret eksempel på at dette ikke alltid var tilfellet i TNT, trekker han frem utfordringer knyttet til den tidligere politiske sammensetningen i Tromsø kommune, og mente at det var vanskeligere å få tilbakemelding på hva kommunen egentlig mente ved ulike saker, og da spesielt med egenfinansiering og Kvaløyforbindelsen:

"Det var kanskje noe av problemet med Kvaløyforbindelsen i sin tid; der var det veldig uklart hva egentlig politiske Tromsø kommune mente. Der var det mange meninger og mange diskusjoner, og derfor ble det usikkerhet i forhold til Tromsø kommunes

representant hva man egentlig mente, og man signaliserte kanskje ikke tydelig overfor Troms fylkeskommune eller Statens vegvesen eller Vegdirektoratet hva som kunne skjedd før det plutselig skjedde, og da ble det bom stopp, egentlig."

Han trekker dette frem igjen senere, både knyttet til brukerfinansiering og Kvaløyforbindelsen, men han løfter dette høyere til å også handle om eierskap og hvorvidt partnerskapet dro i samme retning:

Fylkesråden fortsetter med å si at når byråd fra det forrige politiske regimet satt i styret:

"så var det vanskeligere å komme i diskusjon om brukerfinansiering eller bompengefinansiering. [...] men først og fremst så var det krevende i forhold til Kvaløyforbindelsen, for der var det åpenbart at det var vanskelig å få noen tilbakemelding på hva man egentlig mente, og selv om man var med på prosessen i styringsgruppen [...], så valgte man å stoppe og snu, da vi hadde lagt frem forslaget på kommunedelplan for forbindelsen. Så det var et annet fokus på hva man ønsket å oppnå, og, for å være diplomatisk, var perioder hvor jeg var i tvil om man delte målsetningene. For det var vanskelig å se at Tromsø kommune da, med den politiske ledelse, var tro mot ambisjonene knyttet til å flytte trafikkutviklingen fra privatbil til mer kollektiv, gang og sykkel, og vilje til f.eks. restriktive tiltak, den opplevde jeg som nesten ikke til stede. Og da, jo nærmere man kom nødvendige avklaringer og konklusjoner, jo vanskeligere ble det egentlig.

Videre forklarer han at når ny leder gikk inn i styringsgruppen: *så var det et annet politisk flertall som i større grad, i hvert fall slik jeg oppfattet det, delte fylkeskommunens ståsted om hva som var viktig, og som delte mandatets, altså grunnlaget for TNT sin ambisjon."*

Han bemerker at det uavhengig av politisk sammensetning selvfølgelig fortsatt vil være krevende og ikke alltid lett å komme frem til løsninger, men når man deler de overordnede visjonene og målsetningene så er det lettere å diskutere de løsningene.

Her ser vi viktigheten av både forankring, eierskap og felles forståelse. Uten politisk forankring får utsagn og avgjørelser i styringsgruppen mindre legitimitet og verdi, all den tid man risikerer at kommunen eller fylkeskommunen snur ved neste korsvei. God forankring fører forhåpentligvis til en følelse av eierskap, og da kan det være lettere å jobbe seg frem mot en enighet og felles forståelse av ikke bare hvilket mål man skal jobbe mot, men hvordan man skal komme dit. Fylkesråden sa som nevnt at han i en periode tvilte på at Tromsø kommune delte målene om endring av transportformer og bilrestriktive tiltak. Når dette er en så sentral del av prosjektet, i lys av Statens krav om nullvekstmålet og bruk av bompenger som trafikkregulerende tiltak i tillegg til finansieringsordning, skaper det et dårlig grunnlag for samarbeid hvis man er i tvil om alle partenes standpunkt og dedikasjon til målene i prosjektet.

Regionvegsjefen beskrev forankring relativt enkelt, men treffende, når han påpekte at Tromsø må ville det selv, *"for det er ingen som vil tvinge det på Tromsø hvis ikke Tromsø vil."* Sett i sammenheng med vegdirektørens uttalelse om robusthet mot politiske endringer, og byrådets og Vegvesenets prosjektleder sine formaninger om at politikerne må føle eierskap til prosjektet, ser vi at bred forankring og eierskap er viktig da det sikrer kontinuitet og potensielt kvalitet i arbeidet til tross for politiske skifter.

8.3 Oppsummering av forholdet mellom fag og politikk

I dette kapitlet har vi sett nærmere på forholdet mellom fag og politikk, og undersøkt grunnlaget for mulige meningsforskjeller. Som vi har sett både her og i forrige kapittel, så vil uenigheter mellom fag og politikk ofte slå ut negativt for planleggerne og deres faglige vurderinger, såfremt det er politikere som setter premissene og er beslutningstagerer i planprosessen. For Transportnett Tromsø ser vi at endringen av politisk sammensetning i styringsgruppen fikk vesentlige konsekvenser for prosjektet, da det førte til at man fikk gjennomslag for bompenger som finansieringsmetode og for en Kvaløyforbindelse som kan bidra til å oppfylle prosjektets mål. Jeg har også trukket frem viktigheten av en bred og solid politisk forankring. Dette kan føre til større følelse av eierskap hos beslutningstagerne, som igjen kan føre til at de setter seg mer inn i sakene, og mer aktivt jobber for at det videre arbeidet gjennomføres, noe som vil øke sjansene for at prosjektet står seg over tid og innehar en god kvalitet.

9 Konklusjon og refleksjoner

9.1 Innledning og formål med oppgaven

Denne oppgavens hovedformål har vært å undersøke i hvilken grad bærekraftig byutvikling blir operasjonalisert i samferdselsplaner og planprosesser. Mer konkret forsøker oppgaven å besvare problemstillingen *"Hvilke utfordringer og dilemmaer oppstår når bærekraftig byutvikling forsøkes nedfelt i konkrete samferdselsplaner?"*

Opgaven er basert på en dybdestudie av planprosessen i Transportnett Tromsø. For å besvare problemstillingen har jeg valgt å ta utgangspunkt i ulike teorier om bærekraftig byutvikling og samferdselsplanlegging. Sammen med teorier om miljøpolitiske diskurser, har dette tjent som et kontekstuellet bakteppe for en analyse av prosjektet. For å operasjonalisere problemstillingen og gjøre den mulig å forske på så benyttet jeg meg av tre forskningsspørsmål. Disse var knyttet til henholdsvis uttrykk for bærekraft i prosjektet og samsvar mellom teori og empiri, hvilke utfordringer prosjektet har støtt på, og betydningen av det politiske skiftet underveis i planprosessen.

Gjennom analysen av datamaterialet har jeg kommet frem til at de utfordringer og dilemmaer som oppstår når bærekraft forsøkes nedfelt i konkrete samferdselsplaner, oppstår når man forsøker å innføre tiltak som utfordrer vekstdiskursen gjennom forsøk på begrensning. Det være seg bilbegrensende tiltak eller kompakt byutvikling.

Min metodiske tilnærming har vært en analyse av caset basert på dokumentanalyse, intervjuer og deltakende observasjoner. Dette har gitt meg et bredt kvalitativt datamateriale, hvor jeg har tatt utgangspunkt i prosjektets offentlige dokumenter, som jeg har kunnet nyansere og utdype gjennom samtaler med de sentrale aktørene og ulike observasjoner.

9.2 Hovedfunn

I dette underkapittelet vil jeg presentere mine hovedfunn. Det første hovedfunnet er at samferdselsplanlegging domineres av diskursen økologisk modernisering, noe som er grunnlaget for de utfordringene jeg har analysert. Det andre hovedfunnet er at politiske ideologier kan begrense planleggernes uavhengighet, integritet og handlingskraft på ulike måter.

9.2.1 Samferdselsplanlegging domineres av økologisk modernisering

Økologisk modernisering innebærer at en opprettholder vekstidealet samtidig som en forsøker å implementere bærekraft (Hammer, 2016). Siden dette er en diskurs hvor det blir forsøkt å ta hensyn til både idealet om evig vekst og bærekraft, så gjør dette det vanskelig å implementere tiltak som går under hvert av ytterpunktene. Utfordringen prosjektet TNT stod ovenfor med Kvaløyforbindelsen er et godt eksempel på dette. På den ene siden ble det stadfestet *at* man skulle bygge en forbindelse, og bestillingen som Statens vegvesen fikk fra Tromsø kommune gikk på *hvor* man skulle bygge en ny forbindelse til Kvaløya, ikke *om*. Dette gjorde at handlingsrommet til planleggerne ble begrenset, da det ikke var rom for mer radikale alternative løsninger på problemet, slik som det ble gjort i Sverige da de introduserte Stockholmsforsøket. På den andre siden ble politikernes forsøk på å få gjennomført en forbindelse til Håkøya møtt med innsigelser fra Fylkesmannen og Statens vegvesen. Løsningen ville ført til byspredning og økt privatbilisme, noe som ikke var akseptabelt innenfor diskursen (og i strid med vedtatte mål for delprosjektet), så her ser vi at diskursen påvirker handlingsrommet mot det andre ytterpunktet.

Grønn radikalisme i seg selv har en veldig svak tilstedeværelse i prosjektet, men enkelte forslåtte tiltak grenser opp mot grønn radikalisme, og det er disse tiltakene som oftest møter motstand. Et eksempel på dette er egenfinansiering. Selv om egenfinansiering i form av bompenger er et krav fra staten for å få bymiljøavtale, så har dette i Tromsø møtt en enorm motstand tidligere, og selv om det nå er en bred politisk enighet om at bompenger er nødvendig, så møter dette fortsatt motstand blant FrP, deler av Høyre, og deler av befolkningen.

9.2.2 Politiske ideologier og makt kan begrense faglig uavhengighet og integritet

Politikere er ofte både bestillere og besluttere av konkrete planleggingsprosjekter, og har derfor en stor påvirkningsmulighet for rammene planleggerne må holde seg innenfor. Det kan begrense planleggenes faglige uavhengighet og integritet, dersom politikernes ideologier eller konkrete ønsker går på tvers av faglige anbefalinger. I TNT har dette påvirket planleggenes handlingsrom, både når det kommer til bompenger og i arbeidet med Kvaløyforbindelsen. Bompenger var et ikke-tema under det forrige politiske styret, da en FrP-politiker var styringsgruppeleder, noe som gjorde at dette temaet ikke bli diskutert i styringsgruppemøtene,

selv om det var en forståelse for at man måtte vedta egenfinansiering for å kunne komme i forhandlinger om en bymiljøavtale. Dette igjen gjorde at forslag om bompenger aldri ankom politiske beslutningstakere på et nivå høyere enn styringsgruppen. Det vil si at i dette tilfellet var det enkeltpolitikere som stoppet forslaget fra planleggerne fra å komme opp i allmenn politisk debatt. Men selv etter endringen i sammensetningen av styringsgruppen, etter det politiske skiftet, så var det ikke helt uproblematisk å få politisk aksept for bompenger i kommunestyret. For Kvaløyforbindelsen så vi som nevnt over at utformingen av bestillingen fra kommunen begrenset de vurderingene og anbefalingene som Statens vegvesen kunne komme med, og at endelig trasévalg kunne blitt noe annet enn det som var faglig anbefalt dersom to partier ikke hadde endret mening.

Dette maktforholdet påvirker også måten planleggerne arbeider på. Flere av intervjuobjektene mine trakk frem at de ikke fremmer forslag de vet at det ikke vil bli politisk aksept for, til tross for at de har faglig belegg for forslagene. Dette begrenser altså handlingsrommet planleggerne har for å komme med faglige solide forslag.

9.3 Refleksjoner

Avslutningsvis vil jeg komme med noen refleksjoner og vurderinger av planprosessen, og peke på ulike aspekter ved både bærekraftig byutvikling og prosjektet Transportnett Tromsø som hadde vært interessante å se nærmere på men som jeg, grunnet oppgavens omfang, ikke har hatt tid og plass til å ta med i oppgaven.

For det første så synes jeg prosjektet hadde dårlig kommunikasjon utad. Jeg syntes det var veldig vanskelig å finne informasjon om prosjektet, og jeg fikk et inntrykk av at befolkningen generelt hadde veldig lite kjennskap til prosjektet og hva det jobbet for. Siden mange av tiltakene bare ville fungere dersom innbyggerne endrer handlingsmønster, så er en positiv holdning til prosjektets tiltak essensielt. Det burde derfor vært et sterkere fokus på medvirkning og informasjons- og holdningskampanjer i en tidligere fase av prosjektet. Det at den neste fasen av prosjektet, Tenk Tromsø, har ansatt en kommunikasjonsrådgiver tyder på at etatene har innsett dette og tatt aktiv stilling til å gjøre noe med det. Likevel burde dette blitt gjort tidligere da tiltakene til prosjektet fortsatt møter motstand.

For det andre så tror en ville være tjent med å ha en annen tilnærming på problemløsning enn det som var tilfelle med Kvaløyforbindelsen. Det burde vært rom for å diskutere andre mulige løsninger på samferdselsproblemene enn å fastslå ukritisk at det skulle bygges en ny forbindelse. Innbyggerne har et transportbehov, ikke et bilkjøringsbehov. Det å bygge en ny forbindelse tilrettelegger for at måten transportbehovet blir løst i dag, altså med privatbilisme, kan få fortsette. Man burde heller ha brutt ned innbyggernes transportbehov til et grunnleggende plan, og med utgangspunkt i dette grunnleggende transportbehovet sett på hvordan man best mulig kunne løst dette med ulike tiltak, fremfor å anta at dagens løsning med privatbilisme var den beste. På denne måten vil det være åpent for å foreslå mange ulike tiltak som sammen kan oppfylle innbyggernes behov.

For det tredje så er politisk styring i den form vi har sett i TNT problematisk. Det at enkeltpolitikere kan blokkere faglige forslag, som har solid basis i både forskning og statlige føringer, er veldig uheldig, da planleggerne hindres fra å utføre arbeidet sitt på en faglig forsvarlig måte. Det er viktig med politisk forankring, men dette kan gå på bekostning av den faglige integriteten til planleggerne, og derfor mulighetene for gode løsningsforslag. Uenighet mellom fagfolk og politikere, som er problematisk for en planprosess, burde kunne tas opp til et høyere nivå, slik som kommunestyret. Siden kommunestyret består av en bredere sammensetning av politiske partier, vil man kunne sikre bedre demokratisk legitimitet ved at alle partiene får anledning til å ta stilling til forslagene. Kommunestyrevedtak kan også underlegges kontroll av både Fylkesmannen og Statens vegvesen i form av innsigelser, noe som også sikrer at faglige hensyn kan ivaretas selv ved uenigheter mellom politikk og fag.

Disse tre temaene fremstår som godt egnet for videre forskning og studier. Det vil være verdifullt for fremtidige prosjekter å vite hvordan man kan tilnærme seg kommunikasjon og planlegging i slike planprosesser for å sikre den nødvendige legitimiteten i befolkningen. På samme måte vil det å studere hvordan man kan bryte ned handlingsmønstre og behov kunne føre til grundigere og bedre forslag til hvordan man kan oppfylle behov og løse konkrete problemer. Tilsvarende vil det å forske på og utvikle tydeligere retningslinjer for løsning av konflikter mellom politikere og fagfolk kunne føre til at man bedre kan sikre god faglig kvalitet i planprosesser, uten at sterke politiske ønsker skal kunne overstyre faglig solide forslag.

Referanser

Bøker

- Alvesson, M., & Skjöberg, K. (2009). *Reflexive Methodology - New Vistas for Qualitative Research* (2. utg.). London: SAGE Publications Ltd.
- Black, W. R., & Nijkamp, P. (2002). Introduction: Pathways to Sustainable Transport and Basic Themes. I W. R. Black & P. Nijkamp (Red.), *Social Change and Sustainable Transport*. Indiana: Indiana University Press.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2012). Introduksjon. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder - Empiri og teoriutvikling* (s. 11-16). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Christoff, P., & Eckersley, R. (2013). *Globalization and the environment*. Storbritannia: Rowman and Littlefield Publishers.
- Dryzek, J. S. (2013). *The Politics of the Earth - Environmental Discourses* (3. utg.). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Everett, E. L., & Furseth, I. (2012). *Masteroppgaven: Hvordan begynne - og fullføre* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gardner, G. (2016a). Imagining a Sustainable City. I L. Mastny (Red.), *State of the World - Can a City Be Sustainable?* Washington DC: Worldwatch institute.
- Gardner, G. (2016b). Towards a Vision of Sustainable Cities. I L. Mastny (Red.), *State of the World - Can a City Be Sustainable?* Washington DC: Worldwatch institute.
- Geenhuizen, M. v., Nijkamp, P., & Black, W. R. (2002). Social Change and Sustainable Transport - A Manifesto on Transatlantic Research Opportunities. I W. R. Black & P. Nijkamp (Red.), *Social Change and Sustainable Transport* (s. 3-15). Indiana: Indiana University Press.
- Hammer, S. (2016). *Fra evig vekst til grønn politikk - Samfunnsutvikling i brytningen mellom tre diskurser*. Oslo: Vidarforlaget AS.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., & Saglie, I.-L. (2015). Håndtering av motstridende hensyn i byutviklingen - tilsiktede og utilsiktede konsekvenser. I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 259-270). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I.-L., Næss, P., & Røe, P. G. (2015). Hvorfor studere den kompakte byen. I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 13-25). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Lidskog, R., & Sundqvist, G. (2013). *Miljøsosiologi*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Nyseth, T. (2015). Kan en eksperimentell tilnærming til planlegging være et redskap i kompakt byutvikling? . I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 246-258). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Næss, P. (2012). Bærekraft og klimahensyn i planleggingen. I N. Aarsæther, E. Falleth, R. Kristiansen & T. Nyseth (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 146-166). Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlag AS.
- Næss, P. (2015). Kompaktbyen og bærekraftig transport. I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 134-146). Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Næss, P., Saglie, I.-L., & Thorén, K. H. (2015). Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 36-47). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Saglie, I.-L., Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 26-35). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Sirowy, B. (2015). Offentlig rom i en kompakt by. I G. S. Hanssen, H. Hofstad & I.-L. Saglie (Red.), *Kompakt byutvikling - muligheter og utfordringer* (s. 191-206). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Thagaard, T. (2011). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Artikler

- Crutzen, P. J., & Stoermer, E. F. (2000). The Anthropocene. *Global Change News Letter*(41).
- Jasanoff, S. (2010). A New Climate for Society. *Theory, Culture & Society*, 27, 233-253.
- Sandmo, T. (2008). Norske utslipp av klimagasser-lite i verden, mye på hver av oss: norske klimagassutslipp 1990-2007.
- Shiftan, Y., Kaplan, S., & Hakkert, S. (2003). Scenario building as a tool for planning a sustainable transportation system. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 8(5), 323-342.

Offentlige dokumenter

- Fagrådet for bærekraftig bypolitikk. (2013). *Faglig råd for bærekraftig byutvikling*. Oslo: Kommunal - og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. (2008).
- Meld. St 21. (2011-2012). *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Meld. St. 26. (2012-2013). *Nasjonal Transportplan 2014-2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St. Meld. nr. 34. (2006-2007). *Norsk klimapolitikk*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Statens vegvesen. (2010). *Vegvalg Tromsø - Konseptvalgutredning for transportsystemet i Tromsø*. Tromsø.
- Statens vegvesen. (2016). *Kommunedelplan for ny tverrforbindelse og ny forbindelse til Kvaløya*.
- Statens vegvesen. (2017). *Vedleggsrapport - Brukerfinansiering i Tromsø*.
- Tromsø kommune. (2013). *Transportnett Tromsø - Vedlegg til prosjektbeskrivelsen*. Hentet 10.02.17 fra <http://img8.custompublish.com/getfile.php/2755406.1308.fvefqssaub/Delprosjektene.pdf?return=www.tromso.kommune.no>
- Tromsø kommune. (2015). *Kommuneplanens samfunnsdel (2015-2026)*.
- Tromsø kommune. (2017). *Kommuneplanens arealdel (2017-2026) - Planbeskrivelse*.
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2008). *Transportplan for Tromsø kommune 2008-2019*.
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2013). *Transportnett Tromsø - Prosjektbeskrivelse*. Hentet 09.02.17. Hentet fra <http://img8.custompublish.com/getfile.php/2528397.1308.caavyuucsd/Transportnett+Troms%C3%B8+16okt.pdf?return=www.tromso.kommune.no>

- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2016a). Gåstrategi for Tromsø (2016-2030) - Transportnett Tromsø.
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2016b). *Hovedrapport Transportnett Tromsø - Grunnlag for søknad om bymiljøavtale.*
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2016c). *Strategi for uterom (2016-2030) - Transportnett Tromsø.*
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2016d). *Sykelstrategi for Tromsø (2016-2026).*
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2016e). Trafikksikkerhetsplan for Tromsø (2016-2030) - Transportnett Tromsø.
- Tromsø kommune, Troms fylkeskommune, & Statens vegvesen. (2017). Kollektivstrategi for Tromsø (2017-2030).

Internettkilder

- Energi- og miljøkomiteen. (2007-2008). *Innst. S. nr. 145.* Hentet 11.01.17 fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2007-2008/inns-200708-145.pdf>
- Energi- og miljøkomiteen. (2012). *Innst. 390 S.* Hentet 11.01.17 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/>
- UN. (1987). *Report to the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.* Hentet 31.05.16 fra <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv Masterprosjekt om bærekraftig byutvikling i Tromsø: Transportnett Tromsø.

Hei!

Mitt navn er Karen Rygh, og jeg er student ved masterprogrammet i samfunnsplanlegging og kulturforståelse ved universitetet i Tromsø, hvor jeg nå skal skrive masteroppgave. Jeg skal skrive en masteroppgave om Transportnett Tromsø med fokus på planlegging for bærekraftig utvikling hvilke perspektiver på bærekraft som blir vektlagt, visjoner og konfliktløsning.

Bærekraftig utvikling er veldig dagsaktuelt som tema; Norge har flere internasjonale forpliktelser (Kyotoavtalen, Paris-forhandlingene, FNs bærekraftsmål) som tilsier at vi må ha et større fokus på bærekraft. For flere norske byer er det også politiske ønsker om mer miljøvennlig transport, og mange byer har fått eller tar sikte på å få bymiljøavtale med Staten, noe som krever at de gjør visse grep innen bærekraftig byutvikling og miljø. Transportnett Tromsø er et viktig ledd i denne prosessen mot å gi Tromsø en bymiljøavtale, og er derfor et godt utgangspunkt for nærmere analyse både når det gjelder bærekraftig byutvikling og som et ledd i en større rekke handlinger som skal bidra til at Norge når sine klimamål.

Jeg kommer til å gjennomføre semistrukturerte intervjuer med nøkkelpersoner i offentlige stillinger, samt deltagende observasjon, og ønsker å foreta lydopptak av intervjuene, hvis mulig. Lydopptakene vil kun være forbeholdt meg selv, for å enklere bruke de som referanser i oppgaven, og vil ikke bli publisert.

Oppgaven avsluttes i slutten av juni 2017. Når oppgaven er levert vil alle lagrede opplysninger, opptak og nedtegnelser slettes, med unntak av det som inntas direkte i oppgaven.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS, og vil ellers følge forskningsetiske retningslinjer gitt av den nasjonale forskningsetiske komité.

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Hvis du ønsker å trekke deg, har noen spørsmål, eller har mer du ønsker å tilføye, så er det bare å ta kontakt.

Vennlig hilsen

Karen Mimi N. Rygh
Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet
Telefon: 480 71 867 Epost: karen.rygh@gmail.com

Vedlegg 2: Intervjuguider

Vedlegg 2.1: Intervjuguide for styringsgruppen

Planprosessen:

1. Hvordan arbeider styringsgruppa? Hvordan arbeidet fungerer (arbeidsmetoder, fremgangsmåte, metodikk, samarbeid).
 - a. Kan du gi et eksempel på hvordan et vanlig møte går for seg?
2. Hva er styringsgruppa sin rolle i forhold til prosjektgruppa?
 - a. Hvor involvert er styringsgruppen i prosjektgruppens løpende arbeid? Er det løpende rapporter og samarbeid, eller er det store oppsamlingsmøter?
3. Hvilke forventninger har dere til prosjektgruppa. Hva krever dere av de?
4. Hvilke forutsetninger ligger til grunn for Transportnett Tromsø? Forutsetninger: kartlegging av nåværende og fremtidige ressurser og utfordringer.
 - a. Hvordan har dere kommet frem til disse forutsetningene? Hvem har satt de?
 - b. Er det noe annet utenom forutsetningen for å få bymiljøavtale?
5. Hvordan er balansegangen mellom politiske og faglige forslag?
6. Hva er din rolle i planprosessen?
7. Hvilke interesser skal du ivareta i planprosessen?
 - a. Kan du konkretisere/gi eksempler?
8. Hvordan føler du at disse har blitt ivaretatt så langt i planprosessen?
9. Du jobber til vanlig på et mer overordnet nivå og større geografisk område enn de andre medlemmene i styringsgruppen; føler du at dette gir deg et annet perspektiv på arbeidet til Transportnett Tromsø? På hvilken måte?
10. Har du erfaring med å bistå andre byer i arbeidet mot bymiljøavtale? Hvordan har du i så tilfelle kunnet dra nytte av erfaringer fra disse byene?
11. Hvilke eksterne faktorer/ytre rammer påvirker planprosessen? Konkrete bestillinger, lovverk, kommunale/fylkeskommunale/statlige finansieringsordninger, forholdet til nærliggende kommuner etc.
 - a. Hvilke av disse føler du er/har vært mest begrensende? (konkrete saker, på hvilken måte, i hvilken situasjon?)
 - b. Hvilke føler du har bidratt mest til at dere kan nå målene?

Bærekraft: Personlig

12. Hva legger du i begrepet bærekraft? (med tanke på den bakgrunnen du har: jobb, utdanning). Nullvekst, grøntareal, kompakt byutvikling.
 - a. Hvor henter du kunnskap og inspirasjon om dette temaet fra? Hva er forutsetningen din for å si dette? Faglig bakgrunn?
 - i. Har man konsultert noen utenfra for å få slike perspektiver? Universiteter, konsulentfirmaer, NGOer
 - b. Hvilke perspektiver på bærekraftig utvikling mener du er sentrale for denne planprosessen (TNT)?
13. På hvilken måte mener du at bærekraft og byutvikling henger sammen?

Bærekraft: Felles for styringsgruppa

14. Hvilke perspektiver på bærekraft er integrert i planprosessen? Eksempler: konkrete spørsmål om ulike teorier: Bomring, kollektivt på bilvei, kompakt byutvikling.

15. Hvordan har dere sikret at bærekraft blir ivaretatt underveis i planprosessen?
 - a. Har du noen konkrete eksempler hvor bærekraftig byutvikling er nedfelt i planen?
 - b. Er det noen områder man ikke får til bærekraft på?
16. Hvordan har dere gått fra globale utfordringer til lokale løsninger? (fått inspirasjon fra andre byer)
 - i. på hvilken måte arbeider dere for å overføre fra case til case?
 - ii. Hvordan ivareta globale mål i lokalt planarbeid?

17. Planprosessen er ment å føre til en Bymiljøavtale:

- a. Hva er viktigst å få på plass for å få en bymiljøavtale.
 - i. Hvor ligger de største hindringene for å få avtalen? Utdyp.
- b. Hvordan tror du at bymiljøavtalen kommer til å påvirke Tromsø?
- c. Hvilke tiltak som er foreslått i Transportnett Tromsø tror du kommer til å bli iverksatt om vi ikke skulle fått bymiljøavtalen?
- d. Er det noen prosjekter som er urealistiske å utføre uten en bymiljøavtale?
- e. Hvilken verdi har Transportnett Tromsø uten en bymiljøavtale?
- f. I hvilken grad vil Tromsø kunne takle fremtidens transport- og byutviklingsutfordringer dersom man ikke skulle få på plass en bymiljøavtale?
- g. Bymiljøavtale forutsetter at all vekst skal skje med miljøvennlig transport og at byer må utvikles mer kompakte. Hvordan vil du si at dette har påvirket fokuset på bærekraftig byutvikling?

Visjoner:

18. Hva synes du kjennetegner en god bærekraftig by? Ikke bare i forhold til transport, men også bosettingsmønstre, utvikling av arbeidsplasser, grøntområder osv.
19. Hvilke visjoner har du for Tromsø?
 - a. Hva ønsker du å videreutvikle?
 - b. Hva ønsker du å endre på?
 - c. Opplever du at dine visjoner kommer i konflikt med andre sine? Utdyp. Internt i partiet, tredjeparter. Osv.
 - d. I hvilken grad føler du at uenighet kan ligge i metode/midler, ikke i målet? Eksempler på uenigheter knyttet til dette, og hvordan de ble løst.
20. Hvordan kan bærekraftig byutvikling bidra til eller begrense disse visjonene du har for Tromsø?
21. Har alle i styringsgruppa like visjoner? Eksempler. Har alle samme forståelse for hva en bærekraftig by er?
 - a. hvordan forhandles det om ulike perspektiver på hva en bærekraftig by er?

Utfordringer:

22. Hvilke utfordringer har dere støtt på som følge av fokuset på bærekraftig byutvikling? Uforutsette konsekvenser av et bærekraftig fokus.
 - a. Eksempel?
 - i. Hva har det vært mest uenighet om? (Eksempel?) både innad og utad.
 - ii. Har det vært noen utfordringer med de andre delprosjektene? For eksempel buss, sykkel. (hvis Kvaløya)

- iii. Har det vært noen utfordringer mellom delprosjektene? At et delprosjekt kommer i konflikt med målene i et annet (sykkel vs. veinett).
 - b. Hvordan har dere gått frem for å løse utfordringene knyttet til bærekraft? eksempel?
23. Hvilke forslag som Transportnett Tromsø har kommet med har det vært størst politisk uenighet om i fylkestinget.
24. Hvilke forslag som Transportnett Tromsø har kommet med har det vært bred politisk enighet om i fylkestinget.
25. Hva gjøres for å belyse ulike interesser? (høringer, folkemøter)
- a. kan du gi eksempel på innspill som har kommet?
 - b. hvordan har du følt at medvirkning har bidratt?

Til slutt:

26. Er det noe jeg burde ha spurt om, som jeg ennå ikke har tatt opp?

Vedlegg 2.2: Intervjuguide for prosjektgruppen

Planprosessen:

1. Hvordan arbeider prosjektgruppa?
 - a. Arbeidet med ulike delplaner, samordning av disse
 - b. Hvordan arbeidet fungerer (arbeidsmetoder, fremgangsmåte, metodikk, samarbeid).
2. Hva er din rolle i planprosessen? Hva personen faktisk gjør. Arbeidsfordeling.
3. Hvilke interesser skal du ivareta i planprosessen? Verne om kommunes interesser, hva skal du sørge for i arbeidet ditt? Hva er ditt ansvar i samarbeidet?
 - a. Hvordan føler du at disse har blitt ivaretatt så langt i planprosessen?
4. Hvilke mandater og fullmakter har dere fått fra styringsgruppa? Hva skal dere gjøre?
5. Hvor mye frihet har dere når det kommer til utforming av forslag? (skal alt som foreslås fra prosjektgruppen detaljgodkjennes av styringsgruppa?)
 - a. Hvordan er balansegangen mellom politiske og faglige forslag?
 - b. Føler du at det er rom for å komme med faglige vurderinger som går på tvers av politiske ønsker? Partiene er ikke enige om ulike aspekter ved planen.
6. Bymiljøavtalen:
 - a. Hvor ligger de største hindringene for å få avtalen? Utdyp.
 - b. Hvordan tror du at bymiljøavtalen kommer til å påvirke Tromsø?
 - c. Kommer tiltakene som er foreslått i Transportnett Tromsø til å bli iverksatt om vi ikke skulle fått bymiljøavtalen?
 - d. I hvilken grad vil Tromsø kunne takle fremtidens transport- og byutviklingsutfordringer dersom man ikke skulle få på plass en bymiljøavtale?
 - e. Hvilke andre (om noen) eksterne faktorer/ytre rammer påvirker planprosessen? Konkrete bestillinger, lovverk, kommunale/fylkeskommunale/statlige finansieringsordninger
 - i. Hvilke av disse føler du er/har vært mest begrensende? (konkrete saker, på hvilken måte, i hvilken situasjon?)
 - ii. Hvilke av disse føler du har eller kan bidra mest til at dere kan nå målene?

Bærekraft:

7. Hva legger du i begrepet bærekraft? (med tanke på den bakgrunnen du har... jobb, utdanning). Nullvekst, grøntareal, kompakt byutvikling.
 - a. Hvordan har dere hentet kunnskap fra?
8. Hvilke perspektiver på bærekraft er integrert i planprosessen? Hva har dere tatt med?
9. Hvordan har dere sikret at bærekraft blir ivaretatt underveis i planprosessen?
 - i. Har du noen konkrete eksempler hvor bærekraftig byutvikling er godt ivaretatt i planen?
 - ii. Er det noen områder man ikke får til bærekraftighet? (utbygging av veinettet)
10. Hvordan har dere gått fra globale utfordringer til lokale løsninger? (fått inspirasjon fra andre byer) bidratt til å begrense klimagassutslipp?

- i. På hvilken måte arbeider dere for å overføre fra case til case? Fra andre byer til Tromsø.

Visjoner:

11. Hva synes du kjennetegner en god bærekraftig by? Ikke bare i forhold til transport, men også bosettingsmønstre, utvikling av arbeidsplasser, grøntområder osv.
12. Hvilke visjoner har du for Tromsø? Obs, kan unngå spørsmålet.
13. Hvilke visjoner skal du ivareta eller prøve å oppnå...
14. Har alle i prosjektgruppa like visjoner? Eksempler. Ulikt syn – ulike aktører

Utfordringer:

15. Hvilke utfordringer har dere støtt på som følge av fokuset på bærekraftig byutvikling? Uforutsette konsekvenser av å ha bærekraftig fokus...
16. Hva har det vært mest uenighet om? (Eksempel?) både innad og utad (frp).
17. Hvordan løses uenigheter? Eksempel på en uenighet som ble løst, gjerne både internt i prosjektgruppen, mellom nivåer i prosessen, og uenigheter relatert til ulike hensyn for utenforstående.
18. Hva gjøres for å belyse ulike hensyn? (høringer, folkemøter)
 - a. Kan du gi eksempel på innspill som har kommet og som dere har tatt til etterretning?
 - b. Hvordan har du følt at medvirkning har bidratt så langt?

Til slutt:

19. Er det noe jeg burde ha spurt om, som jeg ennå ikke har tatt opp?

Vedlegg 3: Liste over observasjoner

1. Hvem eier veien? (20.04.16)
2. Høringsmøte og idédugnad om fremtidens busstilbud i Tromsø (21.04.16)
3. Byutviklingskveld (24.05.16)
4. Dialogmøte om sentrumsutviklingen i Tromsø (10.06.16)
5. Kommunestyremøte (15.06.16)
6. Sykkelkonferansen (24.06.16)
7. Byutviklingskveld (25.08.16)
8. Dagskonferanse/fagdag – Det grønne skiftet (23.09.16)
9. Prosjektpresentasjon – Kan elektriske rutebusser fungere i Tromsø? (07.10.16)
10. TNT: folkemøte på fastlandet – Tromstun skole (20.10.16)
11. TNT: folkemøte på Kvaløya – Kvaløya VGS (03.11.16)
12. Morrakaffe – Smart Cities (08.11.16)
13. TNT: folkemøte i sentrum – Tromsø rådhus (10.11.16)
14. Styringsgruppemøte (29.11.16)
15. Kommunestyremøte (22.02.17)