

# Klimastrategier for mobilitet som ikke forsterker sosiale og økonomiske forskjeller

Robert Næss\*, Gisle Solbu\*, Sara Heidenreich\*, Ida Marie Henriksen\*, Ruth Woods\*, Marius Korsnes\*, Stina Oseland\*\*

\* NTNU, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, \*\* Bergen kommune



*Hvordan oppleves dagens situasjon knyttet til klima- og energitiltak innenfor mobilitetsområdet og sosial ulikhet?*

*Hvordan kan gode beslutningsprosesser etableres i kommunene?  
Hvilke tiltak kan gjennomføres for å sikre at klimastrategier ikke forsterker sosial ulikhet?*

## Bakgrunn

Dette er en policy brief fra en workshopserie i FME NTRANS og forskningsprosjektet COJUST. Arbeidet involverer forskere fra ulike samfunnsvitenskapelige fagområder og aktører fra kommunal sektor. Bakgrunnen for workshopene var at ulike aktører som jobber med utformingen av klimaplaner og strategier ønsket innspill på hvordan de kan kvalitetssikre at kommunale og statlige klimaplaner og strategier ikke forverrer levekårene til de fattigste i samfunnet vårt. Vi identifiserte tre tematiske områder 1) forbruk, 2) bolig, 3) mobilitet, som workshopserien belyser basert på forskning og erfaringer fra relevante samfunnsaktører.

I denne policy briefen presenterer vi funnene fra workshopen om klimatililtak som adresserer mobilitet i tillegg til forskningsresultater fra prosjektet COJUST. Vi vil først kort introdusere temaet mobilitet og sosial ulikhet i konteksten av bærekraftige omstillingsprosesser. Deretter skisserer vi hvordan aktørene forstår utfordringene ved dagens situasjon, før vi avslutter med hvordan man kan jobbe med gode prinsipper for å involvere innbyggerne slik at klimaplaner ikke slår ut negativt på sosial ulikhet og rettferdighet.

Workshopen om mobilitet ble arrangert den 30. September 2022 og hadde 18 deltagere. Deltakerne kom fra kommunesektoren, forskningssektoren og næringslivet.

## Mobilitet og sosial ulikhet i en bærekraftig omstilling

Transportsektoren utgjør en viktig del av det norske klimaarbeidet. Utslipp fra transport står for rundt en tredel av landets totale CO<sub>2</sub>-utslipp og problemer knyttet til framkommelighet, luftkvalitet og arealbruk er framtrepende. Norge har som mål å være klimanøytralt innen 2030 og et lavutslippssamfunn i 2050 (Meld. St. 40, 2020–2021). Allerede nå har byvekstavgiftene som mål at all vekst i persontransport i byene skal tas med kollektivtransport, sykkel eller gange. Men vi vet også at vi bor i et land med en sterk bilkultur hvor hoved transportmiddelet for norske trafikanter er bil (Statens vegvesen, 2019). Det trengs derfor inngripende tiltak for å få til omstillingen av transportsektoren (Meld. St 40, 2020-2021).

Ifølge myndighetene er det samtidig viktig få organisert et samfunn der alle kan delta. Målet er å etablere transportløsninger som har god tilgjengelighet med tilfredsstillende standard, og hvor hele reisen kan gjennomføres med opplevelse av trygghet (Meld. St. 33, 2016-2017). Dette betyr at fremtidige mobilitetsløsninger skal ta sikte på å skape gode samfunn for alle. Vi setter derfor søkelyset på problemstillinger knyttet til mobilitet for lavinntektsgrupper, som ofte opplever urettferdighet og avmakt i omstillingsarbeidet. I Norge har det store flertallet av landets innbyggere høy levestandard og gode levekår. Gode velferdsordninger bidrar til mindre ulikhet og lite fattigdom i befolkningen. Likevel finnes det en andel av befolkningen som avviker betydelig fra det generelle inntektsnivået – de som lever med det som kalles relativ fattigdom.

COJUSTs forskning finner at klimatiltakene innenfor mobilitetsområdet ikke treffer behovene til lavinntektsgruppene på en god måte. Tvert imot ser vi at tiltakene noen ganger har negative konsekvenser og bidrar til utenforskap. Et eksempel er støtten til elbiler som har tilfalt de gruppene i samfunnet som har råd til å kjøpe ny bil. I stedet for å ta del i omstillingen til en grønn og effektiv mobilitet, kan lavinntektsgrupper ofte føle på stigmaet ved å være immobile og oppleve det som kan kalles mobilitetsfattigdom. Dette er den effekten som manglende muligheter for forflytninger gir opphav til, som begrenset tilgjengelighet til samfunnet og økte relative kostnader for mobilitet, noe som i seg selv fører til økt ulikhet.

Norske kommuner har en lang tradisjon for å engasjere seg i mer enn å gjennomføre de oppgavene staten har pålagt dem (Ringholm et al., 2009). De har omfattende lokal- og regionalkunnskap, kjennskap til viktige samfunnsaktører, og erfaring fra samarbeid med organisasjons- og næringsliv. Dette gjør at kommunene gjennom sin involvering i lokal og regional samfunnsutvikling sitter i en særlig viktig stilling når det gjelder klima- og mobilitetsarbeid. Denne policy briefen diskuterer hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder mobilitet og ulikhet. Vi mener at sosiale perspektiver må stå sentralt i utviklingen av nye mobilitetstiltak hvis man skal sikre en inkluderende og rettferdig omstilling til et mer bærekraftig samfunn.

## Utfordringer

I workshopene pekte aktørene på følgende utfordringer knyttet til mobilitet, sosial ulikhet og klimapolitikk i kommunene:

### 1) Mobilitetstiltak som forsterker ulikhet

En tydelig utfordring var å se mobilitetsløsninger i et større byutvikling- og inkluderings perspektiv. Deltakerne pekte i denne sammenhengen på viktige paradokser i planleggingen. Et

eksempel er at forbedring av transportinfrastruktur også kan øke boligpriser og bo-attraktivitet for visse grupper og dermed presse lavinntektsgrupper over til områder med lavere kollektiv dekning. Flere aktører nevnte motstand mot tiltak som problematisk, f.eks. motstand mot bompenger. Argumentene mot bompenger har gått ut på at kommunene må tenke på de økonomisk utsatte gruppene som blir økonomisk skadelidende ved en slik innføring og også se på bompengordninger i sammenheng med tilgjengelighet til kollektivtilbud og kollektivpriser. Det ligger derfor en sentral utfordring i å se tiltak slik som bompenger og utvidelse av kollektivtransport i en større mobilitetssammenheng, og etablere en forståelse for de mange og ofte uforutsigbare sosiale konsekvenser de kan skape.

## **2) Mobilitetsulikhet: Mangel på tiltak for lavinntektsgrupper**

Et viktig spørsmål i kommunenes arbeid gjelder hvordan de skal nå fram til sårbare grupper gjennom sine tiltak. Her mangler det gode fremgangsmåter for å kunne utarbeide sosiale profiler for tiltaksordninger som unngår at man får for kompliserte løsninger som krever mye byråkrati. Dette gjelder særlig behovsprøving av tiltak som er kostbart og kan gi økt byråkrati.

## **3) Mobilitetsulikhet: Kunnskapshull**

Det pekes på at kommunene ønsker mer kunnskap om mobilitetsulikhet og hvordan dette kan forme mobilitetsplanleggingen. Mobilitetsulikhet kan som eksempel handle om at man ikke har mulighet til å velge bort bilen til fordel for kollektivtransport fordi livssituasjonen (f.eks. funksjonsnedsettelse) og hverdagslivet gjør at man er nødt til å bruke bilen for å få dagene til å gå opp. Det er viktig å skape forståelse for slike innlåste praksiser der noen grupper på grunn av sin økonomiske situasjon har store vanskeligheter med å skape endring. Det er derfor en utfordring for kommunen å skille mellom ulike typer mobilitet, f.eks. mellom tvungen mobilitet og fritids-mobilitet samt forstå hvordan kollektivbruk henger sammen med bilbruk.

## **4) Manglende samarbeid på tvers nivåer og enheter**

Det utvikles mange ideer og eksperimenter knyttet til mobilitet og sosial ulikhet rundt om i landets kommuner, men det ligger en stor utfordring i å skape informasjonsdeling på tvers av kommunene. I tillegg opplevde aktører samarbeidet mellom ulike nivåer, f.eks. mellom stat, fylkeskommune og kommune, og mellom ulike enheter i kommunene som utfordrende. Helhetstenkning og gode samarbeidskanaler ble sett på som avgjørende for kommunens styringskapasitet. Dette må også ses i sammenhenger der framtidige mobilitetspraksiser og nye teknologiske løsninger (f.eks. mobility as a service) vil kreve nye former for planlegging, samhandling og tverrfaglig kunnskap.

# Anbefalinger

På bakgrunn av workshopen om mobilitet og forskningen utført i COJUST er våre anbefalinger:

## **Samarbeid på tvers**

Det første vi lærte i workshopene var hvor stort behovet var for at de som jobbet med lavinntektsfamilier i kommunen, stat og NAV også må inviteres inn når man planlegger for nullvekst

for personbil og andre mobilitetstiltak for å forhindre at disse tiltakene øker sosiale forskjeller og også motstanden mot mobilitetstiltak. Vi anbefaler at:

- Sosiale ulikhetsproblemstillinger i større grad må inn i arealplanene og i kommunens arbeid
- Helse- og sosialfagsarbeidere får et utvidet mandat for å gjøre vurderinger over utsatte gruppers mobilitetsbehov og gi innspill til hvilke tiltak som kan adressere spesifikke behov.
- Mobilitetsperspektivet integreres i etablerte tilskuddsordninger som er relevante for lavinntektsgrupper.
- Områdeløft kan brukes aktivt som plattform for tverrfaglig og tverrsektorielt arbeid for å tilse at mobilitetsplanleggingen ikke går på bekostning av utsatte grupper.

### **Støtteordninger for å øke bærekraftig mobilitet for alle**

Vi anbefaler følgende støtteordninger som treffer behovene til lavinntektsgrupper på en bedre måte enn eksisterende støtteordninger:

- Subsidiere bildelingsordning for lavinntektsgrupper. En større satsning på billige bildelingsordninger, HUBer med delingsbil, større utvalg av mikromobile løsninger med særskilte fordeler for lavinntektsgrupper.
- Gjør kollektivtransport gratis. Et av de tydeligste anbefalingene både fra workshop og direkte fra lavinntektsgruppene som ble intervjuet gjennom COJUST handler om det store behovet for et lett tilgjengelig kollektivtilbud. Dette vil skape store velferdsfordeler og har potensial for å redusere bilbruk betraktelig. Her kan man begynne med å gjøre eksperimenter hvor målsetningen først og fremst er å lære for så å utvikle mer langsiktige strategier.
- Etabler en "aktivitetsbuss» som henter barna og kjører dem til trening og aktiviteter. Dette vil hjelpe til å forebygge utenforskap for de barna som har foreldre med redusert mobilitet, f.eks. uten tilgang til bil.
- Etabler tilskuddsordninger for billigere framkomstmidler, f.eks. sykkel eller el-sykkel.

### **Medvirkning og kommunikasjon**

Innbyggermedvirkning, særlig involvering av lavinntektsgrupper, og demokratiske prosesser som styrker lokale initiativer vil være viktig for å skape en inkluderende utvikling av mobilitetsløsninger.

Vi anbefaler at kommuner:

- Involverer innbyggere tidlig i beslutningsprosesser.
- Nedsetter et ekspertpanel med representanter fra lavinntektsgrupper som har en rådgivende funksjon til beslutningstakere knyttet til f.eks. kollektivruter, reisekostnader og utvikling av forskjellige sosiale profiler for framtidige mobilitetstiltak.

Åpen kommunikasjon og transparent informasjon til innbyggerne om tiltak og bruk av midler er viktig for å sikre legitimitet og støtte til tiltak. Vi anbefaler at kommunene:

- Tar hensyn til ulike kommunikasjonsbehov innen forskjellige grupper. Det vil si målrettet kommunikasjon til grupper i henhold til f.eks. språkkompetanse, funksjonsutfordringer og økonomisk situasjon.

- Gjør en større innsats for å kommunisere positive eksempler til innbyggere, f.eks. om erfaringer med nye utleieordninger av sykler, gratis kollektivtransport og økt livskvalitet gjennom etableringen av nye mobilitetspraksiser.

### **Kunnskap, forskning og eksperimentering**

Det er behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for utviklingen av tiltak. Kunnskapen kan samskapes med forskere og ved å f.eks. ansette mobilitetsrådgivere som har kunnskap om sosial ulikhet og som klarer å fange opp forskjellige mobilitetsbehov og nye praksiser. Vi anbefaler bl.a. å innhente mer kunnskap om:

- Innbyggernes hverdagsmobilitet
- Mobilitetsulikhet og tilgang til transportteknologier
- Lavinntektsgruppers mobilitetspraksiser og medvirkning: hva betyr det å være mobil for økonomisk utsatte grupper? Og på hvilken måte skal vi kunne involvere disse menneskene som medskapere av framtidens transportsystem?

For å få kunnskap om nye tiltak er det behov for eksperimenter som kan legge grunnlaget for mer permanente løsninger. Vi anbefaler kommunene å teste ut tiltak i eksperimenter og dele erfaringene (både suksesser og fiaskoer) med andre kommuner.

### **Referanser**

Miljødirektoratet (2022). Tiltak for bedre luft kvalitet i Norge. <https://luftkvalitet.miljodirektoratet.no/artikkel/artikler/hva-kan-jeg-gjore/> lest 24.11.22

Meld. St. 40 (2020–2021). Mål med mening — Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/> lest 24.11.22

Meld. St. 33 (2016–2017). Nasjonal transportplan 2018–2029. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/> lest 24.11.22

Ringholm, T. M., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. Norut Tromsø. Rapport nr 8/2009

Statens vegvesen (2019). Nasjonalt regnskap for bærekraftig mobilitet 2019. lest 24.11.22. hentet fra: <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/fokusomrader/miljoennlig-transport/nasjonalt-regnskap-for-baerekraftig-mobilitet-2019b.pdf> lest 24.11.22