

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

Mellom politisk styring og styrt politikk

– *En diskursanalyse av køprising som klimapolitisk virkemiddel*

Kristina Pålsgård Nordhaug



Forsidebilde: Skulptur av Issac Cordal i Berlin. Lansert på nettet under tittelen «Politicians discussing global warming» Ryktene skal ha det til at opprinnelig tittel var «electoral campaign». Under ny tittel ble bildet på få dager spredt over hele nettet..

Sammendrag

Denne oppgaven er en diskursanalyse av kjøprising som klimapolitisk virkemiddel. På tross av at det i dag hersker bred enighet om nødvendigheten av å redusere utslipp av klimagasser, peker mye på et økende gap mellom målsetninger og resultater på området. Samtidig er transport – og særlig veitrafikk – en stor og økende kilde til disse utslippene. Kjøprising er et virkemiddel som i lengre tid har vært omtalt og anbefalt i fagmiljø tilknyttet transport, og som i perioden mellom 2008 og 2013 ble knyttet opp i mot nasjonale klimamål og statlige løfter om økonomiske midler og samarbeid. Blant byområdene som hadde kjøprising på agendaen var Trondheim, Kristiansand og Bergen. I empirien inngår tekster knyttet til Framtidens byer, Belønningsordningen og byenes bypakker. Jeg benytter meg av en sosialkonstruktivistisk tilnærming i oppgaven, der jeg anser at det er *ulike måter* å tolke både klimaproblemet og kjøprising som virkemiddel på, og at representasjoner av forholdet mellom dem ikke materialiserer seg av seg selv. I oppgaven analyserer jeg tekster knyttet til forvaltningen av en statlig bytransportpolitikk, og sporer forandring i måten forholdet mellom kjøprising og klima kommer til uttrykk på. Hensikten med oppgaven er å belyse vilkår for interaksjon mellom ulike politiske og administrative myndighetsnivå i skjæringspunktet mellom et klima-, by- og transportpolitisk domene.

Forord

Da var det slutt på en lang, spennende og til tider både krevende og svevende reise. Jeg vil takke informantene som stilte opp i de tre byområdene og som bidro med både kunnskap og engasjement. Jeg vil også takke min fortreffelige veileder Tone Huse, som pekte meg i retning av en spennende problemstilling og veiledet meg gjennom Laclau og Mouffes komplekse univers. Takk også Nils Aarsæther som heiet meg i havn og trakk meg tilbake mot en litt mindre sosialkonstruktivistisk virkelighet mot slutten. En takk rettes også til Klima- og miljødepartementet som ved å tildele meg stipend gjorde en omstendelig prosess en smule mer økonomisk bærekraftig. Aller mest, en takk til Roger. Takk for kløktige tanker, fantastisk vin og gourmet. Og takk for din delte interesse av å kombinere disse med diskursteori. Uten deg ville jeg ligget skjelvende i fosterstilling et sted mellom Tromsø og Oslo.

Oslo, 15. mai 2015

Kristina P. Nordhaug

Innhold

Sammendrag	III
Forord.....	V
1. Innledning	1
1.1. Et empirisk innblikk	1
1.2. Problemstillinger	3
1.3. Utdypning av problemstilling, empiri og begrep	3
1.4. Aktualitet.....	4
1.5. Oppgavens oppbygning	7
2. Teoretisk rammeverk	8
2.1. Innledning.....	8
2.2. Mot en diskursiv tilnærming.....	8
2.3. Representasjon i fokus; Sosialkonstruktivistisk og poststrukturalistisk utgangspunkt	10
2.4. Problemrepresentasjon som tilnærming til politiske analyser	11
2.4.1. Carol Lee Bacchi; "What's the problem represented to be?"	11
2.4.2. Forholdet mellom klima som problemrepresentasjon og kjøprising som virkemiddel..	12
2.5. Styringspraksiser og rasjonalitet i en statlig bytransportdiskurs	13
2.5.1. En 'statlig' bytransportdiskurs	13
2.5.2. Governmentality som analytisk konsept	14
2.6. En statlig bytransportdiskurs; Laclau og Mouffes sosiale teori om diskurs	15
2.6.1. Innledning.....	15
2.6.2. Sentrale begrep	17
2.6.3. Flytende signifikanter	18
2.6.4. Subjektposisjoner, politisk subjektivitet og gruppedannelse; aktører i feltet.....	19
2.6.5. Antagonisme og hegemoni, konflikt og politikk.....	20
2.6.6. Ekvivalens og differanse og dislokasjon.....	21
2.6.7. Faircloughs begrep 'diskursorden' og 'intertekstualitet'	22
2.7. Avsluttende merknader om analyseredskapene	23
3. Metodisk framgangsmåte	24
3.1. innledning.....	24
3.2. Empirien	25

3.2.1.	Innledning.....	25
3.2.2	Avgrensning av en statlig bytransportdiskurs	26
3.2.3	Byområdene	26
3.2.4	Tidsramme.....	27
3.2.5	Intervjuene	28
3.2.6	Skriftlig materiale	29
3.3	Forskerrollen	30
3.4	Kausalitet og validitet, kritikk og forandring.....	31
4	Bakgrunn	33
4.1	Utvalg og presentasjon	33
4.2	Rettslig rammeverk	34
4.2.1	Vegtrafikkloven § 7a	34
4.2.2	Vegloven § 27	34
4.3	Framtidens byer	35
4.4	Bypakkene	36
4.4.1	Innledning.....	36
4.4.2	Kristiansand	36
4.4.3	Trondheim	37
4.4.4	Bergen	37
4.5	Belønningsordningen.....	38
4.5.1	Innledning.....	38
4.5.2	Byområdene	39
4.6	Opptakt til analysekapitlene.....	41
5	Artikuleringer av en statlig bytransportdiskurs	43
5.1	Integreringen av klima i politikk og planlegging	43
5.2	Klima som problemrepresentasjon i en nasjonal transportdiskurs	45
5.3	Miljø og klima som overlappende problemrepresentasjoner.....	46
5.4	Strategier for et bærekraftig transportsystem– moment i en generell plandiskurs	47
5.5	Foreningen av 'miljø', 'fremkommelighet' og 'klima'	48
5.6	'Satsning på kollektiv, sykkel og gange' og 'restriksjoner'	49
5.7	Artikulasjonen av kjøprising som klimapolitisk virkemiddel	50
6	Bypakker, Belønningsordningen og Fremtidens Byer	51
6.1	Innledning.....	51

6.2	Belønningsordningen, Bypakkeordningen og Framtidens byer: artikuleringer av en statlig styringsrasjonalitet	51
6.2.1	Den muliggjørende signifikanskjeden	51
6.2.2	Forvaltningsnivåene.....	52
6.2.3	Fra regelstyring til nettverk og målstyring	52
6.3	Framtidens byer	53
6.4	Belønningsordningen.....	55
6.4.1	Innledning.....	55
6.4.2	Kristiansand	57
6.4.3	Bergen	59
6.4.4	Trondheim	61
6.4.5	Mål, virkemidler, restriksjoner og resultater	62
6.5	Fra bompengoordninger til 'Bypakker'	62
6.5.1	Fra bompengepakker til bypakker	62
6.5.2	Fra vegprising til kjøprising og tilknytningen til klima.....	64
6.5.3	Regulering versus investering?	65
6.5.4	Fremkommelighet og inntjening versus miljø?	67
6.5.5	Reartikulering og disartikulering.....	69
7	Mellom styrt politikk og politisk styring	72
7.1.	Innledning.....	72
7.2.	Statlig bytransportdiskurs som hegemonisk intervensjon	73
7.2.1.	Dislokalisering og fragmentert styringsrasjonalitet	73
7.2.2.	Klima som problemrepresentasjon.....	74
7.2.3.	Politisk bruk av faglighet og faglig bruk av politikk	75
7.2.4.	Samarbeid, samordning og nettverksstyring	77
7.2.5.	Økonomi som diskursiv praksis.....	78
7.2.6.	Styringsmentalitet og fragmentert styringsrasjonalitet	79
7.3.	Politiske brytningspunkter lokalt	81
7.3.1.	Polietikk og gruppeidentitet	81
7.3.2.	Politikk, polemikk, prat og prestisje/politikk og kjøprising	82
7.3.3.	Miljø og klima som konkurrerende problemrepresentasjoner	82
7.3.4.	Politikk og bompengoordninger	83
7.4.	En statlig bytransportdiskurs som begrensende og mulighetsskapende	86

7.4.1.	Bærekraftighet og styringsrasjonalitet	86
7.4.2.	Køprising som diskursiv lukning – 'politikk' og 'det politiske'	88
7.4.3.	Forholdet mellom 'politikk' og 'det politiske'	91
8	Avslutning	92
	Litteraturliste	95
	Vedlegg 1: INFORMANTER	102

1. Innledning

1.1. Et empirisk innblikk

Oslo, 12. april 2013. Miljøvernminister Bård Vegard Solhjell entrer talerstolen. Før ham har statsminister Stoltenberg og samferdselsminister Marit Arnstad talt. Anledningen er lanseringen av ny Nasjonal transportplan, NTP 2014-2024. Planen lanseres som en satsning på miljø. *"Vi har noen mål i klimameldingen, og denne planen er et svar på hvordan vi imøtekommer disse"*, har Stoltenberg bemerket. Solhjell innleder med å peke på hvordan befolkningsvekst og urbanisering er to store trender i verden og Norge i dag. Samtidig skal klimautslippene ned. Dette, sier han, er grunnen til at transport har en såpass sentral posisjon i klimameldingen. Vi presenteres for en rekke tall, grafer og prediksjoner vedrørende regjeringens satsning i Nasjonal transportplan, der særlig de nye bymiljøavtalene trekkes fram som et satsningsområde. Storbyene skal inviteres til forpliktende avtaler med staten. Det skal bevilges mer penger, det skal stilles tøffere krav til resultater, og det skal være stor handlefrihet om virkemidler for å nå målene. Reduksjonspotensialet i storbyene anslås å være på 1 million tonn CO₂. I følge Solhjell kommer det av at økningen i transport kan tas med kollektiv, sykkel og gange, samtidig som arealutviklingen kan endre reisemønsteret. Han oppsummerer: *"Det er ikke bare mulig, men realistisk og sannsynlig å nå regjeringens klimamål gjennom den nasjonale transportplanen og øvrige transportgrep vi presenterer i dag. Og det er en storstilt omstilling og utvikling i retning av mer miljøvennlig transport i Norge, særlig i storbyene"* (Regjeringen 2012). I dagene som følger mottas planen med blandet begeistring. *"Nasjonal transportplan er et 'fuck byene'"*, sier Venstrelederen på partiets landsmøte den påfølgende helgen (Løpperød 2013). Konfrontert med uttalelsen i radioprogrammet Dagsnytt atten på NRK, følger oslobyråd Ola Elvestuen opp sporet (NRK 2013a). Han er skeptisk til konkurransen det legges opp til mellom byene, og mener det er for lite penger. *"Vi trenger en stat som er en medspiller og ikke en motspiller"*, sier han. *"Det kommer midler, men ikke uten krav"*, kontrer Solhjell, og peker på at det i Klimaforliket er formulert hvordan stat og kommune skal inngå forpliktende avtaler. Også i debatten i TV2 uken etter er Nasjonal transportplan tema, og diskusjonen fortsetter i samme spor. *"Hvis vi ikke gjør noe med storbyenes utfordringer framover, så får vi trafikkinfarkt i de store byene"*, uttaler Øyvind Halleraker fra Høyre. *"De"*, uttaler han med referanse til regjeringen, *"sier at*

byene skal få 20 milliarder på deling, men det de ikke sier at de må komme opp med løsninger som passer dem. Det er altså løsninger som de må godta, før pengene kommer." Marit Arnstad svarer at dersom byene har gode planer, vil også staten stille opp. *"Vi er den første regjeringen som legger til rette for at staten også skal være med på å finansiere målsetningen om at all vekst skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Klimaforliket sier også at det må få noen konsekvenser for biltrafikken"* (NRK 2013b).

Dette utsnittet av den norske debatten i etterkant av NTP-framleggelsen representerer flere tema som ikke er nye i det transportpolitiske landskapet. Også i perioden forut for NTP 2014–23 ble nasjonale klimamål knyttet opp imot transport, og potensialet for redusert bilbruk i byområdene. I Klimameldingen fra 2007 (Klima- og Miljødepartementet 2007: 143) ble det tatt initiativ til 'Framtidens byer' – et samarbeid mellom staten og de ni største byområdene *"for å utvikle klima- og miljøvennlige byer"*. Bypakkene ble formulert å skulle ta utgangspunkt i *"de overordnede transportpolitiske målene om framkommelighet og miljø, herunder reduserte klimagassutslipp"* (Samferdselsdepartementet 2009: 150), og den økonomiske insentivavtalen Belønningsordningen skulle stimulere storbyområdene til å *"dempe veksten i motorisert transport og øke antallet kollektivreiser på bekostning av reiser med privatbil"* (Retningslinjer for Belønningsordningen 2009, 2013). Statlige myndigheter lovet økonomiske midler og faglig og politisk samarbeid, dersom virkemidler ble implementert for å nå målsetningene. Blant virkemidlene som i en rekke plandokument og faglige utredninger ble omtalt som mest målrettet for å oppnå en ønsket effekt, var *køprising*. Køprising er en form for vegprising, også henvist til som rushtidsavgift eller tidsdifferensierte vegprising, og defineres i henhold til vegtrafikkloven § 7a som *"et trafikkregulerende virkemiddel der trafikantene må betale et beløp for å benytte bestemte deler av vegnettet til bestemte tider"*. Virkemiddelet har vært omtalt og anbefalt av fagmiljø i lengre tid, og knyttet an til håndteringen av både køer og lokale miljøproblem. I perioden mellom 2008 og 2013 ble imidlertid virkemiddelet også knyttet an til nasjonal klimapolitikk, og løfter om samarbeid og statlige midler. Gjennom 'forpliktende avtaler' mellom myndighetsnivåene inngikk virkemiddelet i både avtaletekster og faglige utredninger, og var gjenstand for en til tider opphetet debatt. Ingen byområder har i dag implementert kjøprising. I NTP 2014-2023 (s. 158) heter det:

"Regjeringen ser i dag ikke noen lokalpolitisk vilje til å reforhandle eksisterende bompengepakker til kjøprisordninger. Utviklingen de senere årene har heller gått i retning av å utvikle bompengepakker i samme retning som kjøprising, men slik at dette fortsatt skjer innenfor ordningen av bompengeneinnkreving. Det er derfor i dag et kunstig og teoretisk skille mellom bompengefinansierte bypakker og kjøprising."

1.2. Problemstillinger

I oppgaven tar jeg utgangspunkt i formuleringer av forholdet mellom klima og kjøprising i overordnede plantekster i og forut for NTP 2010–2019, og ser på hvordan dette forholdet ble forhandlet om og forandret seg i prosesser knyttet til Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen i perioden forut for NTP 2014–23. Byområdene jeg har valgt å fokusere på er Kristiansand, Trondheim og Bergen, som alle inngikk avtaler med sentrale myndigheter innenfor disse ordningene, og som hadde kjøprising på agendaen ved flere tilfeller. Jeg søker å svare på følgende tredelte problemstilling:

Hvordan ble klima som problemrepresentasjon knyttet an til kjøprising som virkemiddel i en statlig bytransportpolitikk i perioden mellom 2008 og 2013?

På hvilke måter framsto Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen som en reartikulasjon av forholdet mellom kjøprising og klima om problemrepresentasjon?

Hvilke former for motstand ble den statlige bytransportdiskursen møtt med, og på hvilke måter bidro motstanden til en disartikulering av forholdet mellom kjøprising og klima som problemrepresentasjon?

1.3. Utdypning av problemstilling, empiri og begrep

Forskningsspørsmålene sikter til hvordan forholdet mellom kjøprising, bytransport- og klimapolitikk ble artikulert i sentrale politiske og planrelaterte tekster i perioden, og hvordan forholdet mellom disse artikulasjonene endret seg i perioden. Både diskursbegrepet, problemrepresentasjon og artikulasjon vil nærmere utredes i kapittel 2. Foreløpig kan diskurs betegnes som *en fastleggelse av betydning innenfor et bestemt domene* (Jørgensen og Phillips 1999: 36), der domenet som er gjenstand for analyse knytter seg til integreringen av klima i en statlig bytransportpolitikk. Problemrepresentasjon sikter til de konseptuelle premisene innebygget i politiske forslag (Bacchi 1999), der måten kjøprising ble knyttet an til

målsetninger på klimaområdet er fokuset i oppgaven. Artikulasjon viser til de diskursive praksisene som utgjør empirien jeg analyserer i oppgaven, og primært til språklige praksiser representert ved og i ulike plandokumenter og tekster knyttet til lokalpolitiske behandlinger av kjøprising og byområdenes bompengoordninger. Reartikulasjon er dermed et begrep som viser til en reproduksjon, mens disartikulasjon gir uttrykk for en forandring i fremstillingen av de artikulerte forholdene.

Opgavens problemstilling reflekterer det diskursanalytiske perspektivet som ligger til grunn for måten jeg har nærmet meg temaet, og innebærer på mange måter et skritt bort fra konvensjonelle metoder for å studere politiske prosesser med fokus på aktører, institusjoner, beslutninger eller implementert politikk (Bacchi 1999, 2012). Mitt diskursanalytiske perspektiv er sosialkonstruktivistisk, og bygger på en forståelse av at ulike tolkninger får oss til å se verden på ulike måter, og fører til ulike måter å adressere problem. I tråd med denne vitenskapsteoretiske tradisjonen vil jeg derfor argumentere for at det er *ulike måter* å tolke både klimaproblemet og kjøprising som virkemiddel, og at representasjoner av forholdet mellom dem ikke materialiserer seg av seg selv. Ved å analysere hvordan tekster knyttet til forvaltningen av en statlig bytransportpolitikk artikulerte forholdet mellom klima, virkemiddelbruk og styring på området, samt hvordan byområdene responderte på disse i form av forhandlinger og vedtak innenfor de tre ordningene, er hensikten å belyse hvordan koblinger gjøres mellom sentrale representasjoner i skjæringspunktet mellom klima-, by- og transportpolitisk domene. Jeg vil utdype dette i kapittel 2 og 3.

1.4. Aktualitet

Den offentlige og politiske oppmerksomheten rundt menneskeskapt global oppvarming har økt i omfang i flere tiår. Forskningen har over lengre tid avdekket at verdensklimate påvirket av menneskelige utslipp av drivhusgasser (Sandvik 2008), og ifølge FNs internasjonale klimapanel (IPPC) må utslippene reduseres med 50 til 80 prosent innen 2050 dersom dramatiske og irreversible klimaforandringer skal unngås (Tennøy 2012: 15). Debatten om klimapolitikens vitenskapelige grunnlag er blitt erstattet av en tilnærmet konsensus rundt nødvendigheten av å håndtere utslipp av klimagasser, og stadig flere offentlig og private aktører og institusjoner fra det globale til det lokale nivået har i dag inkorporert mål om utslippskutt (Bulkeley 2010, Tennøy 2012, Methmann 2010). På tross av bred konsensus blant fagfolk, politikere og befolkning om nødvendigheten av å motvirke en global

oppvarming, pekes det imidlertid fra flere hold på det spriket som eksisterer mellom målsetninger og resultater på området (Bulkeley 2010, Tennøy 2010, 2012). Kritikken som rettes mot at en uttalt klimapolitikk ofte ikke gjør det den lover, har røtter i en omfattende litteratur som blant annet tar for seg de utilsiktede konsekvensene av ulike former for styring på området, samspillet mellom kunnskapsproduksjon og politikk, og integreringen av miljøpolitiske målsetninger i eksisterende forvaltningsstrukturer. Miljø- og klimaproblem blir gjerne henvist til som såkalt "komplekse" politiske problem, og bærer preg av å kreve handling på tvers av sektorer og på samtlige myndighetsnivå (Aal m.fl. 2001, Innes og Booher 2010, Walti 2004). I transport- og bypolitikken er ansvaret for virkemidlene spredt mellom forvaltningsnivå og sektorer, og involverer en rekke ulike aktører. Det pekes derfor på at eksisterende rammeverk gjør den transportpolitiske konteksten spesielt vanskelig med hensyn til integreringen av miljørelaterte argument (Hull (2005) i Lindseth og Reitan 2007: 136). Samtidig er transport en stor og økende kilde til utslipp, og særlig veitrafikken utgjør en betydelig andel av disse (Tennøy 2012).

Ønsket om å redusere behovet for privatbilisme gjennom integrert areal- og transportpolitikk og ved bruk av restriktive tiltak mot biltrafikken, pekes på som et kjennetegn ved nyere transportpolitiske strategier (Lerstang and Mydske 2005, Banister 2008, Holden 2012). Kjøprising er et slikt restriktivt virkemiddel, som også kalles vegprising eller rushtidsavgift. Mens ulike former for vegprising har vært omtalt og anbefalt i fagmiljøer tilknyttet transport i lang tid, anerkjennes virkemiddelet også som radikal politikk. Dette på bakgrunn av at virkemiddelet tenderer å konfrontere dominante tendenser i befolkningen omhandlende mobilitet uten friksjon, opplevd bilavhengighet og økt veikapasitet som norm (Banister 2003, Isaksson og Richardson 2009). Mens kjøprising i et langsiktig perspektiv ofte pekes på som et sentralt element i en bærekraftig transportstrategi, er det i et kortsiktig perspektiv nesten umulig å introdusere i en 4-års valgsyklus, hevder Banister (2003: 77). Diskusjoner rundt implementering av kjøprising dreier seg derfor ofte om hvorvidt tiltaket er avhengig av lokal oppslutning, om det må foretas en konfrontasjon med innbyggernes meninger, eller om det finnes mer indirekte tilnærminger for å vinne oppslutning (Isaksson og Richardson 2009). Mens det på det ene siden hevdes at lokal forankring er viktig for økt forståelse og aksept, pekes det også på hvordan tiltak som kan oppfattes som utfordrende for lokale hensyn og interesser, innebærer en politisk kostnad å implementere i et politisk system basert på demokrati (Banister 2003, Isaksson og Richardson 2009). Erfaringer viser at kontroversielle

virkemidler som innebærer tilleggskostnader eller restriksjoner på ulike former for transport har en tendens til å vike til fordel for mer inkrementalistiske tilnærminger, eller vannes ut og bli mindre radikale enn tiltenkt (Banister 2003). Næss (2000) peker blant annet på hvordan motsetningen mellom de dominerende boligidealene og mobilitetsønskene i befolkningen, og en bærekraftig utvikling som i stor grad handler om en omfordeling av forbruksnivå til senere generasjoner og verdens fattige, er hovedproblemet.

To perspektiv som gjerne settes opp imot hverandre med hensyn til styring, er det hierarkiske og det deliberative perspektivet. Der det hierarkiske perspektivet representerer et standardisert syn på rettferdighet, vil det ut ifra et deliberativt perspektiv ikke være mulig å fastsette dette ut ifra sentrale standarder. Ut ifra et slikt perspektiv vil det også i forholdet mellom kommunene og staten være en demokratisk forutsetning med en dialog som identifiserer felles interesser på tvers av nivåene. I den miljøpolitiske diskursen blant annet Dryzek (2013) betegner som 'demokratisk pragmatisme' etterlyses imidlertid mer demokratiske beslutningsprosesser, der flere ulike synspunkter og løsninger får komme til uttrykk, og der en prosess preget av prøving og feiling skal lede fram til bedre løsninger. Mathisen (2010) plasserer også denne diskursen som en videreføring av sentrale ideer knyttet til grønn politisk teori, der bred deltakelse og dialog anses være en forutsetning for både bedre og mer gjennomførbare ideer.

Blant teori omhandlende håndteringen av global oppvarming, hører også tilnærminger som tar utgangspunkt i selve innrammingen av klimaproblemet. Swyngedouw (2010) argumenterer for at måten klimapolitikken føres med referanse til det han betegner 'dommedagsbetegnelser' fører til en depolitisering av den offentlige sfære, og en styrking av status-quo, heller enn til tiltrengte forandringer. Også Methmann (2010) peker på at klimapolitikk i dag heller enn å arte seg som kontinuerlige brudd på normer omhandlende klima, synes å bære preg av å bli rettferdiggjort av en rekke delte normer. Begge refererer til hvordan en innramming av så vel klimaproblemet som løsninger, søkes innenfor en organisering av samfunnet der kapitalisme og markedsøkonomi oppfattes som uunngåelige komponenter. I stedet for å føre til en kursendring i tråd med de utfordringene global oppvarming innebærer, reformulerer klimapolitikken eksisterende handlingsmønstre uten nevneverdig forandring, hevder de. Swyngedouw (2010) peker på at dette også bidrar til å befeste en postpolitisk og postdemokratisk tilstand. Tilnærminger til studiet av klimapolitikk har også en tendens til å

basere seg på rasjonalistiske premisser og økonomisk rasjonalitet, og feiler på denne måten å adressere konstitueringen av fenomenet – "how consistent inconsistency is maintained" (Methmann 2010: 347). For å få et innblikk i hva som fører til enighet om hva en problematikk består i, argumenteres det derfor fra flere hold for å benytte seg av mer fortolkende innganger til studiet av politiske prosesser (Methmann 2010, Bacchi 2009, Lindseth 2012).

1.5. Oppgavens oppbygning

Utgangspunktet for oppgavens problemformuleringer er at kjøprising var et av de mer konkrete virkemidlene som i perioden ble knyttet an til en statlig bytransportpolitikk med fokus på klima, og at spesifikke artikuleringer i en statlig bytransportdiskurs la til rette for denne tilknytningen. Jeg vil i neste kapittel redegjøre nærmere for den teoretiske forståelsen av dette forholdet. Foreløpig kan det imidlertid sies at bytransport, klima og kjøprising forstås som både skapt og betinget av diskursive praksiser – artikuleringer – og at dette også gjelder forholdet mellom dem (Laclau og Mouffe 2001: 105–109). De politiske prosessene fra kjøprising ble knyttet an til klima i overordnede plandokument til ikke lenger å være aktuelt, skal derfor forstås som en prosess der diskursive praksiser bidro til både å reartikulere (gjenskape) og å disartikulere (omskape) forholdet. Ved å se på ulike tekster knyttet til deler av en statlig styringspraksis er hensikten å peke på hvordan klimamål og kjøprising som virkemiddel forandret seg utover i prosessen. Dette bidrar også til å belyse vilkårene for kommunikasjon mellom de ulike politiske og administrative myndighetsnivåene på et område som gjentatte ganger har blitt trukket fram som både utfordrende og problematisk. Ved å samtidig føye seg inn i rekken av studier med et fokus på politikk og planlegging på klimaområdet, har særskilte vitenskapsteoretiske premisser vært retningsgivende for hvordan jeg i oppgaven griper temaet an. I kapittel 2 gir jeg en innføring i det teoretiske rammeverket oppgaven hviler på, og det begrepsapparatet jeg benytter meg av i analysen av oppgavens problemstilling. I kapittel 3 operasjonaliseres det teoretiske rammeverket og jeg viser til hvordan jeg metodisk har tilnærmet meg problemstillingen. Kapittel 4 er et bakgrunnskapittel. Kapittel 5, 6 og 7 representerer oppgavens analysedel, der hvert kapittel har hovedfokus på ett av de tre forskningsspørsmålene. Kapittel 7 er også delvis et oppsummerende kapittel, der de tre forskningsspørsmålene drøftes i sammenheng og i lys av det overordnede teoretiske rammeverket. Kapittel 8 rommer avsluttende refleksjoner.

2. Teoretisk rammeverk

2.1. Innledning

Det teoretiske og metodologiske rammeverket for oppgaven trekker hovedsakelig på Ernesto Laclau og Chantal Mouffes diskursteori i tillegg til elementer fra post-positivistisk policy analyse slik Carol Lee Bacchi legger den frem og Michel Foucaults governmentality- begrep. De nevnte tilnærmingene deler flere vitenskapsteoretiske premisser, samtidig som deres spennvidde og fokus hver på sin måte gjør det mulig å peke på interessante aspekter i empirien. Jeg har ingen intensjon om å gi noen fullstendig framstilling av deres teorier, men vil i dette kapitlet introdusere de elementene jeg anser kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling og som jeg vil benytte meg av i analysen. Jeg vil begynne med en redegjørelse for de vitenskapsteoretiske grunnprinsippene som deles av disse tilnærmingene, og hvordan disse posisjonerer seg i forhold til andre inntak til studiet av politikk og planlegging. Deretter introduserer jeg Bacchis analytiske tilnærming til problemrepresentasjoner, Foucaults governmentality- begrep og Laclau og Mouffes diskursteoretiske perspektiv og analytiske begrepsapparat. Kapitlet i sin helhet er ment å avklare hvordan jeg har valgt å bruke disse perspektivene i min tilnærming til problemstillingen, og dermed hvordan den vitenskapsteoretiske rammen vil innvirke på mitt svar på denne. Kapitlet er dermed en utredning av hvordan jeg har valgt å forstå forholdet mellom kjøprising som transportpolitisk virkemiddel, klima som problemrepresentasjon og diskurs i politiske og planrelaterte prosesser.

2.2. Mot en diskursiv tilnærming

Som beskrevet i innledningen hersker det delte meninger om hva som er, og hva som bør være, dynamikken i dagens politikk og planlegging. Meningene er også delte om hvordan det kan forskes på politikk og planlegging. Felles for de teoretiske tradisjonene som har inspirert arbeidet med oppgaven, er at de er en reaksjon på både positivistisk og 'politisk rasjonalistisk' teori. Positivistiske tilnærminger basert på instrumentell rasjonalitet og 'vitenskapelig' metode var lenge dominerende innen både teori og praksis (Banister 2003). Til grunn lå antakelsen om at også den sosiale verden var tilgjengelig for objektiv beskrivelse og analyse, og at man dermed kunne utvikle generelle eller lovliggende forklaringer også på sosiale

fenomen (Bacchi 1999:17). De positivistiske premissene har vært gjenstand for kritikk fra en rekke ulike tilnæringer til samfunnsstudier siden 50- tallet, der noen søker å supplere positivistiske perspektiv, mens andre bryter mer radikalt med disse og deres 'objektivistisk' ontologiske grunnsyn (Alvesson og Skøldberg 2009). Felles for mange av dem er at de i større grad peker på det menneskelige og politiske ved aspekter som tidligere ofte ble beskrevet som tekniske (Langmyhr 2001, Bacchi 1999). Ideer som grunner i en positivistisk epistemologi var basert på en normativ modell om at offentlige beslutninger burde baseres på objektive data, logisk deduktiv analyse og systematisk sammenligning av alternativer (Innes og Booheer : 17-18). Politiske prosesser ble primært betraktet som lineære, foretatt ovenfra og ned av en beslutningsmyndighet, der man gikk fra å identifisere et problem til å løse dette (Bacchi 1999:17). Til grunn lå ideen om at det var mulig å identifisere gitte felles samfunns mål, og muligheten for å adskille politiske prosesser fra rasjonell planlegging. Planlegging var ansett for å være en verdinøytral og målrasjonell prosess, som handlet om å implementere målene og prioriteringene (Jensen 2007). På mange områder har positivistiske tilnæringer i økende grad blitt erstattet av deliberative tilnæringer, der Habermas teori om kommunikativ rasjonalitet ligger til grunn for en betydelig andel av disse. 'Politisk rasjonelle' tilnæringer, understreker for eksempel den politiske prosessens 'politiske natur', i betegnelsen partipolitikk og byråkratisk politikk, og hevder at klargjøring og fastsetting av stabile mål og verdier i de første stadiene av en politisk prosess er en umulighet. Det er heller snakk om kontinuerlige forhandlinger mellom komplementære og motsetningsfulle verdier og mål preget av skiftende posisjoner og perspektiver (Bacchi 1999: 18).¹ Lindblom (1980) argumenterer for eksempel for at politikk og planlegging aldri kan komme opp med en endelig 'løsning', og at 'problemet' vil fortsette å være uløst uansett hvilken politikk som implementeres. I motsetning til den instrumentelle rasjonaliteten knyttet til positivistisk kunnskapsteori, fokuseres det innenfor disse retningene på en realisering av andre verdier enn de som vektlegges innenfor den formålsrasjonelle handlingsmodellen (Harvold 2002). Flere hevder imidlertid at verdier kan håndteres på en rasjonell måte, og at forhandlinger og kompromisser fungerer bra innenfor demokratier som, i hvert fall ideelt, gir en stemme til flere grupper (Lindblom (1980) i Bacchi 1999: 18). Også en politisk rasjonalistisk tilnærming ønsker imidlertid å tilby måter å 'gjøre ting bedre', for å komme opp med 'bedre løsninger', hevder Bacchi (2009: 20). De ontologiske og epistemologiske premissene som ligger til grunn for de teoriene oppgaven

¹ Dryzek (2013) knytter både grønn politisk teori og diskursen 'demokratisk pragmatisme' til dette perspektivet

trekker på, innebærer imidlertid at 'løsningen' og 'problemet' vanskelig kan skilles. Teoriene baserer seg på vitenskapsteoretiske premisser som flytter fokuset fra den rollen 'verdier' har i politiske prosesser til selve produksjonen av betydning (Bacchi 1999: 39). De forenes i et syn på vår erkjennelse som sosialt konstruert, og trekker sterkt på poststrukturalistisk språkteori.

2.3. Representasjon i fokus; Sosialkonstruktivistisk og poststrukturalistisk utgangspunkt

Vivien Burr (2003: 2-3) redegjør for fire ulike karakteristikk som deles av en rekke ulike sosialkonstruktivistiske tilnærminger, deriblant de denne oppgaven trekker på. Den første er en kritisk innstilling til det hun betegner som "*taken for granted knowledge*": Det vi vet om verden kan ikke anses som objektiv sannhet, og virkeligheten er tilgjengelig for oss gjennom våre måter å kategorisere verden på. For det andre anses mennesker å være grunnleggende historiske og kulturelle vesener, og vår forståelse av kunnskap er derfor også historisk og kulturelt betinget. For det tredje skapes og opprettholdes våre måter å forstå verden på gjennom sosial interaksjon, der det hele tiden kjempes om hva som er falskt og hva som er sant. Til sist har den sosiale konstruksjonen av disse sannhetene sosiale konsekvenser. Ulike måter å se verden på forstås derfor å føre til ulike handlinger. Sosialkonstruktivistisk forskning tar utgangspunkt i et ønske om å avdekke hvordan de sosiale konstruksjonene av verden finner sted (Burr 2003, Alvesson and Sköldbberg 2009). Synet på at det ikke er mulig å nå noen form for virkelighet løsrevet fra vår egen fortolkning, innebærer at virkeligheten må representeres – og det er de diskursive representasjonene som dermed blir gjenstand for analyse. I diskursanalytiske tilnærminger fremstår og forstås fenomenet for oss gjennom diskurs: "representasjoner er ting og fenomener i den tapning de fremstår for oss, altså ikke tingene i seg selv, men tingene silt gjennom det som kommer mellom oss og verden: språket, kategoriene osv." (Neumann 2001:31). Nettopp den rollen språket spiller i å skape representasjoner av virkeligheten er dermed et viktig fokus. Diskursene utgjør i seg selv forskningsgjenstanden (Jørgensen og Phillips 1999), og studeres ved å arbeide med det som faktisk er skrevet eller blitt sagt for på den måten å undersøke et potensielt mønster.

Sosialkonstruktivismen har røtter i fransk poststrukturalistisk teori, der det særlig trekkes sterkt på poststrukturalistisk språkteori (Bacchi 2009, Jørgensen og Phillips 1999). Strukturalistisk språkteori baserte seg på Ferdinand de Saussures lingvistiske teori om ulike tegns definisjon ut fra en relasjon til andre tegn i språkssystemet, og anså at vår tilgang til

virkeligheten alltid går gjennom språket. Forholdet mellom språk og virkelighet var ifølge Saussure arbitrært, der vi med språket hele tiden tillegger verden betydning gjennom sosiale konvensjoner og forbinder bestemte ting med bestemte tegn. Hans poeng var at tegn fikk betydning utfra sin relasjon til andre tegn – de får en spesiell verdi ved å være forskjellig fra andre tegn. Denne tegnstrukturen var det så språkvitenskapen etter hans mening skulle avdekke. Poststrukturalismen bygger videre på disse ideene, men modifierer på særlig to områder. Man vektlegger fortsatt hvordan vår tilgang til virkeligheten alltid går gjennom språket, og at dette ikke er et nøytralt system av tegn som beskriver verden (Hajer 1995). Språkets struktur anses imidlertid å være foranderlig, og poststrukturalismen vektlegger det prinsipielt komplekse og også kontingente i tegnenes innbyrdes bevegelser så vel som i forholdet mellom tegn og tinglige enheter (Sørensen et al. 2008: 67). Språket anses som et relasjonelt system av ulikheter, men ulike tegn anses alltid å være kontekstuelle. Tegn anses å få betydning gjennom sin relasjon til andre tegn, men denne relasjonen kan endre seg alt etter hvilken sammenheng de brukes i ((Laclau (1993) i Jørgensen og Phillips 1999). Det er dermed ikke snakk om ett generelt betydningssystem som i Saussursk tradisjon, men et antall systemer, som skifter fra diskurs til diskurs og vedlikeholdes og forandres i diskursive praksiser. På denne måten er virkeligheten bare tilgjengelig gjennom diskursiv representasjon (Methmann 2010: 352), og verden kan bare oppleves og anta betydning gjennom diskursive konstruksjoner (Townshend 2003: 271).

2.4. Problemrepresentasjon som tilnærming til politiske analyser

2.4.1. Carol Lee Bacchi; "What's the problem represented to be?"

Til grunn for formuleringen om klima som problemrepresentasjon, ligger Carol Lee Bacchis poststrukturalistiske analysemetode. Bacchi argumenterer for et skifte fra analyser av politikk som forsøkte løsninger på problem, til en analyse av politikk som bestående av konkurrerende tolkninger eller representasjoner av politiske saker. Framfor ønsket om å gjøre problemdefinisjonen på en "bedre" måte, er fokuset innen denne tilnærmingen å avsløre de underliggende antakelsene omkring problemers natur i foreslåtte løsninger, der verdier ikke anses som adskilt fra fakta, men som en integrert del av diskursen (Bacchi 2009: 49). Hennes metode for politisk analyse, som hun kaller "*What's the problem represented to be?*", tar utgangspunkt i et ønske om å undersøke de konseptuelle premisene innebygget i politiske forslag for slik å avdekke de utforskede måtene å tenke på som ligger bak. Ved å stille

spørsmål rundt måten problemene representeres på, får man mulighet til å åpne opp denne 'tenkingen' for kritisk undersøkelse, hevder hun og siterer Foucault:

"The most direct route to uncovering the grounding premises and assumptions – the 'thinking' – within policies is to focus on how they problematize an issue." (Foucault (1997) i Bacchi 2010: 63)

Det veiledende premisset i Bacchis tilnærming er at ethvert politisk forslag inneholder en eksplisitt eller implisitt diagnose av 'problemet', som hun kaller problemrepresentasjon. Hun argumenterer derfor for en analyse der man tar utgangspunkt i å identifisere og vurdere disse; måten "problemer" representeres i politiske forslag. Tolkninger er også intervensjoner, hevder hun, på den måten at de vil knytte seg til særskilte politiske anbefalinger. Dette springer ut ifra den sosialkonstruktivistiske erkjennelsen av at ulike måter å se verden på fører til ulike handlinger. Hun argumenterer derfor for en analyse der det stilles spørsmål om så vel hvilke effekter ulike representasjoner medfører, som hva som anses uproblematisk i spesifikke representasjoner og hvordan 'svaret' vil kunne variere dersom disse hadde vært annerledes. Dette åpner opp for å tenke rundt sammenhengen mellom ulike politiske områder, og også for å se på hvilke saker som ikke adresseres og diskuteres som en konsekvens av de problemrepresentasjonene det trekkes på.

2.4.2. Forholdet mellom klima som problemrepresentasjon og kjøprising som virkemiddel

Klimapolitikkens rådende problemforståelse tar utgangspunkt i beskrivelsen av den klimatiske utviklingen som en utvetydig oppvarming av klimasystemet (IPPC 2013). I samsvar med disse symptomene er det stilt en diagnose: Vi er vitne til global oppvarming, og det er høyst sannsynlig at denne oppvarmingen skyldes menneskeskapte utslipp av drivhusgasser (Falnes 2008). Den dominante problematiseringen knyttet til klima, handler derfor om en reduksjon av utslipp av drivhusgasser, fortrinnsvis karbondioksid (CO₂). I oppgaven vil klima som problemrepresentasjon relatere seg til integreringen av en nasjonal klimapolitikk i det bytransportpolitiske domenet. Klima som problemrepresentasjon viser til de tegn som innenfor en statlig bytransportdiskurs omfatter diagnose på den ene siden, og koblinger mellom en rekke ulike potensielle faktorer og effekter knyttet til en mulig løsning på den andre. Bacchis analytiske tilnærming åpner opp for å stille spørsmål om hvilke effekter som fulgte av disse representasjonene, hva som anses uproblematisk, og hvordan det ble lagt

til rette for en tilknytning til kjøprising som en del av 'svaret'. Både klima og kjøprising vil anses å være tegn innenfor en statlig bytransportdiskurs, som relateres til hverandre via en rekke andre tegn innenfor diskursen. Forholdet mellom kjøprising som transportpolitisk virkemiddel og klima som problemrepresentasjon vil dermed anses å bestå av en rekke tegn som sammen gjør en tilknytning mellom disse betegnerene mulig.

2.5. Styringspraksiser og rasjonalitet i en statlig bytransportdiskurs

2.5.1. En 'statlig' bytransportdiskurs

For å klargjøre perspektivet på en 'statlig' bytransportdiskurs og relasjonen til Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen, er det nødvendig å skissere et teoretisk utgangspunkt for forståelsen av styring. Oddbjørn Bukve (2001: 15) beskriver staten som *"den institusjonen som ivaretek den politiske makta i eit samfunn."* Denne definisjonen går som han bemerker ikke ut ifra oppgavene staten utfører, men fra det midlet, politisk makt, som staten har for å gjennomføre de oppgavene den påtar seg (14–15). Max Weber så det som karakteristisk for den moderne staten at den har sitt maktmonopol hjemlet i lov. Den er med andre ord basert på legal autoritet (Bukve 2001: 17). Innen litteratur omhandlende styring hevdes det at tradisjonelle hierarkiske styringsprinsippene i offentlig sektor er i ferd med å bli utfordret av konkurrerende styringsprinsipper. En rekke betegnelser og beskrivelser benyttes for å karakterisere disse skiftningene. Blant annet beskrives en overgang fra regelstyring til mål- og resultatstyring, et økende element av konkurranse og et tilhørende element av økonomiske insentiver. I tillegg er det utviklet nye og mer nettverksbaserte styringsformer med varianter av avtalefestet partnerskap og forhandlet flernivåstyring (Bulkeley 2010, Bukve 2001, Filmreite m.fl. 2002). Drevet frem av både generelle skiftninger i måten å tenke rundt styringen av samfunnet, og integreringen klima- og miljøpolitikk på stadig flere områder og myndighetsnivå, er politisk myndighet på klimaområdet fordelt på tvers både av forvaltningsnivå og sektorer. Den kompleksiteten klima utgjør som politisk problem pekes på som en bidragende årsak til en rekke slike nye styringsformer (Bulkeley 2010). Mens mye litteratur omhandlende styring på klimaområdet innebærer et skritt bort ifra et syn på statens suverene makt, anser mange av disse fortsatt ulike styringsformer som forholdsvis statiske (Rutland og Aylett 2008: 628), der det økonomiske og det politiske framstilles som to separate størrelser (Oels : 187–188). En annerledes tilnærming til mange av de samme

beskrivelsene er imidlertid å finne i Michel Foucaults begrep 'governmentality', og tolkninger av dette begrepet.

2.5.2. Governmentality som analytisk konsept

Foucault fokuserte på avdekkingen av strukturer i ulike kunnskapsregimer og historiske regler for hva som kunne anses som sant og falskt, der særlig vektleggingen av forholdet mellom makt og kunnskap var et fokus (Jørgensen og Phillips 1999: 22–24). Hans syn på forholdet mellom makt og kunnskap førte til et syn på sannhet som et felt av relasjoner der diskursene setter grenser for hva som gir mening. I en rekke forelesninger gitt ved Collège de France mot slutten av 1970-tallet relanserte han sin interesse for makt i en mer 'politisk' referanseramme (Murdoch 2000: 503), der han problematiserte tradisjonelle oppfatninger av 'det politiske', og søkte å utvide vår forståelse av politikken utover staten:

"Jeg antar at diskursproduksjonen i ethvert samfunn på én og samme tid blir kontrollert, sortert, organisert og fordelt ved hjelp av en mengde prosedyrer som har som funksjon å avverge dens krefter og farer, beherske dens karakter av å være en tilfeldig begivenhet og omgå dens tunge og skremmende materialitet."

(Foucault 1999[1970]:9)

Foucault hevdet at politiske analyser i alt for stor grad fokuserte på institusjoner, og alt for lite på praksiser, og at man i for stor grad fokusert på staten eller "problemet staten" (Aasdal 2011: 216). Staten har ingen essens, den er ikke en ting, og fokuset burde heller rettes mot selve styringsteknologiene og programmene for styring. Foucault introduserte begrepet "governmentality" som han forklarte som en senmoderne samfunnsform som hvilte på et "ensemble formed by institutions, procedures, analysis and reflections, the calculations and tactics" (Foucault 1991 i Jensen :114). Begrepet "governmentality" er en neologisme – en forening av "governmental rationality" og "mentality" (Otto 2008: 5). Denne fusjonen beskrives av Fimyar (2008: 5) som Foucaults måte å understreke sammenhengen mellom utøvelsen av styring (praksiser) og mentalitetene som ligger til grunn for disse praksisene. Styringsrasjonaliteten trekker den formen for styring inn som knyttes til hvordan selve det å planlegge og styre et samfunns romlige utvikling tenkes, og inneholder en modell for hva som er sann og legitim kunnskap (Jensen 2007: 115). Den består av en ideologi og diskurs som ble skapt som et svar på problem i en spesifikk historisk periode (Fimyar 2008 : 4). I begrepet

ligger således en forestilling om en kollektiv mentalitet som danner bakgrunnen for at bestemte typer av kunnskap og former for praksis betraktes som rasjonelle og fornuftige (Otto 2008: 5) Når bestemte praksisformer blir en integrert del av politikk og planlegging, kan disse praksisformene sees på som det Foucault og andre har kalt styringsteknologier, hevder Jensen (2007: 116). Styringsteknologi relaterer på denne måten til et instrumentelt nivå, og omfatter de metodene en politikk foreskriver og implementerer (Olssen (2006) i Fimyar 2008 : 4).

I oppgaven vil dette tolkes som at ulike former for styringsteknikker i form av lov, insentivordninger, profesjonsfelleskap og ulike former for relasjonsbygging, både strukturerer handlingsrommet for lokale myndigheter og de aktørene som er involvert i oppfølgingen og forvaltningen av disse styringspraksisene. I tillegg rettes fokus mot den bakenforliggende styringsrasjonaliteten som disse styringsteknikkene springer ut i fra.

Mens Bacchis tilnærming til problemrepresentasjon dermed gir meg noen analytiske verktøy for å undersøke representasjoner knyttet til klima som politisk problem, legger Foucaults governmentality- perspektiv til rette for analysen av ulike styringsformer ved å identifisere underliggende politiske rasjonaliteter. Utgangspunktet i oppgaven er imidlertid forandringer i forholdet mellom klima som problemrepresentasjon og kjøprising som virkemiddel innenfor statlig bytransportdiskurs, der måten ulike styringsteknologier la til rette for forandring relaterer til oppgavens andre forskningsspørsmål. For å forklare forandring og konkurranse mellom ulike former for problemrepresentasjoner og styringsmentaliteter, velger jeg derfor å behandle disse analytiske konseptene innenfor Laclau og Mouffes diskursteoretiske rammeverk, som er særlig egnet for å beskrive nettopp hvordan diskurser virker og forandrer seg (Methmann 2010: 351).

2.6. En statlig bytransportdiskurs; Laclau og Mouffes sosiale teori om diskurs

2.6.1. Innledning

Som beskrevet innledningsvis innebærer diskurs fikseringen av betydning innenfor et bestemt domene, og består av ulike tegn (for eksempel kjøprising innenfor en statlig bytransportdiskurs). *"Every discourse is constituted as an attempt to dominate the field of discursivity, to arrest the flow of differences, to construct a centre"* (Laclau og Mouffe 2001:112). Det handler altså om hvordan en bestemt del av verden representeres, der det er

forholdet mellom bytransport, klima og kjøprising som er fokuset i oppgaven. Laclau og Mouffe fremsetter en diskursteori som trekker sterkt på poststrukturalistiske premisser. Antakelsen om at betydning aldri endelig kan låses fast, betyr at diskursen alltid er en midlertidig fiksering, der alle sosiale og politiske prosesser forstås som diskurs. På denne måten avviker Laclau og Mouffe fra Marxismen og andre strukturalistiske teorier de har hentet inspirasjon fra (Laclau og Mouffe 2001, Jørgensen og Phillips 1999). Både diskursenes klassetilhørighet og ideen om økonomisk determinisme forlates og skillet mellom diskursive og ikke-diskursive praksiser oppheves. "...every object is constituted as an object of discourse, insofar as no object is given outside every discursive condition of emergence" (Laclau og Mouffe 2001: 107). Med dette mener de ikke å redusere alt til diskurs, eller trekke i tvil hvorvidt verden eksisterer utenfor våre tanker om den. Som Laclau og Mouffe selv formulerer det i et hyppig sitert avsnitt:

"The fact that every object is constituted as an object of discourse has nothing to do with whether there is a world external to thought, or with the realism/idealism opposition. An earthquake or the falling of a brick is an event that certainly exists, in the sense that it occurs here and now, independently of my will. But whether their specificity as objects is constructed in terms of 'natural phenomena' or 'expressions of the wrath of God', depends upon the structuring of a discursive field. What is denied is not that such objects exist externally to thought, but the rather different assertion that they could constitute themselves as objects outside any discursive condition of emergence." (Laclau og Mouffe 2001: 108)

Som en første tilnærming, handler diskursanalyse dermed om å undersøke hvordan sosiale praksiser artikulere og yter motstand mot de diskursene som utgjør den sosiale virkeligheten (Howarth m.fl. 2000: 3). Både problemrepresentasjoner og styringspraksiser konstitueres diskursivt (Bacchi 2010: 2), og diskurs er et felt av relasjonelle identiteter som aldri kan konstituere seg selv fullstendig. Relasjonene danner ikke noen form for lukket rom – de er kontingente. Laclau og Mouffe distanserer seg fra Foucault i måten han skiller mellom det diskursive og ikke-diskursive, ved at både språk og praksiser forenes i deres teori om diskurs. Også styringspraksiser vil dermed forstås som diskursive praksiser i denne oppgaven. ²Alt

² Howarth ((2005) i Methmann 2010: 355) argumenterer for at dette ontologiske skillet kan omgås, delvis på bakgrunn av at Foucaults begrep governmentality impliserer et løsere skillet mellom disse. Delvis hevder han, kan man artikulere ulike teoretiske posisjoner sammen dersom man justerer deres ontologiske og epistemologiske forutsetninger. Også Jørgensen og Phillips argumenterer for at dette både er mulig, og dertil anbefalt når man benytter seg av Laclau og Mouffes diskursteoretiske rammeverk

som ekskluderes fra diskursen, kaller Laclau og Mouffe for det diskursive felt. På denne måten er en dominerende representasjon alltid konstituert i relasjon til det diskursive feltet (Laclau og Mouffe 2001: 111, Jørgensen og Phillips 1999:27).

2.6.2. Sentrale begrep

Konstitueringen av diskurs innebærer at ulike tegn struktureres slik at noen betydninger knyttes til dem, mens andre utelates. Ved siden av diskurs, introduserer Laclau og Mouffe fire grunnleggende kategorier som jeg vil benytte meg av i analysen:

"...we will call **articulation** any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practice. The structured totality resulting from the articulatory practice, we will call **discourse**. The differential positions, insofar as they appear articulated within discourse, we will call **moments**. By contrast, we will call **element** any difference that is not discursively articulated."(Laclau og Mouffe 2001: 105, min uthevelse)

På grunn av at stabile relasjoner kun er midlertidige resultater av en konstruksjon, er artikulasjon diskursens grunnleggende enhet.

"...in an articulated discursive totality, where every element occupies a differential position- in our terminology, where every element has been reduced to a moment of that totality- all identity is relational and all relations have a necessary character".(Laclau og Mouffe 2001: 106)

På tross av at Laclau og Mouffe understreker hvordan all sosial identitet er kontingent, anerkjennes det på denne måten at delvise fikseringer av betydning både er mulige og nødvendige. En slik fiksering skjer ved at betydning låses fast rundt privilegerte tegn eller referansepunkter som binder sammen systemer av betydning eller signifikanskjeder. Disse privilegerte tegnene kaller Laclau og Mouffe for *nodalpunkter* (Laclau og Mouffe 2001: 112). I denne oppgaven vil 'bytransport' anses å være et slikt nodalpunkt som binder sammen allerede eksisterende betegnelser som 'stat', 'kommune' og 'klima' og reartikulerer dem til å bety noe annet enn i konkurrerende diskurser. 'Stat' og 'kommune' får en spesifikk rolle og sett med funksjoner innenfor denne diskursen, klima får en konnotasjon til lokale utslipp fra transport i by på bekostning av for eksempel betydningen globale utslipp. På denne måten fikserer nodalpunktet diskursen (midlertidig), samtidig som det utelukker andre muligheter for tegnene å være relatert til hverandre på. I seg selv innehar ikke nodalpunktet noen form for

betydning, men får dette ved å posisjonere seg i forhold til andre tegn, slik disse igjen får en viss betydning ved å knyttes til nodalpunktet. Disse posisjoneringene skjer gjennom artikulasjon. Elementer i Laclau og Mouffes diskursteori er tegn hvis mening ikke er blitt bestemt eller stabilisert- de tegn som er flertydige, og som ikke artikuleres ikke i diskursen.

2.6.3. Flytende signifikanter

Howarth og Stavrakakis (2000: 8) peker på hvordan Laclau i sitt videre arbeid utvikler logikken rundt det diskursive ved å henvise til begrepet "flytende signifikanter" som tegn som i særlig høy grad er åpen for tilskrivelser. Betegnelsen peker mot den kampen som foregår om forskjellige tegn mellom ulike diskurser, og på hvordan en fullstendig lukning eller fullendthet av det sosiale aldri opphører å være et ideal på tross av at dette ikke kan lykkes. Mens det som er nødvendig for framveksten og funksjonen av disse idealene er produksjonen av flytende signifikanter, er det deres kontingente betydning som gjør artikulasjonen mulig (*ibid.*). En flytende betegner kan være en spesiell betegner innenfor diskursen, eller det kan være et nodalpunkt (Rear og Jones 2013: 9). Ved å spore signifikanskjeden produsert av et nodalpunkt, vil det være mulig å analysere hvordan betydningen til flytende signifikanter konfigureres i ulike diskurser, og dermed hvordan artikulatoriske prosesser bidrar til å styrke eller svekke hegemoniske praksiser.

Artikulasjonen av en politisk diskurs kan derfor bare finne sted rundt en flytende betegner som samtidig fungerer som et nodalpunkt. "...emptiness is now revealed as an essential quality of the nodal point, as an important condition of possibility for its hegemonic success" (Howarth og Stavrakakis 2000: 9). Swyngedouw (2010) presenterer 'CO₂' som en slik flytende betegner, som først får en betydning idet den plasseres innenfor en diskurs. Derfor er den også et flytende element, som får betydning kun gjennom andre tegn. For å begrense det diskursive feltet, og midlertidig fiksere hegemoniske diskursive formasjoner er det derfor nødvendig å etablere flytende signifikanter som fylles med innhold slik at lukningen av diskursen er mulig. Jeg vil på bakgrunn av disse distinksjonene skille mellom flytende signifikanter og signifikanter som er relativt fikserte ved å gjentatte ganger bli artikulert i tekstene. Dette innebærer at sentrale momenter i en diskurs består av relativt stabile tegn, mens det vil være et diskursivt felt der flytende elementer dominerer. Disse flytende elementene er spesielt åpne for betydningstilskrivelser fra andre konkurrerende diskurser, som kan benytte seg av disse og forene dem med momenter.

2.6.4. Subjektposisjoner, politisk subjektivitet og gruppedannelse; aktører i feltet

Som beskrevet tidligere forstås språkbruk innen poststrukturalismen som en praksis som har virkelige effekter (Sørensen m. fl. 2008, Jørgensen og Phillips 1999). Dette gjelder også identitet og relasjoner, der de sannhetene vi lever etter anses å skapes gjennom interaksjon. Aktører anses dermed ikke som drevet av rasjonelle kalkuleringer eller sosiale normer, men av kollektive ideer, tolkninger og betydning knyttet til (deler av) verden (Arts og Buizer (2008) i Lauber og Schenner 2011:511). Laclau og Mouffes diskursbegrep får også følger for deres syn på subjektet, som anses å ha den samme flertydige og ufullstendige karakteren som enhver diskursiv identitet: "Objektivism' and subjectivism'; 'holism' and 'individualism' are symmetrical expressions of the desire for a fullness that is permanently deferred" (Laclau og Mouffe 2001: 121). Subjektet anses dermed ikke å være opphav til egne verdier og ideer eller å være i besittelse av essensielle egenskaper som rasjonalitet: "the material character of discourse cannot be unified in the experience or consciousness of a founding subject; on the contrary, diverse subject positions appear dispersed within a discursive formation" (Laclau og Mouffe 2001: 109). Subjektenes identitet er diskursivt konstruert, og de henviser derfor til subjektposisjoner i sin bruk av denne kategorien. Siden hver subjektposisjon er en diskursiv posisjon, er den en del av diskursens åpne karakter, og de ulike posisjonene kan ikke totalt fikseres i et lukket system av ulikheter (Howarth og Stavrakakis 2000: 12–13). Individuer får sin identitet og rolle i samfunnet ved å bli posisjonert gjennom serier av ubevisste praksiser, vaner og ideer som de kan identifisere seg med og trekke på. Ulike forventninger vil kunne knytte seg til hvilke praksiser en inngår i og benytter seg av, og disse kan variere ut ifra kontekst. Identitet er fra et slikt perspektiv ikke utgangspunktet for politikken, men noe som er konstruert, opprettholdt og transformert i og gjennom politiske kamper (Torfing 1999).

Gruppeidentitet forstås i diskursteorien etter samme prinsipper som individuell identitet, og det er en glidende overgang mellom disse (Jørgensen og Phillips 1999). Ettersom det ikke finnes objektive identiteter eller grupper på forhånd, eksisterer disse først når de blir italesatt og representert, og representasjon innebærer dermed at ulikheter innad i gruppen skjules, mens likheter framheves. I og med at enhver identitet er relasjonell, involverer etableringen av kollektive identiteter alltid etableringen av et "oss" som er forskjellig fra "dem" eller "de andre" (Laclau og Mouffe 2001). Dette innebærer at diskursive identiteter også kan mobiliseres politisk på måter som skjuler ulikheter innad i gruppen. Gruppeidentitet spiller en stor rolle i Laclau og Mouffes teoretisering rundt ulike konflikter, der kollektive identiteter

anses være en forutsetning for hegemoniserende politiske prosjekt (Mouffe 2005, Laclau og Mouffe 2001).

2.6.5. Antagonisme og hegemoni, konflikt og politikk

Den umulige fastlåsningsen av betydning fører til at det alltid foregår en kamp om denne. Laclau og Mouffes hegemonikategori peker på en slik delvis fiksering av betydning (Methmann 2010: 352). Hegemoniske prosjekter forsøker å konstruere og stabilisere de nodalpunktene som danner grunnlaget for konkrete sosiale formasjoner ved å artikulere så mange tilgjengelige elementer eller flytende signifikanter som mulig (Howarth og Stavrakakis 2000:15). De ulike artikulatiske praksisene som etablerer en slik midlertidig fiksering av betydning er "hegemoniske praksiser" (Mouffe 2005). På denne måten er hegemoni en politisk relasjon, og politikk er en hegemonisk kamp om å få til en diskursiv stabilisering, der likt og ulikt forankres i en tilsynelatende stabil orden (Laclau og Mouffe 2001, Neumann 2001). Hegemonibegrepet henviser imidlertid til noe mer enn jakten på individuelle eller kollektive interesser eller det å implementere riktig politikk for en maksimering eller tilfredsstillende av et forhåndsbestemt hierarki av preferanser (Torfing 1999). Først og fremst fordi det legger vekt på selve konstruksjonen av identitet, der verdier og holdninger sees på som en integrert del av denne. Hegemoni finner sted i et felt av artikulatiske praksiser – det vil si et felt der 'elementene' ikke er blitt stabilisert som 'momenter'. I et lukket system av relasjonelle identiteter, der hvert moments betydning er absolutt fiksert, er det ikke plass for hegemonisk praksis. Et slikt system som har ekskludert enhver flytende signifikant, vil være preget av repetisjon, og artikulasjon vil ikke være mulig. Laclau og Mouffes diskursteori forutsetter nettopp en umulig lukning av samfunnet, noe som gjør artikulatiske praksiser og politisk handling mulig (Laclau og Mouffe 2001).

"Antagonisme" er diskursteoriens begrep for konflikt, og betegner hvordan ulike diskurser konkurrerer innenfor en bestemt diskursorden (Jørgensen og Phillips 1999: 60). Laclau og Mouffe (2001) skiller imidlertid dette begrepet fra en beskrivelse av opposisjon og motsetning, noe de henviser til som en beskrivelse av forhold der antagonisme er mulig, men ikke antagonisme i seg selv:

"Real opposition is an objective relation-that is determinable, definable-amongst things; contradictions an equally definable relation among concepts; antagonism constitutes the limits of

every objectivity, which is revealed as partial and precarious objectification." (Laclau og Mouffe 2001: 125)

Antagonisme betegnes av Laclau og Mouffe som en relasjon der selve grensene for objektiviteten vises. De er dermed ikke interne, men eksterne til samfunnet, og viser samfunnets manglende evne til å fullstendig konstituere seg selv. Konstruksjonen av antagonismer, og etableringen av politiske fronter mellom aktører, er delvis med på å forme identiteten og selve den sosiale objektiviteten (Laclau og Mouffe 1985).

2.6.6. Ekvivalens og differanse og dislokasjon

For å redegjøre for hvordan antagonistiske relasjoner kan true diskursive systemer, henviser Laclau og Mouffe til en identitet som ikke kan integreres i eksisterende systemer av differensierte posisjoner mellom tegnene (Howarth og Stavrakakis 2000: 11). Forutsetningen for tilstedeværelse, er et lukket rom, der hver posisjon er fiksert som et spesifikt og uerstattelig moment. Språket og andre signifikanter er alltid åpne for en mengde ulike betydninger, og derfor er det symbolske feltet ustabil. Den første forutsetningen for en undergravelse av dette rommet, er derfor at det spesifikke ved momentenes ulike posisjoner oppløses. Diskurser åpner for to grunnleggende operasjoner: elementer kan artikuleres ifølge en logikk basert på ekvivalens (logic og equivalence) eller en logikk basert på differanse (logic og difference) (Laclau (2005) i Methmann 2010: 353). Fordi en negativ identitet ikke kan representeres direkte, altså positivt, kan den bare representeres indirekte, gjennom å skape ekvivalens mellom dennes ulike momenter. Denne ekvivalensen eksisterer imidlertid bare ved å undergrave ulikheter, og ved å understreke en felles likhet av identitet mot noe annet. Dette foregår ved at det skapes ekvivalente identiteter som uttrykker en motsetning til et annet diskursivt system (Howarth et al. 2000: 11). På denne måten splittes et system av ulikheter og det skapes politiske fronter mellom to motsetninger. Det sosiale rommet deles ved å fastlåse betydning rundt to antagonistiske poler. Laclau og Mouffe (2001: 130) henviser til dette som en forenkling av det politiske rommet. Det er imidlertid også mulig å ekspandere et gitt system av ulikhet. Dette innebærer å oppløse eksisterende ekvivalenskjeder og innlemme elementene i en utvidet orden. På denne måten gjøres en antagonistisk polaritet svakere eller den marginaliseres. Laclau og Mouffe beskriver dette som en økt kompleksitet og utvidelse av det politiske rommet. Ekvivalenskjedene vil variere radikalt ut ifra hvilken antagonisme som er involvert som kan innvirke på disse på ulike og motsetningsfulle måter. Desto mer ustabile

de sosiale relasjonene er, desto mindre vellykket vil et definert system av ulikhet være, og flere antagonistiske kamper vil finne sted. Flere antagonismer vil gjøre det vanskeligere å konstruere en sentralitet, og som en konsekvens av dette også enhetlige ekvivalenskjeder (Laclau og Mouffe: 131). Hvis dette ikke kan finne sted på en måte som anerkjenner opponentens rett til å kjempe for sin tolkning, kan demokratiske konfrontasjoner bli erstattet av konfrontasjoner mellom essensialistiske former for identifisering eller moralske verdier som ikke kan forhandles (Laclau og Mouffe 2001: 30). Allianser som konstrueres gjennom ekvivalenskjeder kan lett bli forstyrret av at en logikk basert på ulikhet. Hegemoni involverer konkurranse mellom ulike politiske krefter for å få maksimal støtte for, eller identifisering med, sin definisjon av flytende signifikanter som 'bærekraftig', 'klima' eller 'effektivt' – begrep som kan inneha ulik betydning avhengig av hvilken diskurs de artikuleres i.

2.6.7. Faircloughs begrep 'diskursorden' og 'intertekstualitet'

I oppgaven vil jeg innlemme Norman Faircloughs ((1993) i Jørgensen og Phillips 1999) begrep om diskursorden. Begrepet anvendes om det sosiale feltet som ulike diskurser opererer innenfor. Diskursene dekker det samme terrenget og kjemper om å innholdsutfylle det på hver sin måte. Diskurs er dermed en foreløpig entydig fastlåsning av betydning, mens det diskursive felt er alle andre mulige betydningsfastleggelser denne utelater. Diskursorden vil derfor bidra til å kunne peke på at noen muligheter er mer sannsynlig enn andre – det er noen ting det er en åpen kamp om, mens andre ting det ikke stilles spørsmålstegn ved på gitte tidspunkt. Det sosiale feltet der en statlig bytransportdiskurs opererer og artikuleres innenfor kan dermed tolkes som både konstituert av, og konstituerende for, mer og mindre overlappende og sedimenterte diskursive struktureringer.

For å spore forandring mellom ulike artikuleringer, velger jeg også å inkorporere begrepet 'interrekstualitet' fra Fairclough. Der dette for Fairclough imidlertid innebærer å spore relasjonen mellom mikroeksempler på diskurs (tekst) og representasjoner på et makronivå av den bredere sosiopolitiske verden, vil jeg i oppgaven operasjonalisere begrepet noe annerledes. Hovedsakelig vil begrepet muliggjøre sporingen av reartikulasjon og disartikulasjon innenfor de ulike statlige styringspraksisene representert med Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene. Hensikten med å inkorporere dette begrepet er dermed å skille mellom artikuleringer i overordnede plantekster, og artikuleringer som fremkommer idet de politiske prosessene inkorporeres i diskursive styringspraksiser. De ulike tekstene jeg

ser på vil dermed betegnes som en intertekstuell kjede av tekster, der måten disse transformeres på vil kunne peke på hvordan ulike styringspraksiser la til rette for dette.

2.7. Avsluttende merknader om analyseredskapene

Utgangspunktet for problemformuleringene introdusert i kapittel 1, er at ulike artikuleringer innenfor en statlig bytransportdiskurs på ulike måter virket inn på forholdet mellom kjøprising og klima som problemrepresentasjon. Noen steder knyttes virkemiddelet til klimagassutslipp, mens noen steder knyttes det i større grad til lokalt bymiljø, køkostnader, finansiering av vegutbygging osv. Ved å trekke inn Bacchis analytiske tilnærming er hensikten å vise hvordan problemrepresentasjoner i en statlig bytransportdiskurs varierer mellom ulike artikuleringer, og å peke på hvilke konsekvenser dette kan ha. Samtidig muliggjør Bacchis perspektiv en problematisering av både tilstedeværende representasjoner og representasjoner som er marginaliserte eller fraværende i tekstene. Det jeg i oppgaven viser til som en 'statlig bytransportdiskurs', vil dermed anses å bestå av en rekke artikuleringer – diskursive praksiser – knyttet til både overordnede plandokument og forvaltningen av denne politikken. Både den styringsrasjonaliteten som lå til grunn for artikuleringer av en statlig bytransportpolitikk, og de styringsteknikkene de tre ordningene representerer, vil dermed analyseres som diskursive praksiser knyttet til en overordnet statlig bytransportdiskurs. Til sammen utgjør de ulike konseptene presentert i dette kapitlet de verktøyene jeg vil benytte meg av for å svare på oppgavens problemstillinger.

3. Metodisk framgangsmåte

3.1. innledning

Jørgensen og Phillips (1999:12) henviser til diskursanalyse som et teoretisk og metodisk hele – en pakkøløsning. Dette innebærer at teori og metode er knyttet sammen på en måte som gjør at de vitenskapsteoretiske premissene introdusert i forrige kapittel også får konsekvenser for hvordan jeg metodisk griper forskningsfeltet an. Jeg har allerede plassert den diskursteoretiske tilnærmingen i kontrast til tradisjonell forskning og dennes syn på fremskaffelsen av sann, objektiv kunnskap ved hjelp av vitenskapelig metode. Den vitenskapsteoretiske rammen for oppgaven hviler på premisset om at det ikke er mulig å nå noen form for virkelighet løsrevet fra vår egen fortolkning – virkeligheten må representeres. En diskursanalytisk tilnærming innebærer dermed at man ikke forsøker å komme "bak" diskursene i analysen. Virkeligheten kan ikke nås utenfor diskursene, derfor utgjør diskursene i seg selv forskningsgjenstanden (Jørgensen og Phillips 1999). Diskursene studeres ved å arbeide med det som faktisk er skrevet eller har blitt sagt for på den måten å undersøke et potensielt mønster. Samtidig ligger det i diskursanalytiske tilnærminger en ambisjon om å se på hvilke sosiale konsekvenser forskjellige diskursive fremstillinger av virkeligheten får. Jeg har hatt et ønske om å benytte meg av en åpen og utforskende tilnærming i oppgaven, og tok derfor utgangspunkt i et overordnet tema der jeg underveis avgrenset og spesifiserte forskningsspørsmålene. Mangelen på klare metodologiske prosedyrer, teknikker og retningslinjer i mange sosialkonstruktivistiske tilnærminger er en følge av de vitenskapsteoretiske premissene de hviler på, hevder Jørgensen og Phillips (1999). Müller (2011) og Torfing (1999) beskriver dette også som tilnærmingens styrke. For eksempel skriver Torfing om den manglende oppskriften på metodisk framgangsmåte at denne:

“does not exist and should not be developed. For, whereas there is a great need to develop our critical reflections on how to apply discourse theory in concrete studies, we should not aim to solve the methodological question once and for all. Discourse theorists must remain methodological bricoleurs and refrain from developing an all-purpose technique for discourse analysis.”(Torfing 1999:292)

Likevel understrekes det at ulike former for diskursanalyse må formes både med hensyn til målsetningen med undersøkelsen, og til de respektive diskurskonseptene for til det fulle å

gagne av sin analytiske kraft (Torfing 1999, Müller 2011). Diskursanalytiske tilnæringer har blitt kritisert for å inneholde filosofiske debatter som har en tendens til å forbli løsrevet fra den empiriske forskningen. Dette kan gjøre at koblingen mellom det man som forsker foretar seg, og det filosofiske utgangspunktet som skal rettferdiggjøre denne metoden, blir problematisk (Alvesson og Sköldberg 2009: 10). Det pekes derfor gjerne på at forskningen bør være refleksiv (Alvesson og Sköldberg 2009, Jørgensen og Phillips 1999: 162). Alvesson og Sköldberg (2009: 9) viser til to grunnleggende karakteristikk ved en slik tilnærming: grundig fortolkning og refleksjon. Den første impliserer at alle referanser, trivielle eller ikke, til empirisk data er resultatet av tolkning. En refleksiv tilnærming til empirien innebærer at man kritisk reflekterer over sin egen tolkning av denne:

"reflection can, in the context of empirical research, be defined as interpretation of interpretation and the launching of a critical self-exploration of one's own interpretations of empirical material (including its construction)" (Alvesson og Sköldberg 2009:9)

Også Yanow ((2000) i Lindseth 2006: 27) foreslår, med henvisning til fortolkende politisk analyse, at man begynner analysen med å se på hvor de ulike tekstene er produsert, mottatt og konsumert, og deretter de meningssamfunn (*communities of meaning*) som er relevante for den politiske saken man ser på. Jeg har valgt å ta dette til etterretning i oppgaven, der jeg presenterer de dokumentene jeg har valgt å ta for meg – og disses institusjonelle forankring – i dette kapittelets første underkapittel, for deretter å presentere de diskursive praksisene disse knyttes til – og byområdenes involvering i disse – i kapittel 4. I den resterende delen av kapitlet vil jeg redegjøre for synet på forskerrollen i sosialkonstruktivistiske tilnæringer, og hvordan jeg forholder meg til spørsmålene om kausalitet, validitet, og de argumentene analysen munner ut i.

3.2. Empirien

3.2.1. Innledning

En statlig bytransportdiskurs kan knyttes til en rekke ulike arenaer, og involverer en rekke ulike aktører. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i et utsnitt i denne oppgaven, og en rekke avgrensninger er derfor foretatt i utvelgelsen av analyse materialet. Oppgavens fokus går utover en tilnærming til hva som faktisk gjøres – implementert politikk, eller hva som åpent adresseres i politiske debatter – og hva som aktivt velges bort. Hovedfokus er snarere på

hvordan ulike representasjoner fører til at visse type handlinger blir relevante fremfor andre, og hvordan ulike deler av en politisk prosess bidrar til å gjøre dette på ulike måter. Både åpne 'politiske' konfliktlinjer, og ulike mer eller mindre synlige former for styringspraksiser er derfor gjenstand for analyse. Dette innebærer at både politiske og planrelaterte tekster, samt 'faglige' utredninger er inkludert i analysematerialet. Videre er utvalget av disse tekstene gjort med utgangspunkt i fokuset på klimapolitiske målsetninger, bytransport og kjøprising som virkemiddel. Fortsatt fordrer dette fokuset en avgrensning av undersøkelsesfeltet, og en rekke slike er også foretatt. Jeg vil her kort redegjøre og begrunne de mest sentrale av disse valgene.

3.2.2 Avgrensning av en statlig bytransportdiskurs

Samtidig som jeg forholder meg til den definisjonen av diskurs som Laclau og Mouffe (2001) fremlegger, og som jeg redegjorde for i forrige kapittel, vil en 'statlig bytransportdiskurs' ha en dobbeltbetegnelse i oppgaven. Ulike diskursive praksiser – artikulasjoner – vil anses å representere 'moment' innenfor en overordnet statlig bytransportdiskurs, som hver og en bidrar til å modifisere (eller reforhandle) den strukturerte helheten av diskursen (Laclau og Mouffe 2001). Samtidig som å peke mot en fastleggelse av betydning på et overordnet nivå – i to nasjonale transportplaner, klimameldinger, og –forlik, vil den også anses bestå av en rekke artikulasjoner der betydningen som tilskrives de ulike betegnerene vil kunne variere og ha betydning for i hvilken grad diskursens helhet framstår som entydig. Intensjonen med å omtale 'en statlig bytransportdiskurs' er dermed delvis et analytisk grep, på bakgrunn av hensikten med analysen og de formulerte forskningsspørsmålene og for å skape en ramme for undersøkelsen.

3.2.3 Byområdene

Jeg har valgt å fokusere på tre ulike byområder – Kristiansand, Bergen og Trondheim – som gjennom sin deltakelse i prosesser knyttet til Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene har hatt kjøprising på agendaen ved ett eller flere tilfeller. Jeg vil i oppgaven betegne disse som byområder, idet dette er betegnelsen tekstene jeg ser på benytter seg av. Betegnelsen skriver seg i så måte fra en diskursiv artikulasjon innen en statlig bytransportdiskurs. Ved å ta utgangspunkt i tre ulike byområder innehar oppgaven klare likhetstrekk med komparative studier. Byområdene berøres alle av de statlig initierte virkemidlene jeg har valgt å fokusere på i oppgaven, og deler også mange av de samme

utfordringene knyttet til befolkningsvekst, kapasitetsproblem i transportsystemene og økende klimagassutslipp. De skiller seg imidlertid også fra hverandre med hensyn til blant annet størrelse, historie knyttet til byutvikling og de lokalpolitiske regimenes sammensetning. Selv om enkelte sammenligner gjøres, har jeg ingen intensjon om å gjennomføre en komparativ av byområdene som sådan. Byene er valgt ut på bakgrunn av like- og ulike måter som de har inngått i de forskjellige ordningene på. Utvalget av byområdene åpner opp for også å undersøke hvorvidt de diskursive forhandlingene knyttet til kjøprising varierte mellom dem, for på den måten å oppnå en dypere innsikt i mer overgripende mønstre innen bytransportpolitikken. Jeg fokuserer derfor på sammenligninger av problematiseringer og representasjoner i tekster knyttet til politiske og faglige forhandlinger av kjøprising som de tre byområdene har vært involvert i.

3.2.4 Tidsramme

Jeg har i oppgaven valgt å ta for meg forhandlinger som fant sted i perioden mellom 2008 og 2013. Denne beslutningen er først og fremst tatt på bakgrunn av begrenset tid og ressurser som jeg har hatt til rådighet i arbeidet med oppgaven. En grundigere studie som tok for seg et bredere tidsperspektiv ville sannsynligvis frembrakt en større innsikt i hvordan en statlig bytransportdiskurs har endret seg over tid, og bidratt til å øke forståelsen av hvorfor. Avgrensingen er likevel ikke tilfeldig, idet jeg mener dette tidsspennet favner sentrale begivenheter på både nasjonalt og lokalt nivå. Ved å lese meg opp på litteratur rundt temaet har jeg tilegnet meg bakgrunnskunnskap om tidligere forhold og trender. Denne trekkes også inn, der jeg anser at det kan underbygge og belyse sentrale aspekter. De ulike byområdenes involvering i Bypakkene, Belønningsordningen og Framtidens byer sammenfaller imidlertid ikke alltid i tid. Det gjør at visse tidsperioder vektlegges mer enn andre noen steder, og at det først og fremst er diskursive begivenheter som har styrt innsamling av materiale og dermed analysen. Det er også først og fremst på bakgrunn av disse begivenhetene at tidsrammen er satt som den er, og jeg vektlegger hendelsene framfor de spesifikke tidspunktene de fant sted. To klimameldinger og to nasjonale transportplaner er lagt fram i perioden, og det er gjennomført både lokalvalg og stortingsvalg. De statlige virkemidlene har også gjennomgått justeringer og tilpasninger i denne perioden, og byområdenes involvering i disse er mulig å avgrense på en måte som favner både endringer og foreløpige utfall. Tidspunktet for produksjonen av de ulike tekstene jeg tar for meg, er imidlertid ikke uten relevans, idet måten

de tillegges betydning på kan anses å være resultat av deres tilknytning til andre tekster. Jeg har derfor valgt å presentere til sammen fire ulike tidslinjer der sentrale tekster og begivenheter sees i sammenheng både på sentralt nivå og i de respektive byområdene.

3.2.5 Intervjuene

Jeg har gjennomført i alt 12 intervju fordelt på tre byområder. Valget av informanter ble gjort på bakgrunn av deres mer eller mindre direkte deltakelse i prosessene jeg tar for meg. Etter å ha identifisert mulig relevante personer gjennom søk i dokument og avisartikler, opprettet jeg kontakt med en eller flere av disse i byområdene. Noen viste seg å være egnede informanter for oppgavens tema, og avtale ble deretter inngått. Noen henviste videre til andre potensielle informanter. Informantene omfatter både administrativt ansatte i kommune, fylkeskommune og departement, tre var sentrale politiske aktører fra lokale posisjonsparti, en var ansatt i Statens Vegvesen og en var ansatt i Samferdselsdepartementet. To av informantene intervjuet jeg tidlig i prosessen per telefon, og de resterende intervjuene fant sted i respektive byområder. Intervjuene var åpne av karakter, der hensikten var å få et innblikk i en tilsynelatende kompleks kontekst rundt de ulike prosessene. På bakgrunn av dette ble en intensjon om å anonymisere informantene introdusert i forkant av intervjusituasjonen, og det er mitt inntrykk at dette gagnet hensikten med intervjuene som dreide seg om å få fram ulike perspektiv og vinklinger på problematikken. Informantene har alle bidratt med interessante aspekter og tolkninger av begivenhetene, og jeg kan ikke utelate at det også har preget arbeidet med innhenting av skriftlig materiale, og dermed også min tilnærming til materialet i analysen. Jeg er også klar over at måten denne blir presentert på, i tråd med diskursteoriens perspektiv på subjektet, kan bære preg av de ulike subjektposisjonene informantene har valgt å trekke på i intervjusituasjonen. Ulike forventninger kan knytte seg hvordan man responderer, og lojalitetsforhold knyttet til byområde, arbeidssted, politisk parti eller regime, kan ha spilt inn på informantenes fremstilling. Dette vil imidlertid gjelde samtlige tekster, og er selve grunnpremisset for å kunne gjennomføre en diskursanalyse. Intervjuene jeg har gjennomført vil imidlertid ikke analyseres som diskursive tekster i denne oppgaven. Enkelte steder vil likevel aspekter som jeg anser kan bidra til å belyse funn i tekstene trekkes inn som sitat. For å bevare informantenes anonymitet vil ikke personopplysninger som kan føre til identifisering framkomme.

3.2.6 Skriftlig materiale

Som forklart i forrige kapittel, er utgangspunktet for å undersøke diskurs, en analyse av artikulasjoner. Man leser tekst eller samfunnsprosesser som tekst (Neumann 2001: 173). I oppgaven tar jeg utgangspunkt i en rekke ulike dokument som kan knyttes til behandlingen og forhandlingen om kjøprising i forbindelse med Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene. Utgangspunktet mitt er en statlig bytransportdiskurs slik denne kommer til uttrykk i disse dokumentene, og jeg har gjort en utvelgelse basert på både henvisninger av informantene i intervju, samt på grunnlag av disse dokumentenes brede resepsjon (Neumann 2001: 173). Dette innebærer at det dreier seg om tekster det gjerne henvises til og siteres fra, og som dermed kan anses å ha en fremtredende rolle i diskursen (*ibid.*). Metodisk kan problemet med dette være at man ikke fanger opp utfordrere som av ulike grunner kan forbli upubliserte, eller forsvinne i mengden materiale. Neumann (2001: 174) peker på Mikail Bakhtins genrebegrep, som viser til hvordan genren bærer med seg sitt eget minne og lener seg på forutgående tekst som bringer ekkoene av disse med seg. Fairclough intertekstualitetsbegrep fanger noe av det samme. Et metodisk poeng i forlengelsen av dette, er at det ofte er mulig å finne en forhistorie til en hovedrepresentasjon. I oppgaven har jeg forsøkt å gjøre dette ved å vise til beskrivelser hentet fra sekundærlitteratur, samt referansene oppgitt i utvalgte dokument. Gitt det brede politikkbegrepet introdusert i forrige kapittel, og grunnet kunnskapsproduksjonens sentrale plassering i en statlig bytransportdiskurs, er også diverse "fagdokument" blant de utvalgte tekstene. Dette dreier seg hovedsakelig om dokument som formelt inngår i prosesser knyttet til Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene og som inngår i den interaksjonen som fant sted mellom styringsnivåene og innad mellom lokale aktører. Her vil jeg kort redegjøre for de mest sentrale av disse tekstene som analysen og fremleggelsen av bakgrunnskapittelet baserer seg på.

Dokumentene knyttet til det sentrale styringsnivået, er hovedsakelig ment å fange nasjonale strategier forbundet med transportpolitiske tiltak i byområdene, der kjøprising inngår som en del av disse. Dette er dokument som det har blitt vist til i intervjuene, eller som refereres til i andre dokument. Dokumentene gir et signal til lokalt nivå om statlige preferanser med hensyn til nasjonal transportpolitikk i byområdene, og omtaler både styringspraksiser og virkemiddelbruk som en del av dette. Hovedsakelig trekker analysen på:

- Regjeringens klimamelding fra 2007 (St.meld. nr. 34, 2006-2007) og Klimaforliket fra 2008 (Innst. S. nr. 145, 2007-2008). Avtalen ble inngått i Stortinget mellom regjeringspartiene og samtlige opposisjonsparti bortsett fra Fremskrittspartiet.
- Nasjonal Transportplan 2010-2019 (NTP 2010-2019) og Nasjonal Transportplan 2014–2023 (NTP (2014-2023)). I NTP presenteres overordnede målsetninger og hvilke innsatsområder sittende regjering ønsker at transportpolitikken skal være konsentrert rundt, deriblant prioriteringen av ulike tiltak. Nasjonal transportplan har et tidsspenn på ti år, og revideres hvert fjerde år (Samferdselsdepartementet 2014).

Jeg har også tatt for meg ulike dokument knyttet til de statlige virkemidlene, som omfatter både retningslinjer utarbeidet på sentral nivå, og dokument som kan knyttes til byområdenes arbeid med disse. Dette inkluderer:

- Avtalen inngått mellom byområdene og staten i Framtidens byer
- De tre byområdenes første handlingsprogram knyttet til engasjementet i Framtidens byer.
- Dokument knyttet til arbeidet med bypakkene, hovedsakelig konseptvalgutredninger (KVU) utarbeidet av regionale Statens vegvesen i samarbeid med lokal administrasjon, og kvalitetssikring i første fase (KS1) som gjennomføres av eksterne konsulentselskaper etter inngått rammeavtale med Finansdepartementet på oppdrag av Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet.
- Den lokalpolitiske behandlingen av utvalgte revisjoner av pakkene slik disse framkommer i protokoll fra bystyremøter

3.3 Forskerrollen

Kvalitative metodemodeller skiller gjerne mellom induktiv metode som tar utgangspunkt i enkeltsaker og søker å generalisere fellestrekk mellom disse, og deduktiv metode som tar utgangspunkt i en generell regel eller teori og så forsøker å forklare de enkelte fenomen. Jeg vil plassere den metoden jeg har benyttet meg av i oppgaven som det Alvesson og Sköldbberg (2009: 4) henviser til som abduksjon, som består i en kontinuerlig forflytning mellom teori og empirisk materiale, og der forståelse inntar en sentral rolle. Forskningsprosessen innebærer både en rekonstruksjon av den sosiale virkeligheten der jeg som forsker har interagert med aktører i feltet, og der jeg uunngåelig selv har drevet aktiv tolkning. Dette kan gjøre det

vanskelig å undersøke de diskursene man selv er tett på eller har en mening om (Jørgensen og Phillips 1999: 31). Jeg kan dermed vanskelig unngå selektivt å sette søkelys på forståelsen av ulike forhold og prosesser, og på denne måten undertrykke andre forståelser. Jørgensen og Phillips argumenterer derfor for en innledende holdning der man streber etter å "fremmedgjøre" seg fra materialet. Dette kan man gjøre ved å se verden gjennom en bestemt teori, som gjør at man kan ta avstand fra noen av sine selvfølgeligheter og stille andre spørsmål til materialet enn man gjør ut ifra en hverdagsforståelse. Det forrige kapittelet danner grunnlaget for den måten jeg har forsøkt å gjøre dette på.

3.4 Kausalitet og validitet, kritikk og forandring

Synet på tolkning som avhengig av perspektiv får også konsekvenser for hva man med en diskursteoretisk tilnærming legger fram som resultater. Dersom all kunnskap er historisk og sosialt betinget, og sannhet kun er en diskursiv effekt, hvordan skal man da forholde seg til sin egen kunnskap? De diskursteoretiske retningene har da også blitt kritisert for sin fornektelse av en objektiv virkelighet, og den manglende muligheten til å etterprøve sannheten i ulike diskurser. Resultater presenteres ikke som kausale sammenhenger, noe Fisher ((2003) i Lindseth 2006: 30) forklarer med at "the social world is simply too complicated to permit isolating variables in ways that permit determinations of what caused what". Han viser imidlertid til det han kaller "kausale mekanismer", der man kan tilby synspunkt på hvordan og hvorfor ulike variabler er knyttet sammen og undersøke mulige forklaringer. Forskjellen mellom dette perspektivet og andre perspektiv er ikke at man stiller med et annet utgangspunkt, men snarere at man har den fordelen at man er klar over dette, og kan dra noen konsekvenser av det i arbeidet sitt (Jørgensen og Phillips 1999). Tilnærminger til politikk er i sin natur også politiske, og både valget av teoretisk og metodisk tilnærming, og dernest analysearbeidet er involvert i den diskursive konstruksjonen av politiske problem. Siden man med en diskursanalytisk tilnærming ikke kan si at forskningsresultatene befinner seg utenfor diskursene – er man også som forsker underlagt disse – på godt og vondt. Likevel kan man vise til noen grenser og konsekvenser som ikke alltid kommer like tydelig til uttrykk.

"A critique does not consist in saying that things aren't good the way they are. It consists in seeing on what type of assumptions, of familiar notions, of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based... Criticism consists in uncovering that thought and trying to change it: showing that things are not as obvious as people believe, making it so that

what is taken for granted is no longer taken for granted. To do criticism is to make harder those acts which are now too easy." (Foucault 1994:456)

4 Bakgrunn

4.1 Utvalg og presentasjon

Dette kapittelet vil fungere som et bakgrunnskapittel for analysen, og inneholder en kort beskrivelse av Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen og de generelle prosedyrene som knytter seg til forvaltningen av disse. I tillegg presenterer jeg byenes tilknytning til disse. Presentasjonen er hovedsakelig basert på skriftlig materiale og sakspapirer fra de politiske og planrelaterte prosessene, men også delvis på henvisninger og beskrivelser gitt av informantene. Kapittelet er på denne måten en presentasjon av kontekst, og av det tekstmaterialet analysen bygger på. For å gjøre framstillingen så tilgjengelig som mulig, gjennomføres en tematisk behandling, der jeg viser til de begivenhetene innen Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen tekstmaterialet er hentet fra. Dette er temaer jeg vil trekke på i analysen, og presentasjonen er lagt fram med den hensikt å gi et innblikk i grunnlaget for denne. Byenes Belønningsavtaler, Bypakkeordninger og utarbeidede handlingsprogram strekker seg over ulike tidsperioder, og jeg har valgt å legge fram en tidslinje for hvert byområde i tillegg til en som viser nasjonale hendelser av betydning. Byenes historier er forbundet med tidligere planer og beslutninger om infrastruktur og byutvikling som kan forvente å spille inn på beslutninger tatt i dag. I tillegg har alle de tre byområdene sine egne lokalpolitiske særtrekk som virker inn på forhandlingsprosessene. Det er ikke mulig å fordype seg i dette innenfor den rammen masteroppgaven skrives innenfor, og kapittelet representerer derfor kun et utsnitt av denne kompleksiteten – det utsnittet som danner utgangspunktet for analysen. Analysen er tuftet på en gjennomgang av KVVU-er, belønningsavtaler, oppfølgingen av avtalene, og den sentrale og lokalpolitiske behandlingen av utvalgte revisjoner av bypakkene. Årsaken til dette brede utvalget av dokumenter og begivenheter, er som nevnt i metodekapittelet et ønske om å fange nettopp en bredde. Utsnittene av byenes involvering i ulike statlige virkemidler er også plukket ut med en intensjon om å speile en viss likhet eller sammenfall mellom byområdene. Perioden jeg har valgt å se på strekker seg som nevnt i forrige kapittel hovedsakelig fra 2008 til 2013, og materialet representerer på denne måten også en viss tidsparellitet mellom byområdene. Jeg har foretatt en rekke avgrensninger i utvalget av materialet. Av betydning kan nevnes ulike faser i de respektive bypakkene, og belønningsavtalene. På bakgrunn av perioden jeg ser på,

er disse valgt ut med den intensjon å fange forflytningen og bearbeidingen av en statlig bytransportdiskurs slik denne kommer til uttrykk i en politisk og faglig behandling. Politisk og faglig behandling foretatt i forkant av lanseringen av disse, er utelatt, der det ikke eksplisitt trekkes på dette i tekstene. Analysekapittelet vil i større grad knytte temaene til oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

4.2 Rettslig rammeverk

Det er i dag to ulike ordninger for trafikantbetaling i by: bompengeneinnkreving og kjøprising. Ordningene er hjemlet i hver sine lovbestemmelser, henholdsvis vegloven § 27³ og vegtrafikkloven § 7a.⁴ Det har imidlertid skjedd flere endringer i disse lovene, både i forkant av og i perioden jeg tar for meg i oppgaven

4.2.1 Vegtrafikkloven § 7a

Paragraf 7a i vegtrafikkloven ble vedtatt av Stortinget 15. juni 2001 under tittelen vegprising, se punkt 1.1. Bestemmelsen ble imidlertid ikke ikraftsatt før 24. oktober 2011 her under betegnelsen kjøprising. I perioden mellom vedtak om lov og iverksettelse var forskriften ute på høring før den ble ferdigbehandlet av Samferdselsdepartementet. To endringer ble gjort mellom vedtak om vegprising og ikraftsettelse av forskrift til kjøprising. Det gis mulighet til bompengefinansierte prosjekt i nærområdet til et kjøprisingsområde, og det fastsettes at inntektene skal gå til transportformål i det aktuelle området, framfor en 50/50 fordeling mellom regionale og statlige styresmakter som beskrives i loven om vegprising.

4.2.2 Vegloven § 27

I 1993 ble vegloven endret slik at bompenger også kunne benyttes til investeringer i infrastruktur for kollektivtrafikk, der følgende avsnitt ble lagt til: "(...)Bompengane kan nyttast til alle tiltak som denne lova gir heimel for. Dessutan kan dei nyttast til investeringar i faste anlegg og installasjonar for kollektivtrafikk på jernbane, inkludert sporveg og tunellbane" (§ 27 første ledd 2. og 3.) I 2007 ble loven endret slik at midler også kunne bli benyttet til drift av kollektivtrafikk: "Som del av ein plan om eit heilskapleg og samordna transportsystem i eit byområde, kan bompengar nyttast til tiltak for drift av

³ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar

⁴ Lov 18. juni 1965 nr.4 om vegtrafikk

kollektivtransport." (§ 27 første ledd 4.) Det beskrives i proposisjonen til Stortinget hvordan dagens ordning ikke gir lokale myndigheter tilstrekkelig motiv for å se investeringer i transportsystemet, drift av kollektivtransport og arealpolitikk i sammenheng, og at den kommunale/fylkeskommunale økonomien kan være utilstrekkelig for å gi nødvendige løft i kollektivtilbudet. Intensjonen med endringen beskrives å være: "øke muligheten for å oppnå ønskede resultater i areal- og transportpolitikken i byområdene innenfor dagens ansvarsfordeling". I 2012 ble det også åpnet for at eksisterende bompengesystem i byområder kunne tas i bruk som et trafikkregulerende virkemiddel i avgrensede perioder med høy luftforurensing (Vegloven § 27, andre ledd).

4.3 Framtidens byer

Framtidens byer er et samarbeid mellom staten og 13 kommuner fordelt på ni av de største byområdene i Norge om å redusere klimagassutslippene – og gjøre byene bedre å bo i (Regjeringen [u.å.]). Initiativet til programmet ble tatt i Klimameldingen i 2007, der regjeringen la vekt på at alle sektorer, også kommunesektoren måtte bidra til reduksjon av klimagassutslippene:

"De største byene inviteres til samarbeidet for å avklare tiltak som kan gjennomføres, effekten på klimagassutslippene og kostnadene for ulike parter og hva partene kan bidra med. Miljøverndepartementet koordinerer programarbeidet."

Programmet strekker seg fra 2009 til 2014, og både Kristiansand, Trondheim og Bergen deltar. Blant de fire hovedsatsningene i programmet er areal- og transport, forbruk og avfall, energi i bygg og tilpasning til klimaendringer. Det er hovedsakelig den første kategorien som knytter seg til oppgavens tema. Fire departement – Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet – skulle samarbeide om prosjektet, der Samferdselsdepartementet skulle stå ansvarlig for areal og transport. Intensjonsavtaler ble undertegnet 17. juni 2008 av 13 ordførere, fire statsråder og lederen i Kommunenes Sentralforbund (KS). Avtalene ble siden fulgt opp ved at byene utarbeidet handlingsprogram som skulle danne grunnlag for strategier og tiltak.

4.4 Bypakkene

4.4.1 Innledning

Begrepet bypakke betegner den aktiviteten og transportpolitikken som inngår i en bompengoordning eller en ordning med lokal drivstoffavgift i et byområde. Finansieringen av en bypakke sikres gjennom bompengeanlegg og midler fra statlige og/eller lokale myndigheter.⁵ Bypakkene representerer en avtale mellom staten, lokale og regionale planmyndigheter (kommune og fylkeskommune), og skal godkjennes av politiske organ på alle tre nivåer. Avtalene om bypakker baserer seg på flernivåstyring gjennom bypakkestyrer. I tillegg har samtlige bypakker etablert faglige administrasjoner med utøvende og faglig ansvar for bypakkestyrenes arbeid.

Til Bypakkene knytter det seg en konseptvalgutredning (KVU) som på Statens vegvesen sine hjemmesider (2013), beskrives som en "faglig statlig utredning i tidlig fase for store prosjekter, strekninger og for transportsystem i byområder". Videre heter det at disse skal analysere "transportbehov og andre samfunnsbehov og vurdere ulike prinsipielle måter å løse behovene på (konsepter)". Siden 2005 må også alle statlige investeringsprosjekt med en forventet kostnad på over 750 millioner gjennomgå en ekstern kvalitetssikring før de legges ut for vedtak i Stortinget. Bypakkene må derfor i tillegg til en KVU, gjennomgå en kvalitetssikring av KVU (KS1), og en kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2). Fra byområdenes KVU har jeg trukket ut målsetningene formulert i disse, og omtale/vurderinger av de ulike trafikantbetalingssystemene, deriblant kjøprising.

4.4.2 Kristiansand

I Kristiansand var Samferdselspakke 1 den gjeldende bypakken i perioden, der første fase ble vedtatt lokalt i perioden 2006-2007, og godkjent sentralt i august 2009.⁶ Samferdselspakkens første fase omfatter diverse vegutbygging, og ulike gang-, sykkel- og kollektivtiltak. Det er behandlingen av en tidsdifferensiering av bompengene i mai 2012 som vil være den lokalpolitiske behandlingen av bypakken jeg ser på i oppgaven. I tillegg ser jeg på KVU publisert 7. juni 2011 og kvalitetssikringen (KS1), utført av Vista Analyse og Holte Consulting og publisert 28. mars 2012.

⁵ <http://www.tiltakskatalog.no/o-2-5.htm>

⁶ St.prp.nr.98 (2008-2009), Innst. 82 S (2009-2010)

4.4.3 Trondheim

I Trondheim var det Miljøpakkens fase 1 og 2 som ble behandlet i perioden. Pakkens trinn 1 ble vedtatt i Trondheim bystyre i april 2008, og i fylkestinget i februar 2009. I bystyremøte januar 2009 ble det vedtatt en satsning på bompenger som inntektskilde i Miljøpakken. Samferdselsdepartementet godkjente pakken 5. juni 2009. Trinn 2 ble behandlet av bystyre og fylkesting i april 2012, og ble godkjent av Stortinget i juni 2013.⁷ Her åpnes det også for bruk av midler til drift av kollektivtransporten. De lokale forhandlingene om pakken foregikk i en periode da KVVU, KS1 og KS2-ordningen sto på trappene til å skulle innføres, og Trondheim slapp KVVU-utredning i tilknytning til første fase. Det ble imidlertid utarbeidet en tilleggsutredning til Miljøpakken, publisert i februar 2012. Som en del av Miljøpakke 1 ble det mars i 2010 åpnet bomstasjoner over tre snitt med tidsdifferensierte avgifter i begge retninger, på henholdsvis 10 og 20 kroner, med en 20 prosents rabattordning med brikke og pristak satt ut ifra 90 passeringer i måneden.

4.4.4 Bergen

Bergensprogrammet betegner en rekke revideringer av bompengordningen som ble opprettet i 1986. Hovedmålet var på dette tidspunktet å bygge ut hovedvegnettet. Ordningen skulle opprinnelig gjelde til utgangen av 2000, men ble siden utvidet til å gjelde ut 2002. Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 76 (2001-2002), jf. Innst. S. nr. 45 (2002-2003), sluttet Stortinget seg til hovedlinjene i Bergensprogrammet for transport, byutvikling og miljø der det ble lagt opp til å redusere biltrafikken, styrke kollektivtrafikken med buss og bybane, ruste opp sentrumsområder som hadde blitt avlastet for biltrafikk og etablere et sammenhengende gang- og sykkelvegnett til og gjennom byen. I tillegg til bompenger kom både kommunale, fylkeskommunale og statlige midler. Gjennom behandlingen av St.prp. nr. 75 (2004-2005), jf. Innst. S. nr. 94 (2005-2006), sluttet Stortinget seg til en revidert bompengordning for Bergensprogrammet. Rabattstruktur og innkrevingsordning inkludert tallet på bomstasjoner, ble endret, bompengeperioden ble utvidet med fire år fram til utgangen av 2015 og det ble blant annet åpnet for låneopptak for å sikre parallell utbygging av første etappe av Bybanen. Bompengeinntektene ville slik de var strukturert på dette tidspunktet ha gått til tilbakebetaling av dette lånet, og en fortsatt utbygging av veiprojekt og bybane forutsatte økte inntekter. I 2009 ble det fattet vedtak om en forlengelse av bompengordningens periode til 2025. De

⁷ Prop. 172 S (2012–2013), Innst. S 494 (2012-2013)

revideringene jeg har sett på er behandlingen av videreføringen av Bergensprogrammet i Bergen bystyre 25. mai 2009, behandlingen av KVU i bystyret 28 november 2011 og behandling av bompengesøknad for videreføring av Bergensprogrammet 20.februar 2012. I Bergen ble det vedtatt å beholde bompengerperioden til og med 2025, og at takstene skulle økes til 25 kroner for liten bil og 50 kroner for stor bil i 2013. Det ble lagt til rette for fortsatt låneopptak og oppfordret samtidig om økte statlige bidrag til utbygging av bybanen. Det ble også bedt om at hjemmelsgrunnlaget for miljødifferensiering av bompengeordningen avklares. 28. mai 2013 ble utviding og finansiering av Bergensprogrammet vedtatt i Stortinget. I proposisjonen legges det til grunn at endringene legger til rette for kontinuerlig utbygging av tredje etappe av Bybanen, og at endringene i takst- og rabattopplegget også skal fungere som restriktivt virkemiddel for å redusere biltrafikken i Bergensområdet. (Prop. 143 S (2012–2013): pkt.4)

4.5 Belønningsordningen

4.5.1 Innledning

"Belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene" ble etablert på bakgrunn i Stortingsmelding nr. 26 (2001-2002) "Bedre kollektivtransport" og St.prp.nr.1 (2002-2003). Ordningen finansieres over Samferdselsdepartementets budsjett, og trådte i kraft i 2004 for å stimulere storbyområdene til å føre en areal- og transportpolitikk for mindre bilbruk og et bedre bymiljø. I retningslinjene for ordningen (av 2009 og 2013) heter det at:

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

I retningslinjer for 2013 er det også lagt til:

Avtalene skal bygge opp under målsettingene i Klimaforliket og det forutsettes at byene i egenskap av deltakere i Fremtidens byer også på andre måter bidrar til reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren. (original understrekning)

Den 1-årige bevilgningen skjer ved at søknadene behandles og midlene utbetales av Samferdselsdepartementet. Ved inngåelse av flerårige avtaler bistår Vegdirektoratet departementet med oppfølging av avtalen. Det heter også at søknaden må samsvare med målene og handlingsprogrammet for byens deltakelse i Framtidens byer og være i samsvar

med eventuelle vedtatte bypakker. I byer der det pågår eller er i ferd med å settes i gang KVV/KS1 heter det at søknaden skal utformes slik at en eventuell avtale om flerårig tildeling skal reflektere resultatet av vedtakene i etterkant av KS1-behandlingen (Retningslinjer for Belønningsordningen 2009 og 2013). Etter første utbetaling følges avtalene opp gjennom årlige rapporteringer fra byområdene, der Vegdirektoratet som Samferdselsdepartementets fagetat går igjennom disse. På bakgrunn av gjennomgangen tar administrativ og politisk ledelse i departementet en beslutning.⁸

Ved søknad om fireårige avtaler legges det i retningslinjene for ordningen (2009 og 2013) til grunn en forutsetning om forpliktende avtaler om bruk av virkemidler som effektivt begrenser vegtrafikken.

4.5.2 Byområdene

Etter å ha fått belønningsmidler for 2006, 2007 og 2008 inngikk Kristiansand kommune og Vest-Agder fylkeskommune en fireårig belønningsavtale med Samferdselsdepartementet i juni 2009.⁹ Avtalen omfatter også seks andre kommuner i regionen. Kommunene og fylkeskommunen har lagt det politiske og administrative ansvaret for oppfølgingen av avtalen til Areal- og transportutvalget.

Også Trondheim fikk ettårige tildelinger av belønningsmidler fram til fireårig belønningsavtale ble tegnet 23. juni 2009 mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune.¹⁰ Styringen og administrasjonen av belønningsmidlene skjer i de samme faglige og politiske utvalgene som Miljøpakken (Norheim et al. 2012).

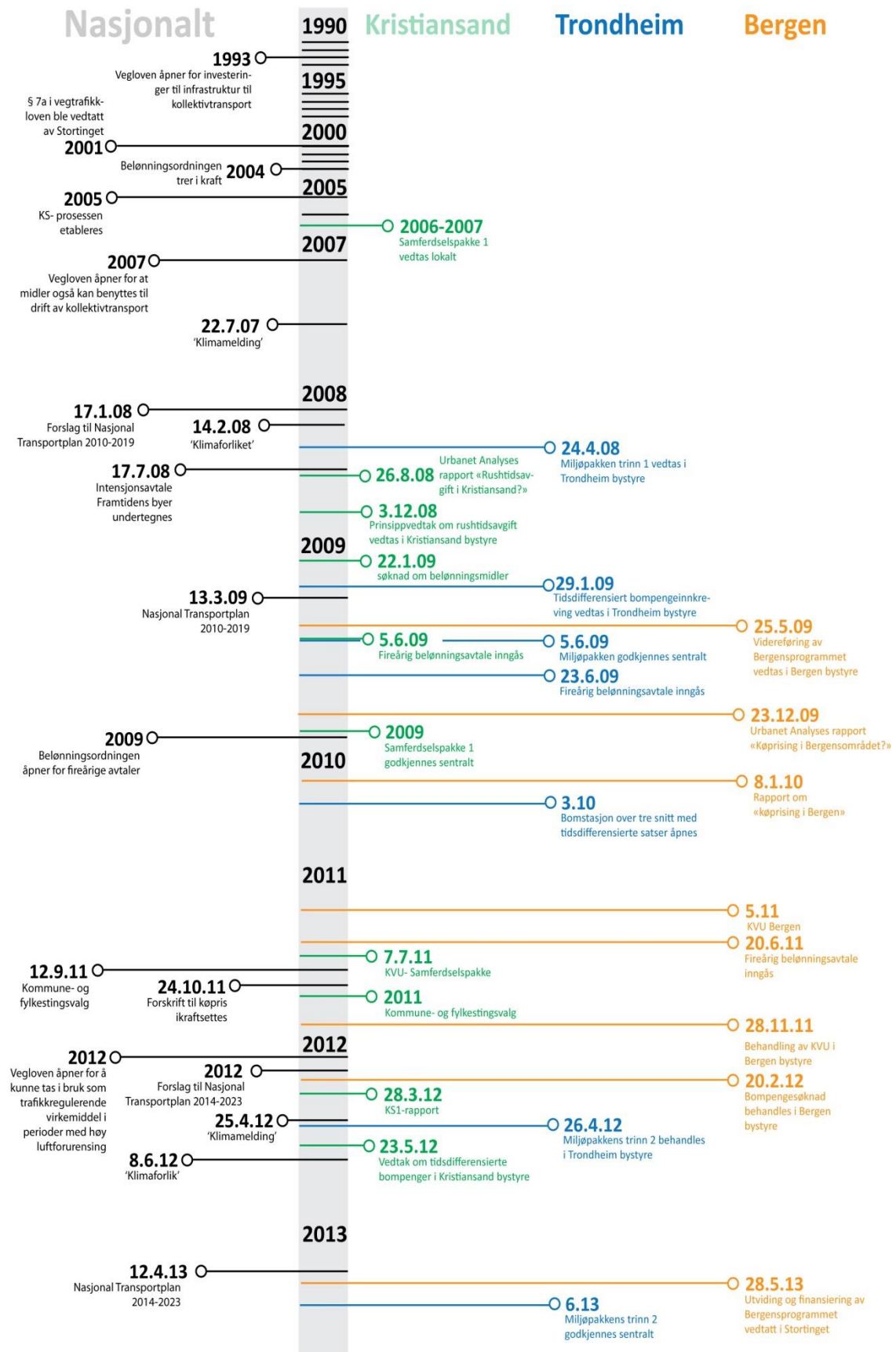
Bergen har ettårige bevilgninger fra belønningsordningen i perioden 2006-2010, og tegnet fireårig avtale i juni 2011. Styringen av belønningsmidlene skjer i samarbeidet som er etablert mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og Statens Vegvesen.

⁸ Intervju med Åse Nossun, Samferdselsdepartementet

⁹ http://www.regjeringen.no/pages/1664494/avtale_kristiansand.pdf

¹⁰ Utgangspunkt i vedtak i Sør-Trøndelag fylkeskommune datert 20.1.2009 og supplerende beskrivelse datert 17.4.2009

Sentrale begivenheter- en tidslinje



4.6 Opptakt til analysekapitlene

Denne oppgaven er først og fremst en analyse av diskursive praksiser. Det empiriske materialet analysen tar utgangspunkt i kan knyttes både til statlige, kommunale og politiske og administrative institusjoner. Fokuset er på hvordan kjøprising som klimapolitisk virkemiddel ble representert innenfor det jeg har valgt å kalle en statlig bytransportdiskurs, og hvordan dette forholdet ble "reartikulert" i tre byområders forhandlinger med statlige myndigheter innenfor Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene. Jeg har valgt å dele analysen inn i fire kapitler, der det første kapitlet fokuserer på det første forskningsspørsmålet, og det andre og tredje forskningsspørsmålet ligger til grunn for kapittel 6 og 7. Kapittel 7 er også en oppsummerende drøfting av de tre forskningsspørsmålene sett i sammenheng. Kapittel 5 tar dermed for seg sentrale sammenhenger og forhold som i to nasjonale transportplaner og klimameldinger ble artikulert og knyttet sammen med målsetninger i det bytransportpolitiske domenet, og på hvilken måte disse forholdene la til rette for en artikulering av kjøprising som klimapolitisk virkemiddel. Kapittel 6 fokuserer på de statlige styringsverktøyene ment å fremme måloppnåelse på klimaområdet, avtalene mellom statlige og lokale myndigheter innenfor Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene, og oppfølgingen av disse. Kapittel 7 viser både til 'politiske' brytningspunkter lokalt i byområdene, forhandlinger mellom styringsnivåene og forholdet mellom disse dimensjonene i lys av Laclau og Mouffes teori om hegemoni, gruppeidentitet og antagonisme.

Samtlige kapitler er ment å vise til sentrale betegnere i en statlig bytransportdiskurs som på ulikt vis bidro til å forme representasjoner av kjøprising som virkemiddel, klima som problemrepresentasjon, og perspektiver på forvaltningen av klima- og bytransportpolitikken. Dette gjelder de ulike ordningene/avtalene der forhandlinger om disse forholdene har vært sentralt og indirekte også identiteter i det systemet som skal forvalte politikken. Ved promoteringen av kjøprising som transportpolitisk virkemiddel i Nasjonale transportplaner og retningslinjer for de ulike avtalene, ble betegnere artikulert inn i ekvivalenskjeder som knyttet spesifikke betydninger og problemrepresentasjoner til virkemiddelet og på ulikt vis bidro til forme et forhandlingsrom mellom styringsnivåene. Sentrale betegnere i en statlig bytransportdiskurs – som i oppgaven også vil anses å kunne bestå av sammensetninger av flere ord – vil også anses å være forsøk på å omforme og reforhandle disses betydning innenfor andre, konkurrerende diskurser. Jeg viser derfor også til hvordan betegnere fra andre abstrakte

diskurser i samfunnet aktiveres og reartikuleres i tekstene jeg ser på. Hensikten med dette er også å kunne vise til noen bredere utviklingstrekk og overordnede mønstre som utgjør bakgrunnen for analysen på den ene siden, og den konkrete diskursive praksis som inngår i det empiriske materialet på den andre (Jørgensen og Phillips 1999: 159). I særdeleshet gjelder dette overordnede diskusjonene knyttet til bytransport- og klimapolitikk som har gjort seg gjeldende i nyere tid, samt perspektiv på forvaltningen av denne politikken. Dette peker også tilbake til spørsmålet som Bacchi (2009: 12) knytter til de bakenforliggende antakelsene som ligger under ulike representasjoner, og til det Laclau og Mouffe viser til som skillet mellom 'politikk' og 'objektivitet'. Artikulasjonene jeg viser til i kapittel 5, vil danne utgangspunktet for analysen i senere kapitler, der jeg i større grad vil fokusere på hvordan ekvivalenskjedene identifisert i dette første kapitlet reartikuleres og omformes i forhandlinger og oppfølging av den statlige bytransportpolitikken.

5 Artikuleringer av en statlig bytransportdiskurs

5.1 Integreringen av klima i politikk og planlegging

Methmann (2010) hevder at dagens hegemoniske orden karakteriseres av en avgrensning mot et bredere diskursivt felt omfattende ødeleggelse av miljø, som systematisk har linket forurensing og degradering av naturressurser til kapitalistiske mønstre for konsumpsjon og forbruk. Siden 1970- tallet har ideen om økologiske begrensninger plassert saker som 'grenser for vekst' og 'redusering av konsumpsjon' på agendaen. Behovet for å kutte betydelig i utslipp av klimagasser er særlig utfordrende for en form for vekst som har vært nært knyttet til bruken av fossile brennstoff, hevder han. Historien om klimaforandring kan betraktes som en voksende dislokalisering der global oppvarming representerer en diskursiv 'utside'. Skiftet mot en annen diskursiv formasjon drives fram av en dislokalisering av det gamle paradigmet og behovet for en ny diskursiv struktur for å fylle det 'fraværet' (lack) som da oppstår (Stavrakakis 2000: 108). Dette fraværet av betydning kan imidlertid føre til en rekke ulike reaksjoner. Som Žižek ((1991) i Stavrakakis 2000: 108–109) siteres på: "(...) one can continue to stick to the old paradigm, pretending that the dislocation does not affect it, or engage in frenetic environmental activism, identifying with new paradigms, new stories, new ideologies." Svarets retning avhenger av hvilke handlinger som virker mest kapable til å dekke over 'fraværet' av betydning (Stavrakakis 2000:109). Den omfattende integreringen av klimaforandring i politikken har gjort at flere analytikere har hevdet at en ny historie om forholdet mellom mennesket og natur er i ferd med å oppstå i vestlige samfunn som kjennetegnes av et skifte mot et 'nytt miljøparadigme' (Stavrakakis 2000). Den ofte siterte definisjonen av bærekraftig utvikling: "en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov (WCED 1987: 42)", pekes av mange på som det som for alvor satte klima på dagsorden, og både beskrivelser og foreskrivelser av miljø- og klimapolitikk tar ofte utgangspunkt i dette bærekraftbegrepet. Det hersker i dag en tilnærmet utfordret konsensus rundt behovet for å være mer 'miljøvennlig' bærekraftige dersom en miljøkatastrofe skal unngås (Swyngedouw 2008: 216), og begrepet har inntatt en sentral rolle i vokabularet til politikere, planleggere og administrativt ansatte. 'Bærekraftig utvikling' kan således sies å ha etablert en diskursiv

ramme rundt håndteringen av miljø- og klimaproblematikk (Harlow et al. 2011: 2). Methmann (2010) beskriver begrepet 'bærekraftig' som et forsøk på å håndtere den dislokiserende effekten klimaforandring fører til.

I Klimameldingen fra 2007 heter det at: "Bærekraftighet bør være et grunnleggende prinsipp for all utvikling i Norge og i verden for øvrig" (Klima- og miljødepartementet 2007). Eller som det heter i innledningen til revidert statsbudsjett 2013: "Målene for den økonomiske politikken er arbeid til alle, en bærekraftig utvikling, økt verdiskaping, en rettferdig fordeling og styrking av velferdsordningene. De ulike delene av politikken må virke sammen for å oppnå dette" (Finansdepartementet 2013).

En nøkkelstrategi som ofte trekkes frem under bærekraftighetsagendaen handler om å bryte den generelle koplingen mellom økonomisk vekst og negative miljøvirkninger (Næss 2012: 147). Innenfor det transportpolitiske domenet gjenfinnes dette perspektivet i formuleringer som bygger opp under foreningen av økonomisk vekst med klima- og miljøhensyn. Regjeringens overordnede mål for transportpolitikken formuleres for eksempel i begge transportplaner å være: "Å tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling" (NTP 2010-19: 47, NTP 2014-23: 71). Nodalpunkt i en generell forvaltningsdiskurs som 'samfunnet', 'velferd' og 'utvikling' formuleres som betinget av et transportsystem som sørger for mobilitet for både 'næring' og 'folk flest', og prioriteringer og så vel investeringer i transportsektoren begrunnes, og knyttes grunnleggende til dette forholdet. I NTP 2010-19 (s.8) innledes det for eksempel med at regjeringen gjennom å øke samferdselsinvesteringene har vært opptatt av å "videreutvikle velferdssamfunnet og til å styrke grunnlaget for den langsiktige verdiskapningen". Det Hager m.fl. (2012:151) betegner som det moderne samfunnets "eliksir" – mobiliteten – formuleres som en forutsetning for fortsatt velferd, økonomisk vekst og utvikling. Mobilitet knytter seg i transportplanen til betegnere som 'tilgjengelighet', 'fremkommelighet', 'reduerte avstandskostnader' og 'effektivitet'. I NTP 2010-19 (s.92) heter det for eksempel at "regjeringen vil bedre framkommeligheten og redusere avstandskostnadene for å styrke konkurransekraften i næringslivet og mobiliteten for folk flest i alle deler av landet". På denne måten reartikuleres en signifikanskjede ved at betegnere som 'velferd', 'verdskapning', 'utvikling' og 'mobilitet' ekvivaleres til hverandre, og etableres som et selvfølgelig utgangspunkt for en artikulert transportpolitikk. Flere steder

etterfølges imidlertid formuleringer som peker på nødvendigheten av mobilitet av formuleringer som "Samtidig må transporten være bærekraftig" (NTP 2010-19: 92), eller:

"Samtidig er det tatt balanserte hensyn til nødvendige tiltak for å motvirke negative miljøeffekter av transport– særlig har man lagt vekt på en langsiktig tilpasning av transportsystemet i lys av klimautfordringen" (NTP 2010-19: 10).

Bruken av overgangsfrasen 'samtidig' kan tolkes som å vise til en latent spenning mellom de ulike målsetningene, som om det handler om like, men separate mål: mobilitet på den ene siden, og miljø og klima på den andre. Denne både- og konstruksjonen viser til det som beskrives å være et vedvarende dilemma innen klima- og miljødebatten, der mange av gevinstene ved økonomisk vekst og utvikling ofte har gått på bekostning av målsetninger innen miljø og klima.

5.2 Klima som problemrepresentasjon i en nasjonal transportdiskurs

Weingard m.fl. (2000 :266) viser til det han kaller diskursen om klimaforandring, og deler denne inne i ulike faser. Den første fasen viser til oppdagelsen av de menneskeskapte innvirkningene på det globale klimaet. Den andre fasen kjennetegnes av en politisering av denne hypotesen. Den tredje fasen, som vi nå er inne i, karakteriseres av en institusjonalisering og en spredning av vitenskapelige råd om hvordan vi skal håndtere den. Det er denne fasen blant annet Methmann (2010: 346) betegner som "mainstreamingen av global klimaforandring". Målet om reduserte utslipp av drivhusgasser er i dag å finne i de fleste relevante dokumentene i planlegging og politikk på samtlige politiske og administrative nivå (Tennøy 2010:1). Vegtransport er en stor og økende kilde til utslipp av klimagasser, og i flerfoldige plandokument på samtlige forvaltningsnivå formuleres en erkjennelse av at disse utslippene må reduseres (Tennøy 2012: 15). Norges klimamål er i dag forankret i to klimaforlik på Stortinget, ett fra 2008 og ett fra 2012. Her fastslås det at Norge fram til 2020 skal påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990, og være karbonnøytralt i 2050 (Klima- og Miljødepartementet 2007, 2012). Det er i dag en bred enighet om at deler av disse utslippskuttene skal foretas gjennom fleksible mekanismer for å gjøre reduksjonene mer

'kostnadseffektive'.¹¹ Det hersker imidlertid delte meninger om hvor stor andel dette skal utgjøre, og hvor mye som skal reduseres gjennom nasjonal handling (Lindseth og Hovden 2004: 63). I regjeringens Klimamelding (Klima- og miljødepartementet 2007: 69) ble regjeringens klimamål for transportsektoren presentert som en reduksjon i klimagassutslippene med mellom 2,5 og 4 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i forhold til forventede utslipp i 2020, og ved behandlingen av Klimameldingen (Stortinget 2007:7) ble partene enige om dette klimamålet som et viktig grunnlag for arbeidet med nasjonal transportplan.

5.3 Miljø og klima som overlappende problemrepresentasjoner

Økt transport har lenge vært knyttet til en utvikling som betegnes som lite bærekraftig (Hajer m.fl. 2012), og en ambisjon om å integrere miljøhensyn i norsk transportpolitikk har vært til stede siden miljøpolitikk ble etablert som formell offentlig politikk tidlig på 70-tallet (Lerstang og Mydske 2006: 3). Opprinnelig innebar dette å ivareta interessene til reisende med offentlig transport og ikke-motoriserte kjøretøy, trafikkikkerhet og en tilpasning av fysiske løsninger til et bymiljø med hensyn til forurensing og støy (*ibid.*). På 70-tallet ble Norsk Vegplan for byer lansert, med fokus på tilgjengelighet, urbane visuelle og miljørelaterte kvaliteter, reduksjon av støy og bedret trafikkikkerhet. Plandokumentene "Transportplanarbeidet i de 10 største byområdene" (1989-1992) og "Miljøbyprogrammet" (1993-2000) er andre eksempler på at koblingen mellom bytransport og miljø ikke er ny på den politiske agendaen (Lerstang and Mydske 2005). På denne måten betegner inkorporeringen av klimamål en utvidelse av miljø- og transportpolitikken. Hajer m.fl. (2012: 152) omtaler de miljørelaterte konsekvensene av transport som knyttet til primært to agendaer. Den 'lille agendaen' omhandler direkte miljørelaterte konsekvenser, effekten på helse, støy, partikler og konsekvenser for arealbruk. Den 'store agendaen' handler om klimaforandring og naturressurser. Dette er en av flere måter å relatere skala til miljøproblematikken, og peker på hvordan ulike problemrepresentasjoner kan knyttes til betegnerene 'miljø' og 'bærekraft'. Sammen med 'fremkommelighet' representerer 'miljø' og 'klima' momenter innenfor en statlig bytransportdiskurs, og de peker på

¹¹ Kyotoprotokollen inneholder tre mekanismer for samarbeid om utslippsreduksjoner som går under fellesbetegnelsen Kyoto-mekanismene: Internasjonal kvotehandel, Felles gjennomføring (JI) og Den grønne utviklingsmekanismen. (Klima- og Miljødepartementet 2007 : 30–31).

problemrepresentasjoner som ble artikulert inn i en ekvivalenskjede sammen med virkemiddelet kjøprising og målet om redusert biltransport i byområdene.

5.4 Strategier for et bærekraftig transportsystem- moment i en generell plandiskurs

Innenfor en bærekraftighetsagenda siktes det gjerne til en frakopling av enten transportveksten eller dennes negative miljøvirkninger, der det i faglitteraturen henvises til særlig tre hovedstrategier for å oppnå 'bærekraftig transport': effektivitet, erstatning og reduksjon (Banister 2008, Hajer m.fl. 2012, Holden 2012). Bak effektivitetsstrategien ligger ideen om at vi trenger å utvikle teknologiske løsninger (konvensjonelle og alternative), som gjør transporten mer effektiv med hensyn til utslipp og konsum. Erstatning er rettet mot transportmønsteret, og ideen er at det ikke dreier seg om hvor mye vi reiser, men hvordan. Strategien som går på reduksjon innebærer nettopp å reise mindre, og tar utgangspunkt i at teknologiske forbedringer og reisemiddelfordeling ikke er nok. Mens teknologiske tilnærminger lenge har vært en favorisert strategi i diskusjoner om virkemiddelbruk (Tennøy 2012: 17), kan vi i transportplanen under kapittelet som bærer nettopp tittelen "Eit bærekraftig transportsystem", se hvordan samtlige kommer til uttrykk:

"I denne meldinga tek regjeringa viktige grep for å få ned utsleppa. Jernbanesatsinga, satsing på sjøtransport og tiltak for gåande, syklende og kollektivtrafikk er sentrale element. Tiltaka vil ha særleg stor effekt dersom regionale og lokale styresmakter følgjer opp med meir effektiv arealplanlegging og restriksjonar ovanfor biltrafikken. Tekniske forbetringar i bil- og flyparken samt økonomiske verkemiddel som medverker til tidligare introduksjon av meir miljøvennlege bilar og endra forbrukaråtferd, vil vere viktig for å redusere klimagassutsleppa i transportsektoren. Dersom effektive tiltak også blir gjennomført av regionane og lokale styresmakter kan dei tiltaka som regjeringa presenterer i NTP og i andre samanhengar vere tilstrekkelege til å nå klimamålafor sektoren." (NTP (2010– 19: 13)

Samtidig som regjeringens 'satsning' knyttes til jernbane, sjøtransport og tiltak for gående, syklende og kollektivtrafikk, formuleres effekten av satsningen å avhenge av at regionale og lokale myndigheter 'følger opp'. Måloppnåelse på klimaområdet formuleres å være betinget av at 'effektive tiltak' blir gjennomført av regionene og lokale styresmakter, der 'mer effektiv arealplanlegging og restriksjoner overfor biltrafikken' eksplisitt knyttes til dette nivået. Også senere i Stortingsmeldingen kan vi lese at:

"Virkemidlene i Nasjonal transportplan er ikke alene tilstrekkelig for å nå klimamålet for transportsektoren. Dersom regionale og lokale myndigheter også gjennomfører effektive tiltak som køprising og parkeringsrestriksjoner kan de tiltak som regjeringen presenterer i denne meldingen og i andre sammenhenger være tilstrekkelige til å nå klimamålet for sektoren." (s. 294)

5.5 Foreningen av 'miljø', 'fremkommelighet' og 'klima'

Byområdenes sentrale rolle i den nasjonale klimapolitikken begrunnes både med kostnadseffektivitet og muligheten for å adressere andre problem knyttet til bytransporten:

"Sjølvsagt om klimagassutslepp gir same skade uavhengig av kvar dei finn stad, er dei øvrige miljøproblema frå transport langt større i byane enn i meir grønt område. Samstundes er køar og knappleik på areal eit særleg byfenomen. Reisetidsmålingar rundt dei fire største byane viser at rushtidsforseinkingane aukar og at rushtidsperioden blir stadig lengre. Dårlig framkomst er kostbart både for næringsliv, bilistar og kollektivtrafikanter. I byane vil mindre bilbruk og ei meir miljøvenleg transportmiddelfordeling gi vinstar langt ut over det ein oppnår av klimagassreduksjonar. Samstundes er potensialet for eit velfungerande kollektivtilbod og god tilrettelegging for sykkel og gange betydeleg. Alle desse tilhøva tilseier ein annan og kraftigare verkemiddelbruk på desse områda i byane enn i landet for øvrig." (NTP 2010– 19: 14)

Samtidig som urbanisering og økonomisk vekst er de to trendene som i nyere tid er hyppigst assosiert med konvensjonell 'utvikling' (Marcotullio og Granahan 2007: 1), beskrives generelt økonomisk vekst også å føre til en økning av transporten. Ved siden av økte utslipp av klimagasser knyttes disse prognosene til byområdenes begrensede tilgjengelig areal, lokale miljøproblem som luftforurensing og støy, samt samfunnsøkonomiske kostnader i form av forsinkelser for både person- og næringstrafikk. Samtidig som vi kan lese at "Befolkningsøkning og økt transport i og inn mot de største byene representerer en særskilt utfordring" (NTP 2010- 19: 138), som peker mot lokale miljø- og fremkommelighetsproblem, heter det også at "Skal byene lykkes med å kutte sine klimagassutslipp, må også utslippene fra vegtrafikken ned (*ibid.*)". Klima integreres på denne måten som moment i en statlig bytransportdiskurs der de eksisterende momentene framkommelighet, effektivitet, lokalt bymiljø og helse snarere enn å bli underminert av nødvendigheten for utslippsreduksjoner, derimot tjener indirekte som forutsetning for denne. Typiske formuleringer i NTP 2010–19 er for eksempel:

"Areal- og transportpolitikken i byane må innrettast slik at transportbehovet blir redusert og at transporten kan overførast til mindre klima- og miljøbelastande alternativ. Ei slik prioritering av klima- og miljøomsyn vil i dei fleste tilfelle òg fallegodt saman med regjeringa sitt arbeid for å redusere rushtidsforseinkingane for næringslivet og for å fremje meir påliteleg kollektivtransport." (s. 11)

"For å nå målet om bedre framkommelighet og miljø i byene må andelen motoriserte reiser med kollektive transportmidler økes, samtidig som veksten i biltransporten dempes. Strategien for å nå dette målet innebærer dermed å overføre personreiser, spesielt i rushtiden, fra personbil til kollektivtransport. I tillegg må det tilrettelegges for at færre trenger å bruke bil." (s.143)

Eller som under punktet kjøprising i samme transportplan:

"For regjeringen er det viktig at kollektivtransporten og næringslivets transporter får en bedre framkommelighet og at klimagassutslippene reduseres. For å lykkes med dette i de store byene, må persontransportene i større grad benytte kollektive transportmidler til arbeidsreiser, slik at mer vegkapasitet frigis til næringslivets transporter. Regjeringen har åpnet for at de største byene kan bruke bompenger til drift av kollektivtransport, som er et viktig tiltak for å kunne øke innsatsen på den lokale kollektivtransporten. Kjøprising og sanering av parkeringsplasser (eller ikke å bygge nye) vil bidra til å dempe bilbruken og øke konkurransevnen for kollektivtilbud og gang/syssel. En ensidig styrking av kollektivtilbudet gir langt mindre effekt." (s.146)

5.6 'Satsning på kollektiv, sykkel og gange' og 'restriksjoner'

I både NTP (2010—19) og Klimameldingen (2007) blir kjøprising omtalt som et 'restriktivt tiltak' som sammen med en 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' formuleres som ikke bare gjensidig forsterkende, men også som en forutsetning for en reisemiddelfordeling fra bil til kollektiv. Under punktet som bærer tittelen "Satsning på kollektivtransport er nødvendig—men ikke tilstrekkelig" formuleres det faglige perspektivet til grunn for denne koblingen, der det vises til at "en kommer vesentlig lengre med en kombinasjon av tiltak rettet både mot bilbruk og kollektivtransport" (NTP 2010– 19: 141). Dette perspektivet har forankring i både internasjonale og nasjonale transportøkonomiske forskningsmiljø, der satsning på offentlig transport, sykkel og gange og transportreduserende arealplanlegging anses å ha en effekt først når disse tiltakene kombineres med fysiske og økonomiske restriksjoner på biltrafikken (Tennøy 2009: 216-217). Ønsket om å redusere privatbilisme gjennom integrert areal- og transportpolitikk og ved bruk av restriktive tiltak mot biltrafikken beskrives som kjennetegn ved nyere transportpolitiske strategier (Banister 2008, Holden 2012). Generelt brukes

betegnelsen restriktive tiltak om virkemidler som har til hensikt å begrense en aktivitet (Korneliussen 2012), og kan innebære parkeringsrestriksjoner, ulike former for veiprising og det å unngå å øke kapasiteten på veg (Tennøy 2010). Begrepet 'trafikkregulerende tiltak' betegner så å si det samme, og brukes vekselvis om samme type virkemidler. Restriksjoner viser på denne måten til en bevegelse bort ifra tidligere fokus på det å tilføre kapasitet til en etterspørsel – en såkalt 'predict and provide'- tilnærming, til et større fokus på etterspørselshåndtering- 'predict and prevent' (Vigar 2010: 19). I NTP 2010–19 og Klimameldingen (2007), er det hovedsakelig kjøprising, ulike former for tidsdifferensierte bompenger og parkeringsrestriksjoner som knyttes an til begrepet.

5.7 Artikulasjonen av kjøprising som klimapolitisk virkemiddel

Klima er i økende grad blitt integrert på det bytransportpolitiske domenet, og fremstår i overordnede plandokument som moment. Gjennomgående i begge nasjonale transportplaner, samt i Klimameldingene fra 2007 og 2012, formuleres måloppnåelse på klimaområdet som betinget av hva lokale og regionale myndigheter foretar seg. Dette gjøres ved å knytte areal- og transportpolitikken til særlig betegnerne 'restriksjoner' og 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' som i sin tur knyttes til 'reduert biltrafikk'. Ved å etablere en ekvivalens mellom 'reduert biltrafikk', 'restriktive tiltak' og 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' kunne klima som problemrepresentasjon artikulere i diskursen. Signifikanskjeden ble underbygget av 'faglige sannheter' om årsaksforhold, artikulert på bakgrunn av nødvendigheten av 'effektivitet', og momentene 'miljø' og 'fremkommelighet' ble forent. På denne måten fremstår artikuleringene i disse tekstene som en entydig fastlegging av betydning som differensieres mot 'klimagassutslipp', 'kø', 'lokal luftproblematikk' osv. Kjøprising artikulere som et virkemiddel som både bidrar til å dempe bilbruken og til å øke konkurransevnen for kollektivtilbudet og gang/sykkel. På denne måten kunne kjøprising knyttes an til klima som problemrepresentasjon.

6 Bypakker, Belønningsordningen og Fremtidens Byer

6.1 Innledning

Oppgavens andre forskningsspørsmål handler om hvorvidt Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene framsto som en reartikulering av forholdet mellom kjøprising og klima. For å undersøke dette vil jeg ta utgangspunkt i den signifikanskjeden som muliggjorde artikuleringen av klima som klimapolitisk virkemiddel. Artikuleringen ble påvist i forrige kapittel. Jeg begynner med en fremstilling av henholdsvis Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen som styringsteknologier, før jeg nærmere drøfter dem enkeltvis og trekker inn de tre byområdenes involvering i ordningene. Til slutt følger en oppsummerende diskusjon der jeg trekker ut likheter og forskjeller mellom ordningene som styringsteknologier og innvirkningen på artikuleringen av kjøprising som klimapolitisk virkemiddel. De sentrale begivenhetene tekstene er hentet fra er fremstilt i tidslinjen i kapittel 4. I kapittel 7. vil jeg trekke videre på denne tematikken.

6.2 Belønningsordningen, Bypakkeordningen og Framtidens byer: artikuleringer av en statlig styringsrasjonalitet

6.2.1 Den muliggjørende signifikanskjeden

I det forrige kapittelet viste jeg hvordan artikuleringer i overordnede plandokument la til rette for en tilknytning mellom kjøprising og klima som problemrepresentasjon. Signifikanskjeden som ble artikulert i tekstene omfattet en rekke etablerte 'sannheter' innen planleggingsfeltet som 'helhetlig virkemiddelbruk', 'samordnet areal- og transportplanlegging', 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' og 'restriktive tiltak' som ved å knyttes til 'reduert bilbruk' gjorde det mulig å artikulere kjøprising som et klimapolitisk virkemiddel. Gjennom å bli ekvivalent til hverandre, og samtidig differensieres i forhold til problematiseringer relatert til utslipp av klimagasser, luftforurensing og fremkommelighetsproblematikk, samt organisert rundt etablerte moment som 'samfunnsøkonomisk lønnsomhet', 'effektivitet' og 'bærekraftighet', fremstår en statlig bytransportdiskurs som enhetlig i disse artikuleringene. Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen kan således sies å relatere til et andre nivå av

problemrepresentasjon. Til grunn ligger et artikulert forhold mellom en ønsket/nødvendig politikk, og problematiseringer knyttet til gjennomføringen av denne politikken.

6.2.2 Forvaltningsnivåene

De ulike forvaltningsnivåene i norsk politikk, samt den tverrsektorielle inndelingen i for eksempel ulike departement og fagetater, kan i et diskursteoretisk perspektiv betegnes som resultater av presise artikulatiske praksiser som konstruerer den formen for autonomi de oppfattes som. De er ikke konstituert på grunnlag av en strukturell nødvendighet av noe slag. Likevel er de resultatet av artikuleringer som tilhører mer sedimenterte diskursive strukturer, og legger dermed rammer for at noen handlinger er mer sannsynlige enn andre. Ansvar for planlegging og drift av transport og infrastruktur er i Norge spredt mellom en rekke ulike aktører på nasjonale, regionale og lokale nivå. Planlegging av veier og infrastruktur til offentlig transport involverer gjerne alle tre nivåene. Mens ansvaret for kvaliteten og driften av busstransportsystemene er et fylkeskommunalt ansvar, kontrolleres subsidier for lokal togtrafikk generelt av Samferdselsdepartementet. Kommunene er ansvarlige for all arealplanlegging og beslutninger, inkludert parkeringspolitikk etter Plan- og bygningsloven. Revisjoner av bypakkene og iverksetting av kjøprising krever lokal tilslutning. På denne måten er kommunene og fylkene viktige aktører på en rekke av de områdene som i nasjonale plandokument skisseres som nødvendig for å oppnå ønskede resultater på klimaområdet i forhold til lokalt bymiljø så vel som fremkommelighet.

6.2.3 Fra regelstyring til nettverk og målstyring

Mens 'bærekraftig utvikling' peker tilbake på en integrering av miljø- og klimaspørsmål i politikk og planlegging, beskrives en overgang fra government til governance gjerne om det skiftet som har funnet sted innen måter å tenke rundt styringen av samfunnet (Bulkeley 2010, Aarsæther m.fl. 2012). Begrepet governance, eller samstyring, refererer til mer eller mindre formaliserte nettverk med deltakelse fra det offentlige, private interesser, eksperter og andre organisasjoner (Aarsæther 2012: 134). Formålet er å finne løsninger på samfunnsmessige problem som vanskelig lar seg løse innenfor rammene av ordinær, byråkratisk saksbehandling (Aarsæther 2012: 134–135). Inkorporeringen av klima- og miljøhensyn i transportsektoren, som er godt forankret i en miljøpolitisk kursendring som vektlegger et integrert bærekraftperspektiv, beskrives å være en drivkraft bak etableringen av slike nye styringsformer (Bulkeley 2010, Nenseth og Nielsen 2009). Statlig styring av kommunene har

generelt båret preg av en utvikling fra rettslig kontroll til styring gjennom verdipåvirkning og målformuleringer, hevder Bukve (2008: 201). Samtidig har tilnærminger inspirert av New Public Management økt i omfang. Dette styringskonseptet, som er utviklet innen økonomifaglige miljø, preges av mål- og resultatstyring, økende element av konkurranse og et tilhørende element av økonomiske insentiver (Filmreite m.fl. 2002).

Framtidens byer, Belønningsordningen, og Bypakkeordningen kan på flere måter tjene som eksempler på artikuleringen av slike styringsprinsipper innenfor en statlig bytransportdiskurs, der både insentivstyring, nettverk, og varianter av avtalefestet partnerskap relaterer til forholdet mellom en ønsket bærekraftig utvikling, og problemer knyttet til styringen av denne utviklingen. I NTP 2010- 19 (s. 142) vises det for eksempel til "manglende samsvar mellom den nødvendige virkemiddelbruken og beslutningstakernes foretrukne virkemiddelbruk for å løse dagens og framtidens transportutfordringer i byområdene." Tilsvarende finner vi under proposisjonen om endring av vegloven (2007) at denne ble foretatt på bakgrunn av at "dagens ordning ikke gir lokale myndigheter tilstrekkelig motiv for å se investeringer i transportsystemet, drift av kollektivtransport, og arealpolitikk i sammenheng" (se punkt 4.2). Bak konstitueringen av henholdsvis Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen som diskursive styringspraksiser, ligger dermed en artikulering av ordningene som en del av 'løsningen' på dette. I de neste avsnittene vil de tre ordningene behandles som separate artikuleringer, for slik å kunne peke på hvordan ulike former for styringsteknologi spiller inn på eventuelle re- og disartikuleringer.

6.3 Framtidens byer

Framtidens byer ble som nevnt tatt initiativ til i Klimameldingen av 2007, der klima på mange måter fungerer som nodalpunktet som betydningstilskriver både utforming og målsetning med programmet. I intensjonsavtalen mellom staten og byområdene heter det at "Bakgrunnen for satsningen er klimatrusselen, som er vår tids største utfordring"(Framtidens byer 2008: 1). Det ble lagt vekt på at alle sektorer, også kommunesektoren skulle bidra til en reduksjon av klimagassutslippene, der det under punktet "Kommunalt klimaarbeid" for eksempel heter at: "De største byene inviteres til samarbeidet for å avklare tiltak som kan gjennomføres, effekten på klimagassutslippene og kostnadene for ulike parter og hva partene kan bidra med." Samarbeidet om arealbruk og transporttiltak ble beskrevet som et prioritert område på grunn av de store utslippene fra vegtrafikken, og skulle forsterkes for hele det funksjonelle

regionale byområdet (Kolberg : 2009). Staten skulle bidra med virkemidler. Under temaet areal og transport er det formulert at: "Vi vil styrke bruken av virkemidler som begrenser bilbruken" (Framtidens byer 2008). 'Samarbeid' og 'samhandling' var moment i artikkelene, som både viser til samarbeid på tvers av styringsnivåene, mellom kommuner og fylker lokalt, og en mobilisering av befolkning og ulike organisasjoner og næringsliv. Samfunnskontakt for programmet og seniorrådgiver i Miljøverndepartementet gav følgende beskrivelse av programmet i tidsskriftet Plan i 2009:

"Framtidens Byer er med sine mange samarbeidspartnere etablert som en stor nettverksorganisasjon. Nettverksmodellen er valgt for at de ulike aktørene skal bli godt kjent med hverandre, utvikle gjensidig tillit og forståelse og inspirere hverandre gjennom utveksling av kunnskap og erfaringer. Dette forventes å gi en merverdi i form av nye perspektiver, tanker og løsninger som alle parter kan tjene på." (Kolberg 2009: 4)

I perioden ble det holdt årlige administrative møter mellom oppnevnte hovedkontakter i byområdene, KS, administrativt ansvarlige i departementene og næringsorganisasjoner. Deltakerne var utpekte fagpersoner i byene og ulike etater og fagorganisasjoner. I Klimameldingen fra 2007 vises det til Framtidens byer som en "*invitasjon til samarbeid*" der partene sammen skulle "*avklare tiltak som kan gjennomføres.*" En viktig målsetning med programmet beskrives også å være nettopp det å skape en samarbeidsarena mellom departement og kommuner, og det heter i intensjonsavtalen at:

"Staten og kommunene vil gjennom økt samhandling oppfylle disse målene. Vi vil utvikle samarbeidet med regionale myndigheter, og mobilisere næringslivet, befolkningen og organisasjoner til å delta i arbeidet." (Framtidens byer 2008: 1)

Det er en inkluderende prosess som promoteres her, og som gir assosiasjoner til det jeg i kapittel 1 omtalte som element innenfor 'grønn' og 'deliberativ' teori. Samtidig signaliseres det visse premisser for samarbeidet: "Det skal være en sammenheng mellom denne deltakelsen (i Framtidens byer), utformingen av bypakker og fordeling av midler fra belønningsordningen" (NTP 2010–2019: 152). Dette kom også fram i intervju med aktører i byområdene. Det ble fremmet flere, og til dels ulike syn på den innvirkningen Framtidens byer- prosjektet hadde hatt på utformingen av den lokale politikken. Flere påpekte at dette var en viktig arena både politisk og administrativt, der man kunne komme i dialog med Samferdselsdepartementet og få en forståelse av hva som 'var nødvendig', og hva som 'krevdes'. Dette ble knyttet opp til

muligheten for belønningsmidler og framtidige bypakker. Byområdenes handlingsprogram peker mot en reartikulering av flere sentrale betegnere jeg omtalte i forrige kapittel:

I Kristiansands handlingsprogram fra 2008 finner man restriktive virkemidler under punktet areal og transport, herunder: innføringen av økte bompenger med iverksetting 2009, utredning og iverksetting av rushtidsavgift eller andre tiltak som gir tilsvarende effekt i 2010. I tillegg redegjøres det for omgjøring av kjørefelt til kollektivfelt og restriksjoner på parkering. (Framtidens byer 2008b: 15)

Under punktet areal- og transport i Bergens handlingsprogram fra 2008 vektlegges ulike tiltak som anses å bedre kollektivtilbudet og redusere attraktiviteten ved å kjøre personbil, deriblant: mer restriktiv parkeringspolitikk, utredning av køprising, et ønske om å etablere lavutslippssoner for tunge kjøretøy, og satsning på gang- og sykkel (Framtidens byer 2009: 3-8).

I Trondheim er ikke punktet 'restriktive tiltak' eksplisitt trukket ut, men det vises til Miljøpakkens intensjon om 12 prosent reduksjon av biltrafikken, tilrettelegging for økt bruk av miljøvennlige transportmidler (som blant annet inntekter fra miljøpakken og belønningsmidler skal sørge for) og en mer restriktiv parkeringspolitikk (Framtidens byer 2008c: 14-17).

6.4 Belønningsordningen

6.4.1 Innledning

'Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene' er en økonomisk insentivordning per definisjon. Denne formen for statlig styring av kommunene, også omtalt som "den gyldne pisk" eller "gulrotstyring", beskrives som en måte å "vri" kommunale utgifter mot bestemte områder som staten ønsker å prioritere (Bukve 2008: 196). Under beskrivelsen av formålet med ordningen går det fram at hensikten er å "stimulere" byområdene til å gjennomføre tiltak. Samtidig som 'klima' refereres til blant annet under formuleringen om at byene "også på andre måter forventes å redusere klimautslipp", leder formuleringen under ordningens formål til en konnotasjon til en lokal miljørepresentasjon. Det er "bedre fremkommelighet, miljø og helse i storbyene" som knyttes til premieringen av "resultater og/eller vilje til å oppnå dette". Ordningen ekvivaleres eksplisitt i navnet til

betegneren 'reduisert bilbruk', der betegneren på mange måter fungerer som det nodalpunktet som betydningstilskiver både formålet med ordningen, og relasjonen til andre moment. Der ordningen opprinnelig hadde 'fremkommelighet', 'miljø' og 'helse' som artikulerte målsetninger, kan klima synes å ha blitt integrert først i etterkant av Klimaforliket (2007). I retningslinjene er det først i 2013 at det i beskrivelsen av formålet med ordningen legges til at "Avtalene skal bygge opp under Klimaforliket og det forutsettes at byene i egenskap av deltakere i Framtidens byer også på andre måter bidrar til reduserte klimagassutslipp fra transportsektoren (Samferdselsdepartementet 2013)". Tilknytningen til klima som problemrepresentasjon kan likevel synes implisitt ved at 'reduisert biltrafikk' artikuleres som nodalpunkt i retningslinjene. Det er to hovedgrupper av virkemidler i belønningsavtalene: restriktive tiltak med sikte på å redusere bilbruken, og tiltak som gir økt kollektivtransport og sykling. I etterkant av klimaforliket (2008) ble både 'klima' og 'restriksjoner' i større grad vektlagt. Både i Klimamelding og -forlik, samt i retningslinjene for ordningen er det virkemiddelbruken knyttet til restriksjoner mot bilbruk som er hovedfokus: "En forutsetning for tildeling av midler fra belønningsordningen er at det iverksettes tiltak, eller nylig har blitt iverksatt tiltak, som virker begrensende på personbiltrafikken" (Klimaforliket (2008) referert i NTP 2010-2019: 145). I brev fra departementet til byområdene (2009) signaliseres at en større andel av midlene er tenkt brukt på de byområdene som inngår fireårige avtaler, og som dermed ville legge til rette for en "markert endring i transportutviklingen (...) Det må foreligge politiske vedtak om å iverksette nye, eller skjerpe, eksisterende restriktive tiltak rettet mot bilbruk slik at målsetning nås." ¹² Det var også i klimaforliket i 2008 at de tilgjengelige midlene til Belønningsordningen ble doblet "forutsatt at det inngås bindende avtaler om lokale og regionale tiltak for redusert biltrafikk. Byområder som ønsker å utprøve veipricing, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak skal prioriteres" (Klimaforliket 2008: 7). Samtidig som det i Klimaforliket heter at "Det er en lokal beslutning hvilke tiltak som iverksettes(...)" (s. 8), signaliseres det på denne måten at sjansen for å få belønningsmidler økte dersom lokale myndigheter iverksatte restriktive tiltak. 'Restriktive tiltak' knyttes i denne artikulasjonen til både 'veipricing, differensierte bompengesatser eller andre trafikkregulerende tiltak'. Også her er det dermed 'reduisert biltrafikk' som betydningstilskriver de ulike formene for 'restriksjoner'.

¹² Brev fra SD til byområdene datert 18.2.2009, undertegnet daværende Samferdselsminister Magnhild Meltveit Kleppa; http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2010001843-2633031.pdf, hentet 15.3.2014

Mens 'reduisert biltrafikk' og 'restriktive tiltak' gjennomgående ekvivaleres til hverandre i disse formuleringene, illustrerer dette saksframlegget forfattet av en representant i ATP– utvalget i Kristiansand datert 13. oktober 2008 hvordan særlig kjøprising knyttes an til sannsynligheten for økte statlige midler:

"Dersom bystyret i Kristiansand og fylkestinget i Vest-Agder i tillegg til å være positive til at det startes arbeid med KVV/KS1 [...] også er villig til å tilføye et punkt om "med sikte på innføring av rushtidsavgift i 2011" eller "med sikte på eventuell innføring av rushtidsavgift i 2011" vil det ha avgjørende betydning for tildeling av belønningemidler fra og med 2009.» Videre heter det: [...]Selv om det ikke skulle bli noe endelig vedtak om rushtidsavgift i 2010, vil regionen kunne få mye belønningemidler i 2009 og 2010, men tilskuddet vil da kunne bli redusert fra 2011."

6.4.2 Kristiansand

Kristiansand var sammen med Trondheim en av de to første byområdene med fireårige belønningsavtaler inngått i 2009. I belønningsavtalen mellom Samferdselsdepartementet og Kristiansand er hovedmålet definert som en reduksjon av biltrafikken i rushtid – 5 prosent sammenlignet med 2008 målt gjennom bomringen. Blant tiltaksstrategiene som legges til grunn finner man i første punkt formuleringen:

Bompengetakstene dobles i 2010, og ordningen med årskort opphører. Restriktive tiltak gjennomføres som angitt i belønningssøknad datert 22.1.09. Rushtidsavgift eller andre tiltak med tilsvarende effekt utredes nærmere i konseptvalgutredning med sikte på gjennomføring i 2011.
(Belønningsavtale Kristiansandregionen (2009-2012):pkt.3)

Videre er det definert ulike tiltaksstrategier, der rushtidsavgift kobles til videre utredning i KVV. Også andre tiltak "med tilsvarende effekt" skal foreligge før endelig avgjørelse tas. Urbanet Analyses rapport 'Rushtidsavgift i Kristiansand' forelå på dette tidspunktet med en anbefalt implementering av kjøprising, men man ville ytterligere utrede denne i KVV før endelig vedtak ble fattet. På denne måten er det en relativt uforpliktende tilknytning til kjøprising som artikuleres i avtalen, og en beslutning om rushtidsavgift forskyves i tid ved å trekke inn et argument om mer kunnskap. Dette i tråd med statlig bytransportdiskurs som både vektlegger og promoterer bruken av nettopp KVV som beslutningsgrunnlag.

Etter valget i 2011 får Kristiansand en ny borgerlig konstellasjon, som i forkant av valget hadde en nedfelt motstand mot rushtidsavgift i partiprogrammene sine. I tillegg har KVV-en

blitt ferdigstilt, og man må lokalt posisjonere seg i forhold til en innføring av rushtidsavgift. Samferdselsdepartementet oppfordrer på nytt lokale politikere til å innføre kjøprising, og viser blant annet i et brev datert 1. juli 2011 til et NRK- oppslag 20. juni 2011 som beskriver Vest-Agder fylkestings vedtak om å avvise bruk av rushtidsavgift i Kristiansand:

"Vedtaket tolkes som at målsettingene og virkemiddelbruken i den 4-årige avtalen ikke lenger har flertall i fylkestinget. [...] Fylkestingets vedtak berører selve kjernen i grunnlaget for å inngå avtalen. Dersom det verken fra Kristiansand kommune eller Vest-Agder fylkeskommune foreligger vedtak innen tidspunktet for den årlige rapporteringen til Samferdselsdepartementet (31.12.2012) som er i tråd med den inngåtte avtalen, vil Samferdselsdepartementet si opp avtalen fra 2012.[...]"¹³

Her vises det til rushtidsavgift som "selve kjernen" i grunnlaget for å inngå avtalen, og utbetalingen av midler ekvivaleres direkte til vedtak om dette virkemiddelet. Når Vest-Agder fylkeskommune svarer departementet i brev datert 21. september 2011 peker de på restriksjonsbetegneren og bestrider en ekvivalering mellom rushtidsavgift og denne betegneren. I brevet fra fylkeskommunen heter det at alle vesentlige punkter i belønningsavtalen er overholdt fra regionens side, og at økte bomtakster er et restriktivt tiltak som er satt i verk.

"Staten har laget KVV-utredning i Kristiansandregionen, men denne tar i liten grad for seg andre restriktive tiltak utover rushtidsavgift. En føler derfor behov for å bruke tid for å få fram alle aspekter og muligheter innen restriktive tiltak."¹⁴

Igen benyttes argumentet om mer faglig utredning. Samtidig peker formuleringen mot et argument om lokalt handlingsrom. Det er hverken KVV-ens konklusjoner som bestrides, eller implementeringen av restriksjoner, men en mangel på kunnskap og valgmuligheter. Ved ikke å ekvivalere KVV-en med 'faglig', men derimot til 'staten', som forsterkes konnotasjonen til 'lokalt handlingsrom'.

I Belønningsordningen omtales imidlertid restriktive tiltak som et eget hovedpunkt ved siden av økt kollektivtransport og sykling, og 25. april 2012 meddeler Samferdselsdepartementet at de vil avvente utbetaling av midler etter råd fra Vegdirektoratet:

¹³ Brev datert 1.7.2011 fra Samferdselsdepartementet til Vest-Agder fylkeskommune, Tilgjengelig fra: http://www.vaf.no/dm_documents/brev_fra_samferdselsdepartementet_010711_pagdt.pdf

¹⁴ Brev datert 21.9.2011 fra Vest-Agder fylkeskommune til Samferdselsdepartementet

"Gjennomgangen viser at avtalen ikke er fulgt verken når det gjelder virkemiddelbruk (rushtidsavgift) eller måloppnåelse (reduisert trafikk)[...]Verken avtalen eller intensjonene i avtalen når det gjelder restriktive tiltak for mindre bilbruk, slik det er presisert i brev fra Samferdselsdepartementet av 01.07.2011, er altså fulgt opp."

Videre pekes det på at trafikk tallene ikke skal korrigeres for befolkningsvekst, og at Kristiansand derfor ikke ser ut til å nå målene slik det skisseres i rapporten fra 2011.

I bystyremøte 23. mai 2012 vedtas innføring av tidsdifferensierte bompengesatser med 44 mot 9 stemmer (Kristiansand kommune 2012a). Det vises i innstillingen til bystyremøte til rådmannens anbefaling om å forholde seg til konklusjon i brevet fra SD, og de uheldige konsekvenser som følger av å ikke gjøre dette. Også KS1-rapporten refereres til der det anbefales at innføring av rushtidsavgift legges som premiss for statens videre engasjement i samferdselspakke for Kristiansandregionen.(Kristiansand kommune 2012b) Samferdselsdepartementet ber i etterkant av vedtaket likevel om en bekreftelse på at "ytterligere tiltak gjennomføres dersom vedtatte tiltak ikke ser ut til å nå målene i avtalen". Dette bekreftes, og midler utbetales med krav om ny trafikkanalyse og transportmodellberegninger som kan dokumentere dette før en eventuell ny avtale inngås. En informant beskrev at:

"Og da truet jo staten med å trekke denne siste utbetalingen, på 60 millioner kroner. Og det endte jo opp med at vi fikk et vedtak i Kristiansand, først i fylkestinget og så i bystyret i forhold til at man ville gå inn med dette virkemiddelet som heter tidsdifferensierte bompenger, og som staten i realiteten så på som nødvendig for å nå målsetningene. Staten sier jo ikke det, men de sier det er nødvendig med restriktive virkemidler, og da var det dette som lå først i løypa i forhold til virkemidler som kunne gi ønsket effekt. Så det er liksom bakgrunnen for at vi er i gang med å gjøre nødvendige forberedelser for å sette i gang i ordning med tidsdifferensierte bompenger i Kristiansand fra og med midten av neste år."

6.4.3 Bergen

Bergen har ettårige bevilgninger fra belønningsordningen i perioden 2006-2010, og tegnet fireårig avtale i juni 2011. Bakgrunnen for at ikke en fireårig avtale ble inngått tidligere beskrives av informanter jeg intervjuet å ha vært en lokal motstand mot kjøprising. I avtalen (2011-2014) beskrives hovedmålet for perioden å være bedre framkommelighet, oppfyllelse av klimapolitiske mål om bedre bymiljø i tråd med målsettingen for samarbeidet i Framtidens

byer. Videre heter det at midlene fra belønningsordningen skal benyttes til finansiering av tiltak som kan medvirke til å redusere biltrafikken og øke bruken av kollektivtransport og sykkel i Bergensområdet. Effektmålene er formulert som: "Den samla biltrafikken i bompengeringen i Bergen skal ikke øke i avtaleperioden selv om befolkningen og/eller tallet på arbeidsplasser øker." Og: "Biltrafikken inn mot Bergen sentrum skal i perioder med stor andel av arbeidsreiser, reduserast med 5 % i 4-årsperioden." (Belønningsavtale Bergensregionen (2011-2014): pkt.2)

I tillegg finner man under strategier og tiltaksgrupper, tiltaksgruppe 1, pkt.3 under tiltak for å redusere privatbilismen:

"Senest innen utgangen av 2011 skal det fattes vedtak om bruk av restriktive virkemidler som er eigna til å redusere biltrafikken og øke bruken av alternative transportmidler. Et slikt vedtak er en forutsetning for utbetaling av midler i 2012, 2013 og 2014."

I 2012 valgte Samferdselsdepartementet på tilsvarende måte å holde tilbake belønningsmidler til Bergen på bakgrunn av det de formulerte som "en uoverensstemmelse mellom belønningsordningens søknad, avtale og tiltaksplan, og de resultatene som ble framlagt i form av rapportering."¹⁵ I et brev fra departementet til Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune vises det til at det ikke er vedtatt tidsdifferensierte bompenger eller rushtidsavgift, men i stedet økning av bompengetakstene. Det stilles spørsmål ved den forventede reduksjonen ved kun en økning i bompengetakstene, som hviler på beregninger gjort av Statens Vegvesen. I brevet betegnes disse som "grove", og Vegdirektoratet bes gi en ytterligere vurdering av virkningen av de økte bompengesatsene i forhold til målene i avtalen. I tillegg utarbeides det på Samferdselsdepartementets forespørsel en delrapport om måloppnåelse og belønningsmidler.¹⁶ I dette tilfellet kan det se ut til at mangelen på fullstendig lukning av en politisk diskurs, er tydelig fra departementets side. Ved å allerede ha etablert en konkret avtale basert på 'resultater', og gitt en umulig overprøvelse av lokale myndigheters handlingsrom, må det igjen trekkes på en faglig evaluering idet det er 'resultater' som i siste instans er betegneren som kan prøves innenfor en gitt politisk

¹⁵ Brev datert 25.4.2012 fra Samferdselsdepartementet til Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune

¹⁶ Utarbeidet av DovreGroup og Transportøkonomisk institutt, finnes som vedlegg 3 til KS2 Utvidelse av Bergensprogrammet; <http://www.ivt.ntnu.no/concept/Publikasjoner/KS-rapporter/KS2%20Utvidelse%20av%20Bergensprogrammet%2019042013%20Dovre%20Group,%20T%C3%98I.pdf>, hentet 1.april 2014

styringsdiskurs. Etter en gjennomgang av den beregnede effekten av økte bompengeretakster foretatt av Vegdirektoratet i tillegg til et eksternt konsulentfirma, utbetaler Samferdselsdepartementet de resterende 60 millioner til Bergensområdet. De skriver her at det "**kan** se ut til at effektmålene i avtalen blir oppnådd", og forutsetter at Bergen kommune setter i gang ytterligere tiltak dersom dette ikke skulle være tilfelle.¹⁷

6.4.4 Trondheim

Også Trondheim fikk ettårige tildelinger av belønningsmidler fram til fireårig belønningsavtale ble tegnet 23. juni 2009 mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune.¹⁸ I avtalen skisseres det at midlene brukes til:

"[...]finansiering av tiltak som kan medvirke til at en når målsettingene i Miljøpakken for transport i Trondheim. Hovedmålet for bruken av belønningstilskuddet er å redusere biltrafikken. Det skilles ikke mellom effekten av tiltak finansiert av belønningstilskuddet og effekten av andre tiltak i Miljøpakken (...)"(Belønningsavtale Trondheimsregionen (2009-2012): pkt.2)

Lokalt vedtak om Miljøpakken i 2008 kom parallelt med forhandlinger om belønningsavtalen, og det pekes av informantene mine i Trondheim på at det i forhandlingsprosessen var vanskelig å skille disse fra hverandre. Det trekkes fram hvordan det fra statens side ble understreket at tildeling av midler var avhengig av restriktive tiltak overfor biltrafikken, og at man etter hvert fikk en erkjennelse av at de restriktive elementene lå i Miljøpakken.¹⁹ I belønningsavtalen foreligger målsettingen knyttet til Miljøpakkens mål om 11 prosent reduksjon i biltrafikken over bomringen i perioden 2008-2018 og 20 prosent reduksjon i klimagassutslippene i samme periode. Blant virkemiddelbruken som legges til grunn i belønningsavtalen er bomavgift med tidsdifferensierte takster som antas å bli iverksatt i løpet 2010. Oppfølging av avtalen mellom byområdet og sentrale myndigheter ble beskrevet som problemfritt av både lokale aktører og konsulenten i Samferdselsdepartementet. I brev fra departementet 25. april 2012 bemerkes det imidlertid at en stor andel av midlene benyttes til

¹⁷ Brev datert 31.10.2012 fra Samferdselsdepartementet til Hordaland fylkeskommune og Bergen kommune

¹⁸ Utgangspunkt i vedtak i Sør-Trøndelag fylkeskommune datert 20.1.2009 og supplerende beskrivelse datert 17.4.2009

¹⁹ Intervju med administrative og politiske representanter fra Trondheim

driftstiltak, og at byområdet må planlegge "hvordan driften kan opprettholdes uten tilskudd fra belønningsordningen når avtalen løper ut."²⁰

6.4.5 Mål, virkemidler, restriksjoner og resultater

Det overordnede målet i Belønningsordningen artikuleres å være 'reduisert biltrafikk' som også betydningstilskriver formålet med 'restriksjoner'. Samtidig som en utvidelsen av ordningen fra ettårige avtaler til fireårige avtaler blant annet ble begrunnet med muligheten for en vridning mot mer langsiktige tiltak, var årlige rapporteringer likevel grunnlaget for utbetaling av midler. Her inngikk både 'resultater' og 'virkemiddelbruk' i departementets vurdering av hvorvidt avtalene ble fulgt opp eller ikke. Både i tilfellet med Kristiansand og Bergen var tilbakeholdelsen av midler knyttet til både 'resultater' og 'restriksjoner'. I byområdenes belønningsrapporter og tiltaksplaner redegjøres det imidlertid for en rekke ulike virkemidler under betegnelsen 'restriksjoner'. I Kristiansands belønningsrapporten fra 2011 (s.14) redegjøres det under punktet "rushtidsavgift eller andre tiltak med tilsvarende effekt" for blant annet flerbruksfelt, satsning på kollektivknutepunkter og sykkel og vedtak i Vest-Agder fylkesting 12.12.2011 om bruk av bompengepakken til drift av kollektivtransport. I Bergens tiltaksplan er både parkeringsrestriksjoner, sambruksfelt og takstøkning i bompengeringen inkludert. Samtidig som 'restriktive tiltak' dermed reartikuleres innenfor både retningslinjene for ordningen, i byområdenes tiltaksplaner og avtaler, utarter den seg som en særdeles flytende betegnelse.

6.5 Fra bompengordninger til 'Bypakker'

6.5.1 Fra bompengepakker til bypakker

"Målene for bypakker skal ta utgangspunkt i de overordnede nasjonale transportpolitiske målene om framkommelighet og miljø, herunder reduserte klimautslipp. Staten vil ved prioriteringer i framtidige bypakker være særlig positiv til pakker som viser vesentlige bidrag til å nå regionale og nasjonale klimamål. "(NTP 2010–2019: 150)

I Norge er det i dag flere titalls bompengeprojekt som håver inn betydelige summer som lokale myndigheter forvalter, og både bompengeselskaper, kommuner, fylkeskommune og Statens vegvesen har i rekke tilfeller vært pådrivere for en slik form for trafikantbetaling for å

²⁰ Brev datert 25.4.2012 fra Samferdselsdepartementet til Sør-Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune

muliggjøre utbygging av det lokale transportsystemet (Næss 2003, Langmyhr 1999). I NTP (2010–2019: 9) kan vi lese at det regnes med at om lag 60 mrd. kr i bompenger vil komme i tillegg til de statlige økonomiske rammene i perioden. Trafikantbetaling er på denne måten ekvivalent med et rasjonale omhandlende generelle investeringer i lokal infrastruktur. Disse investeringene kan etter revideringen i vegloven av 2007, fordeles både til vegprosjekter, kollektivtransport og infrastruktur for sykkel og gange. På denne måten kan dagens bompengesystem utarte seg som særdeles annerledes enn tidligere bompengesystem der vektleggingen var på finansiering av veg. Fortsatt ligger et såkalt nytte- prinsipp imidlertid til grunn der trafikantene som avkreves bomavgift også skal ha nytte av tiltakene man skal betale. Ved å relatere fremkommelighetsbetegnelsen også til den gevinsten en biltrafikanter har av 'reduert biltrafikk' kan reguleringsbetegnelsen inkorporeres i et bompengesystem.²¹ På denne måten åpner utformingen av et bompengesystem opp for ulike måter å vektlegge henholdsvis vegutbygging eller satsning på kollektiv, sykkel og gange. Dette i form av å føre til økte inntekter som kan investeres i transportsystemet på ulike måter. 'Satsning på kollektiv, sykkel og gange', som jeg i forrige kapittel omtalte som moment i artikuleringene, kan på denne måten artikuleres inn i en ekvivalenskjede forbundet med et bompengesystem som både inntektsgenererende og regulerende. Grunnet den diskursive praksisen forbundet med et bompengesystem som inntektsgenererende, kan dermed både klima, miljø og framkommelighet knyttes til begge disse rasjonalene. 'Satsning på kollektiv, sykkel og gange' kan imidlertid også artikuleres uten eksplisitt også å knyttes til 'restriksjoner'. Begrepet 'bypakke' insinuerer også et bredere innhold enn de tradisjonelle 'samferdselspakker' eller 'transportpakker', og kan knyttes til et generelt skifte mot bruken av virkemiddelpakker for en mer langsiktig innvirkning på både transport- og arealpolitikken. I NTP 2010–2019 (s. 150) formuleres også lovforslaget om å bruke bompenger til driftstiltak for kollektivtrafikk (Ot.prp. nr. 15 (2007–2008) til kravet om innrettingen av bompengepakker basert på en

"helhetlig plan for hvordan trafikk- og miljøutfordringer skal løses på kort og lang sikt. (...) Sammenhengen mellom virkninger på miljø- og trafikutfordringer som skal løses og tiltakene som pakken foreslår, må dokumenteres. Satsning på kollektivtrafikk og gang- og sykkeltiltak må være en vesentlig del av den helhetlige framstillingen av bompengepakken."

²¹ Nytteprinsippet er fundert i veglov, NTP og EU-direktiv (Statens vegvesen u.å.)

På tross av at bompengepakker på denne måten åpner opp for å kunne knyttes til både tidsdifferensiert etterspørselshåndtering og en finansiering av kollektiv, sykkel og gange'. Kjøprising kan imidlertid synes å artikulere en særskilt fastlåsning av en slik betydning, noe som også begrunner ekvivaleringen til 'restriksjoner' i overordnede plantekster.

6.5.2 Fra vegprising til kjøprising og tilknytningen til klima

Kjøprising var ikke et helt nytt konsept på den politiske agendaen da virkemiddelet ble formulert som et ønskelig tiltak i NTP 2010-2014, Klimameldingen fra 2008, forslag til NTP 2014-2023 eller eksplisitt i Belønningsordningen og Framtidens byer. Begrepet hadde da lenge sirkulert i ulike meldinger og proposisjoner på sentralt nivå, som et mulig virkemiddel for å håndtere både køer og miljøproblem. Loven om vegprising ble vedtatt i 2001, og omtales her som "et trafikkregulerende virkemiddel der trafikantene må betale et beløp for å benytte bestemte deler av vegnettet til bestemte tider" (§ 7a, Vegtrafikkloven). I innstillingen fra samferdselskomiteen (Innst.O.nr.64 (2000-2001):2) kan man lese i bakgrunnen for lovforslaget at;

[...]vegtrafikken påfører samfunnet en rekke kostnader som trafikantene ikke i særlig grad har økonomiske motiv for å ta hensyn til (eksterne kostnader). Dette kan f.eks.være miljøkostnader og køkostnader. Vegprising vil i større grad kunne korrigere for eksterne kostnader, som avhenger av når og hvor bilkjøringen finner sted. Ved at bilstenes kostnader i større grad samsvarer med de totale samfunnsmessige kostnadene ved bilkjøring, legges forholdene til rette for at bedre avveining mellom nytten en trafikant har av bilbruk på et bestemt tidspunkt, og den samfunnsmessige kostnaden bruken innebærer.»

I de mange politiske dokument der vegprising omtales er det gjerne denne beskrivelsen som går igjen, der gevinstene som trekkes fram er bedre utnyttelse av vegkapasiteten og bedre lokalt miljø ved at drivstoffbruk og avgassutslipp kan reduseres.²² Dette kan tjene som et av flere eksempler på hvordan klima som problemrepresentasjon ble knyttet an til allerede eksisterende problemrepresentasjoner innenfor det transportpolitiske domenet. Det viser også virkemiddelets tydelige forankring i styringsrasjonalitet basert på økonomiske prinsipper om 'kostnadseffektivitet' og 'forurensere betaler'. På denne måten spilles det på allerede etablerte

²² Se f.eks. St.meld.nr.34(1992-1993), NVVP 1994-1997, NOU 1996; Grønn skattekomisjon, NVVP 1998-2007, O.nr.64 (2000-2001), NTP 2002-2011

rasjonaler i det transportpolitiske domenet relatert til både samferdselsøkonomiske 'sannheter' og med en bred politisk tilslutning.

"Det har jo skjedd en vanvittig omveltning i departementet de siste årene. Før tenkte man jo at bomtakstene skulle settes sånn at man fikk inn mest mulig penger med minst mulig trafikkavvisning. Så det helt motsatte av tankegangen bak vegprising eller bompenger som et trafikkregulerende virkemiddel (informant i Kristiansand)".

Nei, det er for mye byggetankegang fortsatt, det henger fortsatt i, at ok en kan ha tidsdif satser men det å gå over på..det at man skal finansiere noe konkret er utgangspunktet likevel. Vegprising i sin rensyrkede form, eller kjøprising som man også kan kalle det for å gjøre det litt mer populært, der bruker du jo rett og slett prismekanismen for å regulere kapasitetsutnyttelsen. Med eksisterende kapasitet. Og så de inntektene du får, de skal du bruke til det det er mest fornuftig å bruke pengene på, men som samtidig gjør at du ikke øker kapasiteten for biltrafikken sånn at du må sette opp prisene enda mer så det er jo stort sett å bruke pengene til andre ting enn biltrafikk da.JEL

6.5.3 Regulering versus investering?

I signifikanskjeden til grunn for kjøprising som klimapolitisk virkemiddel i overordnede plantekster relaterer 'investeringer' hovedsakelig til muligheten for å styrke kollektiv, sykkel og gange som sammen med 'restriksjoner' og 'regulering av biltrafikken' knyttes til målet om endret reisemiddelfordeling og redusert vekst i biltrafikken. 'Regulering' artikuleres imidlertid inn i allerede eksisterende diskursive praksiser knyttet til det inntektsgenererende momentet i bompengesystemene. Informanter i Kristiansand pekte på hvordan kravet om kvalitetssikring av inntektene i en allerede etablert bypakke også stilte andre krav til bompengesystemet i den aktuelle perioden:

"Vegvesenet måtte også sikre at dette ikke ga et inntektstap. Så vi kunne prinsipielt kommet i den situasjonen at vi foreslo en takstomlegging som skulle kunne nå disse målene i belønningsavtalen, men at inntektene gikk ned sånn at det undergravde eksisterende pakke. Og hva i huleste hadde vi gjort da? Da krevde på den ene siden departementet at vi skulle nå målene, og på den andre siden krevde de at vi skulle ha nok inntekter." Informant i Kristiansand

På den ene siden presset sentrale myndigheter på for et vedtak om rushtidsavgift eller tidsdifferensierte bompenger med en vektlegging av den regulerende effekten på biltrafikken. På den andre siden lå det et krav om kvalitetssikring av inntektene i en etablert bypakke som

var avhengig av nettopp – biltrafikk. Også i KUVene kommer dette motsetningsforholdet til uttrykk. I både KUV for Bergensområdet (2011: 145) og KUV for Kristiansand (2011: 99) vises det til utredninger gjennomført på bestilling av byområdene der kjøprising anbefales på bakgrunn av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, reduksjon i biltrafikken og reisemiddelfordeling til fordel for kollektiv). I omtale av ulike former for trafikantbetaling, deriblant kjøprising, *anbefales* dette også gjennomgående i byområdenes konseptvalgutredninger i forhold til målsetningen trafikkreduksjon. Likevel ender utredningene opp med en anbefaling av konsept som ikke inneholder disse virkemidlene. I KUV for Kristiansandregionen (2011: 54) beskrives den innretningen man velger å ha på trafikantbetalingssystemet å avhenge av "målsettingen om reduksjon i biltrafikken, behov for inntjening til infrastrukturbygging mm." Inntektene de ulike bompengesystemene skal generere er et sentralt aspekt KUV skal forholde seg til, der man for eksempel eksplisitt i både revideringer i Miljøpakkens fase 2 og utvidelsen av Bergensprogrammet baserer seg på et definert behov for økte inntekter fra ordningen. I KUV Trondheim (2010: 45) beskrives et økt kostnadsanslag for særlig store vegprosjekter å ha ført til en aktualisering av "spørsmålet om at vi enten må redusere innholdet i Miljøpakken eller skaffe mer inntekter. I KUV for Bergensområdet (2011: 22) pekes det på "Dagens bomsystem gjelder finansiering, nærmere bestemt 340 millioner netto til Bergensprogrammet"

Det artikulerte motsetningsforholdet som kommer til uttrykk i KUVene og i beskrivelsen gitt av informanten jeg pratet med, peker på denne måten mot et 'fravær' i de artikuleringene jeg viste til i kapittel 5. Dette 'fraværet' gjorde ekvivalenskjeden sårbar, og kan synes å ha ført til en delvis disartikulering av signifikanskjeden. Erkjennelsen av dette forholdet kan imidlertid gjenfinnes i andre tekster. I forarbeidet til veiprisingsloven kan man lese at Samferdselsdepartementet på dette tidspunkt anså at "det er lite tenleg å opna for at bompengefinansierte prosjekt kan verta sett i gong innanfor eit område med kjøprising, sidan føremålet med ordningane er ulike og til dels sjøvmotseiande. Bompengeinnkrevjing har inntening som hovudformål, medan formålet med kjøprising er trafikkregulering" (Ot.prp.nr32 (2000-2001)). Også ved behandlingen av Bergensprogrammets bompengesøknad 20.februar 2012 kommer refleksjonen til uttrykk der partiet Rødt ytrer at: "et finansieringsopplegg som bryter sammen hvis privatbilismen reduseres drastisk, er selvsagt et umulig fundament for en politikk som skal redusere privatbilismen drastisk (Alternativt forslag til pkt.2)." I disse

artikulasjonene formuleres henholdsvis betegnerene 'investeringer' og 'reguleringer' som en potensiell antagonisme.

6.5.4 Fremkommelighet og inntjening versus miljø?

I NTP 2010–2019 (s.150) kan vi lese at

"Staten har det overordnede ansvaret for transportpolitikken, og regjeringen mener det er viktig at staten kommer inn tidlig i arbeidet med bypakker, for å sikre at alle partene tidlig etablerer en felles forståelse av utfordringer, mål og aktuelle virkemidler. De statlige transportetatene som bistår lokale og regionale myndigheter i arbeidet med å utforme bypakker skal vektlegge nasjonale hensyn og overordnede mål, slik at tiltak staten mener er nødvendige i utformingen av bypakker trekker inn allerede i starten."

Til forskjell fra tidligere kvalitetssikring for enkeltprosjekter skal bypakkenes Konseptvalgutredninger utarbeide konsepter for hele byområdet der "alt henger sammen med alt", som det heter i KVVU for Bergensområdet (2011: 9). Den skal svare på "hva som viktigst å gjøre først innenfor en anbefalt langsiktig strategi, der en gjensidig innvirkning av interesser, behov, mål og ulike tiltak inngår som en del av vurderingsgrunnlaget (*ibid.*)". Formuleringene gir inntrykk av en enhetlig, langsiktig og målstyrt form for planlegging, og en bred samordningsambisjon. Utredningene utarbeides av det regionale Statens vegvesen med en tilknytning til politiske og administrative organ, og flere av KVVU-ene har også arrangert deltakerverksted i forkant av prosessen, der aktører fra ulike organisasjoner og næringsliv har hatt muligheten til å delta. I tillegg vises det i byområdenes KVVU-er til såkalte 'normative behov' som tar utgangspunkt i nasjonale mål og føringer nedfelt i NTP (2010- 19) og Klimaforlik (2008), og med et eget punkt om "behovet for restriktive tiltak mot bilbruk og styrking av kollektivtrafikken i byområder" (KVVU Bergensområdet 2011: 41, KVVU Kristiansandsområde: 29). Også byområdenes klimamål, deltakelse i Framtidens byer og belønningsavtaler refereres og omtales i forbindelse med de ulike konseptene og virkemidlene. På denne måten er KVVU en faglig utredning under politisk kontroll.

I KVVU for Kristiansandsområdet (2011: 39) er samfunnsmålet formulert som: "Innen 2040 skal transporttetterspørselen i Kristiansandregionen håndteres på en effektiv og miljøvennlig måte." Samfunnsmålene Bergens KVVU er todelt, der det på lang sikt fram mot 2040 heter at Bergensregionen skal ha "et transportsystem og utbyggingsmønster som gir god

tilgjengelighet til viktige reisemål, og effektiv transport for brukerne". På kort sikt er denne formulert som "en bilandel og et reisemønster som sikrer lovpålagt krav om luftkvalitet i sentrale deler av Bergen". I tilleggsutredningen knyttet til Miljøpakkens andre fase i Trondheim kan vi lese at det ved utformingen av samfunnsmålet ble tatt utgangspunkt i målene for Nasjonal Transportplan 2010–19. Samfunnsmålet blir definert å være: "Bedre miljø og tryggere ferdsel i sentrale byområder og mer effektive næringstransporter i byen" (KVU Trondheim 2010: 6).

I de ulike konseptene som vurderes er særlig 'miljøvennlig' og 'effektivitet' to begrep som går igjen. 'Miljøvennlig' blir generelt ekvivalent med 'reisemiddelfordeling' som igjen ekvivaleres til både mål om lokale og globale utslipp (se for eksempel KVU for Kristiansandområdet 2011:41). Samtlige KVU-er viser at endret reisemiddelfordeling først kommer dersom man både innfører bedret kollektivtilbud og samtidig innfører restriksjoner. 'Effektivitet' knyttes til fremkommelighet både for næringsliv, kollektivtransport og bilister målt i reisetid- og kostnad. Der både fremkommelighet, miljø og klima imidlertid knyttes til 'restriktive tiltak' og 'køprising' i disse tekstene, fremgår det i KVUene at 'fremkommelighet' også står i et motsetningsforhold til 'miljø'. I KVU for Kristiansandregionen (2011:102) formuleres dette eksplisitt ved å peke på den målkonflikten som ligger inne i samfunnsmålet, der både "effektiv transport" og "miljøvennlig transport" er viktige mål: "det er vanskelig å finne tiltak der man oppnår begge faktorene i samfunnsmålet samtidig". Dette forklares siden med at "tiltak for å redusere biltrafikken gir generelt sett mindre utslipp, men lengre reisetid" (*ibid.*). Tiltak i vegnettet er nødvendig for å oppnå målsetningen om tilgjengelighet og effektivitet.(s62) På denne måten framstilles miljø og effektivitet som en antagonisme, og utredningene ender opp med anbefalinger der noen av klima som problemrepresentasjon kan syne så bli marginalisert på grunn av en fremkommelighetsbetegnerens tilknytning til vegtrafikk generelt. På denne måten artikuleres miljø/klima og effektivitet/fremkommelighet som en antagonisme, der effektivitet og fremkommelighet kan synes å vinne fram på bekostning av miljø idet at ingen av KVUene ender opp med kjøprising i anbefalt forslag. Konseptene sammenlignes med hensyn til hvordan de bidrar til utslipp av klimagasser, men dette er ikke en styrende målsetning.

6.5.5 Reartikulering og disartikulering

Til grunn for både Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene som styringspraksiser, ligger som nevnt tidligere problematiseringen knyttet til styringen av en politikk der både klima, miljø og framkommelighet er sentrale moment. I overordnede planetekster artikuleres betegnerene sammen i en signifikanskjede der 'reduert biltrafikk', 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' og 'restriksjoner' muliggjør en forening av betegnerene. Signifikanskjeden differensieres i disse artikulasjonene mot både framkommelighetsproblem, lokal luftforurensing og klimagassutslipp ved å trekke på 'faglige' sannheter om årsak-virkning forhold. Styringsproblematismen som underbygger de tre ordningene formuleres samtidig som lokale myndigheters 'manglende motiv', 'manglende vilje' eller implisitt ved å knyttes an til et omfattende fagapparat, også til en 'manglende viten'. Som artikulete styringsteknologier knyttes ordningene henholdsvis til betegnerne som 'samarbeid', 'samordning', 'faglig evaluering' og 'belønning' for som løsning på denne problematikken. I tekstene jeg har sett på i dette kapitlet kan imidlertid de diskursive praksisene som knytter seg til de tre ordningene synes også å muliggjøre en omorganisering av den signifikanskjedene jeg i forrige kapittel knyttet an til kjøpsing som klimapolitisk virkemiddel. Samtidig som betegneren klima gjennomgående reartikuleres og ekvivaleres til momentene 'reduert biltrafikk' og 'restriksjoner', åpnet de diskursive praksisene opp for en disartikulering av signifikanskjeden.

De diskursive praksisene som knytter seg til bypakkene er mangefasetterte, der både lokale forhandlinger om bompengepakkenes utforming, fagevalueringer i form av KVU, KS1 og KS2, og sentral behandling av disse inngår. Ved at miljø og klima som problemrepresentasjoner også forbindes med investeringer i kollektive transportmidler, betegnerene artikuleres innenfor en signifikanskjede som vektlegger økte investeringer til transportsystemet som helhet. Samtidig knyttes 'framkommelighet' til ideen om å imøtekomme en forventet etterspørsel, som jeg henviste til som et av to underliggende rasjonale også i nasjonale transportplaner og klimameldinger. Både ideen om regulering av veitrafikken og investering i ny infrastruktur gjør seg på så måte gjeldende. I disse artikulasjonene kan fungerer dermed både betegnerene 'reisemiddelfordeling', 'klima', 'miljø' og 'framkommelighet' som retikulasjoner av sentrale moment i en overordnet statlig diskurs, samtidig som de ved å knyttes an til også andre element viser til at de besitter en karakter av å også være flytende element. Framkommelighet og effektivitet både på vei og i

kollektivtransport argumenteres føre til endret reisemiddelfordeling og dermed bedre miljø. Dette gjør imidlertid av midlene som genereres i et trafikantbetalingssystem både kan knyttes til en overføring av midler fra bilister til kollektiv, og knyttes til et generelt behov for investeringer i både kollektivtransport og veg.

I KUVene foregår dette ved at 'fremkommelighet' og 'miljø/klima' knyttes an til ulike problemrepresentasjoner. Framfor at både 'fremkommelighet', 'miljø' og 'klima' artikuleres i en enhetlig signifikanskjede der også 'restriksjoner/reguleringer' inngår, hegemoniserer en annen artikulering av 'fremommelighet/effektivitet' som problemrepresentasjon den av 'miljø/klima'. Betegnerene 'klima', 'lokalt bymiljø', 'tilgjengelighet' og 'effektivitet' reartikuleres, men i form av motstridende problemrepresentasjoner. Samtidig vektet de ulikt ut ifra om de ekvivaleres til trafikantbetaling som en måte å regulere trafikken – eller som en måte å generere inntekter til transportsystemet som helhet – inkludert vegprosjekter.

I byområdenes handlingsprogram innenfor Framtidens byer og i oppfølgingen av belønningsavtalene kan det virke som om 'restriktive tiltak' har den samme tendensen til å gjøre en disartikulering av denne signifikanskjeden mulig. Restriktive tiltak er samtidig som å være et moment i retningslinjene for belønningsordningen og i tekster knyttet til Framtidens byer, også en flytende betegner i dennes relasjon til byområdenes artikuleringer innenfor ordningene. Ved å være forankret i en resultat-orientert form for styringspraksis var det innenfor Belønningsordningen nødvendig med en etterprøvelse av byområdenes prestasjoner. Ved imidlertid å åpne opp for forhandlinger også basert på 'vilje' artikuleres ikke 'resultater' fullstendig, og det kan synes som om en formell sannhet, og ikke en 'realistisk' sannhet var utslagsgivende både når beslutning om utbetaling av 'belønning' skulle foretas, og ved en beslutning om avtaler skulle inngås.

Både sentrale og lokale aktører benyttet seg av argument om 'faglighet', samtidig som de gjør dette ulikt. Der det i sentrale nivået til dels legger faglig argumentasjon til grunn for styring av politikken, samt for å etterprøve en handling, benyttes denne opportunistisk innenfor det gitte handlingsrommet i det det trekkes på argument om ytterligere utredninger eller argument om feiltolkning av resultater.

Samlet viser disse funnene at artikuleringer på tross av å fremstå med en ytre likhet, likevel kan vekke ulike hensyn ulikt ved å reartikulere sentrale moment, men samtidig knytte disse til ulike element.

7 Mellom styrt politikk og politisk styring

7.1. Innledning

I kapittel 5 viste jeg hvordan en spesifikk artikulering av klima som problemrepresentasjon muliggjorde en tilknytning til kjøprising i overordnede plantekster. I Klimamelding (2007) , Klimaforlik (2008) og i NTP (2010–2019), ble kjøprising som klimapolitisk virkemiddel artikulert i form av en ekvivalenskjede der 'reduert biltrafikk', 'satsning på kollektiv, sykkel og gange' og 'restriktive tiltak' fremsto som sentrale moment som gjorde denne artikulasjonen mulig. I kapittel 6 rettet jeg fokus mot Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkene som styringsteknologier, og viste hvordan klima som problemrepresentasjon ble reartikulert samtidig som kjøprising som klimapolitisk virkemiddel ble disartikulert. I dette kapittelet vil jeg samle linjene fra kapittel 5 og 6, og drøfte hvordan sammenhengen mellom artikulasjoner i overordnede plantekster, den underliggende styringsrasjonaliteten og politiske brytningslinjer i det bytransportpolitiske domenet både muliggjorde – og begrenset – representasjoner av klima som problem, og det handlings- og forhandlingsrommet aktører i det bytransportpolitiske domenet opererte innenfor. Kapittel 7 søker dermed å besvare det tredje forskningsspørsmålet:

Hvilke former for motstand ble den statlige bytransportdiskursen møtt med, og på hvilke måter bidro motstanden til en disartikulering av forholdet mellom kjøprising og klima som problemrepresentasjon?

Kapittelets tematiske oppbygning speiler de to foregående kapitlene. I punkt 7.2 viser jeg til artikulasjoner knyttet til en statlig bytransportdiskurs, klima som problemrepresentasjon og styringsrasjonaliteten som kommer til uttrykk i disse. I punkt 7.3 viser jeg til eksempler på politiske brytninger på lokalt nivå i lys av Laclau og Mouffes teori om gruppeidentitet. Enkelte komparative merknader fremheves også mellom byområdene. I punkt 7.4 utdyper jeg det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 2, og drøfter forhandlinger både mellom styringsnivåene og innad på lokalt nivå i lys av Laclau og Mouffes teori om hegemoni. Dette delkapittelet fungerer også som en oppsummerende behandling av de tre forskningsspørsmålene.

7.2. Statlig bytransportdiskurs som hegemonisk intervensjon

7.2.1. Dislokalisering og fragmentert styringsrasjonalitet

Dislokalisering er et begrep som kan brukes for å fremkalle en analyse av de mulighetsforholdene som er relatert til et område preget av kontingens, hevder Stavrakakis (2000: 112). Dislokalisering introduserer en brytning i et normalt eller 'normalisert' system (*ibid.*). Selv om dislokalisering omfatter det Laclau og Mouffe viser til som 'negativitet' – den har ikke noe positivt innhold i seg selv og er sosialt og historisk betinget – har den virkelige konsekvenser. Dette fordi dislokalisering også har en produktiv karakter i måten den fremkaller forsøk på å reartikulere de dislokaliserte diskursene (*ibid.*). På denne måten kan dislokalisering bidra til forståelsen av fremkomsten og utviklingen av klimapolitikken (se punkt 5.1). Som nevnt i kapittel 1.4, har miljø- og klimaproblem både blitt tolket og diskutert på ulikt vis, der det finnes en rekke ulike perspektiv på hvordan man best imøtekommer disse. Perspektivene omfatter både de som vektlegger nødvendigheten av deliberative tilnærminger, og de som hevder at særlig klimaproblemets natur fordrer en overordnet hierarkisk styring. Den statlige bytransportdiskursen kan synes å trekke på flere av disse perspektivene:

"Fra enkelte hold har det blitt tatt til orde for en sterkere direkte statlige styring av transportpolitikken i de største byområdene og av kollektivtransportpolitikken for å få en raskere omlegging av transportsystemet i mer miljøvennlig retning. Regjeringen mener at de beste langsiktige løsningene sikres gjennom **aktiv lokal involvering og styring**. Staten skal bidra gjennom å styrke det **faglige beslutningsgrunnlaget** og **arenaene for samhandling**, gjennom å formulere **tydelige mål** for transportpolitikken, ved å stille **krav** til utredninger av større samferdselsinvesteringer og til ivaretagelsen av miljø i bypakker samt ved å **stimulere** til mer distig areal- og transportpolitikk gjennom **økonomiske virkemidler**." (NTP 2010-19: 139, min utheving)

Sitatet inneholder flere betegnere som kan knyttes opp imot de styringsteknologiene jeg omtalte i kapittel 6: 'Aktiv lokal involvering og styring', 'faglig beslutningsgrunnlag', 'arenaer for samhandling', 'tydelige mål' og 'økonomiske virkemidler' – dette er imidlertid også betegnere som får en spesifikk betydning fra sine intertekstuelle koblinger. Aktiv lokal involvering og samhandling relaterer for eksempel til deliberative og lokaldemokratiske verdier. I Norge har det kommunale selvstyret tradisjonelt hatt en sterk posisjon, og i kommuneloven av 1992 understrekes arbeidsdelingen mellom stat og kommunesektoren som

tuftet på et såkalt funksjonelt demokratisk selvstyre, der det er de lokale myndigheters oppgave å iverksette og koordinere nasjonal politikk på det lokale nivået (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2012: 12). I NTP er det en samferdselsøkonomisk kunnskap som trekkes fram for å underbygge virkemiddelbruken, og det er en økonomisk rasjonalitet som ligger til grunn for insentivordninger som Belønningsordningen og Bypakkene så vel som kjøprising som virkemiddel. 'Tydelige mål' og 'krav' kan synes å trekke på aspekter av New Public Management-inspirerte perspektiv og dermed til det som ofte beskrives som mer hierarkiske tilnærminger til styring enn det sitatet innleder med å distansere seg ifra. Dersom vi fokuserer på de konkrete styringspraksisene knyttet til de tre ordningene beskrevet i kapittel 6, kan de synes å bestå i en kombinasjon av ulike styringsteknologier. Lokale aktører skal både veiledes, stimuleres og evalueres for fremme overordnede mål om fremkommelighet, miljø og klima. Styringsteknologiene er imidlertid ikke tilfeldige, men resultater av de formene for kunnskap som planleggingens rasjonalitet bygger på, hevder Jensen (2007: 116):

"Det betyr at, at vi må ha et analytisk fokus på tanken og rasjonaliteten, som styringsteknologiene er koblet til, og som finnes indleiret i de konkrete metoder, måder, systemer, praksisser, normer og instrumenter, der bærer planlægningen frem, og hvis formål det er at forme borgernes og brukernes atferd." (Dean 1999 i Jensen 2007:116–117)

Styringsrasjonaliteten strukturerer styringsregimer på den måten at de definerer hva som skal styres, hvorfor det skal styres, kunnskapen til grunn for styringen og hvordan det skal styres (Methmann 2010: 350).

7.2.2. Klima som problemrepresentasjon

Diskusjonen om plassering av ansvar og myndighet føyer seg inn i spørsmålet om problemdefinisjon, som handler om prioriteringen eller legitimeringen av en innsats på et gitt sted, hevder Ærø (2005: 30). En kompleksitet i de problemstillingene man søker å intervensere i kan gjøre det vanskelig å sette opp et presist grunnlag for prioriteringer og nødvendige tiltak, noe som gjør at problemene – og løsningene – defineres på forhånd. Carvalho (2005 :4) hevder i tråd med sosialkonstruktivistisk ontologi at det vitenskapelige miljøet 'skapte' klimaproblemet. Både innsamlingen og tolkningen av de dataene som ligger til grunn for representasjoner av klimaforandring gjennomføres ved hjelp av teknologisk–vitenskapelig kunnskap og apparater. Mens det i dag hersker tilnærmet konsensus rundt definisjonen av klimaproblemet, dreier klimadebatten seg om hvordan problemet skal håndteres, om hvem

skal ta kostnadene, om effekten av ulike virkemidler og om myndighet og ansvar – om klima som problemrepresentasjon. Klimaproblemet karakteriseres som komplekst på den måten at det er utfordrende å identifisere og kvantifisere kausale koblinger mellom ulike faktorer og spesifikke effekter (Carvalho 2005). I bytransportpolitikken kan dette eksemplifiseres med den langsiktige effekten mange av de identifiserte virkemidlene formuleres å ha, og peke mot utfordringene knyttet til kortsiktig mål- og resultatstyring. Komplekse problem er vanskelige å forstå og vanskelige å tolke (Rotmans (2005) i Hogl m.fl. 2014: 3). Konsekvent må derfor klimasaken bli belyst av eksperter for å kunne settes på den politiske agendaen. I overordnede artikkelartikulasjoner kommer dette til uttrykk ved både eksplisitt å referere til den kunnskapen som benyttes – ved for eksempel å henvise til spesifikke fagmiljø²³ – og ved implisitt å trekke på spesifikke representasjoner av klima som problem. Gitt problematikken knyttet til det å operasjonalisere klimaproblemet – og gitt den utfordringen det innebærer å 'måle' en 'bærekraftig' utvikling – må andre betegnelser benyttes som indikatorer. I forrige kapittel viste jeg hvordan betegnelserne 'reduisert vekst' og 'restriksjoner' utfylte en slik funksjon.

7.2.3. Politisk bruk av faglighet og faglig bruk av politikk

Den kunnskapen som ligger til grunn for artikuleringene jeg har sett på, kan vanskelig stadfestes en gang for alle. Aktører som utøver 'fag' innad i byråkratiet og defineres i kontrast til 'politikere' kan inngå i andre diskurser enn fagaktører som bedriver aktiv forskning innenfor ulike fagdisipliner. Vitenskapelig kunnskap kan også tas til inntekt for ulike hegemoniske prosjekt. Flere har pekt på hvordan 'rasjonelle' modeller fortsatt er dominerende innen mange domener på tross av kritikk fra alternative strømninger (Banister 2003, Innes og Booher 2010). Innes og Booher (2010:18) viser til det de kaller et symbiotisk forhold mellom en 'rasjonell' modell og byråkratiske normer og politiske krav har sikret modellens institusjonalisering over mange år, og ført til at den fortsatt er akseptert blant offentlige beslutningstakere. Langmyhr (2000: 669) peker på at transportplanleggere bevisst eller ubevisst ofte søker seg til det synoptiske planleggingsparadigmet for teoretisk støtte. Ut ifra hvilken diskursiv faglig forankring de ulike aktørene besitter, vil man kunne anta at 'parametrene' eller 'kriteriene' for at noe skal kunne anses være en 'faglig sannhet' vil kunne variere. Det er en viss form for kunnskap som i en gitt kontekst framstår som rasjonell og legitim. Dette vil kunne ha konsekvenser for hvilke problemrepresentasjoner som vektes

²³ I NTP vises det for eksempel jevnlig til Transportøkonomisk institutt og SINTEF, eks. NTP 2010– 19: 300.

framfor andre, og hvilke 'faglige' argument som anses legitime i en forhandlingsituasjon. Diskurser knyttet til profesjon og administrasjon kan innvirke på måten rapporter og evalueringer utformes og vektet. En uklar artikulering av kriterier kan bidra til utfordringer idet byområdene for eksempel skal etterprøves, eksemplifisert ved forhandlinger om både 'resultater' og 'virkemidler' innenfor Belønningsordningen (se punkt 6.4). Dette kan føre til at selve arbeidet med å inkorporere en riktig tankegang – det å oppdra aktører på lokalt nivå – i seg selv blir et mål andre problemrepresentasjoner måles på, som igjen kan føre til en politisk mobilisert motstand mot selve 'styringsaspektet' i den statlige diskursen. En informant uttalte for eksempel at:

"Vi har jo nesten ikke handlingsrom. Vi får jo bare lov til å gjennomføre de tiltakene som statsråden liker."

En annen sa at:

"Også er det jo sånn at det er ikke så lett å... det er i hvert fall noe jeg har lært... at fag og politikk er jo ikke så enkelt å skille i utgangspunktet. Når du tenker..eksperter på bomsystem...hva er det faglige forholdet der? Det er jo maskiner og utstyr og..den biten har jo selvfølgelig blitt håndtert på vanlig vis. Men hvor du plasserer bommene og sånne ting knyttet til det er jo i bunn og grunn veldig politisk."

For aktører involvert i evalueringer og utredninger kan de tilgjengelige subjektposisjonene fremstå ikke bare som representant for en 'fagdiskurs', men også som bidragsytere til en politisk diskurs, hvor overordnede nasjonale mål eller lokalpolitiske preferanser har blitt artikulert. Den kompleksiteten aktørene må innrette seg etter, formuleres eksempelvis i KUVene ved å peke på en ambivalens man samtidig ikke forholder seg til (se punkt 6.5.4).

På tross av det som flere steder kommer til uttrykk i form av å være en fagorientert og 'rasjonell' beslutningsmodell, tyder derfor mye på at bruken av denne kunnskapen ikke til det fulle sammenfaller med formålsrasjonell preskripsjon. Samtidig viser inkorporeringen av kjøprising i handlingsprogrammene i Framtidens byer, i avtaletekster innenfor Belønningsordningen og i KUVene, hvordan kjøprising til stor del ble artikulert inn i de diskursive praksisene som en forhåndsdefinert 'løsning'. På denne måten kan inkorporeringen av et omfattende fagapparat også bære preg av å benytte teknisk analyse for å hente

legitimitet. Lokalt fungerte fagutredningene gjennomført av Urbanet analyse på forespørsel av byområdene på lignende vis. En informant sa:

"Blant annet er det veldig populært å bruke dette med barnefamilier som et argument i mot kjøprising: at de er en gruppe som råkes veldig hardt. Den fagrapporten slår jo fast at tvert i mot, er det ikke så mange barnefamilier som råkes, og de som råkes, de setter stor verdi på tid. Så de er faktisk villig til å betale den prisen under forutsetning at køen er borte fordi de kommer seg raskere hjem. Men politikerne.. ..Jeg opplevde at politikere fremdeles brukte det som et argument (...)"

Denne dynamikken er ved flere tilfeller beskrevet i samfunnsfaglige forskning, der det pekes på hvordan både eksperter og politikere på tross av ikke alltid å benytte seg av analysearbeid for å ta beslutninger, likevel har grunn til å gi skinn av å gjøre det (Innes og Booher 2010: 18). Videre kan analyser bli kontrollert eller konsulenter med kjente metoder og orienteringer kan velges. Flere av informantene gav uttrykk for et ambivalent forhold til bruken av ekspertutredninger. Blant annet uttrykte en informant at: *"(...) det blir liksom sånne ekspertvurderinger hvor vegvesenet og eksperter sitter å fikler med modeller som er fjernt fra lokalpolitikken for å si det på den måten. Det gir skinn av mer ekspertkunnskap enn det er grunn for da."*

7.2.4. Samarbeid, samordning og nettverksstyring

Bypolitikk beskrives av Ærø (2005 :27) som et begrep som først i midten av 1980- årene ble tatt i bruk for å beskrive "politiske, sosiale, funksjonelle og estetiske problemsett og utfordringer byene utgjør for staten". Den spesifikke fremstillingen av klima som problemrepresentasjon i overordnede plantekster, kan synes å ha artikulert 'byområde' til legitimt objekt for statlig styring og intervensjon. Aktørene i feltet konstitueres som gruppe ved at noen muligheter for identitet fremheves som mer relevante enn andre, ved for eksempel å knyttes til en signifikanskjede der 'klima', 'miljø' og 'fremkommelighet' ekvivaleres og samtidig differensieres mot klimaforandring, kø eller lokal luftproblematikk. Identiteter skapes ved at det etableres ekvivalenskjeder (Jørgensen og Phillips 1999: 56), og betegnere som 'helhetlig' kan på denne måten virke ved å utpeke visse grupprepresentasjoner i diskursen. Gjennom profesjonsfelleskap og det som gjerne vises til som 'kooptering' (Bukve 2001: 77), kan disse gruppeidentitetene forsterkes ytterligere som et resultat av en styringsteknologi.

Ulike former for samarbeidsarenaer og nettverk, både beskrives og foreskrives som en av flere mulig styringsformer på miljø- og klimaområdet for å overkomme problematikk knyttet til manglende integreringen og koordinering. Betegnerene 'samordning' og 'samarbeid' er gjengangere i en rekke artikuleringer i de tekstene jeg har sett på, og kommer til uttrykk både i tilknytning til Framtidens byer- prosjektet og bypakkene. Det handler her om både vertikal og horisontal samordning – både på tvers av og mellom forvaltningsnivå (Kleven og Næss 1996). Begge disse dimensjonene relaterer til betegnelser som 'helhetlig virkemiddelbruk' og 'helhetlig tilnærming', som i overordnede plantekster knyttes til problematikk omhandlende både fremkommelighet, miljø og klima.

'Samarbeid', 'samordning', 'samhandling' peker i retning av deliberative og kommunikative perspektiv, der nettopp en åpen tilnærming til lokale problemer og løsninger ofte trekkes fram som et viktig premiss (Ærø 2005: 29). Generelt innebærer dette en desentralisert form for styring, der 'løsningen' ikke er forhåndsbestemt. Ut ifra et deliberativt perspektiv vil det også i forholdet mellom kommunene og staten være en demokratisk forutsetning med en dialog som identifiserer felles interesser på tvers av nivåene (Briggs 2008: 40). I tekstene jeg har sett på framstår imidlertid synet på statlige myndigheters rolle som uvegerlig paternalt idet politikken flere steder refereres til som ment å bøte på 'manglende lokalpolitisk vilje' eller 'større insentiv til å se fordelene'. Når lokale myndigheters rolle blir gjort til gjenstand for forvaltningspraksis, framstår departement og fagetatene på den ene siden som en 'rasjonell' part med 'rett' politikk, og som med 'gulrot og pisk' eller 'bedre viten' påtar seg en oppdragerrolle overfor lokale myndigheter. Den sterke vektleggingen av evalueringer, og resultatmåling peker også i retning av en evidensbasert styringsrasjonalitet der det er sentrale myndigheter som innhenter kunnskapen for så å artikulere reguleringer og instruksjoner (Hodges (2012) i Filmreite og Christensen 2013: 8). Denne formen for samarbeid peker dermed mer i retning av en hierarkisk styringsstruktur.

7.2.5. Økonomi som diskursiv praksis

Den vekstbaserte tilnærmingen til klimapolitikk er generelt karakterisert av behovet for 'effektivitet', der optimal klimapolitikk ifølge neo-klassisk logikk defineres som en promotering av markedsmekanismer, desentralisering, resultat og konkurranse (Methmann 2010: 366). Dette perspektivet kommer tilsyne i den globale forvaltningen av klimaproblemet i form av de fleksible mekanismene i Kyoto-protokollen, så vel som i måten nasjonale

utslippsreduksjoner formuleres å skulle håndteres. Føre-var prinsippet,²⁴ som er et sentralt aspekt innenfor 'bærekraftig utvikling' slik begrepet ofte defineres, blir for eksempel begrenset til kostnadseffektive tiltak: "Føre var- prinsippet sier at der det er fare for alvorlig eller uopprettelig skade, skal mangel på full vitenskapelig sikkerhet ikke brukes som argument for å utsette kostnadseffektive tiltak for å forhindre miljøskader" (Klima- og miljødepartementet 2007: 36). Eller som det heter i Klimaforliket (2008: 1): "Sektorovergripende økonomiske virkemidler legger grunnlag for desentraliserte, kostnadseffektive og informerte tiltak der forurenser betaler." Tilknytningen til et argument om 'kostnadseffektivitet' gjenfinnes også i NTPs vektlegging av en "differensiert transportpolitikk" og fokuset på "potensialet for utslippsreduksjoner" i byområdene (se kapittel 5). Hegemoniske artikuleringer forutsetter tilstedeværelsen av elementer som kan artikuleres av motsatte politiske prosjekter (Laclau og Mouffe 2001). Ved å ekvivalere en rekke betegnelser fra samfunnsøkonomisk diskurs med de fra en økologisk, fylles betegnelser som 'køprising', 'rasjonell klima- eller bytransportpolitikk' med betydningen 'kostnadseffektiv politikk', og sikter dermed til en bytransportpolitikk der bymiljø som klima og fremkommelighet, kun kan sikres gjennom en statlig, 'rasjonell' og samfunnsøkonomisk intervensjon. Ved å knytte kjøprising – med opphav i en samferdselsøkonomisk fagdiskurs – til betegnelserne 'miljø' og 'klima', omorganiserer diskursen et økonomisk virkemiddel til å tjene som en forutsetning for både lokalt bymiljø og utslippsreduksjoner. Ved videre å betegne virkemiddelet som kjøprising framfor veiprising (se punk 4.2), får virkemiddelet en konnotasjon til en løsning på noe alle oppfatter som problematisk. Den styringsteknologien jeg i kapittel 5.1 henviste til som en samfunnsøkonomisk diskurs, bidrar både til å forme handlingsrommet for de som utarbeider overordnede transportplaner og klimameldinger, utredningene til grunn for oppfølgingen av politikken, og i sin tur også handlingsrommet til lokalpolitiske aktører. På denne måten utøves en diskursiv makt forankret i samfunnsøkonomi, der 'politikken' reartikuleres inn i dominerende planleggingsrasjonaliteter.

7.2.6. Styringsmentalitet og fragmentert styringsrasjonalitet

Chouliarki og Fairclough (i Jørgensen og Phillips 1999:67-69) kritiserer diskursteorien for å overse strukturelle begrensninger ved et for stort fokus på kontingens. De peker

²⁴ Føre var- prinsippet innebærer at tvilen skal komme naturen til gode der det er vitenskapelig usikkerhet, og er et sentralt aspekt innenfor 'bærekraftig utvikling', slik denne blir **definert** i ... (Gullestad 2009:7)

blant annet på hvordan man innenfor en diskurs kan være underlagt sterke begrensninger som ikke stammer fra det diskursive nivået, men fra strukturelle avhengighetsforhold. De mener derfor at man må utskille et strukturelt domene, som på tross av å være sosialt konstruert likevel er trege og vanskelige å omgjøre. I dette tilfellet vill stat-kommune forholdet kunne peke seg ut som et slikt strukturelt forhold, der staten ved bruk av spesifikke styringsteknologier – økonomiske virkemidler eller faglighet – kan pålegge lokale myndigheter å endre sin diskurs. Jørgensen og Phillips (1999:69) postulerer et hypotetisk svar på denne kritikken på Laclau og Mouffes vegne: "bare fordi alting i prinsippet kunne være annerledes, så betyr det ikke, at alting flyder, eller at forandring nødvendigvis er let." Objektivitet skilles i diskursteorien fra det politiske på den måten at objektivitet betegner de innretningene vi tar for gitt. I tillegg har ikke alle aktører nødvendigvis samme adgang til å gjøre og si ting på nye måter og få sin artikulering anerkjent. De peker på at skillet mellom det politiske og det objektive kan appliseres på begrepet diskursorden for å nettopp undersøke slike sannsynligheter. I det bytransportpolitiske domenet jeg har analysert vil flere av de artikulerte momentene jeg henviste til i kapittel 5 og 6, tilhøre en slik objektivitet som deles av samtlige involverte aktører. I boka "On the Political" viser Mouffe (2005) hvordan det hun kaller fornektelsen av det politiske finner sted gjennom en tro på at demokratiske institusjoner er verktøy for å finne rasjonelle svar på ulike problem i samfunnet. Hun gjør bruk av distinksjon mellom "politikk" og "det politiske" for å vise hvordan institusjoner gjennom tilsynelatende "upartiske" prosedyrer, forsøker å forene motsetningsfylte interesser og verdier.

"By 'the political' I mean the dimension of antagonism which I take to be constitutive of human societies, while by 'politics' I mean the set of practices and institutions through which an order is created, organizing human coexistence in the context of conflictuality provided by the political. (Mouffe 2005:9)"

Før jeg vender tilbake til spørsmålet om forholdet mellom disse dimensjonene vil neste delkapittel vise til noen av de politiske brytningspunktene som kom til uttrykk i empirien.

7.3. Politiske brytningspunkter lokalt

7.3.1. Poletikk og gruppeidentitet

Som redegjort for i kapittel 2, forstås gruppeidentitet i diskursteorien etter samme prinsipper som individuell identitet, der ulike diskurser kan utpeke ulike identiteter og grupperepresentasjoner som relevante (Jørgensen og Phillips 1999: 52-59). Grupper konstitueres ved hjelp av ekvivalenskjeder, og jeg har i kapittel 5 redegjort for den måten 'byområde' ble knyttet an til en signifikanskjede som legitimerte ulike former for styringsteknologier i form av fagevalueringer, nettverk og økonomiske insentiv. 'Byområde' peker mot en slik identitet som artikuleres som relevant innenfor en statlig bytransportdiskurs, men som dermed lukkes mot andre identiteter i det transportpolitiske domenet. Fordi gruppedannelse innebærer en reduksjon av muligheter, skjules imidlertid ulikheter innad i gruppen. Byområde er en slik grupperepresentasjon slik partipolitisk tilhørighet, partipolitiske blokker, eller kommune kan være det. Både ved å ha kjøprising på agendaen og i debatter knyttet til utforming av bompengesystemene ble det lagt til rette for både like og ulike måter gruppeidentiteter gjorde seg gjeldende i de tre byområdene. Det kan virke som om både det etterspørselshåndterende elementet i bompengesystemet, og i hvilken grad man ønsker at midlene skal fordeles til veg versus kollektiv, var partipolitiske skillelinjer. Partiene plasserer seg på ulikt vis innenfor disse preferanselinjene, med unntak av Frp som gjennomgående går imot trafikantbetalingssystem som sådan. Også dette partiet har imidlertid blant annet i Bergen stemt sekundært for en bompengesøknad "for å begrense skaden på bilistene, blant annet ved å hindre kjøprising" (Bergen Kommune 2012: merknad 3). Dette mønsteret bekreftes både av informantene i byområdene, i tekstene og i litteratur omhandlende tidligere implementeringer av trafikantbetalingssystem (se eks. Langmyhr 1997,1999). På bakgrunn av dette kan det være fristende å trekke konklusjonen at også en tilslutning til kjøprising som virkemiddel følger en slik partipolitisk høyre-venstre akse. Sittende regjering var i perioden rød-grønn, og det var regjeringspartiene lokalt som tydeligst proklamerte sin støtte til tiltaket. Det er imidlertid nyanser i dette bildet, der så vel de ulike partiene som partiene lokalt-sentralt til tider har hatt divergerende oppfatninger av både reguleringsaspektet i bompengesystemene og kjøprising som virkemiddel, og oppgaven rommer hverken empiri eller teori til å kunne konkludere rundt temaet. En tendens var likevel at kjøprising ved flere tilfeller fungerte som en betegner det ble mobilisert politisk ut ifra.

7.3.2. **Politikk, polemikk, prat og prestisje/politikk og kjøprising**

"Dette er jo en sak som vi har brukt mye tid på, og det er mye politikk i det, mye polemikk, mye prat og til dels prestisje. [...] Den har jo alle elementer.. Den har store medieoppslag, den har nasjonale konsekvenser, den har ministre involvert. Det er den partipolitiske greia, og det er lokalt i forhold til nabokommuner, også er det et folkelig engasjement i forhold til veg og rushtidsavgift."

Sitatet over stammer fra en representant i Kristiansand, og beskriver en situasjon der kjøprising ved flere tilfeller hadde vært et sterkt politisert tema både innad i byområdet og mellom myndighetsnivåene. I Kristiansand gikk både KrF, Høyre og Frp til valg med en programfestet motstand mot rushtidsavgift i 2011. I Trondheim beskrives valget i 2011 av blant annet FrP å ha blitt framstilt som et valg omhandlende bompengesystemet. I Bergen har både kjøprising og bompenge til tider vært et hett debatttema både innad mellom partiene lokalt og opp mot sentralt nivå. Bergen hadde et borgerlig flertall både før og etter kommune- og fylkestingsvalget i 2011. Trondheim hadde derimot et rød-grønt flertall både på kommune- og fylkesnivå, mens den politiske sammensetningen i Kristiansand kommune endret seg etter lokalvalget 2011 og et nytt borgerlig samarbeid i kommunen ble etablert mellom Høyre, Venstre, KrF og Frp.

7.3.3. **Miljø og klima som konkurrerende problemrepresentasjoner**

I tidligere avsnitt har jeg vist hvordan 'fremkommelighet' i KUVene ble artikulert inn i et motsetningsforhold til 'miljø', der 'klima' og 'miljø' ble framstilt som overlappende problemrepresentasjoner under miljøbetegneren. Denne dobbelte betydningstilskrivningen av 'miljø' kan imidlertid også synes å ha hatt den effekten at klima ble knyttet fra kjøprising som virkemiddel. Tydeligst var dette i Bergen som i perioder har vært plaget med høy luftforurensing. Særlig i januar 2010 opplevde Bergen høy luftforurensing i sentrum, og det ble tatt initiativ til å gjennomføre ekstraordinære strakstiltak. Det ble innført datokjøring, inndragelse av offentlige parkeringsplasser, sambruksfelt på hovedinnsfartsåre og forsterket tilbud av ekspressbusser. Trafikkregulering har som en mulig konsekvens av dette, derfor i større grad blitt knyttet an til en problemrepresentasjon der lokal luftkvalitet har vært fremtredende, blant annet eksemplifisert ved at utredningen av kjøprising ble vedtatt i forbindelse med 'Handlingsplan for bedre luft i Bergen'. Den gjentatte artikuleringen av 'miljødifferensiering' som restriktivt virkemiddel i byområdets belønningsrapporter og

handlingsprogram viser til den samme tendensen. Mens miljødifferensiering i denne sammenheng imidlertid handler om en avgift på biler med høye utslipp av NO₂, kjennetegnes slike biler av en lavere utslipp av CO₂ (Fondenenes 2011). Lokalt i Bergen var imidlertid dette et foretrukket virkemiddel framfor kjøprising, der det på tross av at opposisjonen både i fylkestinget og Bergen bystyre hadde satt virkemiddelet i forbindelse både med klimaplan og som tiltak mot lokal luftforurensing. Byråd Monica Mæland uttaler for eksempel til Bergens Tidende i februar 2012 at:

" Opposisjonen nevner til stadighet kjøpris som et tiltak for å bedre luften. Det er viktig å minne om at kjøpris har til hensikt å fordele trafikken over en lenger tidsperiode på døgnet. Bilene forurenses fremdeles like mye uansett når de kjører. Det er også slik at kjøpris må være så høy at det kun er de som har råd til det som kan kjøre bil, uavhengig av om bilen de kjører forurenses mye eller lite[...] Kjøpris er usosialt og rammer de som må kjøre i rushtiden for å få dagen til å gå opp. Å innføre dette er uaktuelt. Men det virker som om det har blitt en religion for de rødgrønne. Vi er heller opptatt av å gjøre ting som virker, som reduserer forurensingen uten at det priser folk av veien. Miljødifferensierte bompenger er et slikt tiltak, som vi kan innføre når vi får lov til det." (Langeland og Skotheim 2012)

I Bergen har det vært et borgerlig flertall i perioden bestående av Høyre, KrF og Fremskrittspartiet, og Mæland posisjonerer seg her i forhold til opposisjonen – de rød-grønne. Samtidig var sittende regjering også rød-grønn i denne perioden, og det kan se ut til at det både ble etablert grupperinger på bakgrunn av partipolitiske skillelinjer lokalt, samt i forhold til en sentral regjering. Sitatet peker også på kjøprising som flytende betegner. Her blir virkemiddelet knyttet til en lokal luftproblematikk. Dels posisjonerer Mæland seg i opposisjon til en fagdiskurs som hevder at kjøprising har en effekt på denne, dels trekker hun på et normativt argument om sosial fordeling. Kjøprising "priser folk av veien", mens "vi" i stedet vil gjøre ting som virker. Miljødifferensiering blir pekt på som et slikt tiltak, men dette får de ikke "lov" til å gjennomføre. De som tilsynelatende hindrer dette, er de samme som promoterer kjøprising – en rød-grønn regjering.

7.3.4. Politikk og bompengordninger

Bergen kommunes fagetat gikk etter utarbeidelsen av KVVU for Bergensområdet (2011) inn med en anbefaling av kjøprising i forkant av behandlingen av KVVU i Bergen bystyre, der virkemiddelet også ble foreslått av partiene Arbeiderpartiet, Venstre og SV basert på KVVU-

ens konklusjoner om nødvendigheten av kjøprising eller tidsdifferensierte satser for å nå målsetninger om fremkommelighet og økt kollektivandel. Forslaget fikk tilslutning fra Arbeiderpartiet, Venstre, Sosialistisk venstreparti, Miljøpartiet de grønne og Byluftslisten. Rødt uttalte at de ikke ville støtte videre utredning eller bygging av større veiprojekt i Bergenregionen, og Venstre og SV målbar at miljøvennlig transport skulle prioriteres før nye vegprosjekt. SV fremmet forslag om at målsettinger for reduksjon av klimagassutslipp skulle legges til grunn for et videre arbeid med transportsystemet i Bergensområdet. Samtlige av disse forslagene falt uten tilslutning av byrådspartiene. Også ved behandlingen av bompengesøknad for videreføring av Bergensprogrammet fremmer Arbeiderpartiet, Venstre, Miljøpartiet de grønne og Byluftsliten forslag om 'rushtidsdifferensierte bompenge' i tråd med "faglige beregninger på hvor knekkpunktet for å redusere biltrafikken inn til sentrum ligger". De samme partiene går inn for fortsatt låneopptak for gjennomføring av programmet. Rødt går inn for "miljøpolitisk styrt kjøprising" for å "få mest mulig effektiv overgang fra privatbil til det utbygde kollektivtransporttilbudet".

Uenigheten mellom partiene i Trondheim beskrives å ha dreid seg om inntektsfordelingen og plassering av bommer: "Hvor mange bommer, hvor skal de stå, hvilken tidsdifferensiering skal det være på dem". *"Du har jo alt fra de som skulle ønske at alt skal gå til miljøtiltak og til dem som ønsker at alt skal gå til vegtiltak"*, uttalte en informant. En annen kommenterte at: *"Til syvende og sist, så handler jo det om hvor mye penger får du inn i den perioden..hvor mange bommer, hvilken takst, og hvilke rabattordninger er det mulig å få til for at det skal gå rundt økonomisk."*

I innstillingen til bystyremøte i Trondheim 29. januar 2009 legges det fram forslag om etablering av bompengeneinnkreving for finansiering av 'Miljøpakke for transport' med tidsdifferensiering i rushtidene og en dobbel betaling av tunge kjøretøy. Høyre stiller seg bak forslag om bruk av midler fra pakken til en styrking av kollektivtrafikken, men vil ikke ta i bruk tiltak "som skal tvinge trafikantene over til kollektivtrafikken, som for eksempel rushtidsavgift eller drivstoffavgift". FrP avviser bompengeneinnkreving med bakgrunn i at "investeringer i stamvegnettet er en statlig oppgave som skal løses uten bruk av bompenge, drivstoffavgift eller kjøprising". De påpeker også at en gjeninnføring av bomring i Trondheim anses "som et alvorlig brudd med tidligere forpliktende flertallsvedtak om å avvise ny bomring og avvise bompengefinansiering av konkrete veiprojekter i Trondheim". Også Rødt

stiller seg skeptiske til de foreslåtte bommene som de mener "er verken sosialt eller miljømessig den rette måten å finansiere på. I forhold til veiprising eller gjennomkjøringsavgift rammer den usosialt og vil føre til omkjøring og uheldig belastning på Midtby og boligstrøk." De påpeker også at en pakke der over 60 prosent går til nye veier ikke kan kalles miljøpakke. Med de seks partiene som sto bak prinsippforslag om Miljøpakken, vedtas imidlertid de innstilte punktene.

I bystyremøte 26. april 2012 (Saksprotokoll for Bystyret 26 .april) vedtas det å søke om en endring av innkrevingsystemet for å finansiere innholdet i Miljøpakkens trinn 2, og samtlige partier med unntak av FrP og Pensjonistpartiet slutter seg til forslaget. Fordelingen – den ene halvparten av midlene til veier – den andre halvpart til kollektiv, sykkel, sikkerhet og miljøtiltak – vedtas videreført, og det vedtas bruk av bominntekter til drift av kollektivtransport, sykkel og gange "når det kan dokumenteres at disse midlene kommer ut over dagens nivå på kommunale og fylkeskommunale bevilgninger".

I alle de tre byområdene beskrives innretningen på bompengesystemet som en kompromiss både mellom politiske parti og mellom nabokommuner. Etableringen av et bompengesystem kan på denne måten peke på lukningen av en lokal diskurs på tvers av politiske grupperinger, som kan synes å spille inn også på forhandlinger mellom styringsnivåene. I Trondheim beskrives bystyremøtene etter hvert som blottet for diskusjon rundt innretningen på pakken, og kjøprising var totalt fraværende som forhandlingsmoment både innad lokalt og opp mot sentrale myndigheter. Informantene i Trondheim forklarte at dette til dels skyldes et bredt samarbeid mellom de åtte partiene bak pakken. Trondheim kan i forhold til de to andre byområdene synes å ha vært i en mer friksjonsfri dialog opp mot et sentralt nivå. Her var heller ikke kjøprising eksplisitt trukket inn i forhandlinger om statlige midler. Informantene jeg snakket med bekreftet at dette var oppe til debatt i forkant av etableringen av Miljøpakken, men at et bredt koalisjon bestående av partiene Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti, Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet ble enige om å stille seg bak et forslag om tidsdifferensierte bompenger med en 50-50 fordeling av midlene til veg og kollektiv.²⁵ Trondheim kommune hadde 2007-2011 en flertallskonstellasjon bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Senterpartiet. Etter valget i 2011 ble også Kristelig Folkeparti trukket inn i

²⁵ Bystyremøte 29.01.2009; <file:///C:/Users/Kristina/Downloads/09027622.pdf>

flertallsalliansen.²⁶ Også Sør-Trøndelag fylkeskommune har hatt et rød-grønt flertall i begge periodene, og alle tre myndighetsnivåene sammenfalt således partipolitisk. 'Miljøkameratene'- som partiene bak pakken kalte seg, bestod av en rekke ulike politiske partier konstituert rundt et sett felles prinsipper som dannet grunnlaget for forhandlinger om midler med sentralt nivå. Ved gjennomgang av protokoller fra bystyremøter samt i intervju med informanter i byområdet kan det synes som om denne koalisjonen sto særlig sterkt her.

7.4. En statlig bytransportdiskurs som begrensende og mulighetsskapende

7.4.1. Bærekraftighet og styringsrasjonalitet

I kapittel 5 viste jeg hvordan artikuleringer i NTP (2010–2019), Klimameldinger (2007, 2012) og Klimaforlik (2008, 2012) pekte mot et perspektiv på "vekst med vern", og bærekraftig utviklingsdiskursen. Dersom man ser artikuleringer av en statlig bytransportdiskurs som hegemoniske praksiser innenfor det transportpolitiske domenet, kan det synes som om disse sammensmelter et knippe betegnelser tidligere henvist til som tilhørende to antagonistiske diskurser: en økonomisk vekstdiskurs basert på koblingen mellom transport og økonomisk vekst, og en økologisk diskurs basert på prinsippet om at miljøvern til tider må koste. Til forskjell fra et "økosentrisk" perspektiv, legges det her til rette for at miljøproblem kan kontrolleres gjennom et menneskelig herredømme over naturen (Bukve 2008: 25). Politikk viser i diskursteorien til at det sosiale til enhver tid konstitueres på bestemte måter som utelukker andre, og enhver formasjon er derfor en ekskludering av muligheter i politiske etableringsprosesser. I disse artikuleringene ekskluderes både perspektiv som argumenterer for nødvendigheten av en revolusjonær samfunnsendring og en avskaffelse av den kapitalistiske vekstøkonomien, og perspektiv som hevder at i hvert fall deler av de politiske institusjonenes ansvars- og virkemåte bør endres fundamentalt (*ibid.*). Tilnærminger som betegnes som mer radikale varianter av perspektiv på bærekraftig utvikling hevder gjerne at en fortsatt tiltro til teknologi og vitenskap, muligheten for å identifisere grenser i naturen, og muligheten for å løse en økologisk krise med teknologiske løsninger er basert på en illusjon (Carvalho 2005: 7). Artikulasjonene i disse tekstene peker dermed på perspektiv som på mange måter supplerer hegemoniske styringsrasjonaliteter innenfor det transportpolitiske

²⁶ <http://www.dagsavisen.no/samfunn/krf-inn-i-rodgront-samarbeid/>

domenet mer enn utfordrer dem. Det legges opp til en enighet om verdien av økonomisk vekst, velferd og mobilitet ved å artikulere en signifikanskjede der 'fremkommelighet', 'klima' og 'miljø' posisjonerer diskursen mot problematiseringer av disse forholdene. Konstruksjonen av slike antagonismer spiller en sentral rolle når det kommer til å konstruere identiteten til hegemoniske diskurser (Torfing 1999). Swyngedouw (2010) argumenterer for eksempel for at den konsensuspregede politikken sentrert rundt apokalyptiske scenarier omhandlende global oppvarming, er kraftfulle eksempler på hvordan sosiale konflikter og antagonismer forskyves innenfor det han betegner som en "post-politisk" tilstand i dagens samfunn. CO₂ fungerer innenfor rådende klimapolitiske diskurser som det nodalpunktet som vever sammen en rekke innhold og betydninger omkring problemet med klimaforandring.

"The negative desire for an apocalypse that few really believe will realize itself (...) finds it positive injunction around a fetishist invocation of CO₂ as the 'thing' around which our environmental dreams, aspirations, contestations as well as policies crystallize" (Swyngedouw 2010: 219).

Slik bærekraftbegrepet gjør det mulig å ekvivalere 'økonomisk vekst' og 'mobilitet' med en utvikling som samtidig ivaretar klima og miljø, kan 'køprising' og 'reduert biltrafikk' synes å være signifikanter som gjør det mulig å forene 'fremkommelighet', 'miljø' og 'klima' under en tilsynelatende enhetlig statlig bytransportdiskurs. Ved å artikulere en signifikanskjede der 'reduert biltrafikk' knytter disse momentene sammen med hverandre og betegnerene 'satsning på kollektiv sykkel og gange' og 'restriksjoner', differensieres en statlig bytransportdiskurs mot problematiseringer knyttet til såvel køer, lokale luft- og helseproblemer og klimaforandringer. Problematiseringene kan sies å vise til kategorier det knytter seg allmenn samstemthet om at bør motvirkes. På denne måten er de også moralske kategorier, som ingen hegemoniserende diskurser posisjonerer seg i kontrast til. Samtidig som betegnerene muliggjør en karakterisering av en nasjonal politikk som 'bærekraftig', og til å legitimere de statlige styringsteknologiene, innebærer imidlertid også disse artikuleringene en diskursiv lukning. Ved å fastlåse deler av et sosialt rom rundt antagonistiske poler, forenkles det politiske rommet (Laclau og Mouffe 2001: 130). I punkt 1.4, 5.4 og 7.4.1 omtalte jeg noen av de perspektivene som relaterer til henholdsvis ulike perspektiv på styring og konkrete transportpolitiske strategier. Disse ekskluderes ved en slik artikulering av signifikanskjeden. Ved å knytte en nasjonal klimapolitikk til det bytransportpolitiske domenet, og ved å for eksempel å skyve en debatt om restriksjoner fra et sentralt nivå – til et lokalt nivå – forskyves

både 'politikk' til et lavere myndighetsnivå og over til 'det politiske' (Mouffe 2005). I lys av de konkurrerende representasjonene av både klima som problem og kjøprising som virkemiddel identifisert i oppgaven, peker inkorporeringen av kjøprising i overordnede plantekster og styringspraksisene Framtidens byer, Belønningsordningen og Bypakkeordningen dermed på en diskursiv lukning på sentralt nivå. Denne 'lukningen' fungerte på en måte som både muliggjorde en 'motstand' mot kjøprising som klimapolitisk virkemiddel, og som ved flere tilfeller førte til at klima som problemrepresentasjon tenderte å forsvinne ut.

7.4.2. Kjøprising som diskursiv lukning – 'politikk' og 'det politiske'

Styring som en politisk-administrativ oppgave handler for Foucault om å styre atferd, kommunikasjon, allianser, taktikker og strategier; "the conduct of conduct" (Foucault (1982) i Pløger 2012: 263). Dette kan utarte seg gjennom å veilede eller kalkulere for slik å forutse og temme potensielle konflikter, der makt ikke utøves gjennom tvang, men ved å implementere hegemonisk kunnskap og "sannheter" (Pløger 2012: 263). De diskursive praksisene som knytter seg til økonomiske innretninger, faglige evalueringer og de rollene som artikuleres som relevante innenfor det bytransportpolitiske domenet – utledes ifølge Laclau og Mouffe (2001) av diskurs. Dette er konsekvenser som trekkes fram på bakgrunn av artikulasjoner innenfor en statlig bytransportdiskurs, og som kan spores til overordnede styringsrasjonaliteter og måter å tenke rundt politikk og planlegging innenfor en mer generell forvaltningsdiskurs (se punkt 5.1).

I kapittel 1, punkt 1.1, presenterte jeg en kontekst der en rød-grønn regjering la fram Nasjonal Transportplan 2014–23, og vi så hvordan det i debatten i etterkant ble trukket to konfliktlinjer – en mellom posisjonspartier og opposisjonspartier, og en mellom sentralt og lokalt nivå. Samtidig så vi også hvordan det var lokale representanter fra sentrale opposisjonsparti som framsto som kritikere av regjeringens transportplan. Disse politiske posisjoneringene kan synes å gå igjen også i kjøprisingsdebatten, og peker på en partipolitisk blokkdannelse der kjøprising ved flere tilfeller framsto som et politisert fokuspunkt. Mens kjøprisingsdebatten delvis beskrives som til tider både polemisk og strategisk, viser den lokalpolitiske behandlingen av revideringer i bompengesystemene også at preferanser på tvers av og innad i politiske parti såvel kommune- og fylkesgrenser virket inn på de lokale forhandlingene. De politiske brytningene vedrørende innretningen av bompengesystemet, peker på denne måten mot hvordan inkorporeringen av kjøprising i en statlig bytransportdiskurs også innebar en

'lukning' på sentralt nivå. Dette kan synes å ha ført til en lokalpolitisk mobilisering sentrert rundt helt andre antagonister enn de som artikuleres innenfor en statlig bytransportdiskurs. Flere planleggere og politikere i byområdene gav også uttrykk for at fokuset på kjøprising på mange måter hadde tjent mot sin hensikt. Det ble blant annet pekt på at det etter å ha dannet seg steile fronter hadde gått mye politisk prestisje i saken fra både de som frontet kjøprising som virkemiddel, og de som motsatte seg det. Dette viser hvordan kjøprising også førte til at en partipolitisk gruppeidentitet hegemoniserte identiteten til byområde, og dermed bidro til å underminere sentrale artikuleringer. Det var hverken klima, miljø eller fremkommelighet som var gjenstand for debatt men derimot graden av lokalpolitisk handlingsrom, effekten virkemiddelet ville ha på lokal luftforurensing og fordelingsvirkninger innad mellom ulike samfunnsgrupper og på tvers av kommunegrensene. På denne måten benyttes betegnelser i det diskursive feltet til å omorganisere den signifikantkjeden som artikuleres i overordnede plantekster. Ved ikke fullt ut klare å fastlåse momentenes betydning, kan betegnelser som 'kjøprising', 'fremkommelighet', 'miljø', så vel som 'kunnskap', 'samarbeid' og 'rasjonell' dermed sies å inneha rollene som flytende betegnelser i det bytransportpolitiske domenet. Disse betegnelserne benyttes så for å utøve motstand mot den statlige bytransportdiskursens artikulering av forholdet mellom kjøprising og klimapolitiske målsetninger.

Rear (2013: 10) peker på hvordan hegemonisering fungerer best når det benyttes betegnelser som eksisterer på likt i andre diskurser og ulike sosiale eller institusjonelle terreng, og dermed innehar en grunnleggende ambivalens: "Such signifiers are ubiquitous and invisible and their ambivalens normally troubles no one." Både klima, miljø og fremkommelighet kan sies å være slike betegnelser som kan referere til fenomen som både er komplekse, flytende og i visse tilfeller også midlertidige (Urciuolo 2010: 48). At kjøprising i dag ekvivaleres til tidsdifferensierte bompenger også i overordnede plantekster, tyder på at en statlig bytransportdiskurs ikke har klart å hegemonisere de ekvivalenskjedene jeg omtalte i kapittel 5, og som knyttet kjøprising til klima som problemrepresentasjon. Flere informanter i feltet pekte da også på at skillet mellom de ulike ordningene var mer retorisk enn reelt.

"Og så er det mye retorikk rundt hva man kaller det og hvilke effekter man framhever eller ikke framhever da. Du ser jo at i visse sammenhenger når man skal argumentere i forhold til belønningsmidler og sånn så blir jo dette med restriktive virkning og styring blir jo understreket, mens møter man andre grupperinger og næringsliv og sånn så kan man jo vektlegge hva man

oppnår ved å få finansiert ny utbygning og så videre.. Så det er jo mange måter å samle støtte til et bompenger/bypakke-opplegg da."

En diskursteoretisk tilnærming åpner ikke opp for å ta stilling til hvorvidt aktørene i feltet bevisst bruker språket retorisk (Jørgensen og Phillips 1999: 194). Det som derimot fra dette vitenskapsteoretiske ståstedet kan hevdes, er at strategisk ambivalens er et resultat også av de diskursene aktørene trekker på, og som de er underlagt. Den ambivalensen som kommer til syne både i overordnede plantekster og tekster knyttet til forvaltningen av den artikulerte politikken synliggjør at det derfor ikke så mye er snakk om et 'nytt miljøparadigme' (Žižek (1991) i Stavrakakis 2000: 108–109), som en sammenblanding av en rekke diskurser som står i konflikt med hverandre. Ved ikke å klare fullstendig å fastlåse klima som problemrepresentasjon i signifikanskjedene førte dette imidlertid til en marginalisering av det artikulerte forholdet utover i planprosessen. I visse tilfeller kan det synes som om et lokalpolitisk handlingsrom gjør en 'politisk' motstand mot statlig definisjonsmakt mulig. I disse tilfellene framtrer kjøprising som en betegnelse som ulike politiske konstellasjoner kan mobiliseres ut ifra. I andre tilfeller skjer det en reartikulering som på mange måter kan peke på at ulike begrep og koblingen mellom disse: utslippskutt, redusert biltrafikk, trafikkregulerende tiltak, kjøprising, som ligger til grunn for klima som problemrepresentasjon i sentrale plandokument, disartikuleres med den følge at klima som problemrepresentasjon tenderer å forsvinne ut. Ved at sentrale momenter i en statlig bytransportdiskurs reartikuleres, framstår 'klima' mer som referent enn som en problemrepresentasjon i tekstene samtidig som klima som problemrepresentasjon disartikuleres. Artikulasjoner i NTP 2014–2019 kan tyde på at sentrale myndigheter erkjent denne tendensen. I retningslinjene for Belønningsordningen 2013, er det føyet til et eget avsnitt der ordningens tilknytning til klima understrekes. I NTP 2014-2023 (s. 145) lanseres bymiljøavtaler som erstatning til tidligere bypakker og formuleres å skulle "inneholde mål og virkemidler som øker andelen reisende med kollektivtransport, sykkel og til fots, og tiltak som reduserer privatbilbruken. Miljømål skal særlig vektlegges (...)" KVVU og KS1 omtales under samme punkt der det heter at "det vil være behov for å synliggjøre hvilke tiltak som er nødvendige i hvert enkelt byområde for å nå det overordnede målet i Klimaforliket om å ta persontransportveksten med kollektivtransport, sykling og gange".

7.4.3. Forholdet mellom 'politikk' og 'det politiske'

Jeg har nå gjennom de to foregående kapitlene vist at det har blitt utøvd motstand mot artikuleringen av klima som problemrepresentasjon, og pekt på ulike måter dette kan forklares ved bruk av diskursteori. Byområdenes bompengoordninger skal igjennom en rekke politiske og faglige behandlinger der ulike krav stilles til utforming. Samtidig som lovverket i økende grad har muliggjort en utforming som går i retning av køprising, er 'restriktive tiltak', 'etterspørselshåndtering' og 'regulering' omstridte betegnelser av natur med betydelige politiske konnotasjoner. Fortsatt er det derfor en betydelig politisk motstand knyttet til sentrale aspekt ved køprising som virkemiddel. Foruten fordelingsvirkninger av denne formen for regulering, motsetter visse aktører seg 'pisken' i en slik avgiftsordning. Dette gjelder også i forhold til de insentivbaserte statlige virkemidlene. Dette settes i forbindelse med lokalpolitisk handlingsrom i forhold til valg av virkemidler, der det ikke er målene i seg selv – miljø, klima og fremkommelighet – men virkemidlene – hvordan dette skal oppnås – som er gjenstand for motstand. Dette er en politisert motstand, til tider artikulert i form av polemisk argumentasjon og med en tilhørende partipolitisk gruppedannelse, der den signifikanskjeden som ligger til grunn for koblingen mellom klima og køprising disartikuleres. Det kan synes som om denne hegemoniseringen har foregått både mellom partier lokalt, og opp imot sentrale partipolitiske konstellasjoner, og det kan vanskelig stadfestes hvor den ene begynner og den andre slutter. Jeg har imidlertid også pekt på at det blir utøvd en annen form for motstand – en skjult form for motstand som virker ved at moment i en statlig bytransportdiskurs, reartikuleres samtidig som sentrale signifikanskjeder omorganiseres. I diskursteoretiske termer kan disse betegnelserne klassifiseres som flytende element, og peke mot hvordan ulike hegemoniserende diskurser kan tilegne og benytte seg av dem på måter som begrenser den opprinnelige betydningstilskrivningen. Dette skjer ved å knytte dem til andre element tilhørende det bytransportpolitiske domenet. Disse to dimensjonene relaterer slik jeg tolker det til distinksjonen mellom 'politikk' og 'det politiske' (Mouffe 2005), der både styringsteknologier tilknyttet en overordnet statlig bytransportdiskurs og diskursive mønstre tilhørende 'det objektive' (Laclau og Mouffe 2001), bidrar til å skape et rom for både handling- og forhandling. Dette er utgjør den 'motstanden' køprising som klimapolitisk virkemiddel møtte i rommet mellom politisk styring og styrt politikk.

8 Avslutning

"Så det går jo på denne ansvarsdelingen da, som kan være bra og dårlig på samme tid. Det er vanskelig å se for seg én aktør som skal favne alt. Vi trenger også nærhet til det lokale, så du kan ikke ha en stat som bestemmer alt. Samtidig, hvis du legger det til det lokale, så blir du veldig sårbar for...du får ikke noe avstand til de som tar beslutningene. Av og til så kan jo avstand være bra hvis det skal fattes litt tunge beslutninger. Spesielt beslutninger som kan være tunge på kort sikt, men som er fornuftige på lang sikt. Det er jo sånn...alle er enige i at vi må ro den veien der, men vi må bare først ro litt i den retningen...eller noe sånt." Informant, Kristiansand

Fremleggelsen av Nasjonal transportplan 2014-2023 referert innledningsvis, tydeliggjorde et sentralt budskap om at planen var en satsning på miljø og klima. Særlig ble transportpolitikken i byområdene trukket fram. Satsningen på miljø og klima baserte seg på 'potensialet' for utslippsreduksjoner i byområdene, der veksten i transport kunne tas med kollektiv, sykkel og gange, samtidig som arealutviklingen kunne endre reisemønsteret. Storbyene skulle inviteres til forpliktende avtaler med staten. Det skulle bevilges mer penger, det skulle stilles tøffere krav til resultater, og det skulle være stor handlefrihet om virkemidler for å nå målene. I denne oppgaven har jeg vist at miljøvernministerens tale imidlertid pekte på flere moment som også forut for denne transportplanen var sentrale innenfor en statlig bytransportdiskurs. I NTP 2010–19 ble nasjonale klimamål knyttet an til en 'reduisert (vekst) i biltrafikken' i byområdene. Nasjonale mål omhandlende klima, fremkommelighet og miljø skulle oppnås ved en kombinasjon av 'restriksjoner' og 'satsning på kollektiv, sykkel og gange'. Målene skulle inkorporeres i ulike former for 'forpliktende avtaler' mellom styringsnivåene. Mange av de foreslåtte endringene i Nasjonal Transportplan 2014–2023 kan dermed synes å trekke på en politikk som allerede var etablert på dette tidspunktet. Dette antyder at en statlig bytransportdiskurs på tross av å romme forandring og omorganisering, likevel innehar en viss entydighet hva angår betydningstilskrivelse i det bytransportpolitiske domenet.

Som jeg har pekt på gjennom oppgaven, er det mange måter å tilnærme seg studiet av klima-, by- og transportpolitikk. Min vinkling har vært diskursteoretisk, og dette har ført til at noen aspekter har blitt trukket fram framfor andre. En diskursanalyse gir i mindre grad klare

konklusjoner enn mange andre tilnærminger. Ved å benytte meg av et diskursteoretisk perspektiv har intensjonen ikke vært å hevde at formuleringer og posisjoneringer ikke var strategiske, men heller at politiske forhandlinger og konflikter handlet om noe mer enn ulike interesser. Det er min oppfatning at målet hverken bør være å redusere utviklingen av transport- og bypolitikken til et spørsmål om interesser, styring, ansvarsfordeling eller økonomisk handlingsrom. Det bør heller ikke reduseres til et teknisk spørsmål som dreier seg om å identifisere riktig politikk for så å søke å implementere denne. Det er gjennom en interaksjon mellom politiske, administrative og faglig forankrede måter å tenke politikk og planlegging at ulike diskurser bidrar til å danne, forme og omdanne saker. Det har vært min intensjon i denne oppgaven å vise til eksempler på hvordan dette har blitt gjort ved å benytte kjøprising som styrende case. Hensikten har dermed ikke vært å avdekke hvorvidt kjøprising er et klimapolitisk virkemiddel som sådan, og ei heller hvorvidt statlige eller lokale myndigheter bidrar til å underminere håndteringen av klimaproblemet. I oppgaven har jeg imidlertid pekt på at egenskaper ved både mål og virkemidler bidrar til forme det handling- og forhandlingsrommet aktører på området må jobbe med og innenfor. Ved å peke på styringsrasjonaliteter, styringsteknologier, 'det politiske' og 'politikken', har hensikten vært å belyse diskursive mønstre i skjæringspunktet mellom klima-, by- og transportpolitikk.

Det vitenskapsteoretiske utgangspunktet for oppgaven fører til et syn på inkorporeringen av kjøprising i det bytransportpolitiske domenet som et resultatet av kontingens – det var ingen nødvendighet (Laclau og Mouffe 2001). Likevel peker analysen på at inkorporeringen av virkemiddelet i en statlig bytransportdiskurs – og motstanden virkemiddelet møtte innenfor både det politiske og faglige forvaltningsapparatet – var resultatet av spesifikke forhold av sannsynlighet. Dersom klimaproblemet betraktes som å ha en fiksert essens, vil klimaproblemetets relasjon til virkemiddelbruk kunne beskrives i en logisk skala fra det abstrakte til de konkrete handlinger, og en utvikling i retning av 'bærekraft' ville kunne stadfestes i form av 'manglende motiv', 'manglende vilje' eller manglende 'viten'. Hvis representasjoner av klimaproblemet derimot betraktes som diskursivt konstruert, vil en antatt abstrakt karakterisering av problemet på ingen måte forutsette artikulasjonen av klima som problemrepresentasjon på en spesifikk måte. Kritikere av et slikt sosialkonstruktivistisk perspektiv på klimaproblemet vil kunne hevde at klimapolitikken fratras en historisk gyldighet som imperativ for politisk handling ved å nektes en essensiell status. Det er imidlertid også mulig å hevde at nettopp et sosialkonstruktivistisk blikk på klima- og klimapolitikk gjør det

mulig å peke på de begrensningene visse tolkninger medfører. Intensjonen med å anta et sosialkonstruktivistisk blikk på temaet, har i oppgaven vært å peke på hvordan det finnes en rekke ulike måter å artikulere klima som problemrepresentasjon på, og at inkorporeringen av betegneren i hegemoniske diskursive praksiser bidrar til en marginalisering av andre måter å nærme seg problemet på. I denne oppgaven har jeg vist hvordan klima som problemrepresentasjon også er et resultat av en diskursiv aksept for dominerende styringsrasjonaliteter og sedimenterte diskursive strukturer inkorporert i forvaltningen av bytransportpolitikken. Dersom man ikke anser at klimaproblemet består av en spesifikk 'essens', kan slike analyser vise til de betingede forutsetningene for fremkomsten av visse representasjoner, og dermed også peke på noen mulige årsaker til spriket mellom mål og resultat på området. Slik er det mulig å handle mer effektivt – uten illusjoner – for et forsvar av de verdiene bærekraftig utvikling i sin opprinnelige definisjon peker mot. Oppgavens funn kan gi grunn til å stille nye spørsmål: Hvordan skal infrastruktur finansieres? På hvilket nivå skal man legge beslutninger om prioriteringen av midlene? Bør disse legges på samme nivå, og i så fall hvilket? Hvordan løses en problematikk knyttet til skiftende politiske konstellasjoner og en langsiktig utvikling? Dette er spørsmål jeg ikke har hatt noen intensjon om å besvare i oppgaven, men som likevel i lys av sentrale funn i oppgaven kan synes relevante å stille.

Litteraturliste

- Aall, C., Lafferty, W. M. og Lindseth, G. (2001) *Ansvars- og myndighetsfordeling mellom stat og kommune på miljøområdet. Oppsummering av erfaringer fra forskning omkring kommunalt miljøvern*. Rapport 3/01, Oslo: ProSus
- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., & Kristiansen, R. (2012). *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Alvesson, M., og Sköldbberg, K. (2009). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research*. Sage.
- Asdal, K. (2011). *Politikkens natur-naturens politikk*. Universitetsforlaget
- Avinor/Jernbaneverket/Kystverket/Statens vegvesen, februar 2012. *Forslag til Nasjonal Transportplan 2014-2019*
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. (2012). "Why study problematizations? Making politics visible." *Open journal of political science*, 2(01), 1. doi :10.4236/ojps.2012.21001
- Banister, D. (2003). "Critical pragmatism and congestion charging in London". *International Social Science Journal*, 55 (176): 249-264. Hentet 23.februar 2013 fra: www.sciencedirect.com
- Banister, D. (2008). "The sustainable mobility paradigm". *Transport policy*, 15(2), 73-80. Hentet 12.desember fra: www.sciencedirect.com
- Belønningsavtale. Bergen. 2011–2014. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8073b9e8a8664449b2a7512b827e1014/boberg11.pdf>
- Belønningsavtale. Kristiansandregionen. 2009–2012. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8073b9e8a8664449b2a7512b827e1014/avtale_kristiansand.pdf
- Belønningsavtale Trondheimsregionen. 2009– 2012. Tilgjennelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/8073b9e8a8664449b2a7512b827e1014/avtale_trondheim.pdf
- Bjurström, E., Sörensen, A. S., Höystad, O. M., & Vike, H. (2008). *Nye kulturstudier. En innføring*. Oslo:Spartacus
- Briggs, X. d. S. (2008). *Democracy as problem solving: civic capacity in communities across the globe*. Boston, Mass: MIT Press.
- Bruntland, G. (1987). *Our common future. The world commission on environment and development*: Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, O. (2001). *Kommunal forvaltning og planlegging*. Det norske samlaget.
- Bulkeley, H. og Betsill, M. (2005). "Rethinking sustainable cities: multilevel governance and the 'urban' politics of climate change". *Environmental politics*, 14 (1): 42-63. Hentet februar 2013 fra www.tanfonline.com
- Bulkeley, H. (2010). "Cities and the Governing of Climate Change". *Annual Review of Environment and Resources*, 35 (1): 229-253.
- Burr, V. (1995). *An introduction to Social Constructionism*. London.Sage

- Carvalho, A. (2005). "'Governmentality' of climate change and the public sphere". I *Scientific Proofs and International Justice: the future for scientific standards in global environmental protection and international trade*, Brage: Nucleo de Estudos em Sociologia, Universidade do Minho: Portugal. Retrieve.
Hentet januar 2015 fra:
http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3070/1/acarvalho_NESpaperfinal_2005.pdf
- Dryzek, J. S. (2013). *The politics of the earth: Environmental discourses*. Oxford University Press.
- Falnes, J. 2008. *Klimaets dialektikk– Tese og antitese i den norske debatten om klimapolitikken vitenskapelige grunnlag*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo
Finansdepartementet 2013
Revidert nasjonalbudsjett 2013. Meld.St.2 (2012-2013)
- Fondenæs, E. (2011). "Knut Arild Hareide om dieselavgift: – Dette er jojo-politikk fra regjeringen." Tv2.no Hentet 14. august 2014 fra: <http://www.tv2.no/a/3594704>
- Kelly, M., Foucault, M., & Habermas, J. (Red.). (1994). *Critique and power: recasting the Foucault/Habermas debate*. MIT press.
- Kristiansand kommune 2012a. Saksprotokoll. Arkivsak 201000286.
_____ 2012b. Saksnummer 201000286-200
- Filmreite, A. L., Y. Flo og T. Tranvik. 2002. *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Rapportserien, nr. 50. Oslo: Makt og demokratiutredningen/Unipub.
- Filmreite, A. L., Christensen, T., & Laegreid, P. (2013). "Joined-Up Government: Reform, Challenges", *Experiences and Accountability Relations* (No. 9). COCOPS. Working Paper.
- Framtidens byer 2008a. Intensjonsavtale mellom staten og kommunene. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/planlegging/framtidens_byer/intensjonsavtale_framtidensbyer.pdf
- Framtidens byer 2008b. Handlingsplan. Kristiansandregionen 2009–2014. Tilgjengelig fra: <http://www.knutepunktsorlandet.no/Handlers/fh.ashx?Mid1=204&FilId=561>
- Framtidens byer 2008c. Handlingsplan. Trondheim kommune. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/subnettsteder/framtidens_byer/trondheim/framtidens-byer-handlingsprogram-trondheim-endelig-versjon.pdf
- Framtidens byer 2009. Handlingsprogram. Bergen kommune. Tilgjengelig fra: http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C0%5CVEDLEGG%5C2009036015-2443112.pdf
- Fimyar, O. (2008). "Using governmentality as a conceptual tool in education policy research." *Educate*~, 1(1), 3-18.
- Foucault, M., & Schaanning, E. (1999). *Diskursens orden: tiltredelsesforelesning holdt ved College de France 2. desember 1970*. Spartacus.
- Givoni M, Banister D., E. (2010). *Integrated Transport: From Policy to Practice*. London:Routledge
- Glynos, J., Howarth, D., Norval, A. & Speed, E. (2009). "Discourse analysis: Varieties and methods." Hentet 12.januar 2014 fra <http://eprints.ncrm.ac.uk>
- Grue, B., Larsen, O.I., Rekdal, J., Tretvik, T., (1997). "Køkostnader og kjøprising i bytrafikk." Transportøkonomisk institutt, Oslo. TØI Rapport 363/1997.

- Gullberg, A.T. (2009). "Norsk klimapolitisk debatt og klimaforliket fra 2008". CICERO Working paper 2009:3. Hentet 3.april 2014 fra: <http://brage.bibsys.no>
- Hajer, M. A. (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*: Oxford. Clarendon Press
- Hajer, M., Hoen, A., & Huitzing, H.(2012) "Shifting Gear: Beyond Classical Mobility Policies and Urban Planning." Wee.,B.van (red) *Keep Moving, Towards Sustainable Mobility*[Ebok versjon]. Hentet fra 12.april 2014 fra: <http://www.ruimteconferentie.nl/>
- Harlow, J., Golub, A., & Allenby, B. (2011). "A review of utopian themes in sustainable development discourse." *Sustainable Development*. Hentet 14.april 2014 fra: www.wileyonlinelibrary.com
- Harvold, K. A. (2002). "Planleggingens" kommunikative vending": Nytt paradigme eller gammel debatt?". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, (4), 356-378.
- Houghton, G., Allmendinger, P., Counsell, D., & Vigar, G. (2009). *The New Spatial Planning: Territorial management with soft spaces and fuzzy boundaries*. Routledge.
- Helgøy, I. & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Hentet 12.mars 2014 fra: bora.uib.no
- Hovik, S., Lorentzen, H. & Nenseth, V. (2004). *Bærekraftig lokal og regional utvikling*. Environment, 5: 153-170. Norsk institutt for by- og regionforskning. Notat 2004:106
- Howarth, D. R., Norval, A. J., & Stavrakakis, Y. (Red.). (2000). *Discourse theory and political analysis: Identities, hegemonies and social change*. Manchester University Press
- Howarth, D. R. (2000). *Discourse theory and political analysis : identities, hegemonies and social change*. Manchester. Manchester Univ. Press
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2007. *The physical science basis. Contribution of working group I to the fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge
- _____ 2014. *Summary for Policymakers.Fifth Assessment Report (AR5)*. Tilgjengelig fra: <http://www.ipcc.ch/>, hentet 12. januar 2013
- Isaksson, K. & Richardson, T. (2009). "Building legitimacy for risky policies: The cost of avoiding conflict in Stockholm." *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 43 (3): 251-257. Hentet 12.januar 2013 fra: <http://www.sciencedirect.com/>
- Jensen, A. (2007). "En vilje til planlægning: Om styring via rationalitet, viden og praksis", s.107–129 i A. Jensen et al. (red), *Planlægning i teori og praksis. Et tværfagligt perspektiv*, Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag
- Kleven, T. og Næss, P. (1996). "Kunsten å bære staur – Hvordan samordnes ulike mål i kommunal arealplanlegging." I *Nasjonale miljømål og lokal styring-Koalisjon eller kollisjon: Rapport fra et nordisk seminar arranger av NIBR*, redigert av Kleven, T. 111-136. Oslo: NIBR
- Kolberg, A. (2009). "Framtidens byer– en unik sjanse." *Plan 1*: 3–7.
- Jørgensen, M. W. og Philips, L.(1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde universitetsforlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2012
Stat og kommune- styring og samspel. Meld.St.12 (2011-2012)

- Klima- og Miljødepartementet 2007
Norsk klimapolitikk. St.meld.nr.34
- Klima- og Miljødepartementet 2012
Norsk klimapolitikk. Meld.St.21
- Korneliussen, K. (2012). "Offentlig aksept for restriktive tiltak." Hentet 14.april 2014 fra www.tiltakskatalogen.no
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2001). *Hegemony and socialist strategy : towards a radical democratic politics*. 2nd ed. utg. London: Verso.
- Langeland, E.H. og Skotheim, L. (2012) "Derfor vil ikke byrådet ha køprising." *Bergens Tidende*, 1. februar
- Langmyhr, T. (1997). "Managing equity: the case of road pricing". *Transport Policy* 4(1): 25-39.
- Langmyhr, T., og Sager, T. (1997). "Implementing the improbable urban road pricing scheme." *Journal of advanced transportation*, 31(2), 139-158.
- Langmyhr, T. (1999). *Understanding innovation: the case of road pricing*. *Transport Reviews*, 19(3), 255-271.
- Langmyhr, T. (2001). "Learning from road pricing experience: introducing a second-generation road pricing system". *Planning Theory & Practice*, 2(1), 67-80.
- Lauber, V., & Schenner, E. (2011). "The struggle over support schemes for renewable electricity in the European Union: a discursive-institutionalist analysis." *Environmental Politics*, 20(4): 508-527.
- Lerstang, T. og Mydske, P. K. (2005). "City policies and politics: Continuity or change in Norwegian urban transport policies and politics": Working paper 26 May 2005. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lerstang, T. og Mydske, P. K. (2006). "Is sisyphos still rolling the stone? Lessons from three decades of urban transport planning in Norway". Tilgjengelig fra svt.ntnu.no, hentet 20.august 2013
- Lian, J. I., Gjerdåker, A., Hjorthol, R., Lerstang, T. og Mydske, P. K. (2007). *Scenarier for bærekraftig byutvikling-sluttrapport*. Oslo: TØI rapport, 888: 2007.
- Lindseth, G. (2006). *Political Discourse and Climate Change: The challenge of Reconciling Scale of Impact with Level of Governance*. (Doktorgradsavhandling). NTNU
- Lindseth, G., og Reitan, M. (2007). "The urban governance of transport and the environment in the city of Kristiansand." *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(1), 135-151.
- Løpperød, T. (2013). *Dette er en transportplan som sier "fuck Oslo"* . Hentet 12. desember 2013, fra <http://www.nettavisen.no>
- Marcotullio, P. J., & McGranahan, G. (2012). *Scaling urban environmental challenges: from local to global and back*. Earthscan.
- Miljødirektoratet 2013
Utslipp fra veitrafikk. Hentet 12. januar 2013 fra www.miljostatus.no
- Mathisen, Werner Christie. 2003. *Kunnskapsmakt og miljøpolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningens rapportserie. Rapport 58. Tilgjengelig fra: <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rappporter/rapp2003/rappport58/index.html>
- Murdoch, J. (2000). "Space against time: competing rationalities in planning for housing". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 25(4), 503-519. Hentet 12. januar 2014 fra: www.sciencedirect.com

- Methmann, C. P. (2010). "Climate Protection' as Empty Signifier: A discourse theoretical perspective on climate mainstreaming in world politics". *Millennium Journal of International Studies*, doi.: 030582910383601
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. London: Routledge.
- Müller, M. (2011). "Doing discourse analysis in critical geopolitics". *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique* (12).
- Nenseth, Vibeke og Gustav Nielsen (2009): *Indikatorer for miljøvennlig bytransport – en kunnskapsstatus*. TØI rapport 1029/2009. Oslo.
- Neumann, I.B. (2001). *Mening, materialitet og makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget
- Newbery, D. M. (1990). *Pricing and congestion: economic principles relevant to pricing roads*, Oxford.
- Norheim, B., Ruud, A., Haug, W.T., Nesse, L.S., Frizen, K.(2011). *Kollektivtransport, veiutbygging eller kaos? Scenarier for hvordan vi møter framtidens transportutfordringer*. Urbanet Analyse. Rapport 23/2011
- Norheim, B., Nilsen, J., & Ruud, A. (2012). Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk. *Urbanet Analyse/Nivi Analyse. Report, 23, 2012*. Norsk rikskringkasting
- (NRK) 2013a. Debatt i Dagsnytt atten 15. april 2013. Tilgjengelig fra: <http://radio.nrk.no>, hentet 13. desember 2013
- _____ 2013b. Debatten. NRK TV 18. april 2013. Tilgjengelig fra: <http://tv.nrk.no/serie/debatten>, hentet 13. desember 2013
- Næss, P. (2012). *Kritisk realisme og byplanforskning* (Critical realism and urban planning research). Hentet 4. april 2014 fra: www.FORMakademis.org
- OECD (2002). "Guidelines towards Environmentally Sustainable Transport". Hentet 12. desember 2013 fra: <http://www.keepeek.com/>
- Offerdal, A. (2000). *Iverksettingsteori–resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?* I: H. Baldersheim og LE Rose (red.): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering. Bergen: Fagbokforlaget
- Otto, L. (2008). *Foucaults "governmentalitetsteori"*. *Styringsteknologi og subjektivitet*. Arbejdsrapport 1. udkast.
- Pløger, J. (2012). "Planlegging, kunnskap og makt". i N. Aarsæther, E. Falleth, T. Nyseth & R. Kristiansen (red), *Utfordringer for norsk planlegging. Kunnskap, bærekraft, demokrati*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Ravlum, A., L., (2005). *Oppgavefordeling i samferdselssektoren*. TØI rapport 804/2005
- Rear, D. og Jones, A. 2013. "Discursive struggle and contested signifiers in the arenas of education policy and work skills in Japan." *Critical Policy Studies*. Vol 7 (4), 375–394
- Regjeringen (u.å.). Framtidens byer. Hentet 3.april 2013 fra: www.regjeringen.no
- Regjeringen 2013. Fremleggelse av Nasjonal transportplan 12. april 2013. Tilgjengelig fra www.regjeringen.no: <http://www.regjeringen.no>, hentet 13.mai 2013
- Sandvik, H. (2008). "Ethiske dilemmaer og filosofiske feilslutninger i klimadebatten." *Filosofisk supplement*. 4 (4): 13–22
- Statens vegvesen. (2011a) Konseptvalgutredning Kristiansandsregionen. Tilgjengelig fra: www.regjeringen.no, hentet 13.mars 2014
- Statens vegvesen (2011b)Konseptvalgutredning for Bergensområdet. Tilgjengelig fra: www.regjeringen.no, hentet 13.mars 2014

- Statens vegvesen (2010) Tilleggsutredning Miljøpakke Trondheim. Kollektivtransport. Rapport. Ressursavdelingen 2010-2019
- Statens vegvesen. (2013). Tilgjengelig fra: <http://www.vegvesen.no>, hentet 12. februar
- Samferdselsdepartementet 2009
Nasjonal transportplan 2010-2019. St.meld. nr. 16 (2008-2009)
- Samferdselsdepartementet 2013
Nasjonal transportplan 2014-2023. Meld.St.26 (2012-2013).
- Samferdselsdepartementet 2013
Belønningsordning for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk i byområdene
- Statens vegvesen (a) 2011
Konseptvalgutredning for Bergensområdet. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no>, hentet 12.august 2013
- Statens vegvesen (b) 2011
Konseptvalgutredning Kristiansandsregionen. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no>, hentet 12.august 2013
- Statens vegvesen 2010
Tilleggsutredning Miljøpakke Trondheim. Kollektivtransport. Rapport
Ressursavdelingen 2010-2019.
- Statens vegvesen (u.å.) Vedlegg 1 – Utdypende beskrivelse av viktige føringer for utforming av bompengoordninger i byområder. Tilgjengelig fra:
http://www.vegvesen.no/_attachment/453141/binary/749335?fast_title=Vedlegg+1++F%C3%B8ringer+for+utforming+av+bompengoordninger+i+byomr%C3%A5der.pdf
- Stortinget 2007
Norsk Klimapolitikk. Innst. S. nr. 145 (2007-2008)
- Stortinget 2012
Norsk Klimapolitikk. Innst.390S (2011-2012)
- Stavrakakis, Y. 2000. "On the emergence of Green ideology: the dislocation factor in Green politics." I *Discourse theory and political analysis: Identities, hegemonies and social change.*, redigert av Howarth, D. R., Norval, A. J., & Stavrakakis, Y. 100–118. Manchester University Press.
- Swyngedouw, E. (2010). "Apocalypse forever? Post-political populism and the spectre of climate change." *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 213-232. Hentet November 2014 fra:
- Tennøy, A. (2010) "Why We Fail to Reduce Urban Road Traffic Volumes: Does It Matter How Planners Frame the Problem?." *Transport Policy*, 17 (2010), 216-23
- Tennøy, A. (2012). *How and Why Planners Make Plans Which, if Implemented, Cause Growth in Traffic Volumes: Explanations Related to the Expert Knowledge, the Planners, and the Plan-Making Processes. Norwegian*. Doktorgradsavhandling, Univesitetet for miljø- og biovitenskap i Ås
- Torfig, J. (1999). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*: Wiley.
- Townshend, Jules. "Discourse theory and political analysis: a new paradigm from the Essex School?." *The British Journal of Politics & International Relations* 5.1 (2003): 129-142.
- Trondheim Kommune. (2008a). Trondheim kommunes miljøpakke for transport- et forlik mellom 6 partier i Trondheim bystyre, Saksnr. 0167/08. Arkisvsaksnr. 01/23491. Trondheim.
- Trondheim Kommune.(2012). Saksprotokoll for bystyre. 26.april

- Volkmar, L, Schenner L. (2011). "The struggle over support for renewable electricity in the European Union: a discursive–institutionalist analysis". *Environmental Politics*
- Wiederstrøm, G. (2011, 23.nov) *Krangler om Kjøprising*. Bergens Tidende (nettutgaven) Hentet fra: www.bt.no
- Weingart, P., Engels, A., & Pansegrau, P. (2000). *Risks of communication: discourses on climate change in science, politics, and the mass media*. Public understanding of science, 9(3), 261-283.
- Wälti, S. (2004). "How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries". *European journal of political research*, 43 (4): 599-634.
- Ærø, T. (2005). *Implementering av bypolitikk i Norden*. Nordic Council of Ministers

Vedlegg 1: INFORMANTER

Kristiansand:

Rådgiver, Kristiansand kommune, 22.8.2012 (telefonintervju)

Rådgiver, Kristiansand kommune, 25.9.2012

Rådgiver, Vest-Agder Fylkeskommune, 27.9.2012

Politiker (KrF), Kristiansand kommune, 25.9.2012

Bergen

Politiker (KrF), Bergen kommune, 2.10.2012

Prosjektingeniør, Statens Vegvesen, 2.10.2012

Seksjonssjef, Bergen kommune, 2.10.2012

Rådgiver, Hordaland Fylkeskommune, 3.10.2012

Trondheim

Rådgiver, Sør- Trøndelag Fylkeskommune, 18.10.2012

Rådgiver, Sør- Trøndelag Fylkeskommune 18.10.2012

Rådgiver, Trondheim kommune, 19.10.2012

Politiker (Ap) og Prosjektleder Miljøpakken, 19.10.12(sammen)

Oslo

Rådgiver, Samferdselsdepartementet, 8.11.2012