Evaluering av Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025

2024

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Rapportens innhold

1	Introduksjon	6
2	Hovedmål og innsatsområde 1: Reisevaner og gjøre sykkelen til en del av byliv og byrom	12
3	Hovedmål og innsatsområde 2: Kvalitet og skape et tett sykkelnett med egen Oslo-standard	33
4	Hovedmål og innsatsområde 3: Trygghet og hele Oslo tar del i sykkelsatsingen	48
5	Samfunnsøkonomisk nytteverdi og synergieffekter	63
6	Strategiproduktet	98
7	Strategiprosessen	106
8	Verbalvedtakene	114
9	Konklusjon og videre anbefalinger	116
10	Kildefortegnelse	121
11	Vedlegg	124

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Forord

Denne evalueringen er utført av EY og WSP på vegne av Bymiljøetaten i Oslo kommune.

Formålet med evalueringen har vært å tilby etaten og allmennheten en evaluering av Oslo kommunes sykkelstrategi for 2015-2025. Det er viktig å bemerke at ved evalueringens slutt, gjenstår det fortsatt halvannet år av strategiperioden. Det betyr at det fortsatt er muligheter for å nå målene og gjennomføre tiltak. Evalueringen har fokusert på følgende områder: strategiens effekter, strategiproduktet og strategiprosessen. Dette omfatter analyser av strategiens måloppnåelse, gjennomføring av tiltak, samfunnsøkonomisk nytteverdi, strategidokumentet som produkt og prosessen med å utarbeide og implementere strategien.

Innsikt, resultater og konklusjoner presentert i denne rapporten er et resultat av en bred og omfattende informasjonsinnhenting og dokumentanalyser, inkludert analyse av både kvalitative og kvantitative data, intervjuer og gruppesamlinger. Når det refereres til «vi» eller «vår vurdering» i rapporten, vises det til evalueringsgruppen bestående av medarbeidere fra EY og WSP.

Vi ønsker å uttrykke vår takknemlighet til alle som har bidratt med sin deltagelse i intervjuer eller gruppesamlinger, dere har alle bidratt med uvurderlig innsikt til denne evalueringen.

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Sammendrag

Strategien har hatt store effekter, men hovedmålet om sykkelandelen er ikke nådd

Strategiens hovedmål 1 om en sykkelandel på hverdagsreiser ble opprinnelig satt til 16 prosent innen 2025, men i 2016 ble dette endret til 16 prosent innen 2020 og 25 prosent innen 2025. Det oppjusterte målet var ambisiøst, og har ikke blitt nådd.

I siste reisevaneundersøkelse (RVU) 2022/23 er sykkelandelen på hverdagsreiser på 8,6 prosent i Oslo. Dette er en vekst på 39 prosent siden RVU 2013/14, som er en betydelig økning. I to tiår frem til 2013/14 var sykkelandelen i Oslo og nasjonalt stabilt lav og svakt fallende. For Oslo har sykkelstrategien vært en bidragsyter til å snu denne trenden, og vi vurderer sykkelstrategien som en hovedforklaring til økt sykkelandel i Oslo.

Strategiens innsatsområde 2 handler om å gjøre sykkelveinettet i Oslo tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert. Dette innsatsområdet har hatt høyest måloppnåelse. Vi finner at ulykkesrisikoen har gått betraktelig ned i løpet av strategiperioden med 32% færre sykkelskader behandlet ved Oslo skadelegevakt per kilometer syklet. Videre har det meste av ressursbruken gått til gjennomføring av tiltak knyttet til infrastruktur, men det er fremdeles forbedringspotensialer for kvaliteten av infrastrukturen.

Det tredje innsatsområdet omhandler trygghet, og hvorvidt Oslo er en god og trygg sykkelby. Hovedmålet er vurdert som delvis oppnådd som følge av at to av tre delmål er oppnådd: 45 prosent mener at Oslo er en god sykkelby og 29 prosent mener at byen er trygg, dette er en klar positiv utvikling i strategiperioden. På den andre siden har man ikke oppnådd målet om å gjøre Oslo til en god sykkelby for barn og eldre, ettersom bare 11 prosent gir sin tilslutning til dette, mot et mål på 25 prosent.

Strategien er samfunnsøkonomisk lønnsom, men manglende sammenheng med andre transportsystemer har ført til målkonflikter og tapte synergier

Vi beregner stor samfunnsøkonomisk nytte av sykkelstrategien. Helsegevinster og redusert utrygghet for syklistene er de to største nyttevirkningene. Vi beregner også betydelig samfunnsøkonomisk nytte som følge av lavere ulykkesrisiko. Samtidig er det brukt betydelig ressurser knyttet til investeringskostnader og drift- og vedlikeholdskostnader. Infrastrukturen vil også kreve et høyt drift- og vedlikeholdsnivå i årene som kommer. Vi beregner en positiv netto nåverdi av strategien, men tiltakene har også medført negative ikke-prissatte virkninger, som for eksempel trygg tilgjengelighet i byen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Manglende kobling med andre transportmidler har ført til målkonflikter og tapte synergier. Vi vurderer at effekten av sykkeltiltak ville vært større dersom strategien i større grad hensyntok de andre transportformene. Dette påvirker også nytten av strategien.

Mangel på handlingsplaner og utilstrekkelig oppfølging har svekket strategien som styringsverktøy

Strategien har ikke blitt fulgt opp med politisk forankrede handlingsplaner eller klar ansvarsfordeling. Dette har vært et hinder for gjennomføring av tiltakene i strategien, da man for mange av tiltakene i stor grad er avhengig av andre virksomheter og etater for gjennomføring. Videre har det vært mangel på mekanismer for revisjon eller tilpasninger av strategien, samt rapportering om fremdriften på strategiens mål og tiltak. Samlet har disse faktorene resultert i at sykkelstrategien ikke har fungert som et hensiktsmessig styringsverktøy i løpet av strategiperioden.

Det er etablert et sterkt fagmiljø på sykkel i Oslo kommune, og midler har fulgt med og muliggjort sykkelsatsingen

I løpet av strategiperioden har Bymiljøetaten utviklet et robust fagmiljø dedikert til sykkel, og nødvendige midler har blitt tildelt for å støtte opp under sykkelsatsingen. Dette har gjort det mulig å prioritere og iverksette tiltak og prosjekter. Den finansielle støtten som har blitt øremerket sykkelsatsingen har vært avgjørende for å kunne realisere ambisiøse planer og prosjekter.

Foto: Jarli & Jordan (2021)

1 Introduksjon

Foto: Jarli & Jordan (2021)

1.1 Bakgrunn og formål

Bakgrunn

Arbeidet med Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 startet opp høsten 2013. I forkant ble det gjennomført kartlegging av reisevaner, holdninger og atferd, vurderinger av sykkelveinettet, samt en evaluering av tidligere strategi. Sammen dannet dette grunnlaget for hovedmålene og innsatsområdene i den nye strategien, som ble vedtatt 29. april 2015 sammen med fem verbalvedtak.

Bystyrets vedtak 29.04.2015

1. Bystyret tar Sykkelstrategi 2015-2025 - Oslo skal være en sykkelby for alle - til orientering
2. Bystyret ber byrådet sørge for at det rapporteres om fremdriften på alle innsatsområdene i sykkelstrategien i sammenheng med årsmeldinger og budsjett
3. Bystyret ber byrådet legge frem en handlingsplan for gjennomføring av sykkelstrategien slik at den kan innarbeides i økonomiplanen for 2016 – 2019
4. Byrådet bes etablere minst 2 sykkellekebaner i Oslo innen 2016
5. Byrådet bes ha flere mobile sykkellekebaner tilgjengelig for skoler og andre som vil gi sykkelopplæring for barn
6. Bystyret ber om at fremkommelighet for sykkel får mer oppmerksomhet under anleggsarbeider i Oslo sentrum

Arbeidet med sykkelstrategien ble ledet av «Sykkelprosjektet», en midlertidig etat opprettet av byrådsavdelingen i 2010. I 2016 ble denne etaten underlagt Bymiljøetaten ved at avdelingen «Gange og sykkel» ble etablert, i dag «Gange, sykkel og kollektiv» (GSK) i Oslo kommune.

Sykkelstrategien for 2015-2025 ble utformet med formål å øke andelen sykkelreiser, både ved å få innbyggere som aldri sykler til å begynne å gjøre det, og ved å få innbyggere som allerede sykler i dag til å sykle mer. I tillegg til dette skulle strategien danne grunnlaget for en systematisk arbeidsmetode som fortløpende forbedrer forholdene for syklister i Oslo. Strategiens overordnede visjon er at «Oslo skal bli en sykkelby for alle», og for å oppnå dette er det definert tre hovedmål og innsatsområder. Målene og innsatsområdene vil vi introdusere nærmere i neste delkapittel.

Som følge av at strategiperioden nærmer seg slutten er det ønskelig å gjennomføre en evaluering av strategien, før en eventuell ny strategi utformes. På oppdrag fra Bymiljøetaten fikk EY og WSP ansvaret for å gjennomføre en ekstern evaluering av Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025. Det er viktig å påpeke at det gjenstår halvannet år av strategiperioden ved tidspunktet for evalueringens slutt. Dette betyr at det fortsatt er muligheter for å oppnå mål og gjennomføre tiltak som ikke er nådd eller gjennomført så langt.

Formål

Formålet med denne evalueringen er å vurdere hvorvidt Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 har lykkes ut fra sitt definerte formål, og derav vurdere hvordan strategien har påvirket sykkelsatsingen i Oslo det siste tiåret. Evalueringen vil inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget inn mot Oslo kommunes sykkelsatsing i de kommende årene.

Rapportens oppbygning

I det videre vil Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 oppsummeres på et overordnet nivå, før vi introduserer vår tilnærming til evalueringen. Deretter vil vi fokusere på hvert av de tre hovedmålene og innsatsområdene, der måloppnåelse og gjennomførelse av tiltak vil evalueres. I kapittel 5 vil vi gå nærmere inn på den samfunnsøkonomiske analysen av strategien, før vi i kapittel 6 vurderer strategiproduktet. I kapittel 7 vil vi ta for oss hvordan strategiprosessen har foregått, og evaluere hvorvidt prosessen og organiseringen, myndighet- og ansvarsfordeling har påvirket strategiens effekter. I kapittel 8 vil vi vurdere hvorvidt de vedtatte verbalvedtakene er fulgt opp. Avslutningsvis vil vi i kapittel 9 presentere våre hovedfunn og konkludere på hvorvidt strategien har lykkes ut fra sitt definerte formål, samt gi våre videre anbefalinger.

1.2 Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025

Oslo kommunes sykkelstrategi for 2015-2025 inneholder tre hovedmål med tilhørende delmål, samt tre innsatsområder med tilhørende tiltak som skal bidra til å nå målene. I dette delkapittelet vil vi gå nærmere inn på strategien og dens visjon, mål, innsatsområder og tiltak.

Strategiens visjon

Strategiens visjon er at «Oslo skal bli en sykkelby for alle». Dette innebærer at alle skal kunne sykle i Oslo, uavhengig av ferdigheter og alder.

> **Oslo skal bli en sykkelby for alle**

Strategien fastslår at man er på vei mot visjonen når man ser at en økende andel av reisene skjer med sykkel, når kvaliteten på sykkelveinett og sykkelparkering stadig blir bedre, og når flere opplever det trygt å velge sykkel. Disse indikatorene danner grunnlaget for de tre hovedmålene som er definert i strategien.

Mål

Det første hovedmålet i strategen omhandler reisevaner og sykkelandelen på hverdagsreiser. Målet om sykkelandel var i utgangspunktet satt til å være 16 prosent innen 2025, men da bystyret vedtok Klima- og energistrategien i juni 2016 ble ambisjonsnivået økt. Målet ble da endret til at *sykkelandelen på hverdagsreiser skulle være 16 prosent innen 2020, og 25 prosent innen 2025*. Det ble definert fire tilhørende delmål:

1. Andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper skal øke med minst 50%
2. Andelen arbeidsreiser skal øke til minst 20%
3. Andelen barn og unge som går eller sykler til skolen skal være på minst 90%
4. Andelen vintersyklister skal øke til 30% av sykkelandelen sommerhalvåret*

Det andre hovedmålet omhandler kvalitet og er at *Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert*. For å nå dette målet ble det definert tre tilhørende delmål:

1. Minst 75% av sykkelveinettet skal bestå av strekninger og kryss med høy fremkommelighet og god kjent standard for trygghet og sikkerhet
2. Andelen innbyggere som bor nærmere enn 200 meter fra sykkelveinettet skal øke til minst 64%**
3. Ulykkesrisikoen skal i 2025 holdes på samme lave nivå som i 2013

Det tredje hovedmålet omhandler trygghet og er at *Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i*. For å nå dette målet ble det definert tre tilhørende delmål:

1. Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby skal øke til minst 40% i 2025
2. Andelen som opplever Oslo som en god sykkelby for barn og eldre skal øke til minst 25%
3. Andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30%

Innsatsområder og tiltak

For å nå målene ble det definert tre innsatsområder:

1. Sykkelen er en del av byliv og byrom
2. Det skapes et tett sykkelveinett med Oslo-standard
3. Hele Oslo tar del i sykkelsatsingen

Hvert innsatsområde fikk tildelt åtte tilhørende tiltak, totalt 24 tiltak. Oversikt over alle tiltakene finnes på neste side, der strategien er fremstilt og strukturert ved bruk av et strategihus. Strategihuset tydeliggjør sammenhengene mellom visjon, mål, innsatsområder og tiltak. Øvre halvdel av strategihuset viser *hva* man ønsker å oppnå, mens nedre halvdel viser *hvordan* man skal oppnå dette.

*Dette målet er operasjonalisert i denne evalueringen til «Sykkeltrafikken i vintermånedene skal være minst 30% av sykkeltrafikken i sommermånedene»
**Delmålet ble nedjustert fra 80% til 64% i Plan for sykkelveinettet i 2018

Visjon

Oslo skal bli en sykkelby for alle

	Reisevaner	Kvalitet	Trygghet
Hovedmål	1) Oslos sykkelandel skal øke til 16% innen 2016, og til 25% innen 2025	2) Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert	3) Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i
Delmål	Andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper skal øke med minst 50% Andelen arbeidsreiser skal øke til minst 20% Andelen barn og unge som går eller sykler til skolen skal være på minst 90% Andelen vintersyklister skal øke til 30% av sykkelandelen sommerhalvåret	Minst 75% av sykkelveinettet skal bestå av strekninger og kryss med høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet og sikkerhet Andelen innbyggere som bor nærmere enn 200m fra sykkelveinettet skal øke til minst 64% Ulykkesrisikoen skal i 2025 holdes på samme lave nivå som i 2013	Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby skal øke til minst 40% i 2025 Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby for barn og aldre skal øke til minst 25% Andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30%
IO*	1) Gjøre sykkelen til en del av byliv og byrom	2) Skape et tett sykkelnett med egen Oslo-standard	3) Hele Oslo tar del i sykkelsatsingen
Tiltak	1A: Inkluder sykkel i nye utbyggingsplaner 1B: Skilt og oppmerking ved anleggsarbeid 1C: Tilpass bygninger for parkering av sykler 1D: Lag en plan for sykkelparkering i Oslo 1E: Sykkel og kollektivtransport samordnes 1F: Sykkel på kollektivtransport 1G: Pilotprosjekt med sykkelhotell 1H: Ordningen Oslo bysykkel utvides	2A: Utvikle et mer tilgjengelig sykkelveinett for alle 2B: Oslo innfører en høyere standard enn sykkelhåndboka 2C: Lage nye visningsskilt 2D: Forbedret vedlikehold av sykkelveinettet 2E: Plan for fartsgrenser i Oslo 2F: Toveis sykling i enveisregulerte gater 2G: Tiltak i kryss 2H: Pilotprosjekter for strakstiltak i sykkelveinettet	3A: Oslo kommune innfører egen standard for sykkelfasiliteter 3B: Lage et sertifikat for sykkelgodkjente arbeidsplasser 3C: Samarbeid med handelsstanden og gårdseiere 3D: Hver bydel må ha egen sykkelstrategi 3E: Skolereiseplaner som fører til mer sykling 3F: Tiltaksplaner for studiesteder 3G: Gjennomføring av sykkelkampanjer 3H: Samarbeide med nabokommuner om sykkelstrekninger

*IO = Innsatsområder

1.3 Metode og tilnærming til evalueringen

Evalueringen av Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 har en strukturert tilnærming som tar for seg evaluering av tre hoveddimensjoner: 1) strategiens effekt, 2) strategiprodukt og 3) strategiprosess. Tilnærmingen oppsummeres med figuren til høyre, og vil utdypes ytterligere i dette delkapittelet.

Evaluering av strategiens effekt

Evaluering av strategiens effekt tar for seg to hovedtema:

1. En vurdering av strategiens **måloppnåelse og gjennomføringsevne,** samt **brukerperspektivet** (Kapittel 2, 3 og 4)
2. En vurdering av strategiens **samfunnsøkonomiske nyttevirkninger** og **synergieffekter** (Kapittel 5)

Det første hovedtema er en evaluering av strategiens måloppnåelse, dette for strategiens tre hovedmål og tilhørende delmål. Videre inkluderer det en evaluering av de tiltak og innsatsområder som er definert i strategien. Her blir det vurdert hvilke tiltak som er iverksatt og gjennomførte, samt eventuelle årsaker til hvorfor tiltak ikke er gjennomført.

De 24 tiltakene i strategien er vurdert ved bruk av trafikklys som angir farge grønn, gul eller rød. Vi benytter også trafikklysfarger i vurdering av måloppnåelse.

Figur: Tilnærming til evalueringen av sykkelstrategien

Et tiltak som får grønt lys vurderes som fullført i tråd med tiltakets beskrivelse. På motsatt side signaliserer rødt lys at tiltaket ikke er utført som beskrevet. Når et tiltak får gult lys, er det delvis gjennomført eller uklart hvorvidt det er fullført eller ikke, noe som vil bli nærmere diskutert i evalueringen av det spesifikke tiltaket. Siden mange av tiltakene var planlagt for gjennomføring i 2015 eller 2016, har vi valgt å skille ut vurderingen av om tiltaket er fullført innenfor den oppsatte fristen fra trafikklysvurderingen.

I evaluering av strategiens måloppnåelse og gjennomføringsevne vil følgende evalueringsspørsmål bli besvart:

- I hvilken grad har man levert på de kvantitative og kvalitative målene satt i strategien?
- I hvilken grad har de planlagte tiltakene blitt gjennomført, og hva er eventuelle årsaker til at de eventuelt ikke har blitt det?
- Hvordan har tiltakene og innsatsområdene påvirket innbyggernes opplevelse av Oslo som sykkelby?

Det siste evalueringspunktet omhandler et brukerperspektiv og gjelder innbyggernes opplevelse av Oslo som sykkelby. Dette vil i hovedsak bli adressert gjennom evalueringen av hovedmål 3 som omhandler i hvilken grad innbyggerne opplever Oslo som en god og trygg sykkelby. Dette har vi evaluert gjennom resultatene fra Holdningsundersøkelsen om sykkel i Oslo som er en undersøkelse som gjennomføres på vegne av Bymiljøetaten annethvert år, senest i 2024. Brukerperspektivet er også en del av øvrige kapitler i evalueringen. I evaluering av måloppnåelse analyseres befolkningens reisevaner og hvordan disse har endret seg i strategiperioden. I den samfunnsøkonomiske analysen belyses også hvordan sykkelstrategien har hatt virkninger for ulike grupper i samfunnet gjennom å blant annet påvirke byrom, tilgjengelighet, arealbruk og generaliserte kostnader av transport. Sentrale kilder i dette arbeidet har derfor også vært eldre og nye reisevaneundersøkelser, Hjertesoneprosjektets undersøkelser, samt intervjuer med relevante aktører som Syklistforeningen, Oslo Handelsstandsforening, Norges handikapforbund, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Trygg trafikk, Ruter og Statens vegvesen og ansatte i Oslo kommune.

Det andre hovedpunktet innenfor strategiens effekt er en vurdering av strategiens samfunnsøkonomiske nytteverdi og synergieffekter.

I denne delen vil følgende evalueringsspørsmål bli besvart:

- Hvilken samfunnsøkonomisk nytteverdi og synergier har sykkelsatsingen ledet til?
- Har sykkelsatsingen overordnet bidratt til å nå andre strategiske mål i kommunen, og i hvilke tilfeller har strategien eventuelt hatt motstridende effekt?

Evaluering av strategiproduktet

Evaluering av strategiproduktet tar for seg følgende hovedpunkt:

3 En vurdering av **strategiens kvalitet**, og **sammenhengen mellom strategiens mål, innsatsområder** og **tiltak** (Kapittel 6)

Denne delen av evalueringen tar for seg strategiens innhold og utforming. Her vil følgende evalueringsspørsmål bli besvart:

- Er målene, tiltakene og innsatsområdene i sykkelstrategien klart definert og lett forståelig?
- Er målene og tiltakene satt i strategien realistiske og oppnåelige?
- Er det en klar sammenheng mellom innsatsområdene, tiltakene og målene i strategien – støtter de opp om hverandre?

Evaluering av strategiprosessen

Evaluering av strategiprosessen tar for seg

følgende hovedpunkt:

4 En vurdering av hvordan **prosessen** og **kommunens organisering** har påvirket implementering av strategien (Kapittel 7)

Denne delen av evalueringen tar en nærmere titt på hvordan prosessen med å utforme, implementere, følge opp og justere strategien har foregått over de siste ti årene.

Det vil evalueres hvordan prosessen, organisering og myndighetsfordeling har påvirket evalueringens måloppnåelse og gjennomføringsevne. I denne delen vil følgende evalueringsspørsmål besvares:

- Hvordan har organiseringen påvirket utarbeidelse og implementering av strategien, samt strategiens måloppnåelse?
- Hvordan har prosessen med å revurdere strategien underveis i strategiperioden fungert?
- Hvordan har samarbeidet og samhandlingen med sentrale interessenter foregått?
- Har strategien fungert som et effektivt og hensiktsmessig styringsverktøy?

For å evaluere de ulike områdene er det blitt samlet inn og analysert både kvantitativ og kvalitativ data, samt analyser av relevante dokumenter.

Evaluering av hovedmål og innsatsområde 1 Reisevaner

Foto: Jarli & Jordan (2021)

2.1 Introduksjon og oppsummering av funn innsatsområde 1: Reisevaner

En økning i sykkelandelen i Oslo har vært et av tre hovedmål i sykkelstrategien. Vi mener det ble satt ambisiøse målsettinger om å øke sykkelandelen på hverdagsreiser til 16 prosent innen 2020 og 25 prosent innen 2025. For å støtte hovedmålet, ble det utviklet tilhørende fire delmål og åtte tiltak. En oversikt over status for disse målene og tiltakene per mai 2024 er presentert i tabellen under.

Hovedmålet om økt sykkelandel er ikke nådd. Sykkelandelen på hverdagsreiser er i følge RVU for 2022/23 på 8,6 prosent, noe som er betydelig lavere enn målsettingen på 25 prosent. Det representerer likevel en vekst på 39 prosent fra RVU 2013/14, da andelen var på 6,2 prosent. I de to tiårene frem til 2013/14 var sykkelandelen i Oslo og på landsbasis stabil, men svakt synkende. Sykkelstrategien har vært en viktig bidragsyter til å snu denne trenden. Særlig sykkelandelen på arbeidsreiser har hatt sterk vekst i perioden. Det har også vært god økning blant visse underrepresenterte grupper og for vintersykling, til tross for en utfordrende vinter i årsskiftet 2023/24. Den svakeste utviklingen har vært blant barn og unge. Studenter er også en gruppe hvor det har vært en relativt svak utvikling, sammenlignet med potensialet for denne gruppen.

Status	Mål og tiltak – Innsatsområde 1
Rød	**Hovedmål**: Sykkelandelen skal øke til 16% innen 2020 og 25% innen 2025
Gul	**Delmål 1**: Andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper skal øke med 50%
Gul	**Delmål 2**: Andelen arbeidsreiser skal økes til 20%*
Rød	**Delmål 3**: Andelen barn og unge som går eller sykler til skolen skal være på 90 %
Gul	**Delmål 4:** Andelen vintersyklister skal øke til 30 % av sykkelandelen sommerhalvåret**
Gul	**Tiltak 1A**: Inkluder sykkel i nye utbyggingsplaner – Utformingsguide
Grønn	**Tiltak 1B**: Skilt og oppmerking ved anleggsarbeid – Gjennomgang
Grønn	**Tiltak 1C**: Tilpass bygninger for parkering av sykler – Sjekkliste og sykkelparkeringsnorm
Gul	**Tiltak 1D**: Lag en plan for sykkelparkering i Oslo – Parkeringsplan
Rød	**Tiltak 1E**: Sykkel og kollektivtransport skal samordnes – Evaluering
Rød	**Tiltak 1F**: Sykkel på kollektivtransport – Utredning
Grønn	**Tiltak 1G**: Pilotprosjekt med sykkelhotell – Pilotprosjekt
Grønn	**Tiltak 1H**: Ordningen Oslo bysykkel utvides – Utvidelse

Fire tiltak er vurdert som gjennomført i henhold til tiltakenes beskrivelse, men kun ett av disse ble fullført innen tidsfristen. Tiltak 1A, 1E og 1F har ikke blitt gjennomført som planlagt, delvis fordi de involverte aktørene ikke har gjennomført tiltakene som beskrevet i strategien. En gjennomgående utfordring for tiltakene er behovet for samarbeid med eksterne aktører. Denne problemstillingen ble adressert i Bymiljøetatens midtveisevaluering av tiltaksgjennomføring fra 2018 (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b), hvor det ble anbefalt en gjennomgang av sykkelens prioritering hos ansvarlige etater, i samarbeid med Bymiljøetaten. En slik gjennomgang har tilsynelatende ikke blitt gjennomført. Selv om flere tiltak er implementert, har ikke dette vært tilstrekkelig for å nå de overordnede målene. Vår vurdering er at selv om samtlige tiltak hadde blitt utført som planlagt, ville de ikke alene vært nok til å nå målsettingen om en sykkelandel på 25 prosent.

Selv om de ovennevnte målene ikke er nådd, observeres det en trend mot måloppnåelse på flere områder, spesielt når det gjelder økning i sykkelbruk på arbeidsreiser og i sykkelandel generelt.

*Delmålet er tolket som «Sykkelandelen på arbeidsreiser skal øke til 20 prosent» i evalueringen og av Norconsult (2024) i arbeidet med RVU
**Delmålet er operasjonalisert til «Sykkeltrafikken i vintermånedene skal være minst 30 prosent av sykkeltrafikken i sommermånedene»

2.2 Måloppnåelse innsatsområde 1: Reisevaner

Hovedmål: Sykkelandelen skal øke til 16 prosent innen 2020 og 25 prosent innen 2025

Økt sykkelandel har vært et av tre hovedmål i sykkelstrategien, der det ble satt et ambisiøst mål om å løfte sykkelandelen på hverdagsreiser til 16 prosent innen 2020 og 25 prosent innen 2025.

På nasjonalt nivå har det vært et mål at veksten i persontransportarbeidet i storbyene skal tas med sykling, gange og kollektivtransport, også kjent som nullvekstmålet. I tillegg er det et mål å heve sykkelandelen til 20 prosent i Norges øvrige storbyområder for alle reiser. Det nasjonale målet er satt til 8 prosent sykkelandel på alle reiser.

For å nå en sykkelandel på 25 prosent i Oslo, må strategien inkludere et bredt spekter av tiltak og virkemidler for å treffe store deler av Oslos befolkning. Det er erkjent at trygghet og kvalitet på infrastruktur er avgjørende for å få flere til å sykle. Derfor vil også de to andre innsatsområdene som tar for seg kvalitet og trygghet være sentrale i å øke Oslos sykkelandel.

Sykkelandelen* på hverdagsreiser var i 2022/23 på 8,6 prosent mot 6,2 prosent i 2013/14. Dette tilsvarer en økning på 39 prosent i perioden. Til tross for økningen ligger sykkelandelen betydelig under det ambisiøse målet på 25 prosent.

39 % **Vekst i sykkelandelen i Oslo siden 2013/14**

Figur: Sykkelandel på hverdagsreiser var på 8,6% i 2022/23. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Sykkelandel på hverdagsreiser har økt med 39 prosent fra 2013/14 til 2022/23. Kilde: Norconsult (2024)

Svært ambisiøse mål for sykkelandel i Oslo og de andre norske storbyområdene

Det er satt svært ambisiøse mål for sykkelandel i Oslo og de øvrige storbyområdene i Norge. Det er naturlig å sette høyere mål for sykkelandel i storbyene enn for resten av landet, gitt et større potensiale for økt sykkelbruk på hverdagsreiser med kortere avstander. Sammenlignet med det nasjonale målet ligger imidlertid målene for storbyene svært høyt. Dersom målene for de norske byområdene på henholdsvis 25 og 20 prosent ble nådd, ville det nasjonale målet om 8 prosent sykkelandel blitt overgått med god margin. En rapport fra Asplan Viak fra 2024 peker på at målene for sykkelandel i byområdene kan anses som for høye, og at de er satt for høyt til at de fungerer godt som styringsverktøy (Asplan Viak, 2024: 103).

… det samme gjelder Stockholm, mens København er mer tilpasset utgangspunktet

I Skandinavia har byer som Stockholm og København også ambisiøse mål for sykkelandel, men med ulike utgangspunkt. Stockholm sikter mot en sykkelandel på 25 prosent innen 2040, mens København har et mål om 25 prosent i 2025. Det er ikke spesifisert hvorvidt dette gjelder hverdagsreiser.

Den siste reisevaneundersøkelsen i Stockholm ble gjort i 2019 og viser en sykkelandel på 10 prosent i Stockholm stad, mens reisevanedata fra København fra 2021 viser en sykkelandel på 21 % (Region Stockholm 2020 & København Kommune 2022). Det er imidlertid utfordrende å sammenligne sykkelandeler mellom ulike steder ettersom

*Basert på Norconsult (2024) med utvalget for Oslobaserte reiser.

definisjoner og målemetoder i reisevaneundersøkelser er ulike. Utvalget og geografien som undersøkelsene baserer seg på kan også være forskjellige. Samtidig kan det nevnes at andel kollektivtransport og gange i København er betydelig lavere enn i Oslo, og København har en høyere bilandel enn i Oslo.

Sykkelandelen i Oslo har utviklet seg positivt det siste tiåret samtidig som at flere andre storbyområder har hatt flat vekst

Oslo har opplevd en betydelig prosentvis økning i sykkelandelen det siste tiåret, og er i dag den storbyen i Norge med høyest sykkelandel. Oslo har dermed tatt igjen Nord-Jæren og Trondheimsregionen, som for 10 år siden hadde de høyeste sykkelandelene.

Figur: Sykkelandel (%) i norske storbyområder i 2013/14 og 2022. Alle reiser. Kilde: Norconsult (2024) og Asplan viak (2024).

Andre store byer som Trondheim, Stavanger og Bergen har hatt en flat vekst i perioden.

Stor vekst i andel sykkelreiser og sterkest reduksjon i bilreiser

Data fra reisevaneundersøkelser viser betydelig endringer i reisemiddelvalgene for Oslos innbyggere de siste 10 årene, noe som illustreres i figuren under. Dette er andeler for alle reiser, ikke bare hverdagsreiser.

Figur: Reisemiddelvalg og andeler (i %) for alle reiser, alle dager i 2013/14, 2018/19 og 2022/23. Kilde: Norconsult (2024)

Sykkelandelen i Oslo har hatt den største veksten, mens bilandelen har hatt det største fallet siste 10 årene. Kollektivandelen har gått svakt ned, og andelen gangturer har økt fra et allerede høyt nivå.

Det har også vært en vekst i andre transportmidler til 1,5 prosentandel i perioden frem til 2022/23, som ikke er illustrert i figuren.

Frem til 2013/14 var sykkelandelen stabilt lav eller svakt fallende i Oslo og nasjonalt

I reisevaneundersøkelsen fra 1992 var sykkelandelen på nasjonalt nivå på 7 prosent, og siden 2000-tallet har den vært stabil nærmere 4-5 prosent (NRVU, 1992; Asplan Viak, 2024). Sykkelandelen i Oslo har imidlertid holdt seg over det nasjonale snittet i perioden.

Vurdering av målet

- ✗ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✗ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Hovedmålet om økt sykkelandel er vurdert som svært ambisiøst, tatt i betraktning de historiske lave nivåene for sykkelandel og den tidligere svake veksttrenden. Videre ble sykkelandelens mål satt basert på en reisevaneundersøkelse utført av Oslo kommune høsten 2013, som indikerte en sykkelandel på 8,3%. Senere ble det imidlertid avdekket metodiske svakheter i denne

*Tall for Oslo er hentet fra Norconsult (2024). Tallene for Oslo inneholder 2022/23 i motsetning til de andre byene. Norconsult (2024) utvalget for Oslobaserte reiser.

undersøkelsen som kunne lede til en overvurdering av sykkelandelen, grunnet muligheten for selvseleksjon blant respondenter som syklet. Den nye reisevaneundersøkelsen fra 2024 viser at sykkelandelen for hverdagsreiser i Oslo var på 6,2 prosent i 2013. Dette indikerer at målsettingen for sykkelandel var enda mer ambisiøs enn først antatt.

Det kan også nevnes at det nye utvalget er basert på innbyggere i Oslo som reiste innenfor byen eller til og fra Akershus. Tidligere utvalg fokuserte på innbyggere i Oslo kommune uten å begrense reiselengden, noe som også kan ha påvirket resultatene.

Videre er målet målbart og har en klar tidsramme. Imidlertid utelater målformuleringen at det dreier seg om hverdagsreiser, noe som gjør målet mindre spesifikt. Det kan også nevnes at dersom målet fokuserte på alle typer reiser ville delt vært lettere å sammenligne med nasjonale reisevaneundersøkelser og målsettinger for andre storbyer.

Avslutningsvis kan det nevnes at økt sykkelandel er avgjørende for strategiens suksess, og kunne potensielt blitt løftet som et overordnet mål for hele strategien, da tiltak og fokusområder innad i de andre innsatsområdene også vil være viktig for å kunne nå dette målet.

2.2.1 Måloppnåelse innsatsområde 1: Reisevaner

Delmål 1: Andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper skal øke med 50%

Delmålet om å øke sykkelandelen i underrepresenterte grupper er en 50 prosent økning innenfor hver av gruppene. Basert på kunnskapsgrunnlaget fra Spacescape, som ble benyttet i Bymiljøetatens midtveisevaluering av delmålet i 2018, ble følgende grupper identifisert som underrepresenterte:

- Kvinner
- Alder 60+
- Arbeidsledige
- Studenter
- Lav husholdningsinntekt

I denne evalueringen har man tatt utgangspunkt i tilsvarende grupper for å vurdere måloppnåelsen. Gruppen «Arbeidsledige» ble ikke evaluert grunnet for lite utvalg i reisevaneundersøkelsen. For gruppen med lav husholdningsinntekt ble inntektsintervallet 200'-399' kr benyttet, i likhet med Bymiljøetatens midtveisevaluering.

Svak måloppnåelse, men tydelig vekst i sykkelandelen for flere underrepresenterte grupper

Overordnet er det en svak måloppnåelse for delmålet, men likevel en tydelig vekst i sykkelandelen for flere av de underrepresenterte gruppene. Ved evalueringstidspunktet er gruppene

Figur: Økning andel sykkelreiser for kvinner. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Økning i andel sykkelreiser for alder over 60 år. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Økning i andel sykkelreiser for studenter. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Økning i andel sykkelreiser for personer med lav husholdningsinntekt. Kilde: Norconsult (2024)

fortsatt underrepresenterte, der ingen av gruppene har en sykkelandel over gjennomsnittet på 8,6 prosent. Gruppen over 60 år er den eneste som har vokst med over 50 prosent.

1 av 5 **Underrepresenterte grupper har vokst med over 50 prosent siden 2013/14**

Det er verdt å understreke at selv om ikke alle gruppene har oppnådd målet om en vekst på 50 prosent, har det likevel vært en økning i sykkelandelen blant alle gruppene:

- **Kvinner** har hatt en veksttakt omtrent lik gjennomsnittet og har en sykkelandel på 7,0 prosent i 2022/23, noe som fortsatt er under gjennomsnittet
- **Alder 60+** har hatt den største veksten og nesten doblet sin sykkelandel fra 3,2% i 2013/14 til 6,2 prosent i 2022/23, men er fortsatt under gjennomsnittet
- **Arbeidsledige** er ikke målt på grunn av et for lite utvalg i Norconsult (2024). Det er imidlertid verdt å merke seg at sykkelbruken blant den yrkesaktive befolkningen har økt mer enn gjennomsnittet og nådd en andel på 10,3 prosent i 2022/23. Dette antyder at

*Snitt sykkelandel målt for alle reiser. Det samme er sykkelandelen for underrepresenterte grupper. Norconsult (2024) med utvalget for Oslobaserte reiser.

- økningen i sykkelandelen blant arbeidsledige sannsynligvis ikke har nådd en vekst på 50 prosent i løpet av perioden
- **Studenter** har hatt en vekst i sykkelandelen som er omtrent lik gjennomsnittet, men gruppen er fortsatt underrepresentert. Fra et lavt nivå på 3,7 prosent i 2013/14 har studentene nå en sykkelandel på 5,2 prosent i RVU 2022/23
- **Gruppen med lav husholdningsinntekt** har hatt en vekst på 19 prosent, som er under gjennomsnittet siden 2013/14, og måler en sykkelandel på 6,2 prosent i RVU 2022/23

Figur: Sykkelandel for underrepresenterte grupper og menn. Alle reiser. Kilde: Norconsult (2024)

Menn har hatt sterk vekst i sykkelandelen på over 50%

Menn er fortsatt overrepresentert blant kjønnene når det gjelder sykkelandel. Fra RVU 2013/14 til 2022/23 har sykkelandelen blant menn vokst fra 6,4 til 10,1 prosent, noe som representerer en økning på 58 prosent.

Tilsvarende som i Oslo, viser data at kvinner i Stockholm også er underrepresentert blant syklistene. Ifølge den siste reisevaneundersøkelsen fra 2019 ble 45 prosent av sykkelreisene i *Stockholms län* gjort av kvinner (Region Stockholm, 2020). Sykkelandelen for personer over 65 år og for de med en årsinntekt på 200'-399' kroner var også under gjennomsnittet, på henholdsvis 4 og 6 prosent.

Ettersom mennenes sykkelandel har økt mer enn gjennomsnittet, har kvinners relative andel av sykkelreiser gått ned, som illustrert i figuren under.

Figur: Kvinners andel av sykkelreiser. Alle reiser. Kilde: Norconsult (2024)

*For lavt utvalg for mål på elsykkel og tråsykkel i 2013/14

I følge tall fra Norconsult (2024) har det vært en markant økning i bruken av el-sykler blant kvinner, mens andelen kvinner som benytter seg av tråsykler har avtatt.

Studenter har en uventet lav sykkelandel

I mange europeiske byer er det en tydelig sammenheng mellom en høy prosentandel av studenter og bruk av sykkel som transportmiddel. Eksempelvis har byer som Lund og Uppsala i Sverige, samt Münster i Tyskland, en betydeligere høyere sykkelandel sammenlignet med andre byer av tilsvarende størrelse i disse landene. Likevel viser data fra Stockholm at det er færre studenter som sykler til skolen eller universitetet enn de som sykler til jobb – 5% mot 11% i følge reisevaneundersøkelsen fra 2019. I stedet benytter en større andel seg av kollektivtransport. En lignende trend observeres i Oslo, hvor sykkelandelen blant studenter er lav til tross for at man skulle kunne forvente en høyere sykkelandel blant studenter.

Med en aldrende befolkning blir gruppen «Alder 60+» stadig viktigere for den totale sykkelandel

Befolkningen i både Oslo og Norge blir eldre, noe som vil diskuteres nærmere i driveranalysen i kapittel 5.3. Dette fører til at gruppen «Alder 60+» vokser, og dermed påvirker den totale sykkelandelen i større grad. Økningen i sykkelbruk blant denne aldersgruppen blir derfor stadig viktigere for å kunne oppnå en høyere total

sykkelandel.

Det er store variasjoner innad i gruppen «Alder 60+» når det kommer til helse og livsstil. Eksempelvis viser Norconsult (2024) at sykkelandelen er betydelig lavere for alderspensjonister enn snittet for 60+. Denne innsikten er viktig å inkludere ved en fremtidig planlegging av et helhetlig transportsystem. Ved et helhetlig blikk på transportsektoren kan det være andre transportformer som er mer attraktive og effektive for visse deler av denne gruppen.

Vurdering av målet

- ✓ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet er spesifikt og målbart, og vurderes også som ambisiøst da de underrepresenterte gruppene historisk har ligget lavt sammenlignet med snittet, og 50 prosent er en høy vekst. Målet vurderes også som realistisk å oppnå, ettersom sykkelstrategien er innrettet mot store deler av befolkningen og med store og omfattende tiltak, særlig på infrastruktur.

2.2.2 Måloppnåelse innsatsområde 1: Reisevaner

Delmål 2: Andelen arbeidsreiser skal økes til 20%*

Arbeidsreiser utgjør en betydelig andel av alle reiser i Oslo. I følge RVU 22/23 står arbeidsreiser for 42,2 prosent av alle reisene som gjennomføres. De som er i arbeid foretar reiser til og fra jobben flere ganger i uken, og derfor vil en økning i sykkelbruk på arbeidsreiser være viktig for å øke den totale sykkelandelen i Oslo.

Målet er ikke nådd, men sykkelandelen på arbeidsreiser har økt

Etter pandemien viser data fra Norconsult (2024) at mønsteret med en høy andel arbeidsreiser holder seg, og andelen har økt fra 2013/14 til 2022/23. Dette har skjedd til tross for at noen grupper i samfunnet har gått over til en mer hybrid arbeidshverdag etter pandemien. Samtidig ser man en nedgang i andre reiseformål som handel/service, noe som korresponderer med økt grad av netthandel.

Sykkel viser seg å være et attraktivt transportmiddel for arbeidsreiser, med en sykkelandel på 15,9 prosent, betydelig høyere enn gjennomsnittet på 8,6 prosent. Dette er en positiv utvikling fra 2013/14, da sykkelandelen på arbeidsreiser var på 6,2 prosent i Oslo.

15,9% **Sykkelandel på arbeidsreiser i 2022/23**

Figur: Andel arbeidsreiser har økt til 15,9% i 22/23. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Utvikling i sykkelandel på arbeidsreiser. Kilde: Norconsult (2024)

I 2013/14 var gjennomsnittlig sykkelandel på 6,2 prosent i Oslo. Fra 2013/14 til 2022/23 har sykkelandelen på arbeidsreiser vokst med 62 prosent, en høyere vekstrate enn for den gjennomsnittlige sykkelandelen.

Den høye sykkelandelen for arbeidsreiser kan delvis forklares med at mange reiser samtidig i rushtiden, hvor sykkel som transportmiddel har fordeler som å være lite arealkrevende og medføre lave transportkostnader. Med økende urbanisering og potensielt større trengsel i rushtiden, alt annet likt, vil sykkelens konkurransefortrinn styrkes over tid.

Investeringer og utbygging av sykkelinfrastruktur har vært viktig og gjort at flere har kunnet ta sykkel til og fra arbeid. I tillegg til utbygging av infrastruktur har en rekke andre tiltak i sykkelstrategien bidratt til å løfte sykkelandelen på arbeidsreiser, som tilpassing for sykling på arbeidsplasser, forbedret sykkelparkering og delingsløsninger som Oslo bysykkel.

Sykkelandel for arbeidsreiser i andre Skandinaviske byer

København har satt seg et mål om at halvparten av alle arbeidsreiser skal foregå med sykkel innen 2025. I 2018 var sykkelandelen for arbeidsreiser nesten ved målet med 49 prosent, men siden har den sunket til 35 prosent. Stockholm, på sin side, har ikke etablert et konkret mål for sykkelandel på arbeidsreiser. Likevel viser den nyeste reisevaneundersøkelsen at sykkelandelen for arbeidsreiser ligger over gjennomsnittet for alle typer reiser, med 14 mot 10 prosent.

*Delmålet er tolket som «Sykkelandelen på arbeidsreiser skal øke til 20 prosent» i evalueringen og av Norconsult (2024) i arbeidet med RVU

Vurdering av målet

- ✗ **S**PESIFIKT
- ✓ **M**ÅLBART
- ✗ **A**MBISIØST
- ✓ **R**EALISTISK
- ✓ **T**IDSAVGRENSET

Målet vurderes som målbart og tidsavgrenset. Det anses imidlertid som lite spesifikt, ettersom den opprinnelige formuleringen var uklar. Formuleringen var «Andelen arbeidsreiser skal økes til 20%», men i evalueringen har dette blitt tolket og operasjonalisert til «Sykkelandelen på arbeidsreiser skal øke til 20%».

En annen svakhet med målet er at det anses som lite ambisiøst i lys av hovedmålet om en sykkelandel på 25 prosent, ettersom en svært høy andel av sykkelreisene er arbeidsreiser. Imidlertid vurderes det realistisk å kunne nå en sykkelandel på 20 prosent for arbeidsreiser. For å være konsistent burde målet for arbeidsreiser også blitt oppjustert i tråd med oppjusteringen av hovedmålet.

2.2.3 Måloppnåelse innsatsområde 1: Reisevaner

Delmål 3: Andelen barn og unge som går eller sykler til skolen skal være på 90 prosent

Delmål 3 omhandler andelen barn og unge som går eller sykler til skolen, der målet er på 90 prosent. Sykkelstrategien og midtveisevalueringen understreker viktigheten av å fremme sykling blant unge for å etablere varige sykkelvaner, samt for å øke frihet og selvstendighet (Oslo kommune (2015), Oslo kommune v/Bymiljøetaten (2018a)).

Barn defineres som personer under 18 år, men det finnes ingen fullstendig datakilde for å spore reisevanene til denne aldersgruppen. I reisevaneundersøkelsen rapporteres tall for barn over 13 år, og i evalueringen benyttes dette sammen med data fra *Hjertesoneundersøkelsen*, som gir innsikt i reisevanene til barn i alderen 6-13 år.

Aldersgruppen 6-18 år er en heterogen gruppe, med forskjellige transportvalg og reisevaner. For videregåendeelever er skolevalget i Oslo basert på karakterer, og de reiser ofte lengre enn til den nærmeste skolen. Ungdomsskoleelever har vanligvis noe lengre reisevei enn de yngste skolebarna. Utvalget i RVU-dataene er imidlertid for begrensede til å skille mellom ungdomsskole- og videregåendeelever.

Svak utvikling i gang- og sykkelandelen for barn og unge

Tallene fra RVU 2022/23 viser at målet om en andel på 90 prosent som går eller sykler til skolen

Figur: Gang-sykkelandel skolereiser (3-4 ganger i uka). Barn 6-13 år. Kilde: Data fra Hjertesoneundersøkelsen (2024)

Figur: Gangandel og sykkelandel skolereiser. Barn 13-18 år. Kilde: Norconsult (2024)*

Figur: Gang-sykkelandel skolereiser (3-4 ganger i uken). Barn 6-13 år. Kilde: Data fra Hjertesoneundersøkelsen (2024)

ikke er oppnådd, men viser en svak utvikling. For aldersgruppen 13-18 år har det vært en nedgang i både sykkelreiser og gangturer fra 2013/14 til 2022/23, med en markant nedgang i sykkelreiser. For sykkelreiser har nedgangen vært sterk, men dette resultatet er også sensitiv for lavt utvalg i datasettet (Norconsult, 2024).

Ved å sammenligne RVU-data med data fra Hjertesoneundersøkelsene viser at ungdomsskole- og videregåendeelever (13-18 år) generelt har en lavere andel som går eller sykler sammenlignet med barneskoleelever (6-13 år).

For barn i alderen 6-13 år viser hjertesoneundersøkelsen en svak positiv trend fra 80 til 82 prosent i andelen som går eller sykler i perioden 2020 til 2023. Dette er betydelig høyere enn for aldersgruppen 13-18 år.

82% **Av barn i barneskolen går eller sykler til skolen**

Med halvannet år igjen av strategiperioden, er det ikke utenkelig at denne andelen kan økes til 90 prosent for denne aldersgruppen.

*Norconsult (2024) har analysert sykkel og gange hver for seg og de to gruppene er derfor gjengitt her.

Separat sykkelinfrastruktur kan øke barns sykkelandel

Forskning viser at sykkelinfrastruktur adskilt fra biltrafikk er viktig for å få flere til å sykle, spesielt blant barn og kvinner. En studie viser at halvparten av bilreisene blant barn kan knyttes til det fysiske miljøet og den andre halvparten til foreldrenes holdninger. En annen studie fremhever at separat sykkelinfrastruktur er essensielt for barns sykkelvaner (Javaid et al 2020, Niska et al 2017, Pearson et al 2023).

I Oslo består sykkelveinettet hovedsakelig av markerte sykkelfelt, og ikke sykkelinfrastruktur fysisk separert fra biltrafikken, som vist i kartet til høyre. Dette kan forklare den lave sykkelandelen blant barn og den generelle oppfatning av at det er utrygt for barn å sykle i Oslo, som diskuteres i kapittel 4.2.2.

Vurdering av målet

Målet om å nå en sykkel- og gangeandel på 90% blant barn og unge er et ambisiøst mål som er høyere enn tilsvarende mål i nasjonal transportplan (NTP), der målet lyder at 80 prosent av barn og unge skal gå eller sykle til skolen. Dette gjelder de barn og unge som ikke har krav på buss. Det nasjonale målet ble først innført i NTP for perioden 2006-2015, og har blitt videreført i etterfølgende transportplaner.

Målet vurderes som lite spesifikt. Det ville vært nyttig å definere aldersgruppene mer detaljert for å sikre at målet stemmer overens med datakilder som

Figur: Standarden på sykkelveinettet i Oslo: Nettverket av separerte sykkelveier er spredt og fragmentert. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP.

✗ SPESIFIKT
✓ MÅLBART
✓ AMBISIØST
✗ REALISTISK
✓ TIDSAVGRENSET

kan måle fremgangen. I tillegg er det også en gruppe barn som har rett på skoleskyss, og det burde vært tydeligere om disse barna skal være inkludert eller ekskludert i dette målet. Vi har i denne evalueringen antatt at de er ekskludert.

Videre anses målet som lite realistisk for aldersgruppen som helhet. Årsaken er hovedsakelig knyttet til at mange videregående elever i Oslo tar skolevalget basert på karakterer, og derfor kan avstandene til skolen være betydelig lange. Dette gjør kollektivtransport til et nødvendig og effektivt alternativ, spesielt i vinterhalvåret. På bakgrunn av dette kan det være utfordrende å oppnå en så høy sykkelandel for denne gruppen.

2.2.4 Måloppnåelse innsatsområde 1: Reisevaner

Delmål 4: Andelen vintersyklister skal øke til 30% av sykkelandelen sommerhalvåret*

Delmål 4 i strategien er at andelen vintersyklister skal øke til 30 prosent av sykkelandelen i sommerhalvåret. Tilsvarende som i Bymiljøetatens midtveisevaluering av måloppnåelse har vi valgt å forstå målet som at «Sykkeltrafikken i vintermånedene skal være minst 30 prosent av sykkeltrafikken i sommermånedene» (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018a).

Forbedret drift og vedlikehold i vinterstid har vært hovedtiltaket for å oppnå dette målet. I tillegg har det vært kampanjer for å fremme vintersykling, samt støtte til kjøp av piggdekk. Flere helårssyklister vil øke utnyttelsen av både ny og eksisterende infrastruktur og lette trykket på annen infrastruktur og kollektivtransport.

Målet er vurdert basert på statistikk fra Oslo kommunes sykkeltellere, som i løpet av strategiperioden har blitt flere. I følge informasjon fra Bymiljøetaten og leverandører av sykkeltellerne teller sykkeltellerne kun syklister, og ikke eksempelvis sparkesyklister eller biler.

En utfordring vinterstid er at enkelte sykkeltellere på ekstra kalde vintere med mye snø og is kan bli dekket til, og i slike tilfeller vil sykkeltellerne underrapportere antallet syklister. Trolig var dette en ekstra utfordring vinteren 2023/24 da det var kaldere enn normalt, som kan ha gitt et lavere måltall vinteren 2023/24.

Figur: Måloppnåelse på sykkeltrafikk i vintermånedene som andel av sykkeltrafikk i sommermånedene. Kilde: Sykkeltellere, Oslo kommune

Figur: Sykkeltrafikk vinter/sommer og årlig vekst. Kilde: Sykkeltellere, Oslo kommune

3% **Årlig vekst i sykkeltrafikken for vinter/sommer i perioden fra 14/15 til 23/24.**

En annen utfordring er at tellerne kan underrapportere i tilfeller der syklister kjører side om side. Denne utfordringen forekomme hyppigere på sommeren grunnet flere syklister. Vi har imidlertid ingen grunn til å tro at dette er en så stor utfordring at det gir noen vesentlige utslag i tallene.

Måloppnåelsen vurderes ved å sammenligne sykkeltrafikken i vintermånedene (desember til februar) med foregående sommermåneder (juni til august). Det kan derfor være variasjoner som ikke bare skyldes vinterværet, men også andre faktorer som påvirker sommertrafikken.

Målet er ikke nådd, men det har vært en positiv utvikling

Sykkeltrafikken på vinterstid har de siste fem årene i snitt ligget på 26 prosent av sommertrafikken. I 2023/24 har det vært en nedgang til 21 prosent. Det høyeste nivået de siste fem årene ble registrert i 2019/20, da vintersyklingen utgjorde 32 prosent av sommertrafikken. Selv om målet ikke er nådd, har det siden 2014/15 vært en gjennomsnittlig årlig økning i vintersykling som andel av sommertrafikken på 3 prosent per år.

RVU viser betydelig bedring i andelen helårsyklister

Tallene fra reisevaneundersøkelsen rapporterer om en betydelig vekst i andelen vintersykling for

*Delmålet er operasjonalisert til «Sykkeltrafikken i vintermånedene skal være minst 30 prosent av sykkeltrafikken i sommermånedene»
**Det er en utfordring at sykkeltellere på ekstra kalde vintere med mye snø og is blir dekket til, og i slike tilfeller vil sykkeltellere underrapportere antallet syklister. Trolig var dette en ekstra utfordring vinteren 2023/24, som kan ha gitt et lavere måltall vinteren 2023/24.

bosatte i Oslo, se figur under (Norconsult, 2024). RVU-tallene viser også en økning i sykkelandel på sommertid, men forbedringen har vært betydelig høyere for vinterstid. Hadde man vurdert målet basert på andeler hadde målet vært oppnådd, da sykkelandelen på vinter utgjorde 40 prosent av sykkelandel på sommer.

Figur: Utvikling i andelen sommer- og vintersykling. Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Svar på hvorvidt man pleier å sykle i Oslo kommune i vinterhalvåret (prosent). Kilde: Opinion (2024b)

Holdningsundersøkelsen viser at flere sykler om vinteren

Vintersykling er et av temaene som også blir undersøkt i *Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo* (Opinion, 2024b). Figuren nede til venstre viser at en økende andel av syklistene velger å sykle i vinterhalvåret. Tallene viser lavere vekst enn tallene fra RVU. Det er generelt relativt stor avstand mellom de ulike målemetodene (sykkeltellere, RVU og Holdningsundersøkelsen).

I 2024 rapporterer 7 prosent at de sykler regelmessig om vinteren, en økning fra 2 prosent i 2016. Andelen som sykler oftere har også steget, fra 5 prosent i 2016 til 8 prosent i 2024. Likevel er det fortsatt et flertall som velger bort sykkelen om vinteren, med 76 prosent som sjelden eller aldri sykler, ned fra 84 prosent i 2016.

Klima og værforhold spiller inn på årlige forskjeller i sykkeltrafikken

Temperatur og nedbørsmengde i sommer- og vintermånedene påvirker sykkeltrafikken. Sammenhengen er vist i figuren under, der den gule grafen representerer sykkeltrafikken om vinteren og sommeren. Gjennomsnittlig nedbør for de tre

Figur: Sammenheng mellom sykkeltrafikk sommer (jun-aug)/vinter (des-feb) og nedbør og temperatur. Kilde: Yr.no** og Bymiljøetaten

*Det er en utfordring at sykkeltellere på ekstra kalde vintere med mye snø og is blir dekket til, og i slike tilfeller vil sykkeltellere underrapportere antallet syklister. Trolig var dette en ekstra utfordring vinteren 2023/24, som kan ha gitt et lavere måltall vinteren 2023/24. **Målingene er fra værstasjonen på Blindern og representerer snittet for de ulike periodene.

månedene vises som søylediagrammer for de respektive sesongene, med temperaturkurver i oransje og blått som kan avleses på høyre akse.

Sesongen 19/20 med sykkeltrafikk på 32 prosent om vinteren sammenlignet med sommeren korrelerer med en varm vinter, den varmeste på ti år med en gjennomsnittstemperatur på 1,3 grader. Dette var også en periode med relativt lite nedbør på vinterstid. En enkel korrelasjonsanalyse av de fire forklaringsfaktorene* mot sykkelandelen for vinterstid/sommertid, viser at temperatur på vinterstid har størst forklaringskraft og derav størst innvirkning på sykkelandelen.

Vinteren 23/24 var særlig kald og målt til den kaldeste i løpet av 10-årsperioden. Dette hadde en tydelig effekt på sykkelandelen vinter/sommer som endte på 21 prosent.

19 % **Mer sykkeltrafikk vinter/sommer i perioden 19/20-23/24 sammenlignet med perioden 14/15-18/19**

Deler av sykkelveinettet fikk driftsstandard A i 2016

Siden sykkelstrategiens start har det vært en økt prioritet på vinterdrift av sykkelveiene. I oppstarten av strategiperioden vinteren 2015 ble 6 mil med sykkelvei, i begge retninger, oppgradert til vinterdrift A, en forbedring fra driftsstandard C (BYM, 2016). Denne driftsstandarden er fortsatt gjeldende den dag i dag.

Driftsstandard A, som representerer det høyeste nivået av vinterdrift, skal sikre sort asfalt gjennom vinteren for både vei og fortau på prioriterte strekninger. Dette krever regelmessig brøyting, feiing og salting. Salting har vært et kontroversielt og omdiskutert tema i Oslo kommune, med en balansegang mellom ønsket om bar asfalt og miljøhensyn. Samtidig vil salt i større grad ødelegge sykkelen og enkelte syklister vurderer også dette som en årsak til at de ønsker mindre salting.

Drift og vedlikehold vinterstid er prioritert og tilpasset en «normal» vinter

Bevilgningen til vinterdrift økte fra 2,4 millioner kroner i 2014 til 20 millioner kroner i 2015. Vinterdriften av sykkelveier til kommunen er tilpasset en gjennomsnittlig kald vinter. Kostnaden ved å drifte det prioriterte sykkelveinettet er i snitt dyrere per kilometer enn drift av øvrig hovedveinett. Den viktigste årsaken til dette er at når sykkelfelt skal ha høyeste standard (barveistandard), må som hovedregel hele veiens bredde, inkludert fortauet, driftes til samme standard for å unngå at slaps og snø flyter tilbake til sykkelfeltet. En annen årsak er krav til hyppig fjerning av snø (brøyting, fresing, bortkjøring), feiing og salting. Barveistandarden øker kravene til gjennomkjøring, som igjen krever økt antall maskiner og mannskap. Det var utfordringer med vinterdriften vinteren 2023/24 og det er satt i gang et eget arbeid i Bymiljøetaten for å evaluere dette.

Vurdering av målet

Målet vurderes som spesifikt og målbart. Et forbedringspotensiale er å spesifisere hvilke måneder som regnes som vinter- og sommermåneder.

- ✓ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet vurderes som ambisiøst gitt Norges klima og værforhold, med kalde vintre og mye snø. Målet er samtidig realistisk, da det følges opp av betydelig økte investeringer i infrastruktur og drift og vedlikehold. Målet er imidlertid sensitivt for klima og værforhold enkeltår. Dette gjør at det med fordel kunne vært definert som et snitt av et intervall, eksempelvis de tre siste årene av strategien.

Det er også noe dårlig sammenheng mellom dette delmålet og hovedmålet. En dårlig sommer med mye regn og lite sykling fulgt av en mild og tørr vinter gir bra måloppnåelse på dette målet, og dette kan gjøre at målet ikke nødvendigvis reflekterer at flere velger sykkelen om vinteren.

*Snittemperatur sommer, snittemperatur vinter, nedbør sommer og nedbør vinter

2.5 Evaluering av tiltak – innsatsområde 1

1A: Inkluder sykkel i nye utbyggingsplaner – Utformingsguide

En utformingsguide for nye utbyggingsplaner skal utarbeides i løpet av 2016 med bakgrunn i de kvalitetskrav som ble anvendt for å lage oversikten over bydelens sykkelvennlighet, Sykkelbyindeksen (se grunnlagsrapporten "Kartlegging av sykkelveinettet")

Vurdering av gjennomføring

Det har ikke vært helt tydelig hva som menes med tiltaket, og det har ikke blitt laget en slik utformingsguide for nye utbyggingsplaner. Selv om det ikke har blitt laget en utformingsguide, inkluderer Plan- og bygningsetaten sykkeltilrettelegging i nye utbyggingsplaner. Vi vurderer derfor tiltaket som delvis gjennomført.

I status 2018 konkluderte Bymiljøetaten med at man ikke hadde myndighet til å legge føringer for hvordan sykkel skal prioriteres i reguleringssaker (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). Videre anbefalte Bymiljøetaten at byrådet ber om en nærmere gjennomgang av hvordan sykkel blir prioritert i byutviklingen av ansvarlige etater i samarbeid med Bymiljøetaten, men det fremstår ikke som at en slik gjennomgang har funnet sted.

1B: Skilt og oppmerking ved anleggsarbeid – Gjennomgang

Oslos rutiner for veivisning og omdirigering ved bygg- og anleggsarbeid må omgående gjennomgås, med start i løpet av 2015

Vurdering av gjennomføring

Det er utarbeidet en veileder for arbeidsvarsling i Oslo som skal anvendes av byggherrer, tiltakshavere og entreprenører som skal utføre arbeid på eller ved kommunal vei i Oslo, og som må utarbeide en skilt- og arbeidsvarslingsplan (Oslo kommune, 2016a). Veilederen ble politisk behandlet i 2016.

Veilederen skulle blant annet bidra til å redusere antall stengninger av gater i Oslo for fotgjengere og syklister, samt bedre trafikksikkerhet, tilgjengelighet og fremkommelighet for disse. I tillegg har man fokusert på bedre intern dialog innad i Bymiljøetaten vedrørende behandling av arbeidsvarsling, som gjør at avdelingene i Bymiljøetaten er mer koordinerte på området enn tidligere. Det er dog verdt å merke seg at tiltaket ikke nødvendigvis har hatt særlig stor effekt, da det fremdeles ofte er avvik ved arbeidsvarsling.

1C: Tilpass bygninger for parkering av sykler – Sjekkliste og sykkelparkeringsnorm

En detaljert sjekkliste og en sykkelparkeringsnorm for bygninger og områder utarbeides i løpet av 2015.

Vurdering av gjennomføring

Det er utarbeidet en sykkelparkeringsnorm for bygninger og områder. Det er definert en liste med krav i tillegg til minimumsnormer, selv om disse kravene ikke nødvendigvis sammenfaller med alle punktene i forslaget til sjekkliste som presenteres i strategidokumentet.

Sykkelparkeringsnormen ble vedtatt i 2022 som del av parkeringsnormer for bolig, næring og offentlig tjenesteyting i Oslo kommune. I 2017 vedtok bystyret midlertidig praktisering av krav til parkering i plan- og byggesaker 21.06.2017, sak 202), som inkluderte økning i krav til sykkelparkering.

Tiltaket er gjennomført, men ikke til oppgitt tid i strategien.

1D: Lag en plan for sykkelparkering i Oslo – Parkeringsplan

Det skal lages en parkeringsplan som identifiserer behovet for areal, kapasitet og kvalitet i Oslo. Det omfatter mobile og permanente sykkelstativer. Bysykkelparkeringen skal være en del av planen. Denne skal utarbeides i løpet av 2015.

Vurdering av gjennomføring

En slik parkeringsplan som beskrives i tiltaket eksisterer ikke, men vil være en del av et pågående parkeringsprosjekt som er planlagt å være ferdig innen 2025. Vi har for øvrig ikke kvalitetssikret status på det pågående prosjektet.

Det ble satt i gang et arbeid med planen i 2015, men da oppdaget man at arbeidet ble for omfattende, slik at det ikke lenger virket hensiktsmessig.

I perioden 2017-2019 ga Bymiljøetaten tilskudd til kommunale virksomheter for å etablere sykkelparkering. Det ble gitt tilskudd til 13 skoler, 13 barnehager og seks andre kommunale virksomheter.

Tiltaket gjennomføres i løpet av strategiperioden, men ikke til oppgitt tid i strategien.

1E: Sykkel og kollektivtransport skal samordnes – Evaluering

I løpet av 2015 skal det gjøres en evaluering av sykkeltilrettelegging på samtlige tog- og T-banestasjoner i Oslo. Evalueringen skal følges opp med en anbefaling av fremtidig utbyggingsbehov og kvalitet på sykkelparkeringen ved knutepunkter.

Vurdering av gjennomføring

Det er ikke gjennomført en slik evaluering som beskrives i tiltak 1E. Det har pågått et arbeid over lang tid som ble ferdigstilt i 2023, hvor det er etablert sykkelstativ på alle T-banestasjoner, og for enkelte stasjoner som anses som knutepunkter er det bygget sykkelhotell.

Det ble gjennomført en kartlegging av sykkelstativer ved T-banestasjoner i ytre by i 2017 av Ruter. Sporveien fikk et oppdrag om å kartlegge sykkelparkering ved T-banestasjoner og utbedre det. Dette har nok kun skjedd for T-banestasjoner, og ikke som følge av sykkelstrategien.

1F: Sykkel på kollektivtransport – Utredning

I løpet av 2016 skal muligheten for å ta med sykkel om bord på skinnegående kollektivtransport utredes.

Vurdering av gjennomføring

Det er ikke gjennomført en slik utredning som beskrives i tiltak 1F. Det er lov til å ha med sykkel om bord på skinnegående kollektivtransport i dag, men i strategien trekkes det frem at det allikevel ofte ikke er gjennomførbart i praksis grunnet kapasitetsutfordringer. I strategien vises det til at man bør gjennomføre en utredning som tar for seg andre tiltak som for eksempel egne vogner for sykler, men vi har ikke sett at en slik utredning foreligger.

Kollektivoperatørene har større fokus på å legge til rette for sykling til kollektivstasjonene, i stedet for å ha med sykkelen om bord. Dette skyldes andre hensyn som andre passasjerer i rushtiden og brukere av multisoneområdene, for eksempel de som har rullestoler eller barnevogner.

1G: Pilotprosjekt med sykkelhotell – Pilotprosjekt

I løpet av 2015 utredes og identifiseres minst ett knutepunkt hvor det etableres en pilot på et sykkelhotell

Vurdering av gjennomføring

En utredning ble gjennomført i 2017, og Oslo kommunes første sykkelhotell åpnet desember 2017 på Oslo Sentralstasjon. Videre ble det åpnet to nye sykkelhoteller ved knutepunkter.

I denne prosessen lærte man at det er komplisert for Bymiljøetaten å bygge slike sykkelhotell på andre eieres grunn. I status 2018 anbefalte Bymiljøetaten at kollektivselskapene burde overta ansvaret for byggingen av fremtidige sykkelhotell, og ba samtidig byrådsavdelingen for MOS om å følge opp dette (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). Det virker imidlertid ikke som om en slik oppfølging har funnet sted.

Tiltaket er gjennomført, men ikke innen oppgitt tid i strategien

1H: Ordningen Oslo bysykkel utvides – Utvidelse

I løpet av 2016 skal tilbudet dobles i forhold til 2014 og bestå av nær 3000 sykler og 300 stativer for bysykler. I tillegg skal ordningen utvides til å gjelde innenfor Ring 3. Videre utvidelser og vurdering av andre typer sykler bør igangsettes i god tid før ny ordning utgår.

Vurdering av gjennomføring

Per i dag er det omtrent 3000 sykler i Oslo, men målet om dobling ble ikke nådd innen 2016. I følge Oslo bysykkel sine hjemmesider er det i dag 264 stasjoner i Oslo. Vi vurderer allikevel tiltaket som oppfylt.

Ordningen er utvidet videre med vintertilpassede sykler. De seneste årene har mange brukere gått over til el-sparkesykler og det er også en pågående testing av el-bysykler.

Tiltaket er gjennomført, men ikke innen oppgitt tid i strategien

Tilnærming og metode for evaluering av innsatsområde 1

Målet og delmålene i innsatsområde 1 omhandler andelen sykkelreiser blant Oslos befolkning. De nasjonale reisevaneundersøkelsene er brukt for å vurdere måloppnåelsen. Norconsult har analysert nøkkeltall for transportmiddelfordeling og sykkelandeler for Oslo basert på de nasjonale reisevanedataene for 2013/14, 2017/18 og 2022/23 på oppdrag for Bymiljøetaten (Norconsult, 2024).

Det er utfordringer knyttet til presisjonen til data fra reisevaneundersøkelsen for Oslo i 2013. Dette var som følge av utfordringer knyttet til selvseleksjon blant syklister, noe som ledet til en potensiell underrapportering av gangturer og overrapportering av sykkelturer. Ved evalueringen er det derfor gjort en ny gjennomgang av nasjonale reisevaneundersøkelser som grunnlag for delmål 1 og 2. Notatet fra Norconsult fokuserer spesielt på nøkkeltall relatert til sykkelandeler, sett opp mot måltall for inneværende strategiperiode. I rapporten fra Norconsult (2024) er det hentet ut nøkkeltall for to utvalg:

- **Oslointerne reiser:** Reiser som både har startsted og endested innenfor Oslo kommune. Denne avgrensningen er relevant for å se på reisemiddelfordeling internt i kommunen, men benyttes ikke i innsatsområde 1. Utvalget benyttes i samfunnsøkonomisk analyse og driveranalyse.
- **Oslobaserte reiser:** Reiser som har startsted og/eller endested i Oslo kommune, og som ikke har startsted/endested utenfor byvekstområdet, altså Oslo kommune og kommuner som inngår i gamle Akershus fylke. Dette for å kunne sammenligne RVU-tall tilbake i tid, før kommunesammenslåinger relatert til opprettelse av Viken fylke. For innsatsområde 1 baseres svarene på nøkkeltall fra Oslobaserte reiser.

Sykkelreiser for de Oslobaserte reisene er i snitt 4,9 km i 2022/23 (Norconsult, 2024). Utvalgene er spesifisert for å skille ut reiser som det er uaktuelt å ta med sykkel, som flyreiser og lengre bil- eller kollektivreiser. Dette gjør nøkkeltallene mer relevante for evalueringen, samt at det blir mer interessant å diskutere svarene for de ulike transportmidlene opp mot hverandre.

Budtjenester med sykkel (som Foodora m.fl.) inngår i yrkestransport og er derfor ikke dekket av reisevaneundersøkelsen, og behandles dermed ikke i kapitlene som baserer seg på data fra reisevaneundersøkelsen. Budtjenester inngår imidlertid i sykkeltrafikk (tellere) som ligger til grunn for delområde om vintersykling, og kan være en driver for mer registrert sykkeltrafikk gjennom tellerne både sommer og vinter.

Det vil alltid være en viss usikkerhet tilknyttet resultater fra en spørreundersøkelse. Selv om reisevaneundersøkelsen er utført som en kvantitativ spørreundersøkelse for et representativt utvalg, er det fremdeles noe usikkerhet knyttet til resultatene grunnet statistiske utfordringer som representativitet, og ulike former for bias.

For å evaluere delmål 3, hvor 90 prosent av barn og unge skal gå eller sykle til skolen, er det i tillegg til RVU, benyttet data fra Hjertesoneprosjektets undersøkelser. Hjertesoneprosjektet er et felles initiativ mellom skoler/FAU, Oslo kommune ved Bymiljøetaten og Trygg trafikk, og som har som hensikt å legge tilrettelegge for en sikker og aktiv skolevei for barn i Oslo. For å gjøre dette utføres det både holdningsskapende arbeid og fysiske tiltak i området.

Prosjektet inkluderer over 55 skoler i Oslo, hvorav alle som har svart på undersøkelsen er barneskoler. Før en skole blir en del av Hjertesoneprogrammet, distribueres det en spørreundersøkelse til foreldrene som kartlegger barnas reisevaner til og fra skolen, og vi har benyttet data fra denne undersøkelsen til å vurdere delmålet. I undersøkelsen blir foreldrene spurt om hvor ofte deres barn, på barneskoletrinn, går eller sykler til skolen, henholdsvis i sommer- og vinterhalvåret. Svaralternativene foreldrene kan velge mellom er «Aldri/sjelden», «1-2 dager i uken», «3-4 dager i uken» og «Hver skoledag».

I våre beregninger av andelen som går eller sykler til skolen, har vi inkludert de som svarer «3-4 dager i uken» og «hver skoledag». På denne måten dekker vi de barna som vanligvis og stort sett går eller sykler til skolen. Vi har sammenstilt statistikken for alle skolene som svarer i løpet av et gitt år, dette for å beregne en samlet årlig andel for de som går eller sykler til skolen. Det er viktig å merke seg at disse dataene ikke representerer en tidsserie, ettersom vi har en undersøkelse per skole. Det kan derfor forekomme årlige variasjoner basert på hvilke skoler som deltar. Data er imidlertid basert å et stort utvalg, med et svaromfang på mellom 2500 og 6600 svar årlig. Derfor anser vi data som representative for barnas reisevaner i Oslo.

Ved vurdering av målene i henhold til SMART-kriteriene, og det ikke er angitt en eksplisitt tidsfrist, legges det til grunn at målene skal være oppnådd innen 2025. Det bør likevel merkes at det kunne vært fordelaktig med spesifikke tidsavgrensninger for de gitte målene for å gi en klarere retning og forventningsavklaring, samt gjøre det enklere å spore fremgang.

Tallgrunnlaget basert på sykkeltellerne er satt sammen av Bymiljøetaten og benyttet i vurderingen av målet for vintersykling.

Gjennomføring av tiltakene er vurdert basert på innsikt tilegnet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

3 Evaluering av hovedmål og innsatsområde 2 Kvalitet

Foto: Jarli & Jordan (2021)

3.1 Introduksjon og oppsummering av funn innsatsområde 2: Kvalitet

Et hovedmål i strategien har vært å gjøre sykkelveinettet i Oslo tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert. For å støtte opp om hovedmålet ble det etablert tre delmål og åtte tiltak. Status på mål og tiltak per 2024 er vist i tabellen under.

Evalueringen viser at hovedmålet for innsatsområde 2 er delvis oppnådd. I løpet av strategien har det vært en sterk forbedring i sykkelinfrastrukturen. Oslos sykkelveinett* har blitt mer tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert. I de første årene av strategien ble det et kraftig løft i antall nybygde og oppgraderte sykkelveier.

Til tross for et plan- og byggesaksfelt som vanligvis er tidkrevende har det i løpet av strategiens 10-årsperiode vært en merkbar høy framdrift. Samtidig gjenstår det fortsatt mye, særlig på tilpasning av kryss. I dag er også kvalitetskravene til sykkelinfrastrukturen høyere enn i 2015. Med økt kvalitetskrav er det fortsatt mye av sykkelinfrastrukturen som bør oppgraderes.

Måloppnåelsen viser at over 64 prosent av innbyggere i Oslo i dag bor under 200 meter fra sykkelveinettet. Ulykkesrisikoen for syklister er redusert sammenlignet med nivået i 2013, til tross for en betydelig økning i sykkelandel i strategiperioden. En kraftig kvalitetsheving på sykkelinfrastrukturen har trolig vært helt sentral.

Seks av tiltakene vurderes som gjennomført i tråd med beskrivelsene i sykkelstrategien, men det er flere tiltak som ble gjennomført etter fristen satt i strategien. Det er tydelig også ved å se på gjennomføringen av disse tiltakene at infrastruktur har hatt høy prioritet i strategiperioden, dette underbygges av at dette er innsatsområdet med høyest gjennomføring.

Tiltak 2G er det eneste tiltaket vi vurderer til å ikke være gjennomført. Det har vært et svært høyt ambisjonsnivå, da utbedring av kryss er relativt mer komplekse enn andre strekninger. Som et resultat av målstyring med fokus på antall km, samt utfordringer med å få bygge de løsningene man ønsker, har kryss blitt nedprioritert og man har ikke klart å gjennomføre tiltaket.

Tiltakene virker å ha vært satt til et gjennomførbart nivå, med unntak av tiltak i kryss, som har vist seg å vanskelig å kombinere med fokuset på antall km utbygget. Man har delvis klart å nå hovedmålet, samt 2 av 3 delmål, derfor virker det som tiltak og mål innenfor innsatsområde 2 stort sett har vært på et riktig nivå.

Status	Mål og tiltak – Innsatsområde 2
Gul	**Hovedmål**: Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert
Gul	**Delmål 1**: Minst 75 prosent av sykkelveinettet skal bestå av strekninger og kryss med høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet og sikkerhet
Grønn	**Delmål 2**: Andelen innbyggere som bor nærmere enn 200 meter fra sykkelveinettet skal øke til minst 64 prosent
Grønn	**Delmål 3**: Ulykkesrisikoen skal i 2025 holdes på samme lave nivå som 2013.
Grønn	**Tiltak 2A**: Utvikle et mer tilgjengelig sykkelveinett for alle – Ny plan for sykkelveinett
Grønn	**Tiltak 2B**: Oslo innfører en høyere standard enn sykkelhåndboka – Utforming av norm
Grønn	**Tiltak 2C**: Lage nye visningsskilt – Standarder og krav
Gul	**Tiltak 2D**: Forbedret vedlikehold av sykkelveinettet – Enighet om kriterier
Grønn	**Tiltak 2E**: Plan for fartsgrenser i Oslo – Plan
Grønn	**Tiltak 2F**: Toveis sykling i enveisregulerte gater – Kartlegging og plan
Rød	**Tiltak 2G**: Tiltak i kryss – Utbedring
Grønn	**Tiltak 2H**: Pilotprosjekter for strakstiltak i sykkelveinettet – Tiltak og pilotprosjekter

*Herunder Plan for sykkelveinettet vedtatt av Oslo kommune i 2018.

3.2 Måloppnåelse innsatsområde 2: Kvalitet

Hovedmål: Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert

Hovedmålet for innsatsområde 2 er et tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert sykkelveinett. Dette innsatsområdet og hovedmålet er tett koblet til de fysiske tiltakene som er gjennomført under strategiperioden. Basert på tilgjengelig data om sykkelveinettet, både fra kartdata og rapportert utbygd km, er det tydelig at det har vært et stort fokus på å bygge ut og oppgradere sykkelveinettet i Oslo under strategiperioden.

Figur: Utvikling i nybygd og oppgradert sykkelvei (KM).
Kilde: Oslo kommune Bymiljøetaten (2024d)

155 km **Nybygd og oppgradert sykkelvei gjennom strategiperioden**

Hovedmålet er ikke oppnådd

Dette hovedmålet er ikke formulert kvantitativt slik som hovedmålet for innsatsområde 1. Det har vært fokus på å gjøre sykkelveinettet tilgjengelig og fremkommelig. I tillegg skal ulykkesrisikoen holdes på det lave nivået som tidligere år.

Hovedmålet er linket til de tre delmålene innenfor innsatsområde 2. Evalueringen viser at delmål 2 (tilgjengelighet) og delmål 3 (trafikksikkert) er oppnådd, mens delmål 1 om fremkommelighet og trygt sykkelnett ikke er oppnådd. Derfor anser vi heller ikke hovedmålet som oppnådd.

Strakstiltak og trinnvis gjennomføring har muliggjort omfattende utbygging

Oslo kommune har i løpet av strategiperioden bygget omtrent 107 kilometer sykkeltilrettelegging og oppgradert rundt 48 kilometer sykkeltilrettelegging. Dette betraktes som en betydelig fremgang, selv med tanke på et tidkrevende felt for saksbehandling som innebærer behandling av byggesaker, søknader om dispensasjon, omregulering og erverv av grunn.

Et nøkkelaspekt for å oppnå fremdrift har vært å jobbe med en trinnvis gjennomføringsmodell ved implementering av tiltak, der enkle og umiddelbare tiltak settes i verk mens man venter på de mer omfattende ombyggingene. Det har også vært

Figur: Gjennomførte deler av Plan for sykkelveinettet i henhold til kartgrunnlag fra Bymiljøetaten. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP.

avgjørende å få skiltmyndighet, samt jobbe aktivt med strakstiltak.

Bymiljøetaten har også påpekt at de enkleste og mest modne prosjektene er ferdigstilt, og at de gjenværende prosjektene er mer komplekse og vil kreve mer tid. Dette innebærer at kommunen også har gjennomført tiltak de delene av sykkelveinettet som i Plan for sykkelveinettet var satt til å være ferdigstilt etter 2025.

Pakke	Andel gjennomført
Eksisterende 2015	99 % *
Sykkelveinettet 2025	58 %
Fase 1 (eksisterende 2015 + sykkelveinettet 2025)	**87 %**
Fremtidig sykkelveinett	24 %
Hele *Plan for sykkelveinettet*	**56 %**

Tabell: Gjennomføringsstatus for de ulike delene av Plan for sykkelveinettet per mai 2024

Eksempler på strakstiltak som har blitt gjennomført i stor skala er sykkelfelt inn mot kryss, sykkelbokser og skilting for sykling mot enveiskjøring. Å tillate sykling mot enveiskjøring ble muliggjort da Bymiljøetaten fikk skiltmyndighet i 2015. Tidligere var det politiet som hadde denne myndigheten, og de godkjente ikke sykling mot enveiskjøring. Oslo kommune gjennomførte tiltaket først som et pilotprosjekt, evaluerte piloten, og har deretter i stor grad skiltet om enveiskjørte gater slik at de tillater sykling mot kjøreretningen.

Gjentakende i flere intervjuer med personer i Bymiljøetaten som har arbeidet med utbyggingen av sykkelveinettet, er at kommunens høye ambisjoner i flere tilfeller har kollidert med nasjonale regler og retningslinjer for utforming av gater og veier. Dette har påvirket både fremdriften i gjennomføringen og den konkrete utformingen av sykkelinfrastrukturen.

Eksempler på tiltak som har medført utfordringer er nettopp sykling mot enveiskjøring, opphøyde sykkelfelt og sykkelprioriterte gater. Opphøyde sykkelfelt var en ny type tiltak i sykkelstrategien og i Oslostandarden, og var ikke beskrevet i SVVs tekniske håndbøker. For å likevel kunne bygge opphøyde sykkelfelt reguleres de formelt som enveiskjørte sykkelveier, noe som krever ytterligere merking og skilting.

Vurdering av målet

I motsetning til hovedmål 1 (reisevaner), er dette hovedmålet ikke kvantitativt formulert og er verken spesifikt eller målbart. Det er ikke klart at det skal anses som en oppsummering av de underliggende delmålene, og selv om det hadde vært det, er disse ikke spesifikke eller målbare, noe som resulterer i at hovedmålet ikke heller blir det. Siden målet er lite spesifikt, er det også vanskelig å vurdere om det er ambisiøst og realistisk.

- ✗ SPESIFIKT
- ✗ MÅLBART
- ✗ AMBISIØST
- ✗ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målformuleringen i seg selv gir ingen tidsbegrensing eller angivelse av når målet skal være nådd. Sammen med de øvrige målene og strategiens overordnede periode er det likevel tolket som at tidsfristen er innen 2025.

* Eksisterende anlegg 2015 står som 99 % fullført fordi noen få av strekningene skal oppgraderes ytterligere. Disse ligger i handlingsplanen, og det er forventet at prosjektene settes i gang snarlig. Det er sykkeltilrettelegging på alle disse strekningene i dag.

3.2.1 Måloppnåelse innsatsområde 2: Kvalitet

Delmål 1: Minst 75 prosent av sykkelveinettet skal bestå av strekninger og kryss med høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet og sikkerhet

Det første delmålet under innsatsområdet «Kvalitet» er økt fremkommelighet, trygghet og sikkerhet i sykkelveinettet. Definisjonene av hva som regnes som høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet og sikkerhet baseres på *Kartleggingen av sykkelveinettet* som ble utarbeidet av Spacescape som grunnlag for strategien (Spacescape, 2014).

Høyere fremkommelighet betyr at det blir lettere for syklister å komme seg frem i trafikken og øker sykkelens konkurranseevne sammenlignet med bilen. Fremkommeligheten kan påvirkes av både naturlige begrensinger, som topografi, og trafikale begrensinger, som utforming av sykkelveinettet og mengden annen trafikk. I *Kartleggingen av sykkelveinettet* gir de tre kvalitetene høydeforskjeller, motstand i kryss og trengsel en vurdering av fremkommeligheten (Spacescape, 2014a).

Trygghet er et subjektivt begrep og oppfattes ulikt av ulike grupper og personer. I *Kartleggingen av sykkelveinettet* fra 2014 har Spacescape hatt ambisjon om å utarbeide definisjoner som både reflekterer det som de fleste opplever som trygt og samtidig gir høy trafikksikkerhet, altså lavere ulykkesrisiko. Definisjonene baseres på type sykkelvei, det vil si hvordan sykkeltrafikken separeres fra biltrafikken, fartsgrense, trafikkmengde (ÅDT), sykkelveiens bredde og

Figur: Måloppnåelse for delmål 1 er ikke oppnådd. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP

Figur: Standard i sykkelveinettet basert på definisjoner i Kartlegging av sykkelveinettet i 2015. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP.

forekomst av kollektivtrafikk. Kryss vurderes ut fra type kryss, fartsgrense, ÅDT og spesifikke krav til trafikksikkerhetstiltak avhengig av krysstype.

Basert på definisjonene i *Kartlegging av sykkelveinettet* har 71 prosent av strekningene per mai 2024 høy tilgjengelighet og en godkjent standard for sikkerhet og trygghet. Det er kun de strekningene som inngår i Plan for sykkelveinettet som er en del av evalueringen. Derfor er det vanskelig å sammenligne resultatet med kartleggingen fra 2015, da alle veier og gater i Oslo var inkludert. Av de strekningene som inngår i Plan for sykkelveinettet var det imidlertid kun 41% som oppnådde høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet i 2015. En sterk bidragsyter til forbedringen er utbyggingen av sykkelveinettet og kommunens arbeid med å senke fartsgrenser.

Vurderingen dekker ikke alle aspekter

Som grunnlag for evalueringen har kartlag fra Bymiljøetaten blitt brukt. Disse kartlagene inneholder informasjon om nåværende standard, foreslått standard i henhold til Plan for sykkelveinettet, fartsgrense, trafikkmengde (ÅDT) og hvorvidt strekningene trafikkeres av kollektivtrafikk. Denne informasjonen har vært tilstrekkelig for å dekke de fleste av de utpekte kvalitetsaspektene, men ikke alle. For eksempel har evalueringen ikke tatt hensyn til høydeforskjeller,

sykkelveienes bredde eller til utforming av kryss. Derfor er den faktiske andelen som oppnår kvalitetskravene lavere. I kapittel 3.4 presenteres kriteriene som har inngått i vurderingen nærmere.

Dagens ambisjonsnivå ville gitt et lavere resultat

Fordi ambisjonsnivået har blitt hevet siden kartleggingen ble gjort, blant annet med utviklingen av *Oslostandarden for sykkeltilrettelegging* og *Gatenormal for Oslo*, er det deler av definisjonene som ikke lenger er relevante (Oslo kommune, 2017; Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2020). En stor forskjell er at den høyeste trafikkmengden for godkjent trafikksikkerhet ved sykling i blandet trafikk i følge de gamle definisjonene er 4000 kjøretøy per døgn. Gatenormalen anbefaler maksimalt 2000 kjøretøy per døgn eller høyst 200 kjøretøy i rushtiden.

Opphøyde sykkelfelt var en ny løsning i strategien, og anbefalingene nå er at opphøyd sykkelfelt bør velges fremfor konvensjonelle sykkelfelt ved lavere trafikkmengde og lavere hastighet enn det som er angitt i definisjonene i kartleggingen. Kombinerte gang- og sykkelveier var også i kartleggingen fra 2015 godkjent nivå, mens det ikke bør implementeres i følge Oslostandarden og gatenormalen. En evaluering med nåværende standard ville derfor gitt et lavere resultat enn vurderingen ovenfor. Dersom grensen for trafikkmengde ved sykling i blandet trafikk endres i evalueringen til gatenormalens standard, synker måloppnåelsen fra 71 prosent til 60 prosent. Hvis andre aspekter som har endret seg også tas med i betraktningen, synker andelen enda mer.

Stort fokus på strekninger fremfor kryss har påvirket resultatet

I løpet av strategiperioden har det vært stort fokus på utbygging av strekninger, og det har skjedd en omfattende utbygging av sykkelveinettet, se kartet på side 34. Tiltak har imidlertid ikke blitt gjennomført i samme grad i kryss. Årsaken til dette er blant annet at det har vært uttalte politiske mål og rapporteringskrav om antall kilometer sykkelinfrastruktur som er bygget. Disse rapporteringskravene har ikke inkludert kryss. Noen av krysstiltakene som ble utarbeidet i Oslostandarden og som Bymiljøetaten ønsker å utføre, har også vist seg vanskelige å gjennomføre på grunn av trafikklovgivningen og retningslinjer fra Statens vegvesen. For eksempel har de ikke blitt bygget noen kryss med egen adskilt sone for syklister gjennom krysset.

Det mangler datagrunnlag for kryss

Ettersom Bymiljøetaten ikke har tilstrekkelig data for kryss, har evalueringen av denne delen av målet blitt gjort mer overordnet basert på intervjuer og arbeidsmøter med personer i Bymiljøetaten.

De aller fleste kryss i Oslo er uregulerte kryss uten signal. For at disse skal oppnå godkjent standard i henhold til definisjonene *Kartlegging av sykkelveinettet*, skal fartsgrensen være høyst 30 km/t. Kommunens arbeid med å senke fartsgrensene i byen har gjort at omtrent halvparten av kryssene oppnår denne standarden. Det er imidlertid svært få kryss som oppnår ambisjonene i Oslostandarden som innebærer at krysset skal være opphøyd for å fysisk dempe hastighetene. Kommunen har imidlertid arbeidet med andre tiltak for å dempe hastighetene, for eksempel innsnevring av kjørebanen.

Signalregulerte kryss skal ha sykkelboks eller tilrettelagt stor sving i hele krysset for å oppnå godkjent standard. Sykkelboks eller tilrettelagt stor sving er standard for signalregulerte kryss, og de aller fleste kryss på sykkelveinettet har disse tiltakene. Det er imidlertid sjelden det finnes sykkelboks eller tilrettelagt stor sving i alle inngående ben i et kryss.

I forhold til antallet uregulerte og signalregulerte kryss er antallet rundkjøringer relativt få. Det er imidlertid ingen av disse som oppnår godkjent standard i henhold til definisjonene i *Kartlegging av sykkelnettet*. Disse definisjonene går ut fra en utforming der sykkelveien er adskilt fra rundkjøringen, noe som er vanlig i Sverige, men ikke i Norge. Utformingsløsningen finnes imidlertid både i Oslostandarden og i gatenormalen, men krever endringer i nasjonale normaler og forskrifter.

Samlet sett vurderer vi at standarden på kryss ikke når opp til de satte målene for fremkommelighet og trygghet. Det er ikke mulig å avgjøre hvor stor andel av kryssene som oppnår tilstrekkelig standard siden data mangler. Samtidig er definisjonene i noen tilfeller ikke relevante.

Vurdering av målet

- ✗ SPESIFIKT
- ✗ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet er formulert på en spesifikk og målbar måte, men i evalueringen har det vist seg at det er uklarheter i definisjonene bak «høy fremkommelighet» og «godkjent standard for trygghet». I noen tilfeller er definisjonene ikke relevante fordi de tilsvarer et tidligere, lavere ambisjonsnivå eller ikke er tilpasset norske forhold. Det har også vært vanskelig å vurdere måloppnåelsen da Bymiljøetaten mangler data på sykkelveinettet som kreves for å dekke alle aspekter.

Videre er det ikke klart hva som menes med «sykkelveinettet». I kartleggingen fra 2015 ble alle gater og veier i Oslo inkludert, men i Plan for sykkelveinettet finnes en tydeligere avgrensning av sykkelveinettet. Ifølge strategien skulle et sammenligningstall for utgangspunktet for strategiperioden utarbeides i planen for sykkelveinettet, men dette ser ikke ut til å ha blitt gjort. Vi anser likevel målet som både ambisiøst og med en tydeligere definisjon vurderer vi også at målet hadde vært realistisk å oppnå.

Målformuleringen i seg selv gir ingen tidsbegrensing eller angivelse for når målet skal være oppnådd. Sammen med de øvrige målene og strategiens overordnede periode er det tolket som at tidsrammen er innen 2025.

3.2.2 Måloppnåelse innsatsområde 2: Kvalitet

Delmål 2: Andelen innbyggere som bor nærmere enn 200 meter fra sykkelveinettet skal øke til minst 64 prosent

I sykkelstrategien ble det satt et mål om at andelen innbyggere som bor nærmere enn 200 meter fra sykkelveinettet skulle øke til 80 prosent. Dette tilsvarer en dobling – i 2014 bodde 40 prosent av Oslos innbyggere mindre enn 200 meter fra hovedsykkelveinettet.

I forbindelse med at bystyret vedtok Plan for sykkelveinettet i 2018, ble dette målet justert ned til 64 prosent. Justeringen var i tråd med prioriteringene for utbygging av sykkelveinettet som ble gjort i planen, og det justerte målet skulle oppnås dersom alle strekningene som ble utpekt for utbygging frem til 2025 ble gjennomført.

71 prosent av innbyggerne i Oslo bor mindre enn 200 meter fra sykkelveinettet

I evalueringen av dette målet har "sykkelveinettet" blitt definert som de delene av Plan for sykkelveinettet som er gjennomført eller der nåværende standard tilsvarer den anbefalte standarden. Basert på denne definisjonen bor 71 prosent av innbyggerne i Oslo mindre enn 200 meter fra sykkelveinettet.

71% **av innbyggerne i Oslo bor mindre enn 200 meter fra sykkelveinettet**

Figur: Måloppnåelse delmål 2 på 71%. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP.

Figur: Utbygde deler av sykkelveinettet og befolkningstetthet. Kilde: Kartgrunnlag fra Bymiljøetaten, behandlet av WSP.

Analysen tar imidlertid utgangspunkt i et fugleperspektiv, noe som innebærer at det kan finnes barrierer som gjør at den faktiske avstanden er lenger enn 200 meter. Målet er altså oppnådd selv om det kun er 87 prosent av de delene av sykkelveinettet som skulle være utbygd innen 2025, det vil si eksisterende strekninger fra 2015 og sykkelveinett 2025 (se figur på side 34), som faktisk er utbygd. Dette skyldes at Oslo kommune har jobbet med utbygging av sykkelinfrastruktur også på det fremtidige sykkelveinettet, ikke bare de delene som var planlagt for 2025. En årsak til dette er at politisk ledelse har satt høye årlige måltall for utbygd sykkelveinett og BYM har måttet gjøre tiltak utenfor 2025-sykkelveinett for å klare å nå disse.

Samtidig ligger flere av de strekningene som ikke er utbygd i de sentrale delene av byen der sykkelveinettet er finmasket, og de allerede utbygde delene gjør at de fleste boliger allerede ligger innenfor 200 meter fra sykkelveinettet. Andre deler som ikke er utbygd ligger i deler av Oslo der befolkningstettheten er lav, dette gjelder både strekninger i sentrum der det hovedsakelig finnes arbeidsplasser og strekninger utenfor den indre byen som har som funksjon å binde sammen ulike deler av byen. De strekningene som ikke er utbygd kunne i mange tilfeller hatt en viktig funksjon i nettet og økt tilgjengeligheten med sykkel, men deres bidrag til nettopp dette målet er mindre.

Vurdering av målet

- ✗ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Vi vurderer at målet i seg selv er både målbart, ambisiøst og realistisk. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig spesifisert hva som menes med "sykkelveinettet". I evalueringen har vi i samråd med Bymiljøetaten valgt å tolke det som de gjennomførte deler av *Plan for sykkelveinettet*.

Vi stiller oss også spørrende til hvor relevant det er som mål for å beskrive tilgjengeligheten i sykkelveinettet. Det finnes mange definisjoner på hva "tilgjengelighet" er, men i korthet kan begrepet beskrives som muligheten til å fra et sted kunne nå ulike destinasjoner eller utføre ulike aktiviteter. Tilgjengelighet kan skapes både gjennom transport, for eksempel ved å bygge ut sykkelveinettet eller tilby kollektivtransport, gjennom digital infrastruktur og ved å skape romlig nærhet. I dette tilfellet er det hovedsakelig tilgjengelighet gjennom transport som er relevant.

Å måle tilgjengelighet er komplekst, og for at det skal bli håndterbart og ikke kreve altfor avanserte analysemetoder, er det behov for forenklede mål. Altfor store forenklinger risikerer imidlertid å bomme på målet og miste forbindelsen til den egentlige definisjonen.

Vi vurderer ikke at målet om andel innbyggere som bor innen 200 meter fra sykkelveinettet tar hensyn til destinasjoner utover boligen og hvilke muligheter sykkelveinettet tilbyr mennesker for å nå disse destinasjonene. Målet tar heller ikke hensyn til hvordan mulighetene for å komme seg til sykkelveinettet ser ut, eller om det er tilstrekkelig sammenhengende og tett for at mennesker, når de først har nådd det, skal kunne nå de tiltenkte destinasjonene. Sammen med delmål 1 om fremkommelighet og trygghet sikres likevel, i det minste delvis, at sykkelveinettet er brukbart med hensyn til utforming av strekninger og kryss.

Med de ovennevnte forbeholdene er det vanskelig å knytte dette målet til hovedmålet om å skape et sykkelnett med høy kvalitet og god tilgjengelighet.

3.2.3 Måloppnåelse innsatsområde 2: Kvalitet

Delmål 3: Ulykkesrisikoen skal i 2025 holdes på samme lave nivå som i 2013

Trafikksikkerhet er viktig, og opplevd trygghet er en avgjørende faktor for folk som vurderer å begynne å sykle (se kapittel 4 for mer informasjon om opplevd trygghet). Fotgjengere og syklister er også de mest utsatte trafikantene, og det er derfor særlig viktig å undersøke hvordan ulykkesrisikoen har utviklet seg i løpet av strategiperioden. Med ulykkesrisiko menes hvor sannsynlig det er å bli utsatt for skade som syklist. Kvantifiseringen av begrepet baseres på antall dødsfall eller skader og antall km syklet totalt.

Ulykkesrisikoen er betydelig redusert sammenlignet med 2013/14. Dette skyldes at antall km reist med sykkel har økt med 51 prosent, antall hardt skadde og drepte syklister er redusert med 20 prosent,, mens sykkelskader registrert hos legevakten har økt med kun 2 prosent. (Norconsult, 2024; Oslo skadelegevakt, 2024; og Statens vegvesen, 2024.) Dette tyder på at selv om det er betydelig mer sykling, har dette ikke resultert i tilsvarende mange skader, og derfor kan vi si at ulykkesrisikoen er redusert siden 2013.

Utvikling i ulykkesrisiko fra 2013/14 til 2022/23*

-47% **drepte eller hardt skadde syklister per km syklet**

Figurer: Utvikling i ulykkesrisiko fra 2013/14 til 2022/23*.
Kilde: Norconsult (2024), Oslo skadelegevakt (2024), og Statens vegvesen (2024).

-32% **sykkelskader i Oslo per km syklet, behandlet ved Oslo skadelegevakt**

Vurdering av målet

- ✗ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet er mulig å måle, men det kunne med fordel vært operasjonalisert tydeligere. Begrepene «ulykkesrisiko» og «samme lave nivå» kan tolkes på forskjellige måter. Det er for eksempel forskjellige typer ulykker. Selv om det er vanskelig å få et fullstendig bilde av ulykkesrisikoen grunnet underrapportering i tilgjengelig kildemateriale, har vi grunnlag for å si noe om utviklingen over tid og vurdere måloppnåelsen.

*Data fra hhv. Norconsult (2024), antall km syklet; Statens vegvesen (2024), drepte og hardt skadde; og Oslo skadelegevakt (2024), sykkelskadede i Oslo, behandlet ved Oslo skadelegevakt. Se kapittel 3.4 for mer informasjon om data og kilder.

3.3 Evaluering av tiltak – innsatsområde 2

2A: Utvikle et mer tilgjengelig sykkelveinett for alle – Ny plan for sykkelveinett

Oslo kommune og Statens vegvesen har satt i gang et arbeid med å utrede et mer tilgjengelig sykkelveinett. Dette arbeidet vil resultere i en ny plan for sykkelveinett i Oslo, der traséer, standard og utforming av sykkelinfrastrukturen avklares. En slik plan skal stå ferdig i løpet av 2015.

Vurdering av gjennomføring

Dette tiltaket er utført i form av *Plan for sykkelveinettet i Oslo*, men den stod ikke ferdig i løpet av 2015 (Oslo kommune & Statens vegvesen, 2018). Plan for sykkelveinettet var ferdig i år 2016, og ble vedtatt i 2018.

Tiltaket er gjennomført, men ikke innen oppgitt tid i strategien

2B: Oslo innfører en høyere standard enn sykkelhåndboka – Utforming av norm

Utforming av en norm for Oslo-standarden blir en del av arbeidet med nytt sykkelveinett. Utforming av kryss blir en del Oslo-standarden og en del av arbeidet med nytt sykkelveinett. Dette starter i løpet av 2015.

Vurdering av gjennomføring

Det er utformet nye standarder kalt *Oslostandarden for sykkeltilrettelegging* (Oslo kommune, 2017). Nye prosjekter planlegges etter de nye standardene, og følgelig har de vært del av arbeidet med nytt sykkelveinett. Utforming av kryss er inkludert i Oslostandarden.

Arbeidet med Oslostandarden for sykkeltilrettelegging startet i 2015.

2C: Lage nye visningsskilt – Standarder og krav

Standarder for skilt utarbeides som en Oslostandard. Krav til hvor skiltene skal plasseres bør lages umiddelbart etter at Plan for sykkelveinettet for Oslo er ferdigstilt, det vil si i løpet av 2016.

Vurdering av gjennomføring

Det er utarbeidet en veileder for sykkelveivisningsskilting, men på et senere tidspunkt enn 2016 (Oslo kommune, u.å.). Veilederen for skilting inkluderer krav til skiltplassering.

I beskrivelsen av tiltaket beskrives det at de daværende skiltene var små, fargesvake og lite synlige i trafikken. Veilederen for sykkelveivisningsskilting inkluderer beskrivelse som bøter på dette problemet. I tråd med standarden har veivisningsskilt fått større og skriftstørrelse og skiltplater og ved bruk av reflekterende foliering er skiltene mer skinnende.

Tiltaket er gjennomført, men ikke innen oppgitt tid i strategien

2D: Forbedret vedlikehold av sykkelveinettet – Enighet om kriterier

Statens vegvesen og Oslo kommune enes om kriteriene som skal gjelde for vedlikehold og drift, og innfører disse i løpet av 2016.

Vurdering av gjennomføring

Bymiljøetaten har jobbet kontinuerlig med drift og vedlikehold, og hatt målrettede initiativer knyttet til både høst- og vinterdrift. Det er tydelig at vedlikehold har vært et viktig fokusområde i strategiperioden, særlig forbedret vinterdrift. Vedlikeholdet er betydelig forbedret i strategiperioden.

I tiltakets beskrivelse henvises det til at Statens vegvesen og Oslo kommune skal enes om kriterier som skal gjelde for vedlikehold og drift. Samarbeid om drift og vedlikehold mellom aktørene er kort beskrevet i samarbeidsavtalen (Oslo kommune & Statens vegvesen, 2019), men det er ikke definert «kriterier» utover dette (standard for drift på prioritert sykkelveinett).

Oslo kommune og Statens vegvesen har forsøkt å gå sammen om drift av veinettet, men dette har vist seg utfordrende, bl.a. pga. ulike typer veier man har ansvar for. Man har derfor gått bort fra slike felles løsninger.

2E: Plan for fartsgrenser i Oslo – Plan

Plan for fartsgrenser i Oslo, spesielt på strekninger som inngår i sykkelveinettet, utarbeides i løpet av 2016.

Vurdering av gjennomføring

Bymiljøetaten har hatt et planmessig arbeid med fartsgrenser. Det virker ikke som om dette arbeidet er utløst av sykkelstrategien, men det er likevel slik at det har blitt jobbet planmessig med å redusere hastigheten.

Tidlig i perioden fant det sted en bydelsorientert ordning som het fartssoning, hvor man gikk gjennom fartsgrenser for en og en bydel årlig, og utførte endringer. I 2018 hadde Bymiljøetaten fullført gjennomgangen av alle bydelene.

Senere har man vurdert at en slik plan har sine svakheter ved at det tar lang tid mellom hver gang man vurderer fartsgrensene i en bydel. På bakgrunn av dette er det en ny plan på plass der man ser på veier som har 40, 50 eller 60 km/t fartsgrense, og vurderer handlingsrommet man har til rådighet innenfor statlige kriterier.

2F: Toveis sykling i enveisregulerte gater – Kartlegging og plan

Enveisregulerte gater innenfor Ring 3 kartlegges i løpet av 2015, og det lages en plan for å tilrettelegge for toveissykling i disse gatene.

Vurdering av gjennomføring

Det er ikke laget en egen plan for toveis sykling i enveisregulerte gater, men det ble gjennomført og beskrevet i *Plan for sykkelveinettet*. Det ble derfor ansett som lite hensiktsmessig med en egen plan utover dette. Bymiljøetaten har kartlagt enveisregulerte gater og utarbeidet en oversikt over dette.

Det har foregått et omfattende arbeid rundt denne tematikken. Kriteriene for å tilrettelegge for toveis sykling i enveisregulerte gater har endret seg betraktelig i strategiperioden. Da strategien ble laget hadde ikke Bymiljøetaten skiltmyndighet, men dette fikk de i 2015.

2G: Tiltak i kryss – Utbedring

Utbedring av kryss skal gjennomføres omgående, slik at den første ombyggingen av kryss kan skje i løpet av 2015. Innen 2019 bør halvparten av kryssene være utbedret, og alle innen 2025.

Vurdering av gjennomføring

Det er gjennomført flere tiltak i kryss, bl.a. redusering av fartsgrenser i uregulerte kryss, samt sykkelboks eller tilrettelagt stor sving i signalregulerte kryss. Dog vurderer vi at tiltaket ikke er gjennomført slik som det er beskrevet, da man ikke har klart å utbedre kryss på det tilsiktede nivået. (Se underkapittel *3.2.1 Måloppnåelse innsatsområde 2: Kvalitet* for mer informasjon om vår vurdering av kryss.)

Utbedring av kryss er nedprioritert som følge av et fokus på utbygging av km sykkelvei, og dermed har det vært naturlig å prioritere enklere og rimeligere strekninger per km. Kryss innebærer relativt komplekse utredningsprosesser, men teller lite i strekningsbaserte måling. I tillegg begrenses man av nasjonalt regelverk, som gjør at de mer avanserte løsningene med eksempelvis sykkelfelt gjennom rundkjøringen ikke lar seg gjøre.

Tiltaket slik det er beskrevet i strategien oppleves som for ambisiøst og vanskelig å operasjonalisere. Nasjonalt regelverk har vært en hindring for å bygge de løsningene Bymiljøetaten ønsker.

2H: Pilotprosjekter for strakstiltak i sykkelveinettet – Tiltak og pilotprosjekter

Basert på kontinuerlige inspeksjoner av sykkelveinettet gjennomføres enkle tiltak som skilting, oppmerking, røde sykkelbokser i kryss og lignende. Minst en lengre rute gjennomgås hvert år og tiltak gjennomføres raskt og kontinuerlig.

Et pilotprosjekt for bedre fremkommelighet for sykkel i Oslo sentrum bør gjennomføres i løpet av 2015.

I løpet av 2015 skal det gjennomføres et prøveprosjekt for å tilrettelegge en lengre strekning sentralt i Oslo for sykling, eksempelvis en ny tverrforbindelse mellom øst og vest.

Vurdering av gjennomføring

Bymiljøetaten jobber kontinuerlig med strakstiltak som f.eks. skilting, oppmerking og røde sykkelbokser i kryss basert på inspeksjoner og annen informasjonsinnhenting. Lengre ruter gjennomgås ofte, flere ganger i året. Tiltak gjennomføres raskt og kontinuerlig når muligheten eller behovet for tiltak identifiseres.

Det har blitt gjennomført mange pilotprosjekter for bedre fremkommelighet for sykkel i Oslo sentrum. Et av disse startet i 2015, da man startet arbeidet med å skilte sykling mot enveiskjøring av mange gater i sentrum. Ring 2 er den mest komplette tverrforbindelsen mellom øst og vest. Den er bygget ut etappevis. Siden 2015 har man jobbet med byforbindelser, hvor flere av disse kobler sammen øst og vest.

3.4 Tilnærming og metode for evaluering av innsatsområde 2

Evalueringen av måloppnåelse for innsatsområde 2 baseres hovedsakelig på Bymiljøetatens kartunderlag for sykkelveinettet. Vi har ikke hatt mulighet til å kvalitetssikre kartunderlaget, men baserer oss på Bymiljøetatens vurdering om at kartlaget holder god kvalitet. Kartlaget dekker de viktigste aspektene som har vært nødvendige for å vurdere måloppnåelse for delmål 1, men ikke alle, og derfor svarer ikke evalueringen helt ut i hvilken grad målet er oppnådd. I tabellene til høyre vises hvilke kriterier som er inkludert i vurderingen. Samlet sett innebærer fraværet av evalueringsaspekter at vi til en viss grad har overvurdert måloppnåelsen for delmål 1.

For vurdering av delmål 2 har kartlaget for sykkelveinettet kombinert med befolkningsdata på adressenivå og antall innbyggere innenfor 200 meters avstand i luftlinje fra de utbygde delene av sykkelveiene blitt beregnet.

For å operasjonalisere ulykkesrisiko har vi valgt lignende tilnærming som andre evalueringer (se f.eks. Asplan Viak, 2022). Beregningene av ulykkesrisiko baserer seg på statistikk fra Statens vegvesen (2024) om drepte og alvorlig skadde for årene 2014, 2019 og 2022, samt underlag vi har mottatt fra skadelegevakten på antall sykkelulykker i Oslo for årene 2014, 2019 og 2023 (se vedlegg 5). Statistikken fra SVV baserer seg på politirapporterte ulykker. Det er trolig stor grad av underrapportering når det gjelder mindre alvorlige ulykker (Statens vegvesen, 2024). Statistikken fra legevakten er ikke offisiell statistikk, og vi har ikke hatt mulighet til å kontrollere hvordan den samles inn eller gjøre en vurdering av hvor sikker den er. Det er imidlertid sannsynlig at også denne statistikken har en grad av underrapportering når det gjelder lettere skader. Det er allikevel slik at disse utgjør to ulike operasjonaliseringer av ulykkesrisiko, og hvor vi har sammenlignbare data fra ulike årstall i strategiperioden. Ulykkesstatistikken har sammen med opplysninger om antall kilometer syklet fra reisevaneundersøkelsen, for periodene 2013/14, 2018/19 og 2022/23, blitt brukt for å til slutt beregne ulykkesrisikoen. I sammenstillingen av RVU som Norconsult har laget som grunnlag for denne evalueringen, påpekes det at RVU 2023 er såpass ny at det fortsatt kan komme justeringer i dataene etter hvert som de brukes og dermed kvalitetssikres dypere (Norconsult, 2024). Norconsult angir at det hovedsakelig er data om reiselengde og reisetid som kan komme til å endres, altså data som ligger til grunn for beregningen av ulykkesrisiko.

Ved vurdering av målene i henhold til SMART-kriteriene, og det ikke er angitt en eksplisitt tidsfrist, legges det til grunn at målene skal være oppnådd innen 2025. Det bør likevel merkes at det kunne vært fordelaktig med spesifikke tidsavgrensninger for de gitte målene for å gi en klarere retning og forventningsavklaring, samt gjøre det enklere å spore fremgang.

Gjennomføring av tiltakene er vurdert basert på innsikt tilegnet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

Type - Sykkelvei	Kriterier for høy fremokmmelighet
Opphøyd sykkelfelt, sykkelfelt, sykkelvei eller gang- og sykkelvei	Alle strekninger
Sykling i blandet trafikk, sykkelgate eller sykkelprioritert gate	Strekninger med ÅDT < 3000

Type - Sykkelvei	Kristerier for godkjent standard for trygghet
Opphøyd sykkelfelt, sykkelvei eller gang- og sykkelvei	Alle strekninger
Sykkelfelt	Fartsgrense < 50 km/h ÅDT < 15 000
Sykling i blandet trafikk, sykkelgate eller sykkelprioritert gate	Fartsgrense < 40 km/h ÅDT < 4000 Ikke trikk

4 Evaluering av hovedmål og innsatsområde 3 Trygghet

Foto: Jarli & Jordan (2021)

4.1 Introduksjon og oppsummering av funn innsatsområde 3: Trygghet

Hovedmål og innsatsområde 3 tar for seg opplevd trygghet og at Oslo skal oppleves som en god og trygg sykkelby for innbyggerne. For å oppnå dette ble det etablert tre delmål og åtte tiltak. Status på mål og tiltak per 2024 er illustrert i tabellen under.

For å evaluere oppnåelsen av delmålene i innsatsområde 3, er resultatene fra *Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo* (heretter: holdningsundersøkelsen) benyttet. Dette er en undersøkelse som gjennomføres på vegne av Bymiljøetaten annethvert år, senest i 2024. I denne undersøkelsen gir respondentene sine meninger om ulike påstander, ved å svare på en skala fra 1 «helt uenig» til 5 «helt enig».

Resultatene viser at to av de tre delmålene er oppnådd. I 2024 opplevde 45 prosent at Oslo var en god sykkelby, mens 29 prosent anså den som en trygg sykkelby. Det delmålet som ikke ble nådd var andelen som ser Oslo som en god sykkelby for barn og eldre; målet var 25 prosent, men kun 11 prosent sier seg enig i dette i 2024. Samlet sett betraktes derfor hovedmålet som delvis oppnådd.

Status	Mål og tiltak – Innsatsområde 3
Gul	**Hovedmål**: Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i
Grønn	**Delmål 1**: Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby skal øke til 40%
Rød	**Delmål 2**: Andelen som opplever Oslo som en god sykkelby for barn og eldre skal øke til 25%
Grønn	**Delmål 3**: Andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30%
Grønn	**Tiltak 3A**: Oslo kommune innfører egen standard for sykkelfasiliteter – Pilotprosjekter og veileder
Grønn	**Tiltak 3B**: Lage et sertifikat for sykkelgodkjent arbeidsplasser – Sertifikat
Gul	**Tiltak 3C**: Samarbeid med handelsstanden og gårdeiere – Samarbeid
Rød	**Tiltak 3D**: Hver bydel må ha en egen sykkelstrategi – Bydelsstrategier
Rød	**Tiltak 3E**: Skolereiseplaner som fører til mer sykling – Skolereiseplaner
Grønn	**Tiltak 3F**: Tiltaksplaner for studiesteder – Samarbeid og tiltaksplan
Grønn	**Tiltak 3G**: Gjennomføring av sykkelkampanjer – Sykkelkampanjer
Rød	**Tiltak 3H**: Samarbeide med nabokommuner om sykkelstrekninger – Samarbeid og fellesprosjekter

Generelt er det menn og de som ikke sykler («aldri-syklister») som oftest har et positivt syn på Oslo som en god og trygg sykkelby, også for barn og eldre. De svarer seg enig i påstandene i større grad enn henholdsvis kvinner og andre syklistgrupper.

Når det gjelder tiltakene i innsatsområde 3 er fire av disse gjennomført i tråd med beskrivelsen i strategien. Imidlertid har man støtt på utfordringer i gjennomføringen av tre andre tiltak, og som derfor ikke er gjennomførte. En utfordring som har påvirket gjennomføringen av tiltak er avhengigheten av samarbeid med eksterne aktører. Uten tilstrekkelig myndighet har Bymiljøetaten ikke kunnet holde disse aktørene ansvarlige for å gjennomføre tiltakene. Dette har ledet til at tiltak 3C og 3E ikke har blitt utført som beskrevet i strategien. Tiltaket 3C er vurdert som delvis gjennomført.

Videre har man under strategiperioden erfart at tiltak 3D og 3H ikke var så hensiktsmessige som først antatt. Spesifikt for tiltak 3D, ble det avdekket av bydelene mangler ressurser og kapasitet til å utvikle og prioritere egne sykkelstrategier. Når det gjelder tiltak 3H, ble det ansett som begrenset hva kommunen kunne gjøre sammen med nabokommuner vedrørende sykkelstrekninger, fordi mange av de interkommunale veiene er fylkes- eller riksveier, noe som begrenser kommunenes muligheter for lokal påvirkning og forbedringer.

4.2 Måloppnåelse innsatsområde 3: Trygghet

Hovedmål: Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i

Et av tre hovedmål i strategien er at Oslos befolkning i fremtiden skal betrakte Oslo som en trygg og god sykkelby, som også er godt tilrettelagt for de yngste og eldste syklistene. I kartleggingsarbeidet som ble utført i forkant av strategien, ble det avdekket at Oslos innbyggere oppfattet det som utrygt å sykle i byen (Spacescape, 2014b). På bakgrunn av dette ble trygghet pekt ut som et av tre prioriterte innsatsområder i sykkelstrategien.

Oslo er på nivå med strategiens målsettinger for opplevelsen av Oslo som en god og trygg sykkelby

Resultater fra holdningsundersøkelsen for 2024 viser at Oslo er på nivå med strategiens målsetning for opplevelsen av Oslo som en god og trygg sykkelby (Opinion, 2024b). Når det gjelder Oslo som en god sykkelby viser delmål 1 at 45 prosent av respondentene er enig i dette. Det er kun 11 prosent som sier seg uenig i at Oslo er en god sykkelby, noe som etterlater en høy andel som har svart alternativet midt på skalaen.

Figur: Fordeling på respondenters oppfattelse av Oslo som en god sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

Når det gjelder trygghet opplever 29 prosent av respondentene enige at Oslo er en trygg by å sykle i.

Figur: Fordeling på respondenters oppfattelse av Oslo som en trygg sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

Også her kategoriseres svarene til en stor del av respondentene som «verken eller», og 24 prosent er uenige i at Oslo er en trygg sykkelby.

Over halvparten av respondentene mener at Oslo ikke er en bra by å sykle i for barn og eldre

Når det gjelder opplevelsen av Oslo som en bra by å sykle i for barn og eldre er det kun 11 prosent som sier seg enig i den påstanden.

Figur: Fordeling på respondenters oppfattelse av Oslo som en bra by å sykle i for barn og eldre. Kilde: Opinion (2024b)

Hele 61 prosent av respondentene oppgir at de er uenig i at Oslo er en bra by å sykle i for barn og eldre. Dette indikerer et betydelig forbedringspotensial for å rette oppmerksomhet mot tiltak som kan gjøre sykling tryggere og mer attraktivt for disse gruppene.

Menn og ikke-syklister er i større grad positive til Oslo som sykkelby

I vurderingen av Oslo som en god og trygg sykkelby, viser det seg at menn og ikke-syklister er mer positive enn henholdsvis kvinner og andre syklistgrupper. Svarene til ikke-syklister er ikke inkludert i de overordnede andelene i vurdering av delmålene (se kapittel 4.4), og det er verdt å merke seg at om de hadde vært inkludert, så hadde måloppnåelsen for de ulike delmålene vært høyere.

Det er et interessant funn at de som aldri sykler er de som er mest positive til Oslo som en god og trygg sykkelby, både generelt og for barn og eldre. Dette kan være en del av forklaringen på hvorfor nettopp denne gruppen i mindre grad støtter kommunens arbeid for å øke sykkelbruken. Fra holdningsundersøkelsen i 2024 uttrykker 65 prosent av de som aldri sykler at det er positivt at kommunen jobber for å få flere til å sykle, mens andelen er mellom 94 og 96 prosent blant de som sykler oftere (Opinion, 2024b). Disse to observasjonene sammen kan tyde på at en del ikke-syklister mener sykling i Oslo allerede er tilstrekkelig bra og trygt, og at det derfor ikke er nødvendig med ytterligere tiltak fra kommunens side for å oppmuntre til økt sykkelbruk.

Det at menn i større grad er positive til Oslo som sykkelby enn kvinner, kan også bidra til å forklare hvorfor menn er overrepresenterte blant syklisten i Oslo, et funn som ble belyst i kapittel 2.2.1.

Vurdering av målet

- ✗ SPESIFIKT
- ✗ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✗ TIDSAVGRENSET

Målet er formulert uten spesifikke kriterier for måloppnåelse, noe som gjør det utfordrende å spore fremgang og avgjøre hvorvidt målet er nådd. Målet er ambisiøst, men betraktes som realistisk innenfor tidsperspektivet «i fremtiden». Grunnet det brede tidsperspektivet og fraværet av klare måloppnåelseskriterier, tar målet i større grad form av en overordnet ambisjon for innsatsområdet.

4.2.1 Måloppnåelse innsatsområde 3: Trygghet

Delmål 1: Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby skal øke til minst 40% i 2025

Det første delmålet innen innsatsområde 3 er at andelen som opplever Oslo som en god sykkelby skal øke til minst 40 prosent i 2025. I holdningsundersøkelsen blir respondentene bedt om å ta stilling til påstanden «Totalt sett er Oslo en god by å sykle i», og resultatene fra dette er grunnlaget for vurderingen av måloppnåelsen for dette delmålet.

Målet ble nådd allerede i 2020

Resultatene viser at det har vært en positiv utvikling i oppfatningen av Oslo som en god sykkelby, med en økning fra 16 prosent i 2014 til 45 prosent i 2024 (Opinion, 2024b). Målet ble nådd allerede i 2020, og hadde en toppnotering på 49 prosent i 2022. I 2024 var det 44 prosent av svarene som ble kategorisert i gruppen «verken eller», mens 11 prosent var uenige i at Oslo er en god sykkelby.

45% **mener at Oslo er en god sykkelby i 2024**

Bymiljøetatens midtveisevaluering fra 2018 peker på at innbyggernes holdninger til sykling vil påvirkes av tiltakene som er iverksatt for å øke kvaliteten og utbredelsen av sykkeltilretteleggingen (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). På denne måten kan resultatene indikere at sykkelsatsingen

Figur: 45 prosent er enig i at Oslo er en god sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

Figur: Utvikling i opplevelsen av Oslo som en god sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

har beveget seg i riktig retning fra innbyggernes perspektiv.

Menn synes i større grad enn kvinner at Oslo er en god sykkelby

Resultatene fra holdningsundersøkelsen viser også at menn mener i større grad enn kvinner at Oslo er en god sykkelby. I 2024 var det 51 prosent av mennene som var enige i påstanden, sammenlignet med 40 prosent av kvinnene.

Figur: Andelen menn og kvinner som synes Oslo er en god sykkelby

Over halvparten av de som aldri sykler synes Oslo er en god sykkelby

Holdningsundersøkelsen avdekker at det er den gruppen som aldri sykler som i størst grad mener at Oslo er en god sykkelby (Opinion, 2024b). Hele 57 prosent av gruppen sier seg enig i påstanden. De som alltid sykler stiller seg nesten like positive, med 54 prosent som er enige i påstanden. Blant de som velger å sykle kun når det føles trygt og potensielle syklister, er det

Figur: Andelen som synes Oslo er en god sykkelby fordelt på ulike syklistgrupper

henholdsvis 45 og 27 prosent som mener at Oslo er en god sykkelby.

I undersøkelsen ble ikke-syklistene spurt om hva som kunne få dem til å begynne å sykle mer. Blant en rekke foreslåtte faktorer ble mindre trafikk, raskere og mer fremkommelige sykkelveier, samt et mer sammenhengende sykkelveinett de mest sentrale, der henholdsvis 49, 47 og 47 prosent var enige i at det kunne bidra til at de ville velge sykkelen mer. Den betydelige andelen av ikke-syklister som likevel oppfatter Oslo som en god sykkelby kan indikere at det er faktorer utover sykkelvennlighet og -tilrettelegging som påvirker deres valg om å ikke benytte seg av sykling som transportmiddel.

Holdningsundersøkelsen for 2024 avdekket også at tiltaket som ville bidra mest til økt sykling på tvers av respondentene var å tillate at sykling til og fra jobb kunne telle som trening i arbeidstiden, med 63 prosent enighet (Opinion, 2024b). Det var potensielle syklister som var mest enige i dette, i større grad enn de som alltid sykler. Andre faktorer som ble trukket frem som sentrale for økt sykling var bedre tilrettelegging på jobben, sikrere sykkelparkering hjemme og ny/bedre sykkel. Det identifiseres også at hele 58% av de potensielle syklistene sier seg enig i at risiko for sykkeltyveri gjør at de sykler mindre.

Vurdering av målet

- ✓ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet er spesifikt ved at det er fastsatt kriterier for måloppnåelse. Selv om det kan være utfordrende å definere den subjektive oppfatningen av en «god» sykkelby, som kan variere mellom personer, er målet målbart. Dette er som følge av at det er uttrykt som en konkret påstand som respondentene tar stilling til i holdningsundersøkelsen som gjennomføres annethvert år. Med utgangspunkt i at 16 prosent opplevde Oslo som en god sykkelby i 2014 var et mål om 40 prosent innen 2025 ambisiøst. Imidlertid er det et realistisk mål, noe som understrekes av at det ble oppnådd i 2020. Målet er også tidsavgrenset ved at det skal være oppnådd i 2025.

4.2.2 Måloppnåelse innsatsområde 3: Trygghet

Delmål 2: Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby for barn og eldre skal øke til minst 25%

Det andre delmålet innen innsatsområde 3 er at andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby for barn og eldre skal øke til minst 25 prosent. I holdningsundersøkelsen blir alle respondentene bedt om å ta stilling til påstanden «Oslo er en bra by å sykle i for barn og eldre», og resultatene fra dette er grunnlaget for vurderingen av måloppnåelsen for dette delmålet.

De fleste mener fremdeles at Oslo *ikke* er en god sykkelby for barn og eldre

Selv om det er en oppfatning blant 45 prosent av respondentene at Oslo er en god sykkelby, er det bare 11 prosent som i 2024 mener at byen er god for barn og eldre å sykle i (Opinion, 2024b). Dette er en positiv utvikling fra 1 prosent i 2014, men det er fremdeles en vei å gå til målet på 25 prosent.

11% **mener Oslo er en god sykkelby for barn og eldre i 2024**

Det er en betydelig andel på 61 prosent som er uenige i at Oslo er en god sykkelby for barn og eldre. Dette viser at det er rom for forbedringer i sykkeltilrettelegging for barn og eldre i Oslo.

Figur: 45 prosent er enig i at Oslo er en god sykkelby for barn og eldre. Kilde: Opinion (2024b)

Figur: Utvikling i opplevelsen av Oslo som en god sykkelby for barn og eldre. Kilde: Opinion (2024b)

Menn synes Oslo i større grad er en bra sykkelby for barn og eldre

Tilsvarende som for forrige delmål, synes menn i større grad at Oslo er en bra sykkelby for barn og eldre. 15 prosent av menn mener at Oslo er en bra by å sykle i for barn og eldre, der kun 8 prosent av kvinner mener det samme. Selv om mennenes gjennomsnitt er høyere, er det fremdeles en betydelig avstand til målet på 25 prosent.

Figur: Andelen menn og kvinner som synes Oslo er en god sykkelby for barn og eldre

Faktisk sykkelandel blant eldre har økt i strategiperioden

Målet om at Oslo skal oppleves som en god sykkelby for barn og eldre kan sees i sammenheng med diskusjonene og funnene fra kapittel 2.2.1 om underrepresenterte grupper. Kartleggingsarbeidet i forkant av strategien identifiserte personer over 60 år som en underrepresentert gruppe, med en

sykkelandel på 3,2 prosent. I løpet av strategiperioden har denne økt til 6,2 prosent i 2024. Denne utviklingen kan reflektere en forbedring i hvordan eldre opplever sykkelvennligheten i Oslo.

Som det ble diskutert i kapittel 2.2.1, er funnene angående barns sykkelbruk mer tvetydige. For aldersgruppen 6-13 år har det vært en beskjeden oppgang i sykkel- og gangtrafikk, mens det for aldersgruppen 13-18 år har vært en nedgang.

En tredjedel av ikke-syklistene synes Oslo er en god by for barn og eldre å sykle i

Ved å se på svarene basert på de ulike syklistgruppene, er det i størst grad ikke-syklistene som mener at Oslo er en god sykkelby for barn og eldre. Blant disse sier 30 prosent seg enig i påstanden (Opinion, 2024b).

Figur: Andelen som synes Oslo er en god sykkelby for barn og aldre fordelt på ulike syklistgrupper

Som tidligere nevnt er imidlertid ikke svarene fra aldri-syklister inkludert i vurderingen av delmålet. I kontrast til svarene til de som aldri sykler oppfatter kun 14 prosent av de som alltid sykler byen som god for disse aldersgruppene.

Vurdering av målet

- ✓ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Tilsvarende som for forrige delmål er også dette delmålet spesifikt ved at det er fastsatt kriterier for måloppnåelse. Til tross for at oppfattelsen av en «god» sykkelby for barn og eldre kan variere, tillater holdningsundersøkelsen en målbar vurdering basert på respondentenes svar. Med kun 1 prosent som mente Oslo var en god sykkelby for barn og eldre i 2014, er målet om en økning til 25 prosent utvilsomt ambisiøst. Likevel, med riktig innsats og tiltak, vurderes det som mulig å oppnå.

4.2.3 Måloppnåelse innsatsområde 3: Trygghet

Delmål 3: Andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30%

Det tredje delmålet innen innsatsområde 3 er at andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30 prosent. I holdningsundersøkelsen blir alle respondentene bedt om å ta stilling til påstanden «Det er trygt å sykle i Oslo», og resultatene fra dette er grunnlaget for vurderingen av måloppnåelsen for dette delmålet.

Måloppnåelse i 2022 og vedvarende resultat i 2024

Resultatene fra holdningsundersøkelsen i 2024 viser at 29 prosent av respondentene opplever at det er trygt å sykle i Oslo (Opinion, 2024b). Dette er en svak nedgang fra toppresultatet i 2022, der 31 prosent svarte seg enig i påstanden. Totalt sett har det imidlertid vært en signifikant, positiv utvikling siden 2014, da kun 9 prosent mente det samme.

29% **mener Oslo er en trygg sykkelby i 2024**

En stor andel av respondentene svarer alternativet midt på skalaen på påstanden, der hele 46 prosent av svarene kategoriseres som «verken eller». Andelen som er uenig i at Oslo er en trygg sykkelby er i 2024 på 24 prosent.

Respondentene i holdningsundersøkelsen blir også

Figur: 45 prosent er enig i at Oslo er en trygg sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

Figur: Utvikling i opplevelsen av Oslo som en trygg sykkelby. Kilde: Opinion (2024b)

bedt om å ta stilling til hvorvidt det oppleves som farlig å sykle i Oslo. Generelt finner undersøkelsen at dette ikke er en utbredt oppfatning. Selv om 21 prosent er enig, ligger hovedvekten på at 44 prosent er uenig i påstanden.

Menn opplever Oslo som en tryggere sykkelby enn kvinner

Tilsvarende som for opplevelsen av Oslo som en god sykkelby, viser det seg at menn også i større grad opplever Oslo som en trygg sykkelby. 36 prosent av mennene sa seg enig i at Oslo er en trygg sykkelby, sammenlignet med 22 prosent av kvinnene.

Figur: Andelen menn og kvinner som synes Oslo er en trygg sykkelby

Når det gjelder opplevelsen av hvorvidt det er farlig å sykle i Oslo viser resultatene en signifikant forskjell mellom menn og kvinner. 25 prosent av kvinner er enig i at det oppleves som farlig, mot tilsvarende 18 prosent blant menn.

Nesten halvparten mener at kryssene i Oslo ikke er tilrettelagt for trygg sykling

Hvorvidt det er godt tilrettelagt for trygg sykling gjennom kryss er også et tema som dekkes i holdningsundersøkelsen. Kun 13 prosent av

respondentene mener at det er godt tilrettelagt for trygg sykling gjennom kryss i Oslo, og hele 47 er av motsatt oppfatning. Dette resultatet signaliserer et behov for å jobbe mot å tilrettelegge bedre for sykling gjennom kryss. Dette forbedringsområdet ble også pekt på i kapittel 3.2.1, hvor det fremgikk at det har vært et utilstrekkelig fokus på forbedringer av kryss i strategiperioden.

Trygghet er den viktigste faktoren som kan få potensielle syklister til å sykle

Det er de som aldri sykler som i størst grad opplever Oslo som en trygg sykkelby, der 55 prosent sier seg enig i påstanden (Opinion, 2024b). Blant de som alltid sykler, er det 38 prosent som er enig i at det er trygt å sykle i Oslo.

Figur: Andelen som synes Oslo er en trygg sykkelby fordelt på ulike syklistgrupper. Kilde: Opinion (2024b)

De som sykler når det er trygt og potensielle syklister er mindre enige, noe som trekker ned gjennomsnittet.

Fra undersøkelsen kommer det også frem at 16 prosent av de potensielle syklistene ville syklet mer dersom sykkeltilretteleggingen ble oppfattet som tryggere. Dette indikerer at det er et potensiale for å øke sykkelandelen ved å forbedre tryggheten for syklistene.

Vurdering av målet

- ✓ SPESIFIKT
- ✓ MÅLBART
- ✓ AMBISIØST
- ✓ REALISTISK
- ✓ TIDSAVGRENSET

Målet er spesifikt ved at det er fastsatt kriterier for måloppnåelse, og målbart gjennom holdningsundersøkelsen. Videre regnes målet å være ambisiøst med utgangspunktet på 9 prosent i 2014, samtidig som at det var realistisk.

4.3 Evaluering av tiltak – innsatsområde 3

3A: Oslo kommune innfører egen standard for sykkelfasiliteter – Pilotprosjekter og veileder

I løpet av 2016 skal det startes minst to pilotprosjekter med utvalgte kommunale virksomheter. Pilotprosjektene skal blant annet resultere i utarbeidelsen av en veileder for sykkeltilrettelegging ved arbeidsplasser og kommunale brukertjenester. Det skal være mulig å bruke veilederen som en verktøykasse også for andre arbeidsplasser.

Vurdering av gjennomføring

I forbindelse med sykkelsertifikatet i tiltak 3B ble det gjennomført kartlegging av kommunale virksomheters sykkeltilrettelegging, og gjennomført to pilotprosjekter for henholdsvis Rådhuset og Renovasjonsetaten. Klimaetaten hadde en støtteordning for tilrettelegging av sykkeltilrettelegging, og i *Status 2018* ba Bymiljøetaten om at Klimaetaten skulle overta ansvaret for tiltak 3A (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b).

Det ble laget en veileder for sykkelparkering i 2016, men det gjaldt i større grad for det offentlige rom. Oslo kommune jobber også med en egen veileder for arbeidsreiser.

3B: Lage et sertifikat for sykkelgodkjente arbeidsplasser – Sertifikat

I løpet av 2016 skal Oslo kommune ta initiativ til et samarbeid med andre aktører for å utarbeide et sertifikat for sykkelvennlige arbeidsplasser.

Vurdering av gjennomføring

Syklistenes landsforening lanserte en sykkelsertifisering i samarbeid med Oslo kommune og Futurebuilt i 2017 (Syklistenes Landsforening, u.å.). Dette samarbeidet startet i 2016, og Bymiljøetaten var involvert i utvikling av kriterier. Som beskrevet i tiltak 3A har Rådhuset og Renovasjonsetaten vært piloter i sertifiseringsordningen.

3C: Samarbeid med handelsstanden og gårdeiere – Samarbeid

Oslo kommune skal i løpet av 2015 samarbeide med handels- og servicenæringen for å legge forholdene bedre til rette for at kunden kan bruke sykkel til og fra destinasjoner.

Vurdering av gjennomføring

Det har vært mindre prosjekter som har handlet om å bistå butikker, samt dialog med relevante interesseaktører, men ikke noe som har resultert i et større samarbeid. Et konkret initiativ som er gjort er at Bymiljøetaten har oppfordret butikkeiere til å sende tips om gateparkeringsplasser nær inngangsparti hvor bilparkering kan omgjøres til sykkelparkering. Som følge av dette ble bilparkering erstattet med sykkelparkering utenfor noen virksomheter.

3D: Hver bydel må ha en egen sykkelstrategi – Bydelsstrategier

Bydelsstrategier utarbeides som pilotprosjekter i én til to bydeler. Bydelsstrategiene bør inneholde en strategisk tilnærming til sykkelreiser. Pilotprosjektene skal startes i løpet av 2015. Alle bydeler skal ha egne strategier innen 2020.

Vurdering av gjennomføring

Hver bydel har ikke en egen sykkelstrategi. Vi forstår det som at det ble startet et arbeid med å få bydelene til å lage egne sykkelstrategier, men at dette arbeidet ble stanset eller ikke ble fulgt opp av verken Bymiljøetaten eller bydelene. En mulig årsak som trekkes frem i intervjuer er at bydelene enten ikke hadde kapasitet eller mulighet til å prioritere å utvikle dette selv. Det fremstår i dag ikke som hensiktsmessig at hver bydel skal ha sin egen bydelsstrategi for sykkel.

3E: Skolereiseplaner som fører til mer sykling – Skolereiseplaner

Oslo kommune skal ha en aktiv rolle i å utvikle og følge opp skolereiseplaner i samarbeid med grunnskolene og andre involverte parter. I løpet av 2016 skal det startes opp pilotprosjekter med skolereiseplaner på to grunnskoler.

Vurdering av gjennomføring

Selv om trafikksikkerhet er viktig og Bymiljøetaten har jobbet kontinuerlig med dette, handler tiltaket konkret om «skolereiseplaner». Slike planer er ikke laget. Det er dog gjort trafikksikringstiltak på skoler gjennom hjertesoneprosjektet, hvor skoler på frivillig basis kan søke om å være med i ordningen.

Tiltaket krever involvering fra utdanningsinstitusjoner, som ligger under Utdanningsetaten. Bymiljøetaten har ikke myndighet til å instruere institusjonene om å utarbeide skolereiseplaner.

Dette ble identifisert i *Status for gjennomføring av Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025:* «Dersom Sykkelprosjektet/Bymiljøetaten skal følge opp tiltaket 3E må det skje i samarbeid med undervisningssektoren, noe som krever en tydelig forankring og bestilling hos relevante byrådsavdelinger til underliggende virksomheter». Vi oppfatter dette som hovedforklaringen til at tiltaket ikke er gjennomført, i nye strategier og handlingsplaner bør slike problemstillinger knyttet til tydelige bestillinger og ansvar håndteres.

3F: Tiltaksplaner for studiesteder – Samarbeid og tiltaksplan

Innen 2016 skal Oslo kommune ta initiativ til et samarbeid med minimum ett av de største studiestedene i Oslo, og utarbeide en tiltaksplan for å øke sykkelandelen blant både ansatte og studenter.

Vurdering av gjennomføring

Høsten 2018 lanserte Bymiljøetaten en tverrfaglig satsing for å øke sykkelandelen blant studenter i Oslo primært gjennom et større samarbeid med Universitet i Oslo og Studentsamskipnaden i Oslo.

I prosjektperioden ble det gjennomført ulike tiltak for å få flere studenter til å sykle i hverdagen, blant annet: Sykkelfest for studenter, Studentsykkelen, Bike Kitchen Blindern og en Vintersykkelkampanje.

Tiltaket er gjennomført, men ikke innen oppgitt tid i strategien

3G: Gjennomføring av sykkelkampanjer - Sykkelkampanjer

Oslo kommune tar ansvar for å gjennomføre sykkelkampanjer som samsvarer med mål og målgrupper i sykkelstrategien. Kommunen bør også samarbeide med andre etater og organisasjoner som tar initiativ til å gjennomføre lignende sykkelkampanjer.

Vurdering av gjennomføring

Det er gjennomført svært mange sykkelkampanjer, og flere av kampanjene retter seg spesifikt mot mål og målgrupper i sykkelstrategien. Eksempelvis har det vært egne kampanjer rettet mot vintersykling, noe som støtter opp om delmålet om økt andel vintersykling. I tillegg har flere kampanjer rettet seg spesifikt mot visse målgrupper, bl.a. minoritetskvinner, studenter og eldre, som støtter opp om målet om å øke andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper. Kampanjene er listet opp i vedlegg 4.

3H: Samarbeide med nabokommuner om sykkelstrekninger – Samarbeid og fellesprosjekter

Oslo kommune tar initiativ til et felles sykkelfaglig samarbeid for å få en bedre samordning i utredninger, planlegging og gjennomføring av nye tiltak, drift og vedlikehold og lignende. I løpet av 2015 skal det utvikles minst to fellesprosjekter med utvalgte nabokommuner.

Vurdering av gjennomføring

Det har foregått møtevirksomhet og samarbeid med nabokommuner i løpet av strategiperioden. Eksempelvis har man hatt en form for samarbeid med Bærum og Lørenskog. Oppføring av sykkelhotell ble gjennomført som designkonkurranse sammen med Bærum kommune, som bruker samme app som Oslo for sykkelhotell. Gitt fokuset på sykkelstrekninger, vurderer vi dog dette som ikke av samme omfang som tiltakets beskrivelse.

En utfordring med tiltaket slik det var tiltenkt er at det er få interkommunale sykkelveier, da disse ofte ikke styres av kommunene, og følgelig må man uansett forholde seg til andre aktører enn nabokommunene. Tiltaket slik det var beskrevet gir derfor ikke så veldig mening, selv om intensjonen var god, og man har hatt andre former for samarbeid.

4.4 Tilnærming og metode for evaluering av innsatsområde 3

For å evaluere målene i innsatsområde 3, har vi benyttet resultater fra *Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo* (Opinion, 2024b). Denne undersøkelsen, som i 2024 er utført av Opinion på oppdrag fra Bymiljøetaten, kartlegger innbyggernes holdninger til sykling i Oslo. Undersøkelsen har blitt gjennomført annethvert år siden 2014.

I undersøkelsen blir respondentene bedt om å ta stilling til en rekke ulike påstander, der tre av påstandene direkte svarer ut de tre delmålene i innsatsområde 3. For de ulike påstandene kan respondentene svare på hvorvidt de er enige på en skala fra 1 til 5, der 1 er «Helt uenig» og 5 er «Helt enig». Respondentene har også mulighet til å oppgi svaret «Vet ikke». Opinion (2024) kategoriserer de som velger alternativ 1 og 2 som «Uenig» i påstanden, alternativ 3 som «Verken eller» og alternativ 4 og 5 som «Enig» i påstanden. Ved vurdering av måloppnåelse er det andelen som svarer 4 «Delvis enig» og 5 «Helt enig» som regnes som enige i de ulike påstandene.

Undersøkelsen kategoriserer også respondentene i fire ulike grupper basert på deres sykkelvaner; «Sykler uansett», «Sykler når trygt», «Potensielle» og «Sykler aldri». Det er verdt å merke seg at svarene til de som aldri sykler ikke er inkludert i vurderingen av de ulike delmålene i innsatsområde 3. I 2024 er første gang denne gruppen har blitt spurt om deres holdninger til Oslo som sykkelby.

For å sikre at resultatene fra de tre påstandene er sammenlignbare over tid, har man derfor valgt å utelate disse svarene fra de totale prosentandelene. Likevel presenteres dataene for de ulike påstandene også fordelt på de ulike gruppene i holdningsundersøkelsen, noe som tillater innsikt i holdningene til alle gruppene.

Det er viktig å merke seg at selv om holdningsundersøkelsen gir verdifulle data, er det alltid en iboende usikkerhet knyttet til slike spørreundersøkelser. Usikkerheten kan skyldes faktorer som representativitet og ulike typer bias. Denne undersøkelsen er utført blant noe som regnes å være et representativt utvalg av Oslos befolkning i alderen 18-79 år. Antall intervjuer har økt over tid, fra 420 og 450 i henholdsvis 2014 og2016, til 800 i de påfølgende undersøkelsene fra 2018 til 2024. Det utvidede utvalget reduserer feilmarginene, som er rapportert til å være mellom +/- 1,5 og 3,5 prosentpoeng for en utvalgsstørrelse på 800.

Ved vurdering av målene i henhold til SMART-kriteriene, og det ikke er angitt en eksplisitt tidsfrist, legges det til grunn at målene skal være oppnådd innen 2025. Det bør likevel merkes at det kunne vært fordelaktig med spesifikke tidsavgrensninger for de gitte målene for å gi en klarere retning og forventningsavklaring, samt gjøre det enklere å spore fremgang.

Evaluering av hvorvidt tiltakene er gjennomførte er vurdert basert på innsikt tilegnet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

4.5 Oppsummerende om innbyggernes opplevelse av Oslo som sykkelby

I de foregående kapitlene har vi funnet at andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby har økt betydelig fra 16% til 45% siden 2014. Dette indikerer at det er gjort gode tiltak for å bedre innbyggernes opplevelse av Oslo som sykkelby. Samtidig finner vi også et mer nyansert bilde når vi ser på de ulike innbyggergruppene. For eksempel er det en høyere andel blant menn enn hos kvinner som ser på Oslo som en god sykkelby og blant ikke-syklister, sammenlignet med syklister.

For barn og eldre er oppfatningen av Oslo som sykkelby langt dårligere. Holdningsundersøkelsen viser at kun 11% mener Oslo er en god sykkelby for barn og eldre i 2024. Når vi ser på analysene av innbyggernes reisevaner finner vi imdilertid at det har vært en økning i andelen sykkelreiser blant gruppen over 60 år og at denne gruppen har hatt den sterkeste veksten blant de underrepresenterte gruppene. Ved å se på data fra reisevane-undersøkelsen og Hjertesoneundersøkelsene finner vi at utviklingen i andelen av barn og unge i grunnskolen som sykler eller går til skolen har vært svak positiv og at denne andelen var på hele 82% i 2023. For elevene mellom 13 og 18 viser reisevaneundersøkelsen at sykkelandelen har gått ned og er på kun 3%. Forskning har vist at sykkelinfrastruktur adskilt fra biltrafikk er viktig for å flere til å sykle, og essensielt for barns sykkelvaner (Pearson et al 2023).

I Oslo består sykkelveinettet hovedsaklig av markerte sykkelfelt og ikke sykkelinfrastruktur fysisk separert fra biltrafikken. Dette kan være en av forklaringsfaktorene for at Oslo ikke oppfattes som trygt for barn å sykle i.

Trygghet er en viktig del av hvordan innbyggerne opplever Oslo som sykkelby. Vi finner at det er gjennomført flere tiltak som har positiv effekt på tryggheten og at andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby har økt betraktelig i strategiperioden. Hver tredje respondent i Holdningsundersøkelsen opplever Oslo som en trygg sykkelby. Samtidig finner vi at tiltak knyttet til kryss er blitt nedprioritert. I holdningsundersøkelsen ser vi at kun 13% av respondentene opplever at det er godt tilrettelagt for trygg sykling gjennom kryss i Oslo. Dette indikerer at det finnes et forbedringspotensial for å utbedre innbyggernes opplevelse av Oslo som en trygg sykkelby ved å utbedre kryssene. Det er også et stort forbedringspotensial hos kvinner som syklistgruppe, hvor 25% opplever det som farlig å sykle i Oslo.

Hvordan Oslo oppleves som sykkelby påvirkes også av vær og klima. Med lange og kalde vintermåneder er det utfordrende å tilby en god sykkelby året rundt. Analysen av reisevaner viser at sykkelandelen er langt lavere på vinteren på bare 4,5%, men at andelen på vinter har økt i løpet av strategiperioden og utgjorde 40% av sykkelandelen på sommer i siste reisevaneundersøkelse. I Holdningsundersøkelsen finner vi også at en økende andel av syklistene velger å sykle i vintermånedene. Vi finner også at nedbør og temperatur påvirker sykkeltrafikken i sommer- og vintermånedene.

Videre finner vi at risikoen for ulykker har gått ned i strategiperioden. Sykkelstrategien har hatt som mål at ulykkesrisikoen skal holdes på samme nivå som i 2013. Vi finner at antall sykkelskader behandlet ved Oslo skadelegevakt per kilometer syklet har gått ned med 32% siden 2013. Videre er antall hardt skadde og drepte syklister per kilometer syklet redusert med hele 47%.

I det neste kapittelet gjennomfører vi en samfunnsøkonomisk analyse hvor vi drøfter ulike drivere som har påvirket innbyggernes sykkelvaner i positiv og negativ retning. Vi vil her også analysere virkninger av sykkelstrategien på Oslos innbyggere som effekt på arealbruk, bedre byrom og trygg tilgjengelighet. Videre vil vi estimere verdien av enkelte virkninger både for trafikantene og samfunnet for øvrig. I dette arbeidet har vi blant annet benyttet informasjon fra intervjuer gjort av ulike samfunnsgrupper med ulike innbyggerperspektiv, som for eksempel Oslo handelstands forening, Syklistforeningen, Norges handicapforbund, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Trygg trafikk, Ruter med fler.

5 Evaluering av samfunnsøkonomisk nytteverdi og synergieffekter

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Leserveiledning for kapittel 5

I kapittel 5 vil vi gjøre rede for hvordan vi har beregnet samfunnsøkonomiske virkninger som følge av tiltakene i strategien.

Kapittelet viser først en oppsummering av noen av de beregnede nyttevirkningene, sammen med hva vi legger til grunn at strategien har kostet Oslo kommune i investeringer og drift- og vedlikehold, samt hva vi har lagt til grunn for strategiens andel av den økte sykkeltransporten.

Videre vil vi i kapittel 5.2 gi en kort beskrivelse av hva samfunnsøkonomiske analyser er, hva som er typisk for samfunnsøkonomiske analyser innen samferdsel og hvordan vår samfunnsøkonomiske analyse bygger på dette, men også avviker fra typiske samfunnsøkonomiske analyser av transporttiltak.

Andelen av den økte syklingen som vi tillegger sykkelstrategien er en viktig forutsetning for den samfunnsøkonomiske analysen. Vi gjør derfor en *driveranalyse i kapittel 5.3* som ser på hvilke faktorer som har påvirket sykkelandelen i positiv eller negativ retning og videre påvirket hvilken effekt sykkelstrategien kan tilskrives av den økte sykkelandelen. Andelen av de nye syklistene som vi legger til grunn er som følge av strategien omtales i denne analysen som strategiens *addisjonalitet*. Kapittelet analyserer også konkurranseflatene mellom transportmidlene som brukes for antagelser om overføringsandeler. I 5.4 går vi nærmere inn på sentrale forutsetninger for analysen før vi går gjennom analysen av de viktigste prissatte virkningene og hvordan disse er beregnet i kapittel 5.5

I kapittel 5.6 oppsummerer vi hvilke forutsetninger vi legger til grunn for hvor den overførte trafikken kommer fra. Dette er også basert på funn i driveranalysen i kapittel 5.3.

Resultatene av nytte-/kostnadsanalysen, inkludert følsomhetsanalyser av hvordan nytteberegningene endres ved endrede forutsetninger er gjort rede for i kapittel 5.7. Her beregner vi netto nåverdi av strategien med ulike forutsetninger for overført trafikkandeler, addisjonalitet og helsegevinster.

Etter analysen av de prissatte virkningene vil vi beskrive og analysere de ikke-prissatte virkningene i kapittel 5.8 og vurdere disse ut i fra DFØs veileder og *verdimatrisemetoden*.

Til slutt sammenstiller vi prissatte og ikke-prissatte virkninger i kapittel 5.9 og gjør vår samlede evaluering av samfunnsøkonomisk nytte av strategien.

Sentralt for denne analysen: Addisjonalitet

I denne samfunnsøkonomiske analysen har vi ikke tatt utgangspunkt i transportmodeller til å simulere endringer i transportmiddelfordeling og transportetterspørsel som følge av tiltak. Dette er typisk viktige inngangsverdier for samfunnsøkonomiske analyser av transporttiltak, men for sykkel er ikke transportmodellsystemet særlig godt tilpasset for å simulere effekter av tiltak. Dette gjør at nytteberegningene i denne analysen tar utgangspunkt i en annen fremgangsmåte enn det som er typisk for nytte-/kostnadsanalyser innen samferdselssektoren generelt.

Vi har i stedet tatt utgangspunkt i økningen i sykkelandelen som målt i reisevaneundersøkelsen og beregnet nytte ut i fra en antagelse om at en andel av denne økningen kommer som følge av sykkelstrategien. Det er dette vi omtaler som sykkelstrategiens *addisjonalitet*.

Vi starter derfor analysen med en *driveranalyse* som er en kvalitativ og kvantitativ analyse av hvor stor addisjonaliteten kan antas å være. Her vil flere faktorer trekke i retning av både høyere og lavere addisjonalitet. Videre velger vi en inngangsverdi for *addisjonalitet* basert på driveranalysen for de samfunnsøkonomiske beregningene og viser også endring i nytteberegningene ved endringer i denne *addisjonaliteten*. Denne følsomhetsanalysen er derfor en viktig del av resultatene for de beregnede samfunnsøkonomiske virkningene av strategien.

5.1 Oppsummering av funn

Vi beregner en positiv netto nåverdi på tilsammen 3,9 milliarder kroner av tiltakene i strategien. Den samfunnsøkonomiske analysen viser at helsegevinster, utrygghetskostnader og ulykkeskostnader er de viktigste prissatte virkningene.

Vi vurderer også at strategien har hatt viktige positive og negative ikke-prissatte virkninger. Det er høye investeringskostnader knyttet til tiltakene i strategien og drift og vedlikehold av infrastrukturen. Vi har lagt til grunn at drift- og vedlikeholdskostnader må holdes likt gjennomsnittsnivået for årene 2020-2023 for å ha nytte av infrastrukturen som er bygget ut frem til 2023 og ut analyseperioden.

50% **av nye sykkelreiser antas å komme som følge av strategien**

Vi har lagt til grunn at annenhver nye sykkelreise er som følge av tiltak i strategien og at disse i hovedsak ellers ville reist med bil, buss eller gått. Det er gjennomført en driveranalyse for å anslå hvor mange av de nye syklistene som er en følge av sykkelstrategien og hvor disse kommer fra. Det er stor usikkerhet i estimatene og vi har gjort følsomhetsanalyser som viser endringer i nytteberegningene ved endringer i disse forutsetningene.

Netto nåverdi

3,9 mrd. NOK

Beregnet nytte minus beregnet kostnader av strategien gir en netto nåverdi på 2,7 mrd. nok

Helsegevinster

4,6 mrd. NOK

Beregnet helsegevinst som følge av økt fysisk aktivitet

Trygghetsfølelse

1,8 mrd. NOK

Beregnet nytte av økt trygghet for syklister

Reduserte ulykkeskostnader

1,3 mrd. NOK

Beregnet nytte av reduserte ulykkeskostnader

Drift- og vedlikeholdskostnader (MNOK)

Investeringskostnader (MNOK)

Figur: Strategiens beregnede netto nåverdi er på 3,9 milliarder kroner. Den største nyttedriveren er helsegevinster

5.2 Om samfunnsøkonomiske analyser

Samfunnsøkonomi handler om effektiv bruk av knappe ressurser

Samfunnsøkonomi handler om hvordan samfunnet bruker sine ressurser. Ressurser omfatter arbeidskraft, naturressurser, produksjonskapital og teknologi. Et grunnprinsipp er at det er begrenset tilgang på slike ressurser og at det er i samfunnets interesse å allokere disse ressursene så effektivt som mulig. Samfunnsøkonomiske analyser kan gi et grunnlag for å si noe om hvorvidt ressursene brukt har bidratt til effektiv allokering av ressurser – har investeringen ført til noe positiv for samfunnet?

Innenfor samfunnsøkonomiske analyser finner vi det som omtales som nytte-/kostnadsanalyser. I slike analyser prissettes nytte og kostnader av tiltak så langt det er mulig og forsvarlig og sammenlignes mot hverandre. Prinsippet her er at et tiltak som koster penger er verdt det så lenge samfunnet er villig til å betale mer for tiltaket enn det det koster. Dette prinsippet kalles Kaldor-Hicks prinsippet og innebærer at så lenge nytten for de som tjener på tiltaket er større enn kostnaden for de som taper, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Dette forutsetter at de som tjener på tiltaket i teorien kan kompensere de som taper.

Vi verdsetter i slike analyser nytte gjennom befolkningens betalingsvillighet – enten det er hva de er villige til å betale for å oppnå et gode eller unngå en ulempe.

I nytte-/kostnadsanalyser vil prissatte og ikke-prissatte nytte og kostnader av et tiltak sammenlignes med situasjonen hvis tiltaket ikke ble gjennomført. Scenarioet hvor tiltaket ikke gjennomføres er et tenkt scenario som ofte kalles referansebanen, referansealternativet eller referansescenarioet. Dersom nytten overstiger kostnaden vurderes tiltaket til å være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Prissatte virkninger

Virkninger av tiltaket som kan prissettes i kroner kalles prissatte virkninger. Dette gjøres ved å benytte markedspriser der det eksisterer et marked eller avlede verdsettinger basert på undersøkelser eller innbyggerenes adferd. Et prinsipp i nytte-/kostnadsanalyser er at virkninger skal prissettes så langt det er mulig og forsvarlig. Det kan altså være prinsipielle årsaker til å ikke prissette en virkning eller at det er for stor usikkerhet.

Ikke-prissatte virkninger

For virkninger som er spesielt vanskelig å prissette kan man analysere tiltakets effekt ved å analysere de som ikke-prissatte virkninger. Dette er mer en kvalitativ vurdering, men det eksisterer veiledere og føringer for slike analyser på tvers av sektorer for å sikre transparens og sammenlignbarhet på tvers av prosjekter. DFØ har for eksempel utviklet det som kalles *verdimatrisemetoden*.

Samfunnsøkonomiske analyser innen samferdsel

Samfunnsøkonomiske analyser av et samferdselstiltak består normalt av forholdet mellom investeringskostnader på den ene siden og trafikantenes verdsetting av tilbudsforbedringene på den andre. Endringer i trafikantenes nytte av transporttilbudet omtales som internaliserte virkninger. Videre vil endringer i transportmiddelvalg, for eksempel hvis flere sykler i stedet for å kjøre bil, føre til eksterne virkninger. Dette er virkninger som trafikantene ikke tar inn over seg i valg av transportmiddel, for eksempel hvordan valg av bil som transportmiddel påfører andre køkostnader eller utslipp i nærmiljøet.

Tiltak innen samferdselssektoren påvirker som regel folks etterspørsel etter reiser, valg av transportmiddel for reisen og opplevelse av reisen. Analyser av samferdsesltiltak er typisk gjort gjennom ulike transportmodeller i Norge, som simulerer hvordan tiltak fører til endring i disse faktorene, for eksempel hvor mange som slutter å kjøre bil og erstatter reisen med kollektiv transport. Disse transportmodellverktøyene er godt anvendt og egnet for tiltak som omhandler bil, jernbane og

kollektivt og gjerne regionale eller nasjonale tiltak som for eksempel togstrekninger eller nye veiforbindelser. For sykkeltiltak i by er ikke transportmodellene like anvendbare for å simulere effekten på transportmiddelvalg.

I vår analyse har vi analysert effekten av tiltak i sykkelstrategien uten bruk av transpormodeller, men basert på reisevaneundersøkelser og en antatt endring i sykkelreiser som følge av strategien. Vi har delt aktørene inn i fire grupper:

- Syklister og andre trafikanter
- Det offentlige
- Næringslivet
- Samfunnet for øvrig

Trafikanter er syklister og brukere av andre transportmidler som bil og kollektiv. Det offentlige er ofte ansvarlig for å finansiere tiltak og er her Oslo kommunes eller statens endrede investeringskotnader, driftskostnader eller avgifter. Næringslivet er butikker og bedrifter som enten påvirkes direkte gjennom tiltakene eller gjennom endringer i transportmiddelfordelingen. Samfunnet for øvrig er andre aktører som påvirkes indirekte av tiltaket gjerne gjennom eksterne virkninger som utslipp eller støy. En sentral del av samfunnsøkonomiske analyser av transporttiltak er virkningene for trafikantene. Trafikanter kan kategoriseres i 4 undergrupper:

- Dagens trafikanter med sykkel (referansesyklistene)
- Trafikanter som overføres fra andre transportmidler til sykkel (overført trafikk)
- Nyskapt transport (nye reiser)
- Trafikanter på andre transportmidler

Referansetrafikken er de syklistene som også sykler før tiltak er gjennomført, men som gjennom tiltak får et bedre transporttilbud for sine sykkelreiser. Et typisk eksempel på dette er når ny sykkelinfrastruktur bygges ut og det oppleves tryggere å sykle. Det er ofte slik at det er referansetrafikken som påvirkes mest av tiltakene. I denne analysen henviser vi til referansetrafikken eller referansesyklistene når vi omtaler de som syklet før strategien ble påbegynt og vi antar ville syklet uavhengig av sykkelstrategien. Figuren til høyre illustrerer økningen i nytten for referansetrafikken ved en reduksjon i de generaliserte kostnadene (endring i konsumentoverskuddet med feltet B). I dette tilfellet reduseres de generaliserte kostnadene slik at sykkelmengden øker fra X0 til X1. Nytten for den overførte trafikken er illustrert med feltet C og kan estimeres som halvparten av endring i generaliserte kostnader multiplisert med endringen i transportmengden.

Det er gjennom endringer i overført trafikk at det oppstår eksterne virkninger for samfunnet for øvrig gjennom endringer i utslipp, støy og ulykker ved at for eksempel reisende bytter fra bil eller buss til sykkel som transportmiddel. Eksterne virkninger kan også være positive som helsegevinster ved gange og sykling. En overføring fra bil til sykkel vil gjerne ha en reduksjon i negative eksterne virkninger av transporten. Det er derfor sentralt hvilke antagelser vi gjør om hvilket transportmiddel den overførte trafikken ellers ville benyttet.

Figur: Endring i transportetterspørsel ved reduksjon i generaliserte kostnader

I figuren ovenfor oppstår det en endring i sykkelmengden som følge av reduksjon i de generaliserte kostnadene. Denne effekten omtales ofte som etterspørselseffekten av tiltak. Det er her transportmodellene ofte er viktige for å si noe om størrelsen på denne etterspørselseffekten. I denne analysen har vi måttet gjøre våre egne antagelser om etterspørselseffekten strategien har hatt. Vi har da tatt utgangspunkt i endringen i sykkelandelen målt ved RVU og tillagt en andel av dette til tiltakene i strategien. Hvor stor del av økningen i sykkelreiser som kommer som følge av strategien omtaler vi som strategiens *addisjonalitet*. I det videre følger en analyse av ulike drivere som har påvirket sykkelandelen, samt hvilke transportformer overføringen til sykkel kommer fra.

5.3.1 Driveranalyse av endret sykkelandel i Oslo

Hva har bidratt til økt sykkelandel i Oslo?

Vi vurderer at sykkelstrategien har vært den viktigste driveren til veksten i sykkelandelen i Oslo siden RVU 2013/14. Utover sykkelstrategien har også viktige drivere for økt sykkelbruk vært el-sykler, økte avgifter og restriksjoner på parkering samt økt fortetting i sentrale bydeler.

I de følgende avsnittene diskuteres drivere for økt sykkelandel i Oslo, både positive og negative. Hensikten med driveranalysen er å belyse effekten av sykkelstrategien som input til samfunnsøkonomisk analyse.

Veksten i sykkelandel tar utgangspunkt i forskjellen mellom RVU 2022/23 og RVU 2013/14. Driveranalysen diskuterer sykkelstrategiens andel av denne veksten. Endringen i sykkelandelen for alle reiser i Oslo over perioden 2013/14-2022/24 har vært 2,9 prosentpoeng (Norconsult, 2024), men sykkelstrategien er ikke kilden til alle de nye sykkelreisene i Oslo. I hovedsak vil drivere som påvirker sykkelandelen positivt redusere sykkelstrategiens andel av den målte differansen i de observerte sykkelandelene fra RVU. For negative drivere er mekanismen motsatt.

Det er naturlig å anta en viss synergi mellom en rekke drivere, slik som økt antall el-sykler, fjerning av parkeringsplasser eller fortetting og tiltak i sykkelstrategien. Samtidig kunne en tettere og aktiv kobling mot tiltak og endringer hos de andre transportformene kunne gi positive effekter som vi kommer inn på i andre kapiteler i denne evalueringen.

Det er valgt en mer kvalitativ tilnærming enn transportmodeller ettersom sykkel er dårlig representert i transportmodellene. I evalueringen har vi har valgt å støtte oss på på observerte data gjennom reisevaneundersøkelsene for endringene i transportmiddelfordelingen. Det er tatt utgangspunkt i Oslo-interne reiser i driveranalysen. Utover reisevaneundersøkelsen baserer driveranalysen seg på analyse av dokumenter og data, ekspertkunnskap, intervjuer og workshops fra evalueringsperioden.

I enkeltutbygginger benyttes gjerne elastisiteter for beregning av effekt på sykkelandel. Dette er ikke valgt som løsning i evalueringen ettersom sykkelstrategien har vært en omfattende forbedring av transporttilbudet for sykkel over den siste 10-års perioden for hele hovedstadsområdet og ikke for én enkelt del-strekning, inkludert tiltak utover infrastruktur. En rekke «mykere» tiltak i operasjonaliseringen av strategien har bidratt til økt sykkelandel ved siden av infrastrukturforbedringene. Disse er omtalt i vedlegg 4.

I analysen vurderes det hvordan ulike drivere har påvirket sykkelandelen i løpet av strategiperioden, sammenlignet med perioden før strategien. Det er driverne med *avvik* fra trend før og etter 2015 som har hatt en påvirkning. Dette er inspirert av en såkalt «difference-in-difference» tilnærming. Istedenfor å estimere, beskrives de ulike driverne kvalitativt, med støtte i data. Enkelte drivere der det ikke har skjedd et trendskifte før eller etter 2015 argumenterer vi for at driveren trolig ikke har påvirket sykkelandelen. Det kan også være drivere hvor vi mener det er vanskelig å identifisere den faktiske effekten på sykkelandelen. Eksempelvis har dårlig vær (som snø, regn og kulde) en negativ

Positiv		Negativ	Ingen eller usikker effekt
• Sykkelstrategien • Elsykler • Bilfritt byliv • Beboerparkering • Parkeringsrestriksjoner og økte p-takster • Bo-mønster • Annen sykkelinfrastruktur i regi av SVV	• Økte drivstoffkostnader og økt strømpris • Nye sykkeltyper dekker flere behov • Færre biler per person • Høyere vedlikeholdskostnader ved bil	• Økt elbilandel og dermed lavere relative driftskostnader ved bil • Billigere biler • El-sparkesykler • Aldrende befolkning	• Klima og værforhold • Godt kollektivtilbud i Oslo • Hybrid arbeidshverdag • Levekår og velferd • Fokus på helse • Klima-bevissthet • Flere delebiler • Stabile kollektivtakster

Figur: Vurdert effekt på sykkelandelen i Oslo i strategiperioden, gitt perioden før strategien

effekt på sykling når en sammenligner en solskinnsdag med en regnværsdag. Over en lengre periode vil dette jevnes ut. Dette er et eksempel på en faktor vi mener det ikke er grunnlag for å si at har påvirket sykkelandelen i strategiperioden, sammenlignet med perioden før. I tabellen på forrige side er driveren derfor plassert i kategorien «ingen eller usikker effekt».

Driveranalysen har fokus på Oslo, selv om endringer i drivere i omliggende kommuner også vil kunne ha påvirkning på sykkelandelen. Videre fokuserer driveranalysen på de viktigste driverne for endringer i sykkelandel de siste 10 årene. Driveranalysen er ikke komplett og det finnes drivere utover de omtalt i denne analysen som også vil kunne påvirke sykkelandelen i positiv eller negativt favør. I perioden har det eksempelvis vært en rekke tiltak rettet mot andre transportformer som vil påvirke sykkelandelen både positiv og negativt. Her kan nevnes andre tiltak og virkemidler fra eksempelvis Klimaetaten eller Bymiljøetaten, slik som støtte til lastesykkel for næringslivet eller etablering av ladestasjoner for elektriske drosjer. Vi har valgt å ikke gå nærmere inn på disse tiltakene.

I de påfølgende avsnittene vil vi gå nærmere inn på de ulike driverne som er inkludert i analysen og deres påvirkning på sykkelandelen.

Sykkelstrategien har vært den viktigste driveren for økt sykkelandel i Oslo i strategiperioden

Vurderingen støtter seg på analyser og funn i kapittel 2, 3 og 4 som viser god økning i sykkelandel i Oslo (fra et stabilt lav nivå over et par tiår), betydelig forbedret sykkelveinett som er blitt mer tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert, samt opplevelsen av Oslo som sykkelby. Endringer i transportmiddelvalg kan oppnås gjennom å påvirke holdninger, oppførsel og generaliserte kostnader* som avgjør konkurranseflatene mellom transportmidlene.

En omlegging av transportsystemet er en langsiktig prosess med gjensidig avhengige tiltak innen samfunnsplanlegging, virkemidler og adferdspåvirkning. Dagens transportsystem er bygget opp over en lang periode og de transportmiddelvalg som gjøres har dype røtter i kultur, vaner og holdninger. Endringer er derfor langsomme. Likevel har sykkelstrategien oppnådd betydelig forbedring i tilbudet til syklister i hovedstaden på relativt kort tid. Dette har forbedret de generaliserte kostnadene forbundet med å sykle og gjort sykkelen til et mer attraktivt transportmiddel. I en studie av barrierer og muliggjørere for sykling i OECD-landene presenteres totalt 34 muligheter og barrierer for å sykle (Pearson et al 2023). De barrierer og muliggjørere som er som er vist å ha størst betydning for økt sykling listes til høyre, hvor faktorene som sykkelstrategien har påvirket har fet skrift og i mindre grad i kursiv.

At infrastruktur er viktig for å sykle er veletablert i litteraturen. Simuleringer basert på brukerens preferanser har for eksempel vist at det velutbygde

Muliggjørere

- **Separert sykkel-infrastruktur og sykkelfelt**
- **Sykkelinfrastruktur og sykkelfelt generelt**
- Syklingens glede
- **Sikker sykkelparkering eller - oppbevaring**
- Helsefordeler og kondisjon
- Miljømessige fordeler
- Billig transportmiddel

Barrierer

- Redsel for aggresjon fra bilførere
- **Selvopplevd (høy) skaderisiko**
- **Sykkelinfrastruktur av lav kvalitet**
- *Høye trafikkvolumer med bil*
- **Usammenhengende sykkelvei eller dårlig veidekke**
- **Sykling i blandet trafikk**
- Mangel på baggasjeplass på sykkelen vs. bil
- *Lange avstander*
- *Behov for å dusje på målpunktet*
- For stor anstrengelse
- For høy eksponering for luftforurensing

Figur: Identifiserte muliggjørere og barrierer for ønsket om å sykle mer. Fet skrift: Faktorer som sykkelstrategien har påvirket, kursiv: Faktorer som sykkelstrategien i mindre grad har påvirket. Vanlig skrift: Faktorer som sykkelstrategien ikke har påvirket. Kilde: Pearson et al 2023

*Generaliserte kostnader er uttrykk for den totale belastningen ved å foreta en reise. For syklister er dette særlig knyttet til tid, topografi, tilgjengelig sykkelvei, kvalitet på sykkelvei etc.

sykkelveinettet i København øker antallet sykkelreiser med 60 prosent og antallet kilometer med 90 prosent sammenlignet med en situasjon uten sykkelinfrastrukturen (Fosgerau et al 2022). Utbygging gjennom sykkelstrategien vil derfor kunne antas å være kilden til en stor andel av den økende sykkeltrafikken som har vært registert i Oslo.

Mange nye elsykler – og elsykkelreiser

De nye elsyklene vurderes som viktig driver for veksten i sykkelandelen i Oslo siden 2013/14. Det siste tiåret har det vært en kraftig økning i antallet elsykler i Oslo. I tillegg til økningen i kvantum kommer elsykler nå i alle størrelser og fasonger, som vanlig elsykkel, el-terrengsykkel, longtail, cargosykkel mfl. Både et større utvalg og betydelig flere typer elsykler på markedet har trolig bidratt svært positivt til økningen i sykkelbruken i Oslo, ettersom elsykler gjør det mer komfortabelt og effektivt å sykle – særlig over lengre avstand. Ydersbond og Veisten (2019) viser at mange i deres undersøkelse svarer at elsykler er tidsbesparende (særlig på enkelte ruter), praktisk og føles tryggere.

Tall fra Ydersbond og Veisten (2019) viser at importen av elsykler til Norge økte fra 13 969 elsykler i 2014 til 61 185 i 2018. Oslo har flere ganger i strategiperioden gitt tilskudd til kjøp av elsykkel til bedrifter, som trolig har vært et bidrag til denne veksten. Det var også 1000 privatpersoner som fikk tilskudd i 2016.

39 % **Av sykkelreisene i Oslo ble gjennomført med el-sykkel i 2022/23**

I 2022/23 var 39 prosent av sykkelreisene i Oslo på hverdager gjennomført med elsykkel. Andelen lå trolig på et svært lavt nivå ved inngangen til strategiperioden, som tilsier en vekst på opp mot 39 prosent i løpet av strategiperioden og et betydelig trendskifte.

Internt i Oslo er sykkelandelen på hverdagsreiser 9 prosent i RVU 2022/23 hvorav 3,5 prosent er med elsykkel og 5,5 prosent er reiser med tråsykkel. Særlig kvinner benytter seg av elsykkel på sykkelreisen. 57 av reisene med elsykkel ble gjennomført av kvinner i 2022/23.

Bilfritt byliv har bidratt til et mer sykkelvennlig sentrum

I prosjektet Bilfritt byliv jobber Oslo kommune for å skape et bedre bymiljø og økt byliv i sentrum, Grønland og Tøyen. Myke trafikanter prioriteres høyest, privatbilen kommer sist. Bilfritt byliv jobber med fysiske tiltak som benker, belysning og kjøremønster, men også med planverk, medvirkning, målinger og kommunikasjon. Kartet nedenfor viser en oversikt over sonen hvor det jobbes med ulike tiltak.

Figur: Kart med oversikt over Bilfritt byliv-sonen. Kilde: Oslo kommune (2024a)

Tilgjengeliggjøring av arealer og bedre tilrettelegging for sykkel i sentrum styrker sykkelens posisjon og bidrar positivt til økt sykkelandel. Ref. Pearsons et al (2023) vil dette blant annet kunne redusere ÅDT med bil, øke nytelsen ved sykkel og forbedre sykkelinfrastrukturen for sykkel.

Færre tilgjengelige parkeringsplasser i sentrum

De seneste årene har Oslo kommune gjort restriksjoner på parkering. Sykkelstrategien har vært bidragsyter til en stor del av disse restriksjonene da utbygging av infrastruktur og sykkelveier i mange tilfeller har gått på bekostning av parkeringsareal. Det er fjernet flere tusen parkeringsplasser siden 2017 og en stor andel av disse er som følge av tilrettelegging av sykkelinfrastruktur. Gjennom intervjuer vet vi at prosjektet *Bilfritt byliv* har beslaglagt en rekke arealer som tidligere var parkeringsplasser i sentrum. I tillegg har prosjektet *Kraftfulle fremkommelighetstiltak (KFT*)* bidratt til fjerning av en god del plasser.

Tilgjengelig parkeringsareal i avgiftsbelagt sone har blitt redusert i perioden. Dette viser data fra Bymiljøetatens parkeringsregister. Dette er i hovedsak parkering tilknyttet avgiftsbelagte plasser i eller i nærheten til Oslo sentrum. Noen av disse plassene har gått over til el-parkering som har vært en parkeringsform som har økt tilbudet av plasser i perioden. Parkeringsrestriksjonene i sentrum har gjort det dyrere og mindre tilgjengelig for bilister – særlig for fossilbil. Dette har bidratt til å styrke konkurranseflaten for sykkelreiser til/fra og i sentrum.

Økte parkeringsavgifter i Oslo

De siste årene har det vært prisøkning på parkering for beboerparkering og avgiftsbelagte plasser, samt avgiftsøkning for parkeringsplasser for elbil i Oslo kommune.

Basert på samtaler og enkeltdata er det vårt inntrykk at avgiftene siden 2015 har beveget seg sterkt over trenden fra før strategiperioden, men vi sitter ikke på en komplett dataserie på dette. Dette skyldes at store deler av Oslo ikke var avgiftsbelagt for over 10 år siden, hadde vanlig avgiftsparkering på 2 timer (takstgruppe 2200) eller veldig lave takstgrupper. Økte avgifter har bidratt til å svekke bilens konkurransekraft som er positivt for sykkelandelen.

Innføring av beboerparkering

I 2017 ble det innført beboerparkering i Oslo for bydelene Gamle Oslo, Frogner og St.Hanshaugen. Ordningen ble gjort permanent i 2018 og Grünerløkka ble inkludert. Ordningen utvides gradvis til flere bydeler og soner, som vist i kartet.

I følge Oslo kommune er målet med beboerparkering å sikre best mulig tilgjengelighet til offentlige parkeringsplasser for de som bor i Oslo. Ordningen skal også bidra til å redusere samlet bilbruk i Oslo, og dermed bedre miljøet og luftkvaliteten. Ordningen med beboerparkering har gjort det dyrere å reise med bil til/fra disse sonene for de som selv ikke bor der, da flere av plassene tidligere var tilgjengelig, samt kostnadsfrie eller med lavere avgift. Ettersom sonene i strategiperioden i størst grad har blitt etablert i indre by har dette særlig påvirket konkurranseforholdet for bil på reiser til/fra indre by negativt. Dette har vært positivt for sykkelandelen.

Figur: Områder med beboerparkering per mai 2024. Kilde: Oslo kommune, Bymiljøetaten (2024b).

Gjennom intervjuer i evalueringen har det også vært påpekt at for bosatte i soner hvor det er innført beboerparkering kan dette ha bidratt til økt bilhold, da det er enklere å få parkering.

*KFT er et samarbeidsprosjekt mellom Ruter og Bymiljøetaten i Oslo kommune. Hensikten med KFT er å identifisere utfordringer for kollektivtrafikken og gjennomføre tiltak som gir kortere reisetid og økt forutsigbarhet for buss og trikk i Oslo.

Samtidig er bosatte innenfor indre by i mindre grad avhengig av bil på hverdagsreiser ettersom tilbudet av andre transportformer er såpass bra.

Både parkeringsrestriksjoner og økte parkeringsavgifter er positive for økt sykkelandel, men innføringen av beboerparkering i seg selv en mer usikker driver for sykkelandelen med argumenter i begge retninger. Den er plassert i boksen positiv for sykkelandelen ettersom utilgjengeliggjøringen av en rekke parkeringsplasser i indre by i perioden vurderes som den sterkeste driveren.

Billigere biler. Fra å ligge godt over den totale konsumindeksen er kostnaden ved bilkjøp beveget seg under totalindeksen siden 2015, som vist figuren under. Dette gjør det enklere å skaffe seg bil og vil på marginen øke bilholdet. Økt bilhold styrker bilens konkurransekraft, alt annet likt. Med bilen lett tilgjengelig i garasjen er det enkelt å velge denne i konkurranse mot andre transportmidler.

Figur: Endringer i priser på transport. Varer og tjenester. År 2005-2023. Kilde: SSB

Stabile kollektivpriser. Tall fra SSB viser at på nasjonalt nivå er prisene på kollektivreiser i 2023 noe lavere enn Total-KPI i samme perioden. Dette følger samme utvikling som perioden før strategiperioden. Sammenlignet med driftskostnadene ved bil er kollektivprisene nå relativt lavere enn før, slik at konkurranseflaten for kollektiv er noe forbedret mot bilen.

Hvordan dette slår ut på sykkelandelen er noe usikkert ettersom en kombinasjon av kollektiv og sykkel kan gjøre at folk greier seg bedre uten bil. Samtidig er kollektiv i konkurranse med sykkel og lavere relative priser på kollektiv (mot bilen) vil virke negativt på sykkelandel.

I evalueringen har vi ikke hatt tilgjengelig lokal tidsserie på utviklingen i kollektivtakstene for Oslo. Enkelte år har kollektivprisene i Oslo blitt satt betydelig ned i forbindelse med kampanjer på eksempelvis månedskort i 2023, der prisen på månedskort ble redusert med 40 prosent. Dette har imidlertid ikke vært permanent.

Samlet sett virker prisene på kollektiv å utvikle seg relativt jevn og det er ingen store trendbrudd som gir sterke argumenter til en positiv eller negativ påvirkning på sykkelandelen.

Pris på diesel, bensin og strøm er økt betydelig siden 2015. Drivstoff er blitt en stor kostnad ved bilbruk og har vokst betydelig sammenlignet med total KPI. Selv om strømprisen er omtrent doblet i

dag sammenlignet med perioden før strategien er likevel kjøretøykilometer (km)-kostnadene ved elbil lavere enn for fossilbil, da strømprisen startet fra et betydelig lavere nivå.

Verkstedskostnadene som før lå betydelig under Total-KPI, er i 2023 over Total-KPI. Dette gir dyrere tjenester på reparasjon og vedlikehold for alle bileiere.

Sammen med økte drivstoffkostnader styrker dette sykkelens konkurransekraft mot bil gjennom å svekke insentivene til å eie og bruke bil (Norheim mfl., 2009)

Reduksjon i bilhold per person i Oslo

Siden 2008 er det vært registrert en nedgang i antallet personbiler per person på 3 prosent i Oslo.

Figur: Registrerte biler per person. Oslo mellom 2008-2015. Kilde: SSB

Frem mot 2015 var det en svak økning i antallet registreringer. Dette har falt tilbake frem mot 2023. Trendbruddet har vært en reduksjon i antallet personbiler totalt. Dette er på marginen positivt for sykkelandelen.

...men sterk vekst i antall elbiler per person

For elbil er bildet helt annerledes. Antall elbiler per person i Oslo har vokst betydelig. Det var svak vekst fram mot 2015. Deretter har antallet registrerte elbiler per person steget markant. Dette er sammenfallende med perioden for sykkelstrategien.

Elbilene har flere fordeler, er billigere i drift – og dermed mer attraktive

I Oslo har elbileier i perioden hatt en rekke driftsfordeler som lavere takst i bomring, lavere parkeringsavgifter, mulighet for å kjøre i kollektivfelt fram til våren 2024 mm. Alt relativt til fossilbil. I absolutte kroner er det også relativt billigere å kjøre på strøm enn bensin og diesel.

En endring fra fossilbil til elbil i perioden vil derfor ha påvirket driftskostnadene for de med bil positivt. Dette har vært negativt for sykkelandelen ettersom konkurranseforholdet for sykkel mot bilen har blitt svekket.

Det gjøres i større grad kortere reiser med elbil, av ulike grunner. Det kan også være at elbilens klimafortrinn gjør at enkelte velger elbilen fremfor sykkel av komforthensyn. Dette er blant faktorene som gjør at elbilen har sterk konkurransekraft mot sykkel.

Bompenger i Oslo er fordelaktig for elbil og relativt lave

Oslo bomring er i dag delt i tre snitt, se figur under. Det er tidsdifferensierte takster med rushtidstillegg. Det er også enkelte rabatter og timesregel.

Figur: Bomsnitt i Oslo. Kilde: Statens Vegvesen

Figuren på neste side viser prisutviklingen på en tur-retur reise med personbil til sentrum med start i Oslo utenfor Osloringen og tilbake. Før 2019 var dette ett snitt, og betaling én vei. Med endringen fra 2018 til 2019 ble prisene kuttet og det ble innført to-veis betaling og flere snitt. Som vist faller bompengekostnad med 58 prosent ved overgang fra fossilbil til elbil. Det er også en relativt lav kostnad å betale per passering med elbil på 13,6 kr i rush for personbil med bombrikke. Enkeltbillett i sone 1 én vei hos Ruter er på 42 kr per dags dato.

Figur: Utvikling i bompenger for 2015-2023. Kilde: Fjellinjen.

Økt fortetting sammenfaller med økt sykkelandel

Når byer blir tettere blir også sykkelandelen høyere. En studie fra Amsterdam (Nello-Deakin og Harms, 2019) sammenligner tetthet av adresser med sykkelandel – vist i figuren til høyre. Til sammenligning er Amsterdam generelt en tettere by med høyere sykkelandel enn Oslo. Mekanismene kan likevel være sammenlignbare og studien får frem noen interessante dynamikker. Internt i Amsterdam er sykkelandelen ulik avhengig av graden av fortetting, her målt som adresser per kvadratkilometer.

Figur: Amsterdam. Sammenheng fortetting og sykkelandel. Kilde: Nello-Deakin og Harms, 2019

Figuren over viser at fortetting kan pågå relativt lenge uten at sykkelandelen i snitt øker nevneverdig fram mot 2600-2900 husholdninger per kvadratkilometer. Imidlertid er det stor spredning rundt snittet. Etter dette nivået begynner grafen å stige, og sykkelandelen øker. Fra om lag 5000 husholdninger per kvadratkilometer avtar veksten. For de tetteste befolkede områdene stopper veksten opp og en får etter hvert en negativ korrelasjon for nivåer over 8000 hushold/kvadratkm. Det er trolig lenge til vi oppnår en slik husholdningstetthet på dette nivået i Oslo. Ved en rask sammenligning mot Oslo finner vi at Gamle Oslo bydel har 34 635 husholdninger per 2023 på 7,5 kvadratkilometer (Oslo kommune, 2024c) – ca. 4600 hushold/kvdkm vist som den loddrette streken lengst til høyre i figuren til venstre. Det er også vist veksten i fortetting i perioden 2008-2015 sammenlignet med perioden 2015-2023. For andre bydeler vil plasseringen på grafen være ulik. Dersom tilsvarende mekanismer som i denne studien/grafen er gjeldende i Oslo vil det bety at sykkelandelen vil stige i økende grad i bydel Gamle Oslo i årene som kommer, med økt grad av fortetting. Figuren viser også at økningen i sykkelandel *tiltar* for økt grad av fortetting fra nivået i år 2008.

Fortettingen i enkelte bydeler i Oslo har kommet på et nivå som i seg selv er en driver for økt sykkelandel

I figuren nedenfor og på starten av neste side viser trend i fortetting i Oslo de seneste årene.

Figur: Fortettingsindeks norske byer. 2002-2023. Obs: Endring i arealavgrensning i 2013*. Kilde: SSB

*Fra og med 1. januar 2013 tok SSB i bruk en ny metode for avgrensning av tettsteder. Dette ga en mer nøyaktig avgrensning, der tettstedenes yttergrenser (randsonen) i større grad følger grensene til veier og bebygde elementer, som tomtegrenser.

Det kommer frem at trenden siden 2015 er relativt lik som perioden før sykkelstrategien. Sammenhengene vist av Nello-Deakin og Harms (2019) viser at dette likevel vil føre til en tiltagende sykkelandel ved en fortetting over et visst nivå for enkelte bydeler. Økt sykkelandel kommer likevel ikke i et vakuum og tilrettelegging for sykkel er sammen med fortetting sentralt.

Oslo fortettes raskest av de norske byene – drevet av høy tilflytting til sentrale bydeler

I Norge har det de siste tiårene vært en kraftig sentralisering til byer og tettsteder. Figuren på forrige side viser at fortettingen (befolkning per areal) har utviklet seg raskest i Oslo av de fire største byene. Trenden er lik før og etter 2013 (årstallet benyttes pga. brudd i statistikken).

Figuren under viser fortettingen som indeks i Oslo i tilsvarende tidsperiode. Oslos befolkning er splittet på «sentrale bydeler» som her er definert som Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene, St. Hanshaugen, Frogner. Resterende bydeler er gruppert som «ytre bydeler». Figurene viser en høy befolkningsvekst generelt og at en svært høy andel av denne befolkningsveksten er kommet i sentrale bydeler.

Videre er det trolig en høyere fortetting rundt kollektivknutepunkter og sentrale områder internt i bydelene som ikke kommer frem i denne figuren. Denne sentraliseringen og utvikling av «15-minuttersbyen» er en driver for sykkel, gange og kollektivt (Asplan Viak, 2022), og sammenhengene med fortetting basert på Nello-Deakin og Harms (2019) beskrevet tidligere.

Figur: Fortettingsindeks bydeler i Oslo. 2000-2023. Kilde: Oslo kommune statistikkbank

Økende andel eldre i befolkningen

Selv om befolkningsveksten i Oslo er sterk er også befolkningen stadig eldre.

Figur: Indeks per alderskategori. Kilde: SSB

Ved å sammenligne ulike aldersgrupper av befolkningen i Oslo i perioden for sykkelstrategien med perioden før 2015 ser vi en aldring av befolkningen i perioden etter 2015.

Før 2015 vokser alle kategoriene relativt likt foruten 65+ kvinner som vokste svakt i perioden. Etter 2015 har både 65+ kvinner og 65+ menn betydelig høyere endring i veksttakt sammenlignet med de yngre befolkningsgruppene.

Tall fra Norconsult (2024) viser tydelig at alderspensjonistene sykler mindre. Det samme viser kapittelet om måloppnåelse for underrepresenterte grupper der 60+ sykler mindre enn snittet. Det er trolig mange årsaker til dette, blant annet utrygghet, dårligere balanse og redsel for å skade seg. At det er blitt flere eldre har derfor vært en negativ driver for sykkelandelen i perioden etter 2015. Til sammenligning er *yrkesaktive* gruppen som sykler mest.

Figur: Sykkelandel for ulike grupper. Bosatte i Oslo. Kilde: RVU

Yrkesaktive har gjerne en mer presset kalender og behov for å spare tid blant annet på arbeidsreiser. Sykkel er da et godt alternativ i rushtid noe vi også kommer inn på i neste kapittel. Samtidig er det gruppen 65+ menn som vokser mest. Fra tidligere undersøkelser vet vi at menn i større grad sykler enn kvinner. Dette kan være med på å kompensere noe for motvinden med økt andel eldre.

Nye sykkeltyper dekker flere behov

I takt med økt elsykkelandel er også flere nye sykkeltyper kommet på markedet. Særlig i byene, der sykkelandelen er høyere og plassen mindre, er det blitt vanlig med blant annet lastesykkel og «longtail» som kommer i flere størrelser og fasonger.

Foto: Lastesykkel ved Akersbakken. Foto: Jarli & Jordan (2024)

Slike sykler gjør at sykkel i dag dekker flere behov og vil for enkelte kunne være «bilen i byen».

Annen sykkel-infrastrukturutbygging

Parallelt med Oslo kommune har også Statens vegvesen bygget ut og tilrettelagt for sykkel på sine veistrekninger innenfor Oslos kommunegrense. Fra intervjuer med Bymiljøetaten er investeringene på denne sykkelinfrastrukturen anslagsvis 10 prosent av investeringene til BYM. Km-prisen på SVVs investeringer er betydelig høyere da det er snakk om relativt dyre tiltak som planskilte kryss, som eksempelvis gang- og sykkelbrua ved Ullevål over ring 3. Dersom sammenligningsgrunnlaget var antall km utbygd sykkelvei ville andel til Statens Vegvesen ligget lavere enn 10 prosent*.

Investeringer i sykkelinfrastruktur fra Statens vegvesen har bidratt positivt til økt sykkelandel i Oslo. Informasjon fra intervjuer indikerer at investeringene til sykkelinfrastruktur i Statens vegvesens regi har vært høyere siden 2015 enn perioden før sykkelstrategien.

Det har også vært gjort en rekke investeringer i sykkelparkering både på arbeidsplasser og ved kollektivknutepunkter. Både virksomheter i offentlig og privat sektor har gjort store investeringer, og BaneNOR og Ruter har tilpasset mange av sine stasjoner med sykkelhotell eller annen sykkelparkering. Det er naturlig å anta en viss synergi mot sykkelstrategien.

El-sparkesyklene er blitt et etterspurt transportmiddel på korte reiser i sentrum

I strategiperioden har el-sparkesykler entret bybildet. I 2018 ble el-sparkesykler sidestilt med sykler og dette ledet til frislippet i 2019. I 2022 ble el-sparkesykler definert som «liten elektrisk motorvogn» og ikke sidestilt med sykler i lovverket. I dag er det 3 selskaper som har lisens til å leie ut el-sparkesykler i Oslo. Bymiljøetaten har tilgjengeliggjort aggregerte tall for reiser med el-sparkesykkel. Antallet tilgjengelige kjøretøy har variert fra 7-8000 i 2020 til 6500 kjøretøy i dag. I 2020, før reguleringen av markedet, var det betydelig flere – på et tidspunkt flere enn 20000 (Pressemelding Oslo kommune, 2021). Selv om antallet sykler er stabilt i dag sammenlignet med 2020 har antall turer økt med 31 prosent. I 2023 ble det gjennomført 7,3 mill. turer med el-sparkesykler i Oslo – hovedsakelig i sentrum.

Med omtrent ingen turer med el-sparkesykkel i 2018 har dette vært en enorm vekst. Samtidig er tallene små i den store sammenheng. Til sammenligning ble det foretatt 165 mill. turer med trikk og bybuss i Oslo i 2023. Reiselengden med el-sparkesykkel er relativt kort på 1,46 km per tur, som tilsvarer gjennomsnittslengde ved gange. Lengre el-sparkesykkelturer kommer imidlertid i konkurranse med kortere sykkelturer og kollektivreiser. Etter pandemien har det blitt mer attraktivt å reise individuelt, som gavner delt mikromobilitet som bysykler og el-sparkesykler (Huang 2021). Effektstudien til Asplan Viak (2024) viser at reiser med el-sparkesykkel i snitt tar 15 prosent fra sykkel og 50 prosent fra gange i Bergen, Trondheim og Stavanger.

Delebiler I Oslo og andre byer i Norge har det de

*Dette er et anslag. Tallene er ikke verifisert i regnskaps og derfor ikke nødvendigvis helt presise

Figur: Bruk av El-sparkesykler i Oslo. Antall turer per kjøretøy. Tall for Årene 2020-2023. Kilde: Bymiljøetaten

siste årene blitt flere delebiler. En effekt er at delebiler gjøre det enklere å ikke eie bil, som igjen er positivt for sykkelandelen. En annen effekt av flere delebiler er at disse blir mer tilgjengelige og dermed reduserer insentivene til å velge sykkel på en reise. I følge en studie av Asplan Viak (2024) om delingsmobilitet i Bergen, Trondheim og Stavanger har delingsbiler sterkest konkurranseflate mot andre biler og kollektivtransport. Et annet moment er at delebiler kan gjøre det enklere å bli boende sentralt som vi vet er en viktig faktor for økt sykkelbruk.

Drivere med usikker eller ingen effekt på sykkelandelen

Klima og været blir våtere og villere, men også varmere. Det er imidlertid store variasjoner over året, og mellom år når det kommer til temperatur og nedbør, som omtalt i evalueringen av målet om vintersykling. Trenden med våtere, villere og varmere vær har vært en langsiktig utvikling. Vi har få holdepunkter for å si at klima og været har blitt mer fordelaktig sykkel siden 2015, sammenlignet med perioden før.

Levekår og velferd til nordmenn utviklet seg forholdsvis i takt med historiske trend de siste årene. Etter 2015 har inflasjonen økt utover trend, men faller nå tilbake og samtidig er arbeidsløsheten stabil lav (Norges bank, 2024). Vi har få holdepunkter til at levekår og velferd siden 2015 har utviklet seg utover trend på et vis som skulle påvirke sykkelandelen nevneverdig. Det er også vanskelig å si noe om hvordan eventuelle endringer av disse variablene ville påvirket sykkelbruk.

Oslo har et godt kollektivtilbud til glede for byens innbyggere. Dette gjør at Oslo har en høy kollektivandel. Det har blitt en rekke forbedringer i kollektivtilbudet etter 2015, tilsvarene for perioden før 2015. Nettoeffekten om tilbudet kan sies å ha blitt bedre utover trend er vanskelig å anslå.

Hybrid arbeidshverdag har blitt mer vanlig etter pandemien. Dette fører til økt mulighet for hjemmekontor for enkelte grupper i samfunnet, og færre antall reiser. Ved hjemmekontor kan det bli en relativ økning i de kortere reisene. Samtidig kan hjemmekontor også gi et insentiv til å bo mindre sentralt som gir lengre arbeidsreiser – byspredning. Det vil også kunne være andre langsiktige effekter av pandemien. Nettoeffekten på sykkelandelen av alle disse driverne er vanskelig å tallfeste.

Investeringer i infrastruktur for biler som investeringer i veier, bruer og tuneller i Oslo antas at har utviklet seg på trend, slik at vi antar at det ikke har påvirket i nevneverdig positiv eller negativ grad etter strategiperioden sammenlignet med før.

Fokus på helse. Vi antar samme fokus på helse som før sykkelstrategien. Vi har lite data som stadfester at nordmenn eller personer i Oslo har fått betydelig mer fokus på egen helse etter 2015, sammenlignet med perioden før. Pandemiperioden mars 2020 - februar 2022 var veldig spesiell, men vi antar adferd er tilbake i langsiktig likevekt i tallene når vi baserer oss på RVU 2022/23.

Klimabevissthet. Vi antar like stort fokus på klima som før sykkelstrategien. Vi har tilsvarende lite data som gir grunnlag for å si at klimabevistheten er sterkere i dag. Trolig er det mer kunnskap om klimaendringene, men om dette i større grad påvirket folks valg av sykkel som reisemiddel etter 2015 er usikkert.

5.3.2 Driveranalyse av endret sykkelandel i Oslo

Hvor kommer sykkelreisene fra?

Sykkelandelen i Oslo har økt siden RVU 2013/14. Forrige kapittel diskuterte drivere som har bidratt til denne veksten. I dette kapittelet drøftes videre konkurranseflatene mellom transportmidlene i Oslo. Analysen bidrar til å belyse noen av mekanismene i konkurranseflatene mellom transportmidlene og hvor de nye sykkelreisene kommer fra, men det er usikkerhet knyttet til resultatene ettersom det ikke ligger en transportmodell til grunn for arbeidet. Det er ikke mulig med sikkerhet å si hvor de nye syklistene har kommet fra. Som et nøytralt utgangspunkt benytter vi derfor i samfunnsøkonomisk analyse transportmiddelfordelingen fra RVU 2013/14 som grunnlag for overgang til nye sykkelreiser.

Reiselengder og konkurranseflater mellom ulike transportmidler

Svært grovt kan man si at reiselengde gir et inntrykk av konkurranseflaten mellom de ulike transportmidlene. Fra litteraturen slik som Norheim (2019) eller Pearson et al (2023) om hvilke faktorer som avgjør et transport-middelvalg vet vi at dette er en forenkling. Likevel er det et nyttig utgangspunkt for å forstå rollene og attraktiviteten til de ulike transportmidlene. Norheim (2019:68) omtaler også at reiselengde har «sterk sammenheng med transportmiddelvalget».

Figuren til høyre viser gjennomsnittlig reiselengde

Figur: Gjennomsnittlig reiselengde per transportmiddel. Reiser i Oslo for bosatte i Oslo. Kilde: Norconsult (2024)

per tur fra RVU 2022/23 for bosatte i Oslo på interne Osloreiser. Konkurranseflatene fordeler seg i hovedsak på 3 kategorier. Lange reiser med sterk konkurranseflate mellom bil og tog/T-bane**. Mellomlange reiser med sterk konkurranseflate mellom trikk/buss og sykkel. Og korte reiser der gange har sterkest konkurranseflate. I Oslo sentrum og deler av indre by er mikromobilitet som el-sparkesykkelen en konkurrent til gange.

Mange lange reiser med bil

Figuren over gir en svært grov sortering, men det er store variasjoner rundt snittet. For å nyansere bildet er det nyttig å undersøke transportmiddelfordelingen per reiselengde.

Ettersom disse tallene ikke er tilgjengelige i Norconsult (2024) benyttes nasjonale tall*** som et utgangspunkt. Figuren under viser reiseavstand gruppert etter transportmiddel. Dette nyanserer bildet. På nasjonalt nivå er reiselengdene tilsvarende for sykkel og gange som i Oslo, mens bilreiser i snitt er lenger.

Vi velger å fokusere på reisene under 20 km. Sammenlignet med Oslo er mange av reisene over 20km+ lite representative ettersom mange av disse på nasjonalt nivå er lange reiser med bil på motorvei. Dette påvirker noe bilandelene i de andre kategoriene. Tallet synliggjøre likevel at bil har noen sentrale kvaliteter når det kommer til lengre reiser som de andre transportmidlene ikke matcher,

Figur: Reiseavstand gruppert etter transportmiddel. Transportmiddelandeler på y-aksen. Nasjonal RVU. Alle reiser. Kilde: Opinion (2024a)

*Reiselengde for El-sparkesykkel er hentet som årssnitt for alle turer med el-sparkesykkel i Oslo i 2023 **T-bane behandles sammen med tog da begge er skinnegående transportmidler med høy kapasitet og egne prioriterte arealer som skiller de fra trikk og buss som opererer i blandet trafikk på gateplan. *** Tallene er nasjonale og for reisevaneundersøkelsen fra 2023 (Opinion, 2024a).

som hastighet, komfort og bagasjeplass. På de korte reisene er konkurranseflatene større.

...56 prosent av bilreisene er under 10 km

Figuren på forrige side viser sterk konkurranse mellom sykkel og bil på reiser under 10 km, hvis man utelukkende ser på avstand. 56 prosent av bilturene er under 10 km, som viser at det er stort potensiale for sykkel å ta flere andeler fra bilen.

Bilen har samtidig noen kvaliteter som gjør den vanskelig å konkurrere med. Eksempel på slike faktorer er plass til bagasje, flere personer, hund og barnesete, god komfort og fleksibilitet. Bilen kan i tillegg på enkelte veier kjøre betydelig raskere. Sykkel konkurrer dårlig på slike faktorer, men lastesykler har de siste årene gjort det mulig å ta med mer last på enkelte turer, og på enkelte strekninger kan sykkelen være det raskeste alternativet – særlig i sentrale strøk og fortettede områder.

I rush har sykkel en sterkere konkurransekraft mot bilen

I rush er bilreisene kortere (se figur til høyre) og det er mer kø på veiene. Sykkelreisene er noe lengre i rush enn utenom rush. Gjennom strategiperioden har det blitt bygget mer sykkelinfrastruktur med bedre kvalitet – særlig på sentrumsrettede reiser. Dette gjør at sykkel i større grad får en konkurransefordel mot bilen i rushtid, da det blant annet er blitt raskere, tryggere og mer komfortabelt å sykle.

På arbeidsreiser har sykkel en sterk posisjon. Arbeidsreiser gjennomføres ofte i rush når det er trangt om plassen. 17,4 prosent av arbeidsreisene i Oslo er med sykkel. Dette er godt over gjennomsnittlig sykkelandel på 9 prosent i Oslo. Norconsult (2024) rapporterer en sykkelandel på 12 prosent i rush.

...og sterk konkurranseflate mot buss og trikk

Tall på gjennomsnittlig reiselengde per transportmiddel viser at sykkel er i sterk konkurranse med trikk og buss på gjennomsnittlig reiselengde. Som vist har sykkel flere kvaliteter som gjør den attraktiv på arbeidsreiser og rushtidsreiser i Oslo. For mange kan det oppleves trangt på kollektivtransporten i rushtid og sykkel er da et attraktivt alternativ. På enkelte strekninger kan det også være mye å spare i tid og penger på å velge sykkel.

Figur: Reiselengde bil i rush og utenom rush. Oslointerne reiser.
Kilde: Norconsult (2024)

Kollektiv konkurrerer best på sentrumsrettede reiser (Nordheim, 2019). Med bedre tilrettelagt sykkelinfrastruktur på særlig sentrumsrettede korridorer siden 2015 (se kart side innsatsområde 2), samt forbedret forhold for parkering og fasiliteter på flere arbeidsplasser har trolig mange kollektivreisende begynt å sykle. På Oslo-interne reiser viser Norconsult (2024) at reisemiddelandelen til buss/trikk har gått ned, mens sykkelandelen har økt siden 2013/14. Tallene viser også tilsvarende utvikling utenom rush med nedgang i andelen til buss og trikk, og økning i andelen til sykkel.

Færre, men lengre bilreiser

Norconsult (2024) viser at andelen bilreiser siden 2013/14 er redusert. Gange, sykkel, annet og tog/T-bane er transportmidlene som har økt andelene i samme periode. Reiselengdene med bil har likevel økt betydelig siden 2013/14 (Norconsult, 2024) som gjør at transportarbeidet med bil i perioden likevel har økt, som vist på figuren på neste side.

Ettersom T-bane/tog har lengre reiselengder er det trolig vært størst overføring på de lengre bilreisene til T-bane/tog. T-bane/tog har økt reiselengde over perioden fra 8,5 til 12,2 km. På lengre reiser som eksempelvis på tvers av byen eller pendlereiser til byen over fylkesgrensa er det i større grad et konkurransebilde mellom bil, tog og metro.

Figur: Reisemiddelandeler Oslo-interne reiser. RVU 2013/14 og RVU 2022/23 Kilde: Norconsult (2024)

Gjennomsnittlig reiselengde på Oslo-interne sykkelreiser har økt noe i perioden fra 4,2 til 4,6 km (Norconsult, 2024). Gange og annet har økt med samlet sett 7,7 prosentpoeng i perioden, som er en kraftig vekst. De korteste bilreisene er trolig overført til disse, samt at gange konkurrer med de kortere sykkelreisene. Basert på disse funnene kan det virke som om sykkelreiser i størst grad vokser i det mellomlange sjiktet, og svekker seg noe på de kortere reisene. Basert på konkurranseflatene og reiselengder indikerer det at sykkel trolig har tatt flest reiser fra bil, buss og trikk – og da særlig mellomlange reiser. Vi har imidlertid liten

Figur: Transportarbeid. Bosatte i Oslo. Mill. personkilometer. RVU 2013/14 og RVU 2022/23 Kilde: Norconsult (2024)

Figur: Reiselengde km. Oslointerne reiser. RVU 2013/14 og RVU 2022/23 Kilde: Norconsult (2024)

informasjon om størrelsen på disse overføringene ettersom vi ikke har modellberegninger.

Elbiler har økt rekkevidden betydelig siden 2013/14

Reiselengde for elbil har økt i takt med forbedret rekkevidde på elbilene, som vist i figuren under.

Figur: Gjennomsnittlig årlig kjørelengde (km) per biltype. Bosatte i Oslo. Alle reiser. Kilde: SSB tabell 12576

Bruksmønsteret på elbiler er i takt med dette blitt gradvis endret. Elbilen har i økende grad blitt foretrukket bil, mens den tidligere i større grad var bil 2 og da i større grad ble brukt til kortere reiser i nærmiljøet. Dette viser en undersøkelse fortatt av NAF (2023). Her svarer 47 prosent av de som eier elbil i dag at de kun eier elbil. I samme undersøkelse fra 2022 var tilsvarende tall 39 prosent. Den økte rekkevidden på elbiler og endring i bilhold (færre biler per person i Oslo), samt endret bruksmønster på elbil kan være én av årsakene til økt reiselengde på bilreiser i RVU, samt endringene i reisemiddelfordeling vi ser fra Norconsult (2024).

*Tall for 2022/23

5.4 Sentrale forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

Grunnleggende analyseforutsetninger

Vi analyserer de samfunnsøkonomiske virkningene i en analyseperiode på 40 år. I analysen inkluderer vi investeringene for årene 2015-2023 og beregner nytte for årene 2015-2055. Sykkelandelen holdes konstant etter 2023 og stiger lineært frem til 2023.

Figur: Investeringskostnader for årene 2015-2023 knyttet til sykkelstrategien

For drift- og vedlikeholdskostnader antar vi at disse må være lik gjennomsnittsnivået for de fire årene 2020-2023 ut analyseperioden for å ha nytte av investeringene, det er neddiskonterte nåverdier som inngår i den samfunnsøkonomiske analysen.

Driftskostnadene inkluderer bevilgninger for å øke standarden på drift og vedlikehold av sykkelveinettet. Dette omfatter lønn, kjøp av driftstjenester som inngår eller erstatter egenproduksjon og overføringsutgifter fratrukket inntekter og refusjoner.

Figur: Drift- og vedlikeholdskostnader for sykkelstrategien og ut analyseperioden

Tabellen til høyre oppsummerer noen av de mest sentrale forutsetningene for analysen. I vedlegg 3 følger en liste over forutsetninger og enhetsverdier som ligger til grunn for analysen. Tabellen på neste side oppsummerer enhetsverdier for utrygghet og helsegevinster som er de mest sentrale i verdsetting av sykkeltiltakene.

Sentrale analyseforutsetninger

Forutsetning	Verdi	Beskrivelse
Åpningsår	2015	Settes lik første år i strategiperioden
Analyseperiode	2015-2054	40 år fra åpningsåret
Diskonteringsår og kroneår	2024	Sammenstillingsåret og prisjusteringsåret for kontantstrømmer
Investerings-periode	2015-2023	Fra oppstart til siste hele år
Totale investerings-kostnader	2 864 mill.nok	Sum kapittel 761 «Sykkelprosjektet» 2015-2023 i 2024-kroner
Totale drift- og vedlikeholds-kostnader	2 097 mill. nok	Lik gjennomsnittet fra 2020-2023 for hele analyseperioden diskontert til år 2024
Diskonterings-rente	4%	Rente for nåverdiberegning
Realpris-justering	0,9%	Antatt realverdiøkning for enkelte enhetsverdier (tid og enhetsverdier knyttet til helse)
Skattekostnad	20%	Påslag for endring over offentlige budsjetter (skattekile)

Tabell: Sentrale forutsetninger for den samfunnsøkonomiske analysen

Sentrale forutsetninger for verdsetting av virkninger	
Forutsetning	Verdi 2024-kroner
Tidsverdi sykkel ikke tilrettelagt	171,9 kr/t
Tidsverdi sykkel, gang og sykkelvei	132,2 kr/t
Tidsverdi sykkel markert sykkelfelt i veibanen	144,3 kr/t
Tidsverdi sykkel separat sykkelvei	112,6 kr/t
Helsegevinst sykkel	13,5 kr/km
Helsegevinst gange	24,0 kr/km
Ulykkeskostnad referanse	0,92 kr/kjtm
Ulykkeskostnad tiltak	0,58 kr/kjtm

Tabell: Sentrale forutsetninger for verdsetting av utrygghet, helsegevinster og ulykker

Fremskrevet antall sykkelreiser og endring som følge av strategien - addisjonalitet

Basert på resultatene i reisevaneundersøkelsene (Norconsult, 2024) legger vi til grunn en økning i sykkelandelen for Oslo-interne reiser fra 6 prosent til 9 prosent i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette gir oss en tilsvarende prosentvis endring i syklede kilometer og sykkelminutter, med den forenklingen at vi ikke inkluderer endringene i de reisendes reiselengde og holder gjennomsnittlig sykkellengde konstant.

Uten en transportmodell som beregner overføringen, må vi legge til grunn at en andel av denne overføringen kommer som følge av strategien – strategiens addisjonalitet. Basert på funnene i driveranalysen og øvrige funn i evalueringen vet vi at det også er en rekke andre faktorer som påvirker sykkeletterspørselen i den ene eller andre retningen.

Vi vurderer det sannsynlig at sykkelstrategien har vært den største forklaringsfaktoren for endring i sykkeletterspørsel i perioden. Sykkelstrategien har vært en omfattende forbedring av transporttilbudet, med både harde og myke tiltak, for sykkel over den siste 10-års perioden for hele hovedstadsområdet og ikke kun for én enkelt del-strekning. Dette mener vi er argument for å legge oss over enkeltstrekningselastisitet fra TØI på 5-30 prosent (TØI, 2022). Samtidig har det vært mange andre drivere som har bidratt til økt sykkelandel som trekker addisjonaliteten signifikant ned fra 100 prosent.

Vår vurdering er at i intervallet 40-60 prosent er sannsynlig og for å ha et eksakt tall bruker vi 50 prosent som inngangsverdi til analysen. På grunn av nevnte usikkerhet vil vi vise resultatene for beregnet nåverdi av strategien under ulike forutsetninger for addisjonalitetsfaktoren.

50%

Addisjonalitet. Andelen av nye sykkelreiser som antas å komme som følge av strategien

Basert på driveranalysen forutsettes det at andre drivere i perioden for sykkelstrategien har bidratt med 50 prosent av veksten i sykkelandelen – som legges til grunn i referansebanen.

Referansebane og tiltaksbane for å analysere samfunnsøkonomiske virkninger

I store trekk er den samfunnsøkonomiske analysen bygget opp ved å ta utgangspunkt i en transportmiddelfordeling i 2015 – strategiens startpunkt. Denne er basert på data fra RVU og fremskrives med befolkningsveksten i Oslo kommune for årene etter 2015. Dette gir oss en referansebane for syklistene som velger sykkel som transportmiddel, uten å forutsette noen etterspørselseffekt av strategien og ingen overføring mellom transportmidlene. For disse syklistene beregner vi virkninger som følge av strategien og endringer i de generaliserte kostnadene ved transport med sykkel ved at sykkelinfrastrukturen har endret seg som gjør det mindre risikofylt og tryggere å sykle.

Redusert utrygghet antas å medføre en lavere tidskostnad for syklistene når de benytter infrastruktur som er utbedret. Som en forenkling har vi ikke beregnet virkninger som følge av endringer i gjennomsnittlig reiselengde per reise.

For beregnede helsevirkninger betyr dette at vi kun tillegger helsegevinster av å gå fra inaktiv transport til aktiv transport og ikke av de som allerede reiser med sykkel, men reiser litt lenger. Vi har beregnet nytte som følge sykkelhastighet per infrastrukturtype med utgangspunkt i TØI 1557/2017.

Videre etablerer vi en tiltaksbane basert på RVU tall fra 2022/23 (Norconsult, 2024). Dette gir oss en endring i transportmiddelfordelingen og, under ulike antagelser om i hvor stor grad sykkelstrategien har vært forklarende for disse endringene, beregner vi endringer i de totale kostnadene ved transport i referanse- og tiltaksbanene som følge av strategien.

Som nevnt er antatt addisjonalitet førende for resultatene av analysen og mer konkret hvilken nytte eller kostnader vi beregner som følge av den overførte trafikken. Gitt en addisjonalitet på 50 prosent viser figuren til høyre antatt endring i sykkelreiser som følger av strategien. Som søylediagrammet viser er den reduksjon i antall sykkelreiser mellom 2015 og 2025 i analysen. Dette er som resultat av at det i RVU 2022/2023 rapporteres om færre reiser i gjennomsnitt per person enn i RVU 2013/2014 (Norconsult, 2024). Det er i hovedsak to potensielle forklaringer for dette. Det ene er effekten Covid19-pandemien

Figur: Antall årlige sykkelreiser i referanse- og tiltaksbanene benyttet i analysen

hadde på reisevaner og etterspørsel etter reiser. Det har blitt langt mer vanlig med hjemmekontor og hybride løsninger og dette kan også tenkes å ha varige effekter på reiseetterspørselen. Vi har ikke lagt til grunn noen videre reduksjon i antall reiser i gjennomsnitt, men har beholdt antallet reiser per person likt RVU 2022/2023. Den andre forklaringen er at det er skjedd en endring i datasamlingsmetodene til RVU i RVU 2022/2023 som innebærer en underrapportering av kortere reiser som ikke er knyttet til hovedreisen respondenten har utført.

Prissatte virkninger for beregning av strategiens netto nåverdi

Med utgangspunkt i referansebanen og tiltaksbanen beregner vi endringer i de totale kostnadene forbundet med å løse transportbehovet i Oslo. Vi har beregnet og prissatt følgende virkninger for referansesyklistene og som følge av overført trafikk fra andre transportmidler:

- Utrygghet
- Helsegevinster (kun overført)
- Driftskostnader
- Tidskostnader
- Køkostnader
- Ulykkeskostnader
- Globale og lokale utslipp
- Støykostnader
- Co2-avgift og andre avgifter
- Netto subsidieringskostnader (netto kostnader for et gitt busstilbud)

De prissatte virkningene gir oss en beregnet netto nåverdi som, sammen med vurdering av ikke-prissatte virkninger, gir oss et underlag for å evaluere strategiens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

5.5 Prissatte virkninger

Helsevirkninger

En sentral del av de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene ved sykkel er helsegevinster. Helsegevinster er den nytte samfunnet får ved at de reisene benytter fysisk aktiv transport som transportmiddel og dermed reduserer sannsynligheten for sykdom. Dersom en reisende bytter ut bilen med sykkelen som følge av et tiltak har dette en nytteverdi for samfunnet ved at personen får bedre helse.

Helsegevinstene ved sykling og gange deles typisk inn i to typer. Den ene er de realøkonomiske virkningene som sykelønnsordninger og helsetjenester og den andre er velferdsgevinster som er knyttet til individenes verdsetting av å unngå fremtidig sykdomsubehag på kort og lang sikt. Det er knyttet stor usikkerhet til spesielt velferdsgevinstene i disse helsegevinstene. Spørsmålet her er i hvor stor grad individene har internalisert gevinstene knyttet til å unngå fremtidig ubehag og implisitt er inkludert i tidsverdien eller om de er eksterne og ikke reflektert i tidsverdien.

Verdsetting av helsegevinstene er gjort ved å benytte en marginal helsegevinst per sykkelkilometer og gangekilometer, basert på norsk og dansk litteratur og standardsatser, samt våre egne vurderinger omkring i hvor stor grad av netto helsegevinster er internalisert.

Vi har tatt utgangspunkt i Helseeffekter i transportetatenes nyttekostnadsanalyser som benyttes i de ulike transportetatene Avinor, Jernbanedirektoratet, Kystverket, Nye veier og Statens vegvesen og tilgjengelig på deres metodeside, www.ntpmetode.no. Disse bygger på Helsedirektoratets revisjon av deres veileder «Helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser» og publikasjoner av Transportøkonomisk institutt (Elvik, R. (1998) og Knut Veisten, S. F. (2010)), samt Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet (SEF. (2000)) Både forskningslitteraturen, tidligere samfunnsøkonomiske analyser gjort av sykkeltiltak, (TØI 1561/2017) og etatenes håndbøker understreker usikkerheten til helsegevinstene som benyttes og anbefaler å gjennomføre usikkerhetsanalyser med ulike forutsetninger for helsegevinster. Vi deler denne vurderingen og mener det er særlig spørsmålet om i hvor stor grad velferdsgevinstene er internalisert som er en viktig årsak til usikkerheten. Dette trekkes også frem i TØI 1561/2017:

«… Det siste punktet er også knyttet til et mer grunnleggende (og fortsatt uavklart) spørsmål om helsegevinster er internalisert (for eksempel implisitt inkludert i tidsverdien til sykkel) eller om de er eksterne (syklistene forstår ikke at de får bedre helse av å sykle)»

Fra transportvirksomhetenes besluttede standardsatser for helsegevinster til bruk i analyser til NTP har vi følgende satser for sykling og gange:

Helsegevinst 2024-kroner per km	
Helsegevinst sykling Norge	21,1
Helsegevinst gange Norge	34,2

Tabell: Helsegevinster sykling og gange benyttet i transportetatenes samfunnsøkonomiske analyser

Her er helsegevinstene basert på en forutsetning om at 30 prosent av de syklende oppnår en netto helsegevinst. Dette er også en kilde til usikkerhet i beregning av helsegevinster, nemlig i hvor stor den økte fysiske aktiviteten ved at individet sykler gir en netto helsegevinst og i hvor stor grad det erstatter annen fysisk aktivitet. Dette er også problematisert i forskningen, blant annet i Veisten m.fl. (2011).

I satsene for helsegevinster ovenfor er 15 kroner knyttet til velferdsgevinsten for sykling og 20 kroner for gange.

Standardsatsene benyttet i transportøkonomiske analyser i Danmark er utredet av COWI på vegne av det danske Transportministeriet og ble oppdatert i 2020. Her beregnes den eksterne delen av helsegevinsten til 7,7 DKK/km. Konvertert til norske 2024-kroner tilsvarer dette 11,6 kroner/km

For å sikre at vi ikke regner med allerede internaliserte gevinster med sykling, mener vi det er naturlig å anta at syklistene til en viss grad tar inn over seg at det er positivt for deres egen helse at de sykler. Vi har derfor i vår analyse antatt at halvparten av velferdsgevinsten er internalisert. Dette sammen med de realøkonomiske gevinstene gir standardsatser for helsegevinst ved sykling og gange som vist i tabellen under og sammenlignet med standardsatsen i Danmark:

Forutsetning	Verdi
Andelen av velferdsgevinsten som antas å være internalisert	50%
Ekstern helsegevinst sykkel benyttet i evalueringen	13,5 kr/km
Ekstern helsegevinst gange benyttet i evalueringen	24,0 kr/km
Ekstern helsegevinst sykkel i Danmark (i NOK 2024)	11,6 kr/km

Tabell: Antatt internalisering av velferdskomponenten, Helsegevinst benyttet i analysen og i Danmark

Ulykker

Som tidligere diskutert i evalueringen av innsatsområdet 2, delmål 3 har ulykkesrisikoen i Oslo gått ned målt i antall drepte og hardt skadde og antall lettere skadde per kilometer i strategiperioden.

For å beregne nytten av redusert ulykkesrisiko har

Figurer: Utvikling i ulykkesrisiko fra 2013/14 til 2022/23

vi tatt utgangspunkt i marginale eksterne kostnader ved vegtrafikk (TØI -1307/2016) med korrigerte ulykkeskostnader. Her beregnes ulykkeskostnader per kjøretøykilometer for de ulike transportmidlene som sum av skadekostnadene ved drepte, hardt skadede og lettere skadde. Her er marginalkostnaden beregnet med utgangspunkt i rapporterte ulykker og skadedata med oppblåsingsfaktorer for underrapportering av skader for hvert transportmidler. Denne underrapporteringen er størst for ikke-motorisert transport.

De marginale skadekostnadene tar utgangspunkt i følgende kostnader ved de enkelte tilfellene, justert til 2024-kroner:

Ulykkeskostnad 2024-kroner	
Ulykkeskostnad lettere skadde	829 574
Ulykkeskostnad hardt skadde	9 241 865
Ulykkeskostnad drepte	47 306 282

Tabell: Ulykkeskostnader etter type skade

TØI 1307/2016 beregner en marginal skadekostnad inkludert opplåsningsfaktorene for underrapportering på sykkel til 0,92 kr/kjtkm i 2024-kroner. Med utgangspunkt i endringen i ulykkesrisiko på drepte og hardt skadde, samt lettere skadde på hhv. 50 og 32 prosent og skadekostnadene, legger vi til grunn en reduksjon i den marginale ulykkeskostnaden på sykkel på 37 prosent som er reduksjon i ulykkesrisiko vektet med alvorlighetsgraden (ulykkeskostnaden per skadegrad). Dette innebærer at vi legger til grunn en marginal ulykkeskostnad for sykkel per km på 0,58 kr i 2024-kroner i tiltaket og 0,92 kr/km i 2024-kroner i referanse.

For de øvrige transportmidlene holdes den marginale ulykkeskostnaden konstant. Det betyr at vi også får endringer i ulykkeskostnader som følge av at det overføres trafikk mellom transportmidlene, eller mer presist fra bil og

86

kollektivt til sykkel. For kollektivt har vi benyttet den marginale ulykkeskostnaden lik buss.

Vi legger til grunn et bilbelegg på 1,3 personer og et bussbelegg i Oslo på 20 personer. Bilbelegget er hentet fra transportetatenes standardforutsetninger og bussbelegg er hentet fra Ruter.

Ulykkeskostnad 2024-kroner	
Ulykkeskostnad sykkel uten strategi	0,92 kr/kjt.km
Ulykkeskostnad sykkel med strategi	0,58 kr/kjt.km
Ulykkeskostnad buss	0,16 kr/kjt.km
Ulykkeskostnad bil	0,16 kr/kjt.km
Bilbelegg	1,3 personer
Bussbelegg	20 personer

Tabell: Marginale uykkeskostnader og belegg på bil og buss

Utrygghet

Selv om det er gjort en rekke ulike tiltak i strategien er majoriteten av ressursbruken i sykkelstrategien knyttet til utbedringer i sykkelinfrastrukturen. I evalueringen av innsatsområde 3 finner vi en økning i andelen av respondentene i *Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo* som opplever Oslo som en trygg sykkelby i strategiperioden (Opinion, 2024b). Økt trygghet på reisen gir økt komfort og lavere tidskostnad for en sykkelreise. I analysen har vi verdsatt komfortelementet ved at det oppleves tryggere å sykle i Oslo. For å verdsette denne virkningen har vi tatt utgangspunkt i ulike tidsverdier for syklister avhengig av ulik infrastruktur og tilrettelegging for syklistene, basert på TØIs verdsetting av reisetid og tidsavhengige faktorer (TØI-1762/2020).

For å verdsette endret utrygghetsfølelse for syklistene har vi tatt utgangspunkt i antatt endring i andelen av sykkelreisene som gjennomføres på tilrettelagt infrastruktur og forskjellene i syklistenes tidskostnad for de ulike infrastrukturtypene. Urbanet Analyse har gjennomført en analyse av hvor mange av sykkelreisene som vil gjennomføres når plan for sykkelveinettet er ferdig utbygd (Urbanet Analyse 122/2017). Der finner de at 66 prosent av sykkelreisene vil være på tilrettelagt infrastruktur når plan for sykkelveinettet er ferdig og at denne andelen er på 30 prosent i 2017. Basert på vår gjennomgang av utbyggingen er 87 prosent av fase 1 utbygget og 56 prosent utbygget inkludert fase 2.

Vi finner da endringen i andelen sykkelreiser på tilrettelagt infrastruktur å gå fra 30 prosent i referanse til 39 prosent i tiltak som følge av strategien. Denne endringen verdsettes så samfunnsøkonomisk med utgangspunkt i de ulike tidsverdiene basert på sykkelinfrastruktur som gjengitt til høyre. For tidsverdiene for sykling på gang og sykkelvei, markert sykkelfelt i veibanen og separat sykkelvei benytter vi en tidsverdi som tilsvarer gjennomsnittet for disse infrastrukturtypene. Vi får dermed en vektet tidsverdi uten utbyggingen av infrastrukturen (referanse) på 159 2024-kr/t og med utbyggingen av infrastrukturen (tiltak) på 150 2024-kr/t, en reduksjon på 9,6 kr/t som følge av at det oppleves tryggere å sykle i Oslo.

Tidsverdi 2024-kroner	
Tidsverdi sykkel ikke tilrettelagt	171,9 kr/t
Tidsverdi sykkel, gang og sykkelvei	132,2 kr/t
Tidsverdi sykkel markert sykkelfelt i veibanen	144,3 kr/t
Tidsverdi sykkel separat sykkelvei	112,6 kr/t

Tabell: Tidsverdier for ulik infrastruktur for sykkel

Figur: Status plan for sykkelveinettet

5.6 Forutsetninger for overført trafikk – hvor kommer de nye syklistene fra?

For den overførte trafikken legger vi til grunn transportmiddelfordelingen i RVU 2013/2014 som utgangspunkt. Dette betyr at vi antar at de nye sykkelreisene kommer fra de andre transportmidlene med følgende fordeling:

Andeler av overført trafikk	
Gange	40%
Kollektiv	29%
Bil	31%

Tabell: Andel av den overførte trafikken basert på transportmiddelfordeling i RVU 2013/14

Det er usikkerhet knyttet til hvilken transportform de nye syklistene ellers ville reist med. I driveranalysen i kapittel 5.3 diskuterer vi de ulike konkurranseflatene mellom sykkel og de andre transportmidlene. Fra driveranalysen argumenteres det for at det trolig er størst konkurranseflate mellom sykkel og bil, buss og trikk. Imidlertid har vi ikke modellresultater til å verifisere dette og benytter derfor RVU 2013/14 som utgangspunkt for andel overført trafikk.

I følsomhetsanalysen vil vi også legge til grunn andre forutsetninger for den overførte trafikken og hvor de nye syklistene kommer fra. I tabellen nedenfor vises andelen av overføringen ut i fra ulike forutsetninger som vi beregner i følsomhetsanalysen.

Gitt konkurranseflatene mellom sykkel og andre transportmidler baserer vi analysen på kolonnen til venstre hvor andelene av den overførte trafikken kommer fra gange (40 prosent), kollektiv (29 prosent) og bil (31 prosent). Følsomhetsanalysen viser også nytteberegninger ved å legge til grunn transportmiddelfordelingen i RVU 2022/2023, samt kun overføring fra buss, gange og bil.

	RVU 2013/2014	RVU 2022/2023	Kun buss	Kun gange	Kun bil
Gange	40%	47%	0%	100%	0%
Kollek-tiv	29%	28%	100%	0%	0%
Bil	31%	24%	0%	0%	100%

Tabell: Ulike antagelser om overført trafikk

Ved overføring fra gange vil man ha negative helsevirkninger, ingen klima- eller miljøgevinster og økte ulykkeskostnader. Man kan derfor forvente høyest nytte av sykkeltiltak jo mer tiltaket medfører en økning fra bil fremfor fra kollektiv og gange.

Figur: Antatt andeler for overført trafikk til sykkel i hovedanalysen

5.7 Resultater prissatte virkninger

Tabellen til høyre viser resultatet av de beregnede prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen. Alle tall er i millioner 2024-kroner og positive verdier er nytte og negative verdier er kostnader.

Det er lagt til grunn overføring fra andre transportmidler lik andelene i RVU 2013/2014 og at sykkelstrategien er forklarende for 50 prosent av de nye sykkelreisene. Resultatene viser at helsegevinster fra overført trafikk er den største nyttedriveren og investeringskostnadene er den største kostnadsdriveren. Det er også stor nytte av økt trygghetsfølelse for syklistene. Det er ikke beregnet helsegevinster for referansesyklistene.

Vi ser også at miljø- og klimagevinstene er små i forhold til nytten av helse, trygghet og færre ulykker. Vi bregner økte ulykkeskostnader av den overførte trafikken.

Samlet viser resultatene at sykkelstrategien har en positiv netto nåverdi på 3,9 mrd. kroner i 2024 kroner og en netto nåverdi per budsjettkrone (NNB) på 0,6 kroner. NNB viser samlet nytte for hver krone belastet offentlige budsjetter.

I det videre vil vi se hvordan resultatene endrer seg basert på ulike forutsetninger om overføring fra andre transportformer, addisjonalitet og helsegevinster.

Virkning (tall i MNOK)	Resultat hovedanalyse
Nytte for referansesyklistene	**3 822**
Utrygghet	1 862
Ulykker	1 438
Helsegevinster	0
Tidsgevinster	523
Nytte fra overført trafikk fra kollektiv, gange og bil	**6 437**
Økte helsegevinster	4 649
Reduserte driftskostnader	8
Tidsgevinster	268
Redusert køkostnad andre transportmidler	393
Økt ulykkeskostnader	-184
Redusert globale utslippskostnader	39
Reduserte støykostnader	634
Redusert Co2-avgift	13
Redusert andre avgifter (inkl. bomavgift)	300
Redusert lokale utslipp	137
Redusert netto subsidiering av buss	179
Det offentlige	**-6 326**
Investeringskostnader	**-2 864**
Driftskostnader	**-2 097**
Avgifter	**-313**
Skattekostnader	**-1 052**

Tabell: Resultat fra hovedanalyse med 50 prosent addisjonalitet og overføring fra RVU 2013/2014

3 933'

Netto nåverdi (NNV)

0,6'

Netto nåverdi per budsjettkrone (NNB)

5.7.1 Følsomhetsanalyse 1: Overføringsandeler

Netto nytte reduseres med 1,7 mrd. nok 2024-kroner dersom vi legger til grunn en overføringsandel tilsvarende transport-middelfordelingen i RVU 2022/2023. Dette er et resultat av høyere andel gange og lavere bilandel.

Det er store utslag i scenarioene hvor vi legger til grunn at alle nye sykkelreiser kommer fra buss, gange eller bil. Det er helsegevinstene som er den store driveren for de store nytteforskjellene. Med kun overføring fra gange er det et nyttetap på 7,3 mrd. nok 2024-kroner knyttet til helse, men ved overføring fra bil og buss er det en helsegevinst på nesten 13 mrd. nok 2024-kroner.

Hovedforklaringen for forskjellen mellom buss- og bilscenarioet er at vi legger til grunn et høyere belegg på buss, sammenlignet med bil. Dette har store utslag på kø- og støykostnader spesielt. Hvis all overføring kommer fra bil er reduserte kø- og støykostnader over 2,5 mrd. nok høyere enn om overføringen skjer fra buss. Helsegevinstene er like uavhengig av om overføringen skjer fra bil eller buss, og er i begge scenarioene den desidert største nyttevirkningen. Med en addisjonalitet på 40-60 prosent vurderer vi at resultatene er robust for ulike forutsetninger for overføringsandelene. Det er overføringsandelene basert på RVU som er de mest realistiske scenarioene og begge disse har positiv netto nåverdi. Resultatene her viser dog viktigheten av at sykkeltiltakene medfører overføring fra motorisert transport og ikke gange.

Virkning (tall i MNOK og addisjonalitet lik 50% for alle analyser)	Hovedanalyse: Overføringsandeler RVU 2013/2014	Overførings-andeler RVU 2022/2023	Kun overføring fra buss	Kun overføring fra gange	Kun overføring fra bil
Nytte for referansesyklistene	**3822**	**3822**	**3822**	**3822**	**3822**
Utrygghet	1862	1862	1862	1862	1862
Ulykker	1438	1438	1438	1438	1438
Helsegevinster	0	0	0	0	0
Tidsgevinster	523	523	523	523	523
Nytte fra overført trafikk	**6437**	**4660**	**14538**	**-7306**	**17504**
Helsegevinster	4649	3193	12711	-7353	12711
Redusert Driftskostnader	8	6	2	0	25
Redusert Tidskostnader	268	268	268	268	268
Redusert køkostnader andre transportmidler	393	314	80	0	1234
Ulykkeskostnader	-184	-191	-213	-221	-104
Redusert globale Utslippskostnader	39	31	17	0	117
Redusert Støykostnader	634	507	130	0	1993
Redusert Co2-avgift	13	10	16	0	33
Redusert andre avgifter (inkl bom)	300	242	168	0	890
Redusert lokale utslipp	137	113	212	0	337
Redusert subsidiering av buss	179	166	1148	0	0
Det offentlige	**-6326**	**-6254**	**-6171**	**-5953**	**-7054**
Investeringskostnader	-2864	-2864	-2864	-2864	-2864
Driftskostnader	-2097	-2097	-2097	-2097	-2097
Avgifter	-313	-253	-184	0	-923
Skattekostnader	-1052	-1041	-1026	-992	-1170
NNV	**3933**	**2228**	**12189**	**-9437**	**14272**
NNB	**0,62**	**0,36**	**1,98**	**-1,59**	**2,02**

Tabell: Resultater hovedanalyse og følsomhetsanalyse med endrede overføringsandeler

5.7.2 Følsomhetsanalyse 2: Netto nåverdi og addisjonalitet

Vi legger til grunn en økning av andelen sykkelreiser fra 6 til 9 prosent for de Oslo-interne reisene i den samfunnsøkonomiske analysen. Dette er basert på resultatene i RVU 2022/2023.

Det er sentralt for beregningen av de samfunnsøkonomiske virkningene av strategien hvor mange av disse reisene vi tilskriver tiltakene i strategien. Basert på driveranalysen mener vi det er rimelig å anta at mellom 40 og 60 prosent av økningen i sykkelandelen kommer som følge av strategien. Nedenfor viser vi beregnet netto nåverdi under ulike forutsetninger for denne addisjonalitetsfaktoren, fra 10 til 100 prosent. Som driveranalysen i viser er det flere faktorer som har påvirket både sykkelandel og strategiens addisjonalitet, i positiv og negativ retning.

For eksempel vil lavere kostnad for elbiler og økt elbilhold føre til en negativ effekt på sykkelandelen der bil konkurrerer med sykkel. Samtidig har vi i strategiperioden sett en introduksjon av budtjenester som Foodora som ofte benytter sykkel og trekker sykkelandelen opp.

Faktorer som påvirker sykkelandelen i negativ forstand kan sies å være argumenter for økt addisjonalitet av strategien for den økningen i sykkelandel vi ser fra RVU. På samme måte vil faktorer som påvirker sykkelandelen positivt, men som ligger utenfor strategien tilsi lavere addisjonalitet av strategien. Hvilken effekt man kan anta at tiltakene i strategien vil ha på sykkelandelen er også avhengig av sammensetningen av tiltakene mellom infrastrukturutbygging og mer myke tiltak som påvirkningsarbeid, opplæring og informasjonskampanjer. Alt annet likt vil man kunne ha større effekt av infrastrukturtiltak når de gjennomføres i kombinasjon med denne typen tiltak.

En annen viktig faktor for hvilken effekt man kan anta sykkelstrategien har hatt på sykkelandelen er sammenhengen mellom tiltakene i strategien og de øvrige transportmidlene, spesielt kollektiv og bil. Et tiltak som gjør det bedre å sykle på en strekning hvor sykkel er i sterk konkurranse med bil vil kunne ha en lavere effekt på sykkelandelen fordi forskjellen i det relative prisforholdet er liten. Sykkeltiltak der innbyggeren i mindre grad har gode alternativer vil kunne ha større effekt på sykkelandelen. En større sammenheng med andre transportmidler ville i større grad ført til synergier med tiltak som gjøres for eksempel innen kollektivtransporten og høyere nytte av strategien med høyere addisjonalitetsfaktor.

Som figuren til venstre viser beregner vi en positiv netto nåverdi med addisjonalitet på 18 prosent og oppover. Dersom strategien hadde vært forklarende for alle nye sykkelreiser i analyseperioden (100 prosent addisjonalitet) ville netto nåverdi vært 10 mrd. nok. De gule søylene viser forutsetningen vi har lagt til grunn i analysen.

Figur: Netto nåverdi for ulike antagelser om addisjonalitet fra 10 til 100 prosent. Vi legger til grunn en addisjonalitet på mellom 40 og 60 prosent som vist av de gule søylene. Break even er på 18%

5.7.3 Følsomhetsanalyse 3: Helsegevinst

I hovedanalysen har vi lagt til grunn at de reisende til en viss grad tar inn over seg effekten den fysiske aktiviteten har på egen helse og fare for sykdommer i fremtiden i valg av sykkel som transportmiddel. Konkret har vi forutsatt at halvparten av velferdsgevinstene er internalisert. Det betyr at vi inkluderer alle de realøkonomiske gevinstene og halvparten av velferdsgevinstene.

Dette gir helsegevinster av strategien på 4,65 mrd kroner og en netto nåverdi på 3,93 mrd kroner. Uten helsegevinster er netto nåverdi beregnet til -0,72 mrd. kroner. Dersom vi ikke legger til grunn noen form for internalisering av velferdsgevinstene er helsegevinstene som følge av strategien beregnet til 8 mrd kroner. Søylediagrammet til høyre illustrerer disse beregningene.

Dette viser at en positiv netto nåverdi er avhengig av helsegevinstene sykkeltiltakene medfører og at usikkerheten i antagelsene som ligger til grunn for helsegevinstene kan potensielt ha store utslag for nytteberregningene. Helsegevinster er en viktig del av de samfunnsøkonomiske effektene av økt sykling.

I hovedanalysen har vi forutsatt at en del av velferdsgevinstene er internalisert hos den reisende. Dette gir oss en standardsats for helsegevinster per kilometer som i større grad samsvarer med standardsatsene brukt i Danmark knyttet til den eksterne delen av helsegevinstene. Usikkerheten i beregnede helsegevinster er altså knyttet til selve verdsettingen, graden av internalisering og usikkerheten knyttet til overføringen fra andre transportmidler til sykkel. Driveren bak helsegevinstene er at den reisende går fra fysisk inaktivitet til fysisk aktivitet under reisen, slik at det er overføring fra motorisert transport som gir samfunnsøkonomiske helsegevinster av overføring til sykkel.

Figur: Beregnet netto nåverdi under ulike forutsetninger for helsegevinstene. Hovedanalysen legger til grunn ev viss grad av internalisering.

Vi har ikke lagt til grunn noen helsegevinst for de som sykler i utgangspunktet, men sykler lenger per reise som følge av strategien. Dette som følge av at helsegevinstene er beregnet med utgangspunkt i at den reisende går fra fysisk inaktiv transport til fysisk aktiv transport og at den marginale gevinsten av å gå fra aktiv transport til litt mer aktiv transport er liten og etter vår vurdering ikke representert ved de beregnede helsegevinstene i transportanalyser.

Figur: Vi beregner ingen helsegevinst ved å gå fra å sykle til å sykle lenger

Figur: Vi beregner helsegevinst ved å gå fra å kjøre bil/kollektivt til å sykle

5.8 Ikke-prissatte virkninger

For å analysere de ikke-prissatte virkningene på en systamtisk og strukturert måte har vi tatt utgangspunkt i DFØ's veileder for samfunnsøkonomiske analyser av ikke-prissatte virkninger, sammen med kvalitative vurderinger per virkning.

Som grunnlag har vi gjennomført litteraturgjennomganger, dokumentanalyser og gjennomført intervjuer og gruppessamlinger med ansatte i Bymiljøetaten, samt intervjuer med eksterne aktører som representerer handelsnæringen, personer med nedsatt funksjonsevne, syklister, bydeler, og trafikksikkerhet i Oslo. For å vurdere hver virkning ut i fra konsekvensmatrisen illustrert til høyre vurderer vi kvantum og enhetsverdi per virkning.

- **Kvantum**: Kvantum er en vurdering av antall berørte og påvirkning sykkelstrategien har hatt per berørt
- **Enhetsverdi**: Enhetsverdi er en vurdering av de berørtes betalingsvillighet for å oppnå eller unngå virkningen

Med utgangspunkt i kvantum og enhetsverdi vurderer vi strategiens konsekvens for de ulike virkningene. Vurderingen av kvantum og enhetsverdi er i stor grad basert på skjønn understøttet av informasjonsinnhentingen og litteratur og støttes av kvantifisering så langt det er mulig og hensiktsmessig.

Det er ikke etablerte definisjoner på hva som er «høy» betalingsvillighet eller hva som er «stort» kvantum. Metodikken gir en måte å analysere ikke-prissatte virkninger på en systamtisk og transperent måte, men har alltid en subjektivitet innebygd i prosessen og gir ikke ensidige svar med to streker under.

Når vi i denne evalueringen benytter verdimatrisemetoden er det like mye for å ha en strukturert tilnærming til diskusjonene rundt virkningene som er transperent, som å plassere hver virkning i konsekvensmatrisen.

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur: Konsekvensmatrise for vurdering av ikke-prissatte virkninger med kvantum og enhetsverdi

I det videre har vi analysert følgende ikke-prissatte virkninger:

- **Trygg tilgjengelighet for alle**

Hvordan har sykkelstrategien påvirket den delen av befolkningen som ikke har mulighet til å dra nytte av sykkeltiltakene direkte? Disse påvirkes av enten økt sykkelinfrastruktur eller økt antall syklister i deres tilgang på byen og trygg tilgjengelighet. Dette gjelder personer med nedsatt funksjonsevne av ulike årsaker.

- **Byrom/levende by**

Hvordan har strategien påvirket opplevelesen av byrommene og gatene i Oslo by? Enten gjennom opprustning av infrastruktur eller ved at sykling har erstattet annen transport som preger byrommene.

- **Arealbruk**

Hvordan har strategien påvirket arealbruken nødvendig for å løse det totale transportbehovet i Oslo? Både ved å erstatte annen arealkrevende transport, men også ved å kreve areal til infrastruktur.

I det videre følger analyse av de ovennevnte ikke-prissatte virkningene.

Trygg tilgjengelighet for alle

Tiltakene i strategien har medført endringer i transportinfrastrukturen i Oslo. Både infrastrukturen i seg selv og antallet syklister påvirker tilgjengeligheten for andre aktører som ikke har nytte av sykkeltiltakene. Som del av evalueringen har vi vurdert hvordan sykkeltiltakene har påvirket tilgjengeligheten og trygghet for grupper av samfunnet som ikke direkte kan få nytte av sykkelsatsingen ved å sykle. Dette omhandler innbyggere i kommunen som har en eller annen form for funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom som medfører nedsatt funksjon slik at de ikke kan sykle, samt deres pårørende. Ettersom denne gruppen har liten eller ingen direkte nytte av sykkeltiltak, er det viktig å se både ressursbruken og nytten av sykkeltiltakene opp mot virkningene tiltakene har for deres tilgang i byen, samt trygghetsfølelse. Som del av vurderingen av denne ikke-prissatte virkningen, har vi gjennomført intervjuer med ulike fellesorganisasjoner og interesseorganisasjoner som representerer enkeltmedlemmer og medlemsorganisasjoner i Oslo, samt kollektivtilbydere og andre brukergrupper. Vi har også gjennomgått dokumentasjon på gjennomførte tiltak som er relevant for andre trafikanters trygghetsfølelse som holdningsskapende arbeid, hastighet og separering av trafikk.

Basert på dette erfarer vi at det særlig to viktige forhold som påvirkes av utbygging av sykkelinfrastruktur og økt sykkelandel; trygghetsfølelse og hvor tilgjengelig byen oppleves.

Trygghetsfølelsen i bybildet for denne gruppen påvirkes særlig negativt i de tilfellene hvor de ulike transportformene deler infrastruktur og trafikken blandes som for eksempel der sykkelveinettet ikke er sammenhengende og i gangfelt og kryss. Dette problemet forsterkes dersom syklistene holder høy hastighet og ikke etterlever trafikkreglene. Veksling mellom fortau, vei og sykkelfelt skaper et uforutsigbart trafikkbilde og øker utrygghetsfølelsen.

Personer med nedsatt funksjonsevne er ofte avhengig av tilrettelegging for at byen skal være tilgjengelig. Dette gjelder ombord kollektiv transport og ved holdeplasser for de som kan bruke kollektiv transport, men også i form av HC-plasser og fra-dør til-dør-tilrettelegging for de som ikke kan benytte kollektiv transport. TT-kort (tilrettelagt transport) ordningen er en del av denne tilretteleggingen og krever at drosjen kan stanse nærme døra både ved påstigning og avstigning.

Vår vurdering av konsekvens (kvantum og enhetsverdi):

Basert på intervjuene og dokumentgjennomgangen vi har gjennomført kommer det frem at Oslo oppleves mindre trygt å ferdes i for personer med nedsatt funksjonsevne ved at syklistene har blitt flere. Det kommer samtidig frem at utbygging av egne sykkelveier har vært viktig ved at problemet med blandet trafikk er mindre der det er separat sykkelinfrastruktur, men at syklistene ofte holder høye hastigheter og ofte benytter fortauene.

Holdningen syklistene har i forhold til andre trafikanter både med tanke på hvor og hvor fort de sykler pekes på som viktige årsaker til at utrygghetsfølelsen øker når antallet syklister øker.

Fra intervjuene trekkes det frem eksempler på at utbygging av sykkelfelt har tatt areal som gjør holdeplasser smalere slik at det er vanskeligere å snu i enden av rampen for rullestolbrukere og vanskelig å komme fra kollektivtransport til fortau. I slike tilfeller er syklistenes hastighet og hensyn til andre trafikanter spesielt avgjørende for trygghetsfølelsen.

Videre fremstår det ikke som at økt sykkelandel har medført at sykler opptar kapasitet ombord på kollektivtransporten i Oslo. Sykkelstrategien har ikke gjennomført tiltak for at syklistene skal ta med sykkel ombord på kollektivtransport og eventuell ledig kapasitet ombord blir tilgjengeliggjort for hjelpemidler som rullestoler.

Bilde: Bildet viser et tilfelle med veibane, holdeplass, sykkelvei og fortau på samme areal

Det er ikke rett frem å anslå hvor mange dette gjelder eller graden av påvirkning. Det finnes flere ulike grupper som har en eller annen type funksjonsnedsettelse eller kronisk sykdom som medfører nedsatt funksjon og behov for tilrettelegging i Oslo. Etterhvert som befolkningen blir eldre vil denne andelen også øke.

Fra FFO får vi oppgitt at rundt 17 prosent av Norges befolkning har til enhver tid en funksjonshemming eller kronisk sykdom som medfører nedsatt funksjon og som i større eller mindre grad er avhengig av tilrettelegging for trygg tilgjengelighet i byen. SSBs levekårsundersøkelse anslår denne andelen til ca. 22 prosent i 2022. I Oslo tilsvarer dette ca 120 - 150 000 personer, men flere av disse vil ha funksjonsnedsettelser eller sykdommer som ikke påvirkes av sykkeltiltak eller syklistantallet. Enkelte grupper som også representeres av FFO kan ha en funksjonsnedsettelse, men fortsatt nytte av sykkeltiltak og økte muligheter gjennom sykkeltilrettelegging. Eksempel på dette kan være personer som ikke har lov til å kjøre bil, men kan bruke sykkel/spesialsykkel. I vurdering av denne virkningen ser vi på gruppen som av en eller annen grunn ikke har nytte av sykkeltilretteleggingen og som berøres av økt antall syklister i trafikkbildet. Ut i fra intervjuene vi har gjennomført gjelder dette de aller fleste som organisasjonene representerer. Nytten for de som kan sykle vil være en del av de øvrige prissatte virkningene for referanse- og overført trafikk.

Det er dog en nyanse her at de som sykler uten mulighet for å kjøre bil sannsynligvis har høyere tidsverdier enn gjennomsnittet.

En aldrende befolkning i Oslo vil kunne øke antallet som ikke får nytte av sykkeltilrettelegging og som verdsetter trygg tilgjengelighet i byen for årene som kommer. Basert på tall fra Oslo kommunes befolkningsfremskriving er i dag 11 prosent av befolkningen 67 år eller eldre. Denne andelen øker til 18 prosent i 2050.

Vi vurderer at *enhetsverdien* for denne gruppen vil variere, men at befolkningen i snitt har høy betalingsvillighet for en trygg tilgjengelighet og tilgang til byen. Samlet sett vurderer vi *kvantum* for denne virkningen til å være liten til middels negativ. Dette som funksjon av at det er en stor gruppe antall berørte og i hovedsak gjennom påvirkningen økningen i antall syklister har på utrygghetsfølelsen til gruppen.

Det er flere eksempler på avbøtende tiltak som fortausoppgraderinger, kryssinnsnevringer og utbygging av separat infrastruktur i forbindelse med sykkeltilretteleggingen. Dette reduserer den negative effekten flere syklister og sykkeltilrettelegging kan ha på denne gruppen, men samlet sett er vår vurdering at økt antall syklister har hatt liten til middels negativ påvirkning for denne gruppen. Det er særlig opplevelsen av høye hastigheter og uforutsigbarhet ved at syklister veksler mellom fortau og sykkelfelt som bidrar til negativ påvirkning. Samlet gir dette en middels til stor negativ konsekvens for denne virkningen.

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur: Konsekvens for virkningen trygg tilgjengelighet for alle

Hvordan sykkeltilretteleggingen har påvirket opplevelsen av Oslos byrom gjennom både investeringer i infrastruktur og redusert bruk av motorisert transport dekkes i den neste ikke-prissatte virkningen *Byrom/levende by*.

Byrom/levende by

Vi vurderer det dithen at tiltakene i sykkelstrategien har påvirket opplevelsen av Oslos byrom i hovedsak gjennom to drivere: i) Opprustning og utbedring av gater gjennom investeringsbudsjettet til sykkelstrategien og ii) redusert bruk av motorisert transport. Vi tar med dette utgangspunkt i at byrommet i Oslo er i stor grad å anse som et ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderende gode, et såkalt fellesgode. Videre at kvaliteten av dette godet kan påvirkes i ulik retning av tiltak som gjøres i byen og hvordan innbyggere bruker byen for eksempel ved valg av transportmiddel.

I den samfunnsøkonomiske analysen er alle kostnadene knyttet til kapittel 761 «Sykkelprosjektet» inkludert. Dette innebærer at kostnader til større gateopprustningsprosjekter hvor sykkelinfrastruktur er en del inngår i analysen. Årsaken til at vi ikke har «silt ut» kostnadene som utelukkende er knyttet til sykkelinfrastruktur og sykkeltiltak er at det i regnskapet ikke er detaljert ut hvilke kostnader som er sykkelinfrastruktur og hva som for eksempel er opprusting av gater, belysning, oppgradering av infrastruktur under bakken eller regnbed.

En metode kunne vært å anslått en prosentandel av kostnadene som kan tillegges kun sykkeltiltak, men etter diskusjoner med Bymiljøetaten har vi konkludert med at dette ville medført stor usikkerhet til kostnadsestimatet og mindre samsvar mellom investeringene og kostnadsestimatene som benyttes.

Det er også slik at det aller meste som ligger inne i investeringskostnadene fra kapittel 761 tilhører sykkeltiltakene. Vi velger derfor i stedet å inkludere de øvrige tiltakene i vår vurdering av hvordan sykkelstrategien har bidratt til endringer i opplevelsen av Oslos byrom. Noen eksempler på prosjekter hvor det er investert betydelige beløp i sykkelinfrastruktur, men også inkluderer opprustning av gater eller andre utbedringer i byrommet er Grefsenveien og Tåsenveien. Dette kommer befolkningen for ørig i Oslo kommune til gode uavhengig av om du er syklist eller gående.

I tillegg har sykkeltiltak en effekt på opplevelsen av byrommet når den reduserer graden av motorisert trafikk. Dette skaper økt grad av sosialisering og menneskelig kontakt. En rekke studier og analyser trekker frem dette som virkninger av mindre bruk av motorisert transport i byer. Noe av denne litteraturen er å finne på tiltakskatalogen.no (Fortetting med kvalitet - Tiltakskatalog for transport og miljø, samt Regjeringens idéhåndbok for Byrom (Byrom – en idéhåndbok (regjeringen.no)). Det er viktig å påpeke at det her menes virkninger utover de prissatte virkningene knyttet til mindre kø, støy, helse og forurensning i forrige kapittel.

Vår vurdering av konsekvens (kvantum og enhetsverdi)

Vi vurderer at det er et stort antall mennesker som blir påvirket av bedre byrom i Oslo. Nytten av strategien er allikevel begrenset til den graden strategien bidrar til overføring til sykkel fra motorisert trafikk og ikke den delen som antas å komme fra gange. Videre begrenses vurderingen av *kvantum* av i hvor stor grad den motoriserte transporten ellers ville preget byrommet og trivselen i byen. Den konkrete opprustingen av gatene har hatt en positiv effekt på byrommet der tiltak er gjennomført, men for byen totalt sett er det viktig å ikke overvurdere denne effekten. Her spiller parker, arkitektur og øvrig byplanlegging en vesentlig rolle. Samlet vurderer vi *kvantum* til middels positivt for virkningen på byrom/levende by.

Mye litteratur og håndbøker tilsier at det bør vurderes en høy enhetsverdi på virkninger knyttet til trivsel ved ferdsel og opphold i byrom. I kommunal- og moderniseringsddepartementets håndbok for gode byrom (Byrom – en idéhåndbok (regjeringen.no)) trekkes for eksempel frem en studie gjort av britiske myndigheter (*Five ways to wellbeing*). Her ble det gjort en nasjonal undersøkelse om de viktigste faktorene for at folk skal føle seg vel. Tilgang til gode omgivelser trekkes frem som en viktig faktor sammen med en rekke andre faktorer; møteplasser som jobb og venner, aktivitetstilbud, læringsmuligheter og mulighetene til å gi til andre. I et forsøk på å estimere betalingsvilligheten for roligere gater finner en studie i Oregon (Polloni, 2018) at en reduksjon trafikkmengden øker verdien på boligene. Studien finner at en reduksjon i trafkikkmengden på 16 prosent øker boligprisene med 1 prosent i gaten der trafikken er redusert.

Vi gjør ikke ytterligere forsøk på å verdsette effekten, men registrerer at tilgang til gode omgivelser trekkes frem som en av flere andre faktorer for trivsel i byene i den britiske studien og at det er en betalingsvillighet for roligere gater som reflekteres i boligpriser.

Samlet vurderer vi derfor enhetsverdien til middels basert på at vi vurderer det dithen at befolkningen har høy betalingsvillighet for trivsel, men at det er en rekke andre faktorer som forklarer grad av trivsel og at byrom er en av disse. Samlet konsekvens for denne virkningen blir da middels positiv.

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur: Konsekvens for virkningen byrom/levende by

Arealbruk

Denne virkningen er knyttet til hvordan tiltakene i sykkelstrategien har påvirket arealbehovet i Oslo. Utbygging av sykkelveinettet beslaglegger areal som har en alternativ bruksverdi. Samtidig legger vi til grunn en overføring av reisende til sykkel. Selv om vi legger til grunn at hoveddelen av overføringen kommer fra gange og kollektiv, beregner vi også en reduksjon i bilbruk som følge av strategien.

Dette medfører færre bilreiser i byen og et redusert behov for parkeringsplasser.

Som vi trekker frem i driveranalysen har det de siste årene blitt gjort flere restriksjoner på bilparkering i Oslo. Dette har gjort det dyrere og mindre tilgjengelig for bilister å parkere i byen både med fossil og el-bil.

Vår vurdering av konsekvens (kvantum og enhetsverdi):

Utbyggingen av sykkelveinettet er i aller størst grad knyttet til eksisterende transportinfrastruktur slik at arealet som beslaglegges kan antas å være vei. Det er likevel slik at utbyggingen av sykkelinfrastrukturen har ført til fjerning av parkeringsplasser for bil. Dette er også et resultat av vedtatt kommunal politikk om et bilfritt byliv og nullvekstmålet. Basert på intervjuer med Oslo handelsstandsforening erfarer vi også at sykkelveier har tatt opp areal til bruk i varelevering til butikker.

Vi tillegger ingen kostnad for det beslaglagte arealet der sykkelinfrastrukturen tar areal fra vei. Det er dog mulig at dette påvirker trengsel i noen grad og at beregnet gevinst ved reduserte køkostnader for andre trafikanter kunne vært justert noe ned som følge av dette. Videre vurderer vi strategien til å ha en liten positiv påvirkning på arealbehovet i byen som følge av at flere sykler i stedet for å kjøre bil og at sykkelparkering krever mindre plass enn bilparkering.

Statens vegvesen legger til grunn 22 kvm per bilplass inkludert rom for å manøvrere. Tabellen under viser veiledende sykkeldimensjoner for ulike sykkeltyper.

Sykkel	Lengde (CM)	Bredde (CM)
Vanlig sykkel	180	65
To parkerte sykler	200	75
Sykkel med henger	310	85
To hjul lastesykkel	260	65
Tre hjul lastesykkel	210	90
Longtail	210	65

Tabell: Veiledende dimensjonering for ulike sykkeltyper

Her ser vi at gevinsten av redusert arealbehov reduseres med økt bruk av lastesykler og longtails, men at det er betydelig mindre arealbehov for sykkel sammenlignet med bil. Påvirkningen er begrenset av både strategiens antatte addisjonalitet, men også av andelen av de overførte reisene som kommer fra bil. Videre vil det ikke være et en-til-en forhold mellom overførte bilreiser og parkeringsbehov og frigjort areal.

Vi vurderer kvantum til liten positiv fordi den legger til rette for mer arealeffektiv transport særlig i tett befolkede områder, selv om utbygging av

infrastruktur har erstattet areal som i dag er brukt på bilparkering, er fjerning av parkeringsplasser også en del av villet politikk utenfor sykkelstrategien. Videre er påvirkningen av strategien begrenset av at det i vintermånedene vil være betydelig lavere sykkelandel som gjør at nødvendig parkeringskapasitet må holdes på et høyere nivå enn om sykkelandelen var lik hele året.

Kvantum \ Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur: Konsekvens for virkningen arealbehov

Enhetsverdien knyttes opp mot verdien av arealet ved beste alternativ bruk. Dette vil variere og avhenge av hvor arealbehovet reduseres. Vi vurderer sentrumsnære lokasjoner hvor plassmangelen er størst til å ha høy verdi, men lav verdi når arealbehovet reduseres utenfor byen for eksempel ved innfartsparkeringer utenfor byen. Samlet vurderer vi enhetsverdien til middels og konsekvensen av virkningen til liten positiv.

5.9 Samlet vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkninger

Samfunnsøkonomisk lønnsom, men overført trafikk er viktig

Samlet sett vurderer vi tiltakene i strategien som samfunnsøkonomisk lønnsomme, men det er også negative virkninger og en positiv netto nåverdi er avhengig av nytten samfunnet opnår ved at reisende overføres til sykkel. Nytten for referansesyklistene er ikke tilstrekkelig for at det forsvarer investeringskostnadene i strategien. Størst nytte kommer fra helsegevinstene for den overførte trafikken.

Overføring fra gange bidrar negativt til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, slik at netto nåverdien reduseres jo høyere andelen gange antas å ha av den overførte trafikken.

Trygg tilgjengelighet for alle er en viktig ikke-prissatt virkning

Sykkeltiltakenes påvirking på de som ikke har mulighet til å ha nytte av sykkelinfrastrukturen og har funksjonsnedsettelser er en viktig ikke-prissatt virkning som ikke reflekteres i netto nåverdien beregnet. Disse påvirkes både av infrastrukturen som bygges, men også at det blir fler syklister. Holdningsskapende arbeid, separat infrastruktur og regulering av hastighet fremstår som viktige tiltak som kan redusere kostnaden og øke den samlede lønnsomheten av prissatte og ikke-prissatte virkniger.

Prissatte virkninger	
Virkning	**Kroner (i millioner, 2024)**
Nytte for referansesyklistene	3 822
Nytte fra overført trafikk fra kollektiv, gange og bil	6 437
Det offentlige	-6 326
= Netto nåverdi	**3 933**

Tabell: Resultater prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger	
Virkning	**Konsekvens**
Vurdering av trygg tilgjengelighet for alle	Middels til stor negativ konsekvens
Vurdering av byrom/levende by	Middels positiv konsekvens
Vurdering av arealbehov	Liten positiv konsekvens

Tabell: Resultater ikke-prissatte virkninger

6 Evaluering av strategiproduktet

Foto: Jarli & Jordan (2021)

6.1 Introduksjon og hovedfunn ved evaluering av strategiproduktet

I dette kapittelet vil vi se nærmere på strategiens utforming og dokumentets kvalitet. Her vil følgende evalueringsspørsmål besvares:

- Er målene, tiltakene og innsatsområdene i sykkelstrategien klart definert og lett forståelig?
- Er målene og tiltakene satt i strategien realistiske og oppnåelige?
- Er det en klar sammenheng mellom innsatsområdene, tiltakene og målene i strategien?

For å besvare disse evalueringsspørsmålene er det utført dokumentanalyser, samt intervjuer med sentrale interessenter som har vært involvert i arbeidet med utforming og/eller implementering av strategien. Gjennom denne prosessen har vi identifisert fem sentrale funn. Hovedfunnene er oppsummert på høyre side, og vil presenteres nærmere i det følgende kapittelet. Avslutningsvis vil evalueringsspørsmålene besvares.

Hovedfunn

1. Mål og innsatsområder i strategien oppleves å være i tråd med prioriteringer og målsettinger på nasjonalt og kommunalt nivå
2. Sammenhengene mellom mål og tiltak er uklare og oppleves i mindre grad faglig forankret
3. Strategiens manglende kobling til andre transportformer skaper potensielle målkonflikter og tapte synergier
4. Tiltakene er svært detaljerte, noe som reduserer strategiens relevans over tid
5. To av tre hovedmål fremstår mer som overordnede ambisjoner enn konkrete mål

6.2 Hovedfunn i evaluering av strategiprodukt

I dette delkapittelet vil hovedfunnene ved evaluering av strategiproduktet utbroderes videre.

1 Mål og innsatsområder i strategien oppleves å være i tråd med prioriteringer og målsettinger på nasjonalt og kommunalt nivå

Sykkelstrategiens visjon om at Oslo skal bli en sykkelby for alle er i tråd med både nasjonale og regionale målsettinger. Å øke sykkelandelen i Oslo er sentralt for å nå det nasjonale nullvekstmålet for byområder, bidra til å skape en bedre «hverdagsby» ved å redusere sosial ulikhet og er i tillegg et viktig grep for å styrke folkehelsen.

Klimastrategien for Oslo mot 2030 er en samlet strategi for Oslos klimaarbeid, og ble vedtatt av Oslo bystyre i mai 2020 (Oslo kommune, 2020). Et viktig satsingsområde i strategien for å nå målet om å redusere biltrafikk i Oslo med en tredel innen 2030*, er at gange, sykkel og kollektiv skal være førstevalgene for reiser i Oslo.

Satsingsområde 3 fra Klimastrategien

Gange, sykkel og kollektivtrafikk skal være førstevalgene for reiser i Oslo. Biltrafikken skal reduseres med en tredel innen 2030, sammenliknet med 2015, og med et delmål på 20 prosent innen 2023.

Oslos byutviklingsstrategi mot 2040 tar for seg hvordan Oslo skal utvikles for å bli en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle (Oslo kommune, 2019). Føringer for byutviklingen sees gjennom tre perspektiver på den fysiske byen; *hovedstaden, nullutslippsbyen* og *hverdagsbyen*. I tillegg til at sykkel trekkes frem som et viktig verktøy inn mot *nullutslippsbyen,* trekkes den også frem i forbindelse med *hverdagsbyen*.

Hverdagsbyen viser hvordan kommunen gjennom byutvikling skal videreutvikle attraktive steder med utgangspunkt i lokale kvaliteter og skape trygge og gode nabolag for alle. Sykkelsatsingen er viktig for hverdagsbyen ved å gjøre nabolag trygge og attraktive å ferdes i for alle aldersgrupper. Dette støtter strategien opp under blant annet ved å inkludere tiltak som omhandler å utvikle gode sykkelforbindelser, lage planer for sykkelparkeringer og inkludere sykkel i nye utbyggingsplaner.

Et viktig samfunnsoppdrag for Oslo kommune er å bidra til å redusere sosial ulikhet og styrke folkehelsen. I både kommuneplan og Oslos folkehelsestrategi trekkes sykkel frem som et viktig verktøy for å oppnå dette (Oslo kommune, 2020). Som diskutert i den samfunnsøkonomiske analysen, er sykling en aktivitet som tilbyr helsemessige gevinster. I tillegg er det lave kostnader forbundet med sykling som transportform. Å tilrettelegge for sykling i Oslo kan bidra til å gjøre byen mer tilgjengelig for alle, uavhengig av sosioøkonomisk bakgrunn. Strategien inkluderer en rekke ulike tiltak for å tilrettelegge for sykling i Oslo, blant annet ved å utvikle et mer tilgjengelig sykkelveinett for alle og utvide ordningen Oslo bysykkel.

2 Sammenhengene mellom mål og tiltak er uklare og oppleves i mindre grad faglig forankret

Sammenhengene mellom målene og tiltakene i strategien fremstår som uklare og i mindre grad faglig forankret. Ideelt sett bør tiltakene innenfor hvert innsatsområde samlet bidra til å nå de tilhørende delmålene, som i sin tur skal lede frem til realiseringen av det overordnede hovedmålet.

Figur: Optimal sammenheng mellom mål og tiltak

*Målet ble fastsatt i behandling av forrige Klima- og energistrategi for Oslo kommune i juni 2016 (Oslo kommune, 2016b)

Det fremstår ikke som at det ligger til grunn en gjennomgående klar og faglig forankret sammenheng mellom mål og tiltak i strategien. Tidligere har det blitt pekt på at sammenhengen mellom delmål 2 og hovedmålet er særlig uklar. Delmålet omhandler andelen innbyggere som bor nærmere enn 200 meter fra sykkelveinettet, og hovedmålet er at sykkelveinettet skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert. Dette pekes på at delmålet ikke tilstrekkelig reflekterer de underliggende elementene av tilgjengelighet, som inkluderer evnen til å nå ulike destinasjoner og hvordan sykkelveinettets utforming påvirker muligheten for å nå disse destinasjonene.

Et eksempel som illustrerer en svak sammenheng mellom mål og tiltak er når ambisjonsnivået for hovedmål 1 om sykkelandel ble økt fra 16 til 25 prosent i 2019, uten justeringer i underliggende delmål eller tiltak. Dette etterlater et spørsmål om hvilke endringer som var nødvendige for å skulle nå den betydelig høyere sykkelandelen. Målet om 25 prosent sykkelandel er svært ambisiøst, og fremstår i større grad drevet av politiske ambisjoner enn faglige vurderinger. Det er positivt å sette ambisiøse mål for å signalisere engasjement og forpliktelse inn mot sykkelsatsingen. Samtidig er det avgjørende at målene er mulige å oppnå, og støttet med konkrete planer og tiltak for hvordan de skal nås.

Videre er det andre viktige fokusområder som vil være viktig å fokusere på for å øke sykkelandelen i Oslo kommune, som ikke er dekket i strategien.

Eksempelvis adresserer ikke strategien hvordan man skal jobbe mot å overføre trafikkandeler fra bil til sykkel. Å overføre andeler fra bil til sykkel er ikke bare avgjørende for å nå målet om en tredjedels reduksjon i biltrafikk innen 2030, men det vil også være et viktig virkemiddel for å øke sykkelandelen i Oslo.

Et annet fokusområde for å øke sykkelandelen som ikke er inkludert i strategien er å gi Oslos innbyggere de nødvendige ferdigheter og selvtillit til å sykle i bymiljøet. Dette omfatter ikke bare grunnleggende sykkelopplæring, men å også sikre god kunnskap om trafikkregler og sikkerhet. Videre må også sykkel tilgjengeliggjøres for Oslos befolkning. Et tiltak som går inn på dette er tiltak 1H om å utvide bysykkel-ordningen. Andre tiltak som kan bidra til dette er utlånsordninger, noe Bymiljøetaten har hatt gode erfaringer med.

I tillegg til de nevnte områdene, er det avgjørende å i større grad adressere kvaliteten på sykkelveinettet for å nå det ambisiøse målet om 25 prosent sykkelandel. Som diskutert i kapittel 3.2.1, krever dette at kvaliteten på både sykkelstrekninger og kryss må forbedres, og at en større del av sykkelveinettet må være fysisk adskilt fra biltrafikken. Dette kan gjøres ved opphøyde sykkelfelt eller dedikerte sykkelveier med fortau, som gir syklistene en tydelig og trygg avstand fra motoriserte kjøretøy. Andre tiltak for å øke sykkelandelen som ikke nødvendigvis krever like store investeringer er eksempelvis å redusere biltrafikk og senke fartsgrenser.

Manglende sammenheng mellom mål og tiltak i strategien kan lede til en ineffektiv bruk av ressurser, ettersom man risikerer at tid og penger blir investert i aktiviteter som ikke nødvendigvis leder til ønskede resultater. Det er derfor viktig å sikre en tydelig, faglig forankret sammenheng mellom mål, delmål og tiltak i arbeidet med en eventuell ny strategi.

3 Strategiens manglende kobling til andre transportformer skaper potensielle målkonflikter og tapte synergier

Sykkelstrategien peker på tre innsatsområder for å gjøre Oslo til en sykkelby for alle:

Innsatsområder fra sykkelstrategien

1. Sykkelen er en del av byliv og byrom
2. Det skapes et tett sykkelveinett med Oslo-standard
3. Hele Oslo tar del i sykkelsatsingen

På et overordnet nivå vurderer vi at innsatsområdene sammen gir en helhetlig tilnærming til sykkelsatsingen isolert sett. Imidlertid mangler sykkelstrategien en kobling til andre transportformer. Da strategien ble vedtatt, var det et mål i Oslo kommune om null økning i personbiltransport, kjent som nullvekstmålet. I dag er ambisjonen å kutte biltrafikken med en tredjedel innen 2030. For å hindre en økning i biltrafikk, er det essensielt at en eventuell økning i reiseaktivitet tas med gange, sykkel og kollektiv. Videre er det

sentralt at andeler overføres fra biltrafikk til gange, sykkel og kollektiv for å nå målet om reduksjon av biltrafikk. På bakgrunn av dette er det viktig å også hensynta andelene for gange og kollektiv ved en eventuell økning i sykkelandel, dette for å sikre at overføringen ikke kun er mellom de grønne transportformene.

I vår samfunnsøkonomiske analyse pekes det på at den samfunnsøkonomiske verdien av å overføre trafikanter til sykkel er langt større ved å overføre fra bil enn gange og kollektiv. For å oppnå dette må tiltakene som skal fremme økt sykkelandel ta høyde for hvordan de påvirker de andre transportformene og se på transporttilbudet i Oslo som en helhet. Å ha et ensidig fokus på sykkelandel som måltall kan ha utilsiktede konsekvenser ved at man ikke tar høyde for hvordan en økning i sykkelandel påvirker andelen for de andre grønne og helsefremmende transportformene. Dette kan potensielt lede til målkonflikter, og at man ikke får en effekt på det overordnede målet om å redusere biltrafikk.

Dersom sykkelandel skal brukes som måltall, er det essensielt å ha et forhold til hvordan de andre transportandelene påvirkes ved endringer i sykkelandel. Det kan være fordelaktig å også benytte flere måltall for å måle sykling i Oslo, noe som ble anbefalt i Asplan Viak (2024) sin rapport om hvordan nå de nasjonale sykkelmålene. Dette kan gjøres ved å måle antall kilometer syklet per person, for å måle hvorvidt Oslos befolkning i snitt faktisk sykler mer. Videre kan det være nyttig å innføre ulike mål rettet mot ulike reiselengder.

Dette vil gi en dypere forståelse av sykkelens rolle i transportmiksen og dens potensial for å erstatte andre transportmidler for bestemte distanser. For å utvikle presise transportmiddelmål er det nødvendig med en grundig analyse av hvilken rolle og potensial de ulike transportmidlene har i Oslo.

Det er viktig å sikre et helhetlig perspektiv på andelen gange, sykkel og kollektiv samlet. I stedet for å kun se på hvordan de ulike andelene for de grønne transportformene fordeler seg, burde man også se på hvorvidt den totale andelen øker. Dette tilrettelegger for en samlet innsats mot det felles målet om å redusere biltrafikk og ville i større grad lagt til rette for synergier mellom tiltak for gående, kollektivreisende og syklende. Vi vurderer at utformingen av strategien og utilstrekkelig kobling mot andre transportformer har ført til tapte synergier på tvers av de grønne transportformene og at dette har gått på bekostning av strategiens effekt.

4 Tiltakene er svært detaljerte, noe som reduserer strategiens relevans over tid

Strategien inneholder åtte tiltak innenfor hvert av de tre innsatsområdene, totalt 24 tiltak. Tiltakene er formulert med en høy grad av detaljering, noe som kan begrense strategiens relevans og fleksibilitet over en tiårsperiode uten jevnlige revideringer. En strategi burde i større grad sette den overordnede retningen og støttes av rullerende handlingsplaner som operasjonaliserer målene på et mer taktisk nivå. Dette vil tillate justeringer og tilpasninger underveis i strategiperioden i takt med endringer i kommunen, transportmarkedet og samfunnet for øvrig. Videre er flertallet av tiltakene i strategien satt til å initieres eller utføres i løpet av 2015 eller 2016. Selv om det er positivt å vise handlekraft og ville mobilisere ressurser for å komme i gang med sykkelsatsingen tidlig i strategiperioden, fremstår denne tidsplanen som urealistisk. Det etterlater i tillegg en viss usikkerhet om videre handlinger og retning etter denne perioden.

5 To av tre hovedmål fremstår mer som overordnede ambisjoner enn konkrete mål

Evalueringen av strategiens mål har avdekket at to av tre hovedmål i større grad er formulert som brede ambisjoner heller enn konkrete, målbare mål. De to målene dette gjelder er hovedmål 2 og 3.

> **Hovedmål 2**
> Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert

> **Hovedmål 3**
> Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i

Det at hovedmålene er formulert som mål fremfor ambisjoner, skaper en forventning om at de skal kunne måles og følges opp. Selv om hovedmålene

støttes av mer spesifikke delmål, er det utfordrende å måle og spore fremgang mot de overordnede hovedmålene. Dette skyldes mangel på klare og spesifikke kriterier, samt en definert tidsramme for når målene skal være oppnådd. Implikasjonene av dette er utfordringer i måling og oppfølging av strategien, men også i kommunikasjon av strategien.

6.3 Svar på strategiproduktets evalueringsspørsmål

I dette kapittelet har vi sett på hovedfunnene fra evaluering av strategiproduktet. Basert på funnene vil vi i det videre besvare evalueringsspørsmålene for vurdering av strategiproduktet.

? Er målene, tiltakene og innsatsområdene i sykkelstrategien klart definert og lett forståelig?

Det er varierende hvorvidt målene og tiltakene er klart definert og lett forståelig. Når det gjelder mål er noen klart definerte og forståelige, mens andre er mindre tydelige og etterlater rom for tolkning. Et eksempel på dette er målet om at 75 prosent av sykkelveinettet skal ha strekninger og kryss med «høy fremkommelighet», uten å gi ytterligere detaljer om kriteriene for hva som er høy fremkommelighet. Tilsvarende utfordring gjenspeiles også i hovedmål 2 og 3, som tenderer mer mot å være brede ambisjoner enn klart definerte mål. Uklarhet i formuleringene skaper videre utfordringer for målbarhet og oppfølging.

Tiltakene er svært detaljerte og beskrivelsen av de er i hovedsak tydelige. Det er imidlertid uklarheter knyttet til ansvarsfordelingen for gjennomføringen av tiltakene, noe som vil diskuteres nærmere i neste kapittel.

? Er målene og tiltakene satt i strategien realistiske og oppnåelige?

Det er også variasjoner i hvorvidt målene og tiltakene satt i strategien er realistiske og oppnåelige. Hovedmålet om en sykkelandel på 25 prosent fremstår som særlig ambisiøst og lite realistisk. I tillegg hadde strategien et delvis urealistisk bilde av hvilken kvalitet på sykkelveinettet som var mulig å oppnå i forhold til gjeldende retningslinjer og regler. I kontrast til dette er det satt flere delmål som, selv om de er ambisiøse, er oppnåelige. Et eksempel på dette er delmålet om at prosentandelen av innbyggere som bor innenfor 200 meter fra sykkelveinettet skal øke fra 40 til minst 64 prosent innen 2025.

Tiltakene i strategien var satt til å starte eller fullføres i løpet av 2015 eller 2016, en tidslinje som fremstår urealistisk. Dette bekreftes ved at syv av tiltakene ble gjennomført etter den planlagte fristen, mens syv ytterligere tiltak fortsatt er forsinket. Variasjonen i kompleksitet og omfang av de forskjellige tiltakene påvirker også deres gjennomførbarhet. For eksempel er gjennomføringen av sykkelkampanjer relativt enkelt, mens oppgaven med å forbedre alle kryss i Oslo innen 2025 er en svært utfordrende oppgave som er krevende å gjennomføre.

? Er det en klar sammenheng mellom innsatsområdene, tiltakene og målene i strategien?

Evalueringen peker på at det ikke er en klar sammenheng mellom innsatsområder, mål og tiltak i strategien. Eksempelvis reflekterer ikke delmålet om nærhet til sykkelveinettet de underliggende aspektene av tilgjengelighet, som er sentrale for å nå hovedmålet om et tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert sykkelveinett. Videre har økningen av hovedmålet om sykkelandel til 25 prosent skjedd uten nødvendige justeringer i delmål eller tiltak for å nå det økte ambisjonsnivået.

Evalueringen fremhever også fokusområder som i mindre grad er adressert i strategien, men som kan være viktige for å oppnå de overordnede målene. Dette omfatter tiltak for å overføre andeler fra biltrafikk til sykkel, initiativer innenfor sykkel- og trafikkopplæring og større fokus på kvalitetsforbedring av sykkelveinettet.

6.4 Tilnærming for evaluering av strategiproduktet

For å evaluere strategiens kvalitet og utforming har vi gjennomført en grundig dokumentanalyse av Oslo kommunes sykkelstrategi. Dette har også blitt gjort for andre relevante dokumenter, som eksempelvis Oslo kommunes klimastrategi og kommuneplanen.

Hvert av målene i strategien har blitt analysert ut fra kriteriene i SMART-rammeverket. SMART-rammeverket er et anerkjent verktøy for å sikre at mål er hensiktsmessig formulerte. Det finnes flere versjoner av SMART-rammeverket, og i denne evalueringen har vi benyttet oss av følgende fem kriterier:

Spesifikke: Målene skal være klart definerte og spesifikke, slik at det ikke er noe tvil om hva som skal oppnås

Målbare: For at målene skal kunne evalueres, må det være mulig å måle fremgang og kunne avgjøre når målene er nådd

Ambisiøse: Målene burde være utfordrende og gi noe å strekke seg etter

Realistiske: Samtidig som målene skal være realistiske, skal de være mulig å oppnå med de ressursene og tidsrammen som er tilgjengelig

Tidsavgrenset: Målene må ha klare tidsrammer for når de skal være oppnådd

Ved å anvende kriteriene fra SMART-rammeverket har vi kunnet gi en vurdering av hvert enkelt mål i strategien. Dette har ikke bare tillatt oss å bedømme målenes individuelle styrker og svakheter, men også å identifisere overordnede mønstre på tvers av alle målene.

Informasjon fra dokumentanalyser har også blitt supplert med innsikt fra intervjuer med sentrale aktører. Intervjuer har vært hovedkilden til informasjon for evaluering av strategiprosessen, og det har i den sammenheng blitt utført en rekke intervjuer*. Ved intervjuer av aktører med en aktiv rolle til strategien i seg selv, har vi sikret å inkludere spørsmål som går på deres opplevelse av kvaliteten og utformingen av strategien. Spørsmålene stilt til intervjuobjektene løper ut fra evalueringsspørsmålene, og var som følger:

- Hvordan opplever du klarheten i målene og tiltakene som er definert i strategien?
- Mener du at målene og tiltakene satt i sykkelstrategien generelt er realistiske og oppnåelige?
- Hvordan oppfatter du sammenhengen mellom innsatsområdene, tiltakene og målene i strategien?

Spørsmålene var særlig relevante for de intervjuobjekter som har hatt en aktiv rolle i implementeringen av strategien, gjerne de som hadde ansvar for eller var involvert i utførelsen av spesifikke tiltak. Deres perspektiver og innsikter var verdifulle inn mot evalueringen av strategiproduktet, ettersom det er disse aktørene som besitter førstehåndskunnskap om tiltakenes utforming og klarhet opp mot praktisk gjennomføring.

*For mer informasjon om fremgangsmåte og valg av intervjuobjekter, se 7.4 Tilnærming for evaluering av strategiprosessen

7 Evaluering av strategiprosessen

Foto: Jarli & Jordan (2021)

7.1 Introduksjon og hovedfunn ved evaluering av strategiprosess

I dette kapittelet vil vi se nærmere på prosessen med å utvikle, implementere og følge opp strategien, samt hvordan organisering og myndighetsfordeling har påvirket strategiens gjennomføringsevne og måloppnåelse. I dette kapittelet vil følgende evalueringsspørsmål besvares:

- Hvordan har organiseringen påvirket utarbeidelse og implementering av strategien, samt strategiens måloppnåelse?
- Hvordan har prosessen med å revurdere og justere strategien underveis i strategiperioden foregått?
- Hvordan har samarbeidet og samhandlingen med sentrale interessenter og aktører foregått?
- Har strategien fungert som et effektivt og hensiktsmessig styringsverktøy?

For å besvare disse evalueringsspørsmålene har vi gjennomført gruppesamlinger, prosesskartlegginger og intervjuer med sentrale interessenter som har vært involvert i arbeidet med strategien. Gjennom denne prosessen har vi identifisert fem sentrale funn. Hovedfunnene er oppsummert på høyre side, og vil presenteres nærmere i det følgende kapittelet. Avslutningsvis vil evalueringsspørsmålene besvares.

Hovedfunn

1. For smal involvering og forankring av andre kommunale virksomheter og aktører i utarbeidelse av strategien
2. Uklar ansvarsfordeling og manglende tverretatlig politisk forankring ved implementering av strategien
3. Prioritert satsing på utbygging av sykkelveinettet i henhold til Plan for sykkelveinettet
4. Mangel på handlingsplaner og utilstrekkelig oppfølging av strategien har svekket strategien som styringsverktøy
5. Ressurser og midler har fulgt med sykkelsatsingen, og man har bygget opp et robust fagmiljø i Bymiljøetaten

7.2 Hovedfunn i evaluering av strategiprosessen

I dette delkapittelet vil hovedfunnene ved evaluering av strategiprosessen utbroderes videre.

1 For smal involvering av kommunale virksomheter og berørte aktører i utarbeidelse av strategien

Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 ble til gjennom et samarbeid mellom det daværende Sykkelprosjektet og konsulentselskapet Spacescape. I løpet av 2013 og 2014 gjennomførte Spacescape et omfattende kartleggingsarbeid som resulterte i tre rapporter: «Kartlegging av dagens og morgendagens syklister», «Kartlegging av sykkelveinettet» og «Reisevaneundersøkelse høsten 2013». Rapportene utgjorde et kunnskapsgrunnlag som var sentralt inn mot utviklingen av den nye sykkelstrategien. Satsingen ble på denne tiden ledet av Sykkelprosjektet.

For å sikre en vellykket implementering av en strategi som er avhengig av samarbeid med flere aktører, er det avgjørende å involvere disse aktørene bredt og tidlig i arbeidet med strategien. I utviklingen av strategien ble det satt sammen en prosjektgruppe som inkluderte representanter fra Sykkelprosjektet, Bymiljøetaten, Ruter, Plan- og bygningsetaten og Statens vegvesen. Møtereferater viser at det mellom november 2013 til mai 2014 ble avholdt seks møter der prosjektgruppen bidro med innspill til arbeidet med sykkelstrategien.

Strategien avhenger av flere aktører enn de som var representert i prosjektgruppen, og som følge av dette kunne involveringen av aktører med fordel vært enda bredere for å sikre tilstrekkelig forankring og eierskap til strategien. I tillegg fremkommer det gjennom intervjuer at enkelte medlemmer av prosjektgruppen uttrykte et ønske om å være involvert i strategiarbeidet fra en enda tidligere fase.

Ved utarbeidelse av Plan for sykkelveinettet var det en bredere og større grad involvering av andre aktører enn ved arbeidet med strategien. Planen ble utarbeidet av en prosjektgruppe med aktører fra daværende Sykkelprosjektet, Statens vegvesen, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten (Bymiljøetaten & Statens vegvesen, 2018). I tillegg ble det gjennomført omfattende medvirkningsprosesser med en referansegruppe som inkluderte bred deltagelse fra blant annet bydeler, Syklistenes Landsforening, Ruter og Utdanningsetaten, hvor de hadde muligheten til å gi innspill underveis i planprosessen. Intervjuobjektene fra denne evalueringen som deltok i utviklingen av Plan for sykkelveinettet, gir uttrykk for at denne involveringen har vært sentral for å lykkes med satsingen på utbygging av sykkelveinettet. Dette understreker viktigheten av en bred involvering og forankring i strategiarbeidet.

Når utkastet til sykkelstrategien var klart, ble det lagt frem på to åpne høringer – én tilgjengelig for allmennheten og én spesifikt for kommunale virksomheter. I den offentlige høringen kom det 42 innspill til strategien. Utkastet ble også presentert for en sammensatt referansegruppe, som inkluderte representanter fra Statens vegvesen, Sporveien, Ruter og noen utvalgte etater i Oslo kommune.

Selv om strategien ble presentert under åpne høringer, kan det være utfordrende å samle innspill fra et bredt spekter av befolkningen og å involvere både syklister og ikke-syklister. For å sikre en sykkelstrategi som treffer store deler av Oslos befolkning er det viktig å fokusere på å engasjere ulike brukergrupper og deler av befolkningen, slik at de ulike behov og perspektiver blir tatt i betraktning.

2 Uklar ansvarsfordeling og manglende tverretatlig politisk forankring ved implementering av strategien

Da strategien ble tatt til orientering av bystyret 30. april 2015, var det daværende Sykkelprosjektet som fikk ansvaret for å gjennomføre og følge opp strategien. Sykkelprosjektet var organisert som en egen etat i Rådhuset, underlagt byrådsavdelingen for miljø- og samferdsel (MOS). I 2016 ble Sykkelprosjektet organisert inn under

Bymiljøetaten, som siden har hatt ansvar for sykkelstrategien.

Sykkelstrategien inneholder en rekke tiltak rettet mot å forme reisevaner, heve kvaliteten på sykkelveinettet og øke tryggheten for syklister. Som en overordnet strategi for hele Oslo kommune, krever strategien engasjement og innsats fra flere ulike aktører og kommunale virksomheter for å kunne utføre tiltakene og dermed realisere strategiens målsettinger. Et eksempel på dette er tiltak 3E som omhandler skolereiseplaner som skal føre til mer sykling. I tiltaket beskrives det at i løpet av 2016 skal det startes opp pilotprosjekter med skolereiseplaner på to grunnskoler. Siden Bymiljøetaten verken har mandat eller myndighet til å påvirke og endre skoleplaner, er man avhengig av involvering fra utdanningssektoren for at tiltaket skal gjennomføres.

Strategien vektlegger at for å sikre oppfølging, må byrådsavdelingen straks etter vedtatt strategi utarbeide en handlingsplan som fordeler ansvaret for tiltakene mellom de ulike kommunale virksomhetene, med klare frister for gjennomføring. I bystyrets vedtak fra da strategien ble tatt til orientering, ble det vedtatt at det skulle utarbeides en tilsvarende handlingsplan for implementering av strategien. Denne handlingsplanen skulle integreres i økonomiplanen for 2016-2019.

Sykkelprosjektet utarbeidet et forslag til handlingsplan som inneholdt en prioriteringsplan for implementering av sykkelstrategien, og det var tiltenkt at denne skulle oppdateres årlig som en del av budsjettprosessen. I august 2015 ble forslag til handlingsplan sendt til byrådsavdelingen (MOS), som svarte at handlingsplanen måtte vente til budsjettet for 2016 ble vedtatt og tilpasses til dette. Like etter ble forslaget til handlingsplan sendt fra byrådsavdelingen (MOS) til samferdsels- og miljøkomiteen i bystyret, og den 28. oktober 2015 ble handlingsplanen tatt til orientering av komiteen. Ut fra vår kunnskap ble det aldri bestilt, levert eller vedtatt en oppdatert handlingsplan etter at budsjettet ble behandlet.

I Bymiljøetatens midtveisevaluering av tiltak fra 2018, fremhevet Bymiljøetaten at de var avhengige av innsats fra andre kommunale enheter for å gjennomføre tiltakene fra strategien (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). Det ble derfor anbefalt av Bymiljøetaten at byrådsavdelingen måtte ta grep for å fordele ansvar for ulike tiltak til relevante aktører. Eksempelvis ble det påpekt at dersom tiltak 3E skulle gjennomføres måtte det skje i samarbeid med undervisningssektoren, og at dette krever tydelig forankring og bestilling fra relevante byrådsavdelinger til underliggende virksomheter.

I løpet av strategiperioden har det ikke blitt tildelt ansvar fra politisk hold til andre kommunale virksomheter for å følge opp mål og tiltak i strategien. Mangelen på tverretatlig politisk forankring har svekket andre etaters insentiver til å engasjere seg i implementering av sykkelstrategien og tilhørende tiltak. Intervjuobjekter i denne evalueringen er samstemte om at dette har hatt en negativ innvirkning på strategiens implementering og gjennomføringsevne. Dette er noe som kunne vært løst ved tidlig involvering av nødvendig kommunale virksomheter, og politisk forankrede handlingsplaner.

3 Prioritert satsing på utbygging av sykkelveinettet i henhold til Plan for sykkelveinettet

Arbeidet med å utvikle en plan for utbygging av sykkelveinettet startet opp i 2014. På dette tidspunktet var arbeidet med Oslo kommunes sykkelstrategi startet, men strategien var ikke vedtatt. Planen for sykkelveinettet i Oslo skulle erstatte Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo som hadde vært gjeldende siden 1999 (Bymiljøetaten & Statens vegvesen, 2018). Dette arbeidet ble integrert som et av tiltakene i sykkelstrategien, med et mål om å ferdigstille den nye planen innen 2015. Plan for sykkelveinettet ble først overlevert til byrådsavdelingen i 2016, og endelig plan ble vedtatt av bystyret to år senere i 2018.

Å skape et tett sykkelveinett med egen Oslo-standard er et av de tre definerte innsatsområdene i strategien. I realiseringen av strategien har det blitt lagt betydelig vekt på dette området, med en målrettet utbygging i tråd med Plan for sykkelveinettet og tilhørende handlingsplaner. Bymiljøetaten har årlig fått tildelt mål på antall kilometer ny og oppgradert sykkelinfrastruktur i sine tildelingsbrev. Dette har Bymiljøetaten lykkes godt med, og har de siste årene nådd målene om opptil 25 kilometer årlig utbygging og oppgradering

av sykkelinfrastruktur. Politisk forankring og prioritering av tilstrekkelige ressurser trekkes frem av intervjuobjekter fra Bymiljøetaten som avgjørende for å oppnå disse målene.

En risiko med at Bymiljøetaten primært blir målt på årlig antall kilometer ny og oppgradert sykkelinfrastruktur er at det kan lede til et fokus på kvantitet som overskygger kvaliteten på infrastrukturen. Til tross for at man har lykkes godt med utbygging av antall kilometer i sykkelveinettet er det samtidig andre områder som er viktige å prioritere, som kvalitet på sykkelveinettet og utbedringer av kryss.

I 2024 ble målet for utbygging av sykkelveinettet i Bymiljøetatens tildelingsbrev redusert fra 25 km til 10 km. Det understrekes i tildelingsbrevet at Bymiljøetaten heller skal prioritere prosjekter som bidrar til å «tette hull» og manglende forbindelser som bryter opp en sammenhengende infrastruktur. Dette signaliserer et ønske om å rette fokuset mot å heve kvaliteten av sykkelveinettet, noe vi anser som fordelaktig i den videre utbyggingen av infrastruktur.

Overordnet har innsatsområde 2 og utbygging av sykkelinfrastruktur i større grad blitt prioritert enn de to andre innsatsområdene. Det er viktig å understreke at god sykkelinfrastruktur er avgjørende for å sikre høy sykkelandel i Oslo. Samtidig understreker strategien at det er en kombinert innsats på tvers av alle tre områdene som skal gjøre Oslo til å bli en sykkelby for alle. Derfor er det viktig å også prioritere tiltak som kan bidra til å fremme og bygge sykkelkultur blant Oslos innbyggere, slik som sykkelopplæring, trafikksikkerhetstiltak og andre tilretteleggende tiltak i den videre satsingen.

4 Mangel på handlingsplaner og utilstrekkelig oppfølging av strategien har svekket strategien som styringsverktøy

Oslo kommunes sykkelstrategi har spilt en viktig rolle for den politiske forankringen og prioriteringen av sykkelsatsingen i Oslo. Sykkelstrategien markerte en tydelig akselerasjon inn mot Oslos sykkelsatsing, og sikret forpliktelse til satsingen i ti år. Det overordnede målet om økt sykkelandel har blitt integrert i andre strategisk viktige dokumenter for kommunen som eksempelvis Klimastrategien og Kommuneplanen for Oslo. Imidlertid har ikke sykkelstrategien lykkes med å være et effektivt styringsverktøy for sykkelsatsingen i Oslo kommune.

Denne evalueringen finner at sykkelsatsingen i praksis i større grad har blitt styrt etter Plan for sykkelveinettet og tilhørende handlingsplaner, enn sykkelstrategien. Intervjuer med involverte parter i sykkelsatsingen, spesielt utenfor Bymiljøetaten, trekker frem at de i større grad har et aktivt forhold til Plan for sykkelveinettet i sitt daglige arbeid enn til selve strategien. Det kommer også frem gjennom intervjuer at Plan for sykkelveinettet systematisk blir tatt i bruk og høyde for når reguleringsplaner og områdeplanlegging vurderes, noe som sikrer at sykkeltilrettelegging prioriteres ved utbyggingsprosjekter i Oslo.

En faktor som trolig har bidratt til å svekket strategien som et effektivt styringsverktøy, er mangelen på oppfølging av strategien gjennom handlingsplaner. Strategier er ofte på et overordnet nivå, og handlingsplaner er derfor essensielle for å oversette strategiske visjoner til konkrete handlinger. Selv om sykkelstrategien inneholder detaljerte tiltak som kan minne om tiltak i handlingsplaner, mangler det klare prioriteringer og ansvarsfordelinger for gjennomføring av disse tiltakene.

Videre strekker sykkelstrategien seg over ti år uten mekanismer for revisjon eller justeringer. Dette, kombinert med manglende handlingsplaner og et høyt detaljeringsnivå på strategiens tiltak, har gjort strategien mindre relevant over tid. I løpet av de siste ti årene har forutsetningene for sykkelsatsingen i markedet endret seg, blant annet grunnet fremkomsten av elektrisk mikromobilitet. Dette har påvirket de prioriteringene som er hensiktsmessige å jobbe mot for at Oslo skal bli en sykkelby for alle, og dermed ledet til at mange av tiltakene fra strategien ikke er initierte, da de har blitt ansett som mindre hensiktsmessige. Mangelen på revisjonsmekanismer har derfor svekket strategien som styringsverktøy.

En tredje faktor som trolig har svekket strategien som styringsverktøy, er fraværet av løpende rapportering på mål og tiltak. I bystyrevedtaket fra 29.04.2015 ba bystyret byrådsavdelingen om å sørge for at det rapporteres på fremdrift på alle

innsatsområdene i strategien. Dette har ut fra vår kunnskap ikke blitt etterfulgt. Den eneste rapporteringen på strategiens mål og tiltak vi har informasjon om er midtveisevalueringen utført på eget initiativ av Bymiljøetaten i 2018.

Systematisk oppfølging og rapportering på målene og tiltakene i strategien er avgjørende for å sikre fremdrift og løpende måle effekten av strategien. Dette bidrar til å identifisere områder som krever ytterligere innsats, samt at det gir beslutningstakere og interessenter innsikt i fremgangen. Dette kan bidra til å opprettholde momentum og engasjement inn mot sykkelsatsingen.

5 Ressurser og midler har fulgt med sykkelsatsingen, og man har bygget opp et robust fagmiljø i Bymiljøetaten

Den politiske forpliktelsen og tilhørende tilførsel av midler har vært en avgjørende faktor for sykkelsatsingen i Oslo den siste ti årene. Den finansielle støtten har gjort det mulig for Bymiljøetaten å realisere ambisiøse planer og prosjekter. Det har vært spesielt avgjørende en for å nå ambisiøse mål for utbygging av infrastruktur. Videre har det også muliggjort en markant forbedring av standarden på vinterdriften i Oslo.

I løpet av strategiperioden har det blitt bygd opp et solid fagmiljø innen sykkel i Bymiljøetaten. Bymiljøetaten har i dag over 40 årsverk dedikert inn mot sykkelsatsingen i Oslo. Det utvikles årlige planer som spesifiserer hvilke prosjekter og tiltak som skal gjennomføres. Dette gjør at Bymiljøetaten selv uten politisk forankrede handlingsplaner tilknyttet strategien kan prioritere de tiltak som ligger innenfor deres myndighet og mandat. Hovedfunn 5 innenfor strategiprodukt fremhever at mange av tiltakene i strategien er svært detaljerte, noe som gjør at de raskt kan bli utdaterte. I arbeidet med årsplaner har Bymiljøetaten derfor valgt å fokusere på de tiltak som de anser som nødvendige og hensiktsmessige for å styrke sykkelsatsingen, selv om disse tiltakene ikke nødvendigvis samsvarer med de som er angitt i strategien. Dette har bidratt til å opprettholde fremdriften inn mot sykkelsatsingen, til tross for utfordringer med utdaterte tiltak og manglende handlingsplaner.

I gjennomføringen av sykkelveiprosjekter arbeider Bymiljøetaten etter en trinnvis gjennomføringsmodell for å håndtere større og mer komplekse sykkelprosjekter på en effektiv måte. Dette innebærer at man deler sykkelveiprosjektet opp i ulike faser, der man i startfasene gjerne implementerer strakstiltak som oppmerking og skilting der sykkelveier skal bygges, før man i senere faser gjør de mer omfattende og krevende tiltakene. På denne måten har man sikret en kontinuerlig fremdrift og kvalitetsforbedring av sykkelveinettet, samtidig som man kan realisere nytte underveis.

Fagmiljøet som har utviklet seg innad i Bymiljøetaten har spilt en viktig rolle inn mot sykkelsatsingen. Deres arbeid og engasjement har vært en viktig drivkraft for fremdriften inn mot sykkelsatsingen de siste årene.

7.3 Svar på strategiprosessens evalueringsspørsmål

I dette delkapittelet har vi sett på hovedfunnene fra evaluering av strategiprosessen. Basert på funnene vil vi i det videre besvare evalueringsspørsmålene definert innledningsvis i kapittelet.

? Hvordan har organiseringen påvirket utarbeidelse og implementering av strategien, samt strategiens måloppnåelse?

Organiseringen har hatt en betydelig innvirkning på implementering av sykkelstrategien, noe som trolig har påvirket strategiens måloppnåelse. Bymiljøetaten som eier av strategien har spilt en sentral rolle i å drive sykkelsatsingen fremover. Samtidig er man avhengig av innsats og engasjement fra en rekke andre aktører og kommunale virksomheter for å lykkes med implementeringen av strategien, da mange av tiltakene i strategien er utenfor Bymiljøetatens ansvarsområder. Fraværet av politisk forankrede handlingsplaner og ansvarsfordeling mellom kommunale virksomheter har svekket øvrige kommunale virksomheters insentiver til å gjennomføre tiltak definerte i strategien. Samlet sett har dette påvirket gjennomføringsgraden av strategien i negativ forstand.

? Hvordan har prosessen med å revurdere og justere strategien underveis i strategiperioden foregått?

Prosessen med å revurdere og justere strategien underveis i strategiperioden virker å være mangelfull. I 2016 ble målet om sykkelandel på hverdagsreiser økt fra 16 til 25 prosent innen 2025 gjennom den vedtatte Klima- og energistrategien. Til tross for at ambisjonsnivået ble økt, ble det ikke gjort tilsvarende justeringer og tilpasninger i de tiltak som var planlagt å gjennomføres for å oppnå disse målene. Overordnet har det vært en mangel på mekanismer for regelmessige revisjoner av strategien. Dette, sammen med fraværet av løpende handlingsplaner, har trolig bidratt til å svekke strategiens evne til å være et effektivt styringsverktøy.

? Hvordan har samarbeidet og samhandlingen med sentrale interessenter og aktører foregått?

I løpet av strategiperioden har det vært en rekke ulike former for samarbeid mellom aktører inn mot sykkelsatsingen. Selv om det har vært en mangel på politisk forankrede ansvarsområder for gjennomføring av strategien, har det blitt etablert flere gode samarbeidsrelasjoner. Det fremheves gjennom intervjuer at hvorvidt det blir etablert gode samarbeidsrelasjoner ofte er avhengig av individuelle personers engasjement og samarbeidsvilje, ettersom det ikke er politisk forankring som sikrer forpliktelse. I de tilfeller det er mindre grad av samarbeid handler det gjerne om ulike prioriteringer mellom aktørene. En utfordring som er belyst er at forskjellige aktører innenfor transport og mobilitet har som mål å øke andelen av sin transportform. Dette kan lede til at aktørene arbeider i «siloer» fremfor å utnytte synergier og jobbe mot et felles mål. Det er avgjørende å finne en balanse mellom de ulike transportformenes interesser for å samarbeide om å skape en mer tilgjengelig og miljøvennlig by.

? Har strategien fungert som et effektivt og hensiktsmessig styringsverktøy?

Denne evalueringen peker på at Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 ikke har fungert som et hensiktsmessig styringsverktøy. Selv om den har bidratt til politisk forankring og prioritering av sykkelsatsingen, har den i praksis blitt overskygget av Plan for sykkelveinettet og tilhørende handlingsplaner. Dette har ledet til et tungt fokus på utbygging av sykkelinfrastruktur, som man har lykkes med, men en nedprioritering av andre strategisk viktige deler av strategien, eksempelvis utbedringer av kryss.

7.4 Tilnærming for evaluering av strategiprosessen

For å evaluere strategiprosessen har det blitt utført en rekke intervjuer for å samle innsikt om prosessen, fra den innledende fasen med forarbeid og strategiutforming frem til den dag i dag. Videre har det vært et særlig fokus på hvordan organiseringen, ansvars- og myndighetsfordelingen har påvirket implementeringen, oppfølgingen og realiseringen av strategien.

Det ble utført semi-strukturerte intervjuer med utgangspunkt i en intervjuguide som inneholdt utvalgte temaer og tilhørende spørsmål. Intervjuguiden ble benyttet som en veileder for samtalen, samtidig som at det ble sikret fleksibilitet til å utforske andre relevante tema gjennom åpne spørsmål. For hvert intervju ble det utarbeidet en tilpasset intervjuguide som ble delt med intervjuobjektene på forhånd. Dersom det ble ansett som relevant kunne tema og spørsmålene i intervjuene også berøre andre deler av evalueringen, som for eksempel spørsmål knyttet til spesifikke tiltak eller strategiens utforming.

I forbindelse med evaluering av strategiprosessen ble det gjennomført intervjuer med relevante aktører fra følgende etater og virksomheter:

- Bymiljøetaten
- Plan- og bygningsetaten
- Klimaetaten
- Utvalgte bydeler
- Ruter
- Sporveien
- Statens vegvesen

Intervjuene inkluderte også flere nøkkelpersoner fra det tidligere Sykkelprosjektet. Det er verdt å merke seg at også noen andre etater og bydeler ble kontaktet med forespørsel om intervju, men uten svar.

For å velge ut intervjuobjekter til evalueringen startet vi med å ta utgangspunkt i aktørenes relevans opp mot strategiens definerte tiltak. Dette gav en pekepinn på hvilke aktører som var relevante inn mot implementeringen, oppfølgingen og realiseringen av strategien. Deretter fulgte en iterativ prosess hvor det ble inkludert ytterligere etater eller virksomheter basert på identifiserte behov underveis. For noen aktører ble det også ansett som hensiktsmessig å utføre flere intervjuer med personer fra ulike deler av virksomheten.

Tema og spørsmål i intervjuene dekket ulike aspekter av strategiprosessen, og fokuset i intervjuene varierte mellom de ulike intervjuobjektene. Noen intervjuer fokuserte i større grad på å kartlegge prosessen, ansvar og myndighet, mens andre hadde større fokus på potensielle konsekvenser på implementeringen, oppfølgingen og realiseringen av strategien.

Sentrale spørsmål i intervjuene inkluderte blant annet:

- Hvordan har du/din avdeling jobbet med strategien/har vært involvert implementeringen av sykkelstrategien?
- Hvilke tanker har du rundt ansvars- og myndighetsfordeling ifm. realisering av strategien?
- Har strategien, på et generelt nivå, fungert som et effektivt styringsverktøy etter din mening?

Informasjonsinnhentingen fra intervjuene gav oss verdifull innsikt i strategiprosessens historikk, og prosessens opplevde innvirkning på strategiens overordnede implementerings- og realiseringsevne. Innsikten ble samlet og analysert, og ble en del av kunnskapsgrunnlaget til evalueringen. Merk at funnene ved evaluering av strategiprosessen representerer imidlertid en endelig vurdering foretatt av EY og WSP.

8 Evaluering av verbalvedtak

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Evaluering av verbalvedtakene

Oslo kommunes sykkelstrategi ble vedtatt 29. april 2015 sammen med fem andre verbalvedtak. I dette delkapittelet vil det evalueres hvorvidt de fem andre verbalvedtakene er gjennomført.

Bystyret ber byrådet sørge for at rapporteres om fremdriften på alle innsatsområdene i sykkelstrategien i sammenheng med årsmeldinger og budsjett

Det har ikke blitt rapportert på fremdrift for alle innsatsområdene i sykkelstrategien i løpet av perioden. Det har blitt rapport på antall kilometer utbygd infrastruktur, i tillegg til noen andre nøkkeltall som eksempelvis antall sykkelstativ. Rapportering av dette har blitt forespurt av byrådsavdelingen gjennom Bymiljøetatens årlige tildelingsbrev, I 2018 ble det imidlertid utført en midtveisevaluering av alle mål og tiltak, gjennomført på eget initiativ av Bymiljøetaten.

Bystyret ber byrådet legge frem en handlingsplan for gjennomføring av sykkelstrategien slik at den kan innarbeides i økonomiplanen for 2016-2019

På bestilling fra byrådsavdelingen utarbeidet Sykkelprosjektet en handlingsplan for gjennomføring av strategien for perioden 2016-2019. Det var tiltenkt at denne skulle oppdateres årlig som en del av budsjettprosessen, første gang allerede i 2016. Denne ble oversendt til byrådsavdelingen som sendte den videre til samferdsels- og miljøkomiteen i bystyret som tok denne til orientering 28. oktober 2015. Det ble imidlertid aldri bestilt, levert eller vedtatt en oppdatert handlingsplan.

Byrådet bes etablere minst 2 sykkellekebaner i Oslo innen 2016

Per 2018 hadde Oslo kommune én mobil sykkellekebane, og det ble vurdert av Bymiljøetaten som mer hensiktsmessig å heller etablere flere permanente baner (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). Det hadde da blitt etablert en trafikkopplæringsbane på Bjølsen skole. Bymiljøetaten har i de senere årene bidratt til å etablere flere sykkelbaner og sykkelparker, blant annet Ammerud pumptrack i 2020 og Manglerud sykkelpark i 2023.

Byrådet bes ha flere mobile sykkellekebaner tilgjengelig for skoler og andre som vil gi sykkelopplæring for barn

Som nevnt for verbalvedtaket over, ble det vurdert av Bymiljøetaten i 2018 som mer hensiktsmessig å etablere flere permanente baner (Oslo kommune v/Bymiljøetaten, 2018b). Imidlertid har Sykkelprosjektet hatt et samarbeid med FRIGO om å etablere en mobil sykkellekepark. Ved denne ordningen «Sykkellek» kan sykkelparkelementer lånes ut for å lage mindre baner, blant annet til skoler og andre som vil gi sykkelopplæring for barn.

Bystyret ber om at fremkommelighet for sykkel får mer oppmerksomhet under anleggsarbeider i Oslo sentrum

Som følge av tiltak 1B i strategien ble det utarbeidet en veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Denne veilederen skal bidra til å blant annet redusere antall stengninger av gater i Oslo for fotgjengere og syklister, samt bedre trafikksikkerhet, tilgjengelighet og fremkommelighet for disse. Som påpekt i tiltak 1B har man også fokusert på bedre intern dialog i Bymiljøetaten vedrørende behandling av arbeidsvarsling.

Konklusjon og videre anbefalinger

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Konklusjon og hovedfunn

Oslo kommunes sykkelstrategi 2015-2025 skulle fungere som en ledestjerne for sykkelsatsingen den siste tiårsperioden. Denne evalueringen har tatt for seg ulike aspekter tilknyttet sykkelstrategien, herunder måloppnåelse for mål og tiltak, samfunnsøkonomisk virkning, strategien som produkt og strategiprosessen.

Vi finner at strategien har vært samfunnsøkonomisk lønnsom og bidratt til fremdrift i Oslos sykkelsatsing, men at den ikke har fungert optimalt som et styringsverktøy og at det fremdeles er en vei å gå for å innfri visjonen om at Oslo skal bli en sykkelby for alle. I det videre vil dette underbygges, ved at evalueringens hovedfunn presenteres.

Det svært ambisiøse målet om 25 prosent sykkelandel på hverdagsreiser er ikke nådd

Strategiens første mål om en sykkelandel på 25 prosent er ikke nådd. Sykkelandelen på hverdagsreiser for Oslo er i RVU 2022/23 på 8,6 prosent og ikke 25 prosent. Sammenlignet med 2015, da andelen var 6,2 prosent, er dette likevel en vekst på 39 prosent, som er en betydelig økning. Målet er for ambisiøst, og ville krevd betydelig mer drastiske tiltak dersom det skulle blitt oppnådd i strategiperioden.

Det har vært en sterk forbedring av sykkelinfrastrukturen til tross for at man ikke har oppnådd tilstrekkelig kvalitet

Hovedmål 2 er delvis oppnådd. I løpet av strategiperioden har det vært en kraftfull forbedring av sykkelinfrastrukturen, dog ikke tilstrekkelig høy kvalitet til å være helt oppnådd iht. målet. Like fullt har Oslos sykkelveinett blitt mer tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert. I løpet av strategiperioden har det vært et stort løft i antall nybygde og oppgraderte sykkelveier. Ulykkesrisikoen per km syklet er kraftig redusert fra 2013/14 til 2022/23. I perioden er antall drepte eller hardt skadde per km syklet redusert med 47%, mens antall sykkelskader per km syklet og behandlet ved Oslo legevakt er redusert med 32%.

Oslo oppfattes blant befolkningen som en bedre og tryggere sykkelby, men ikke for barn og eldre

Stadig flere ser på Oslo som en god og trygg by å sykle i, men det er fortsatt utfordringer knyttet til barn og eldre. I følge den siste holdningsundersøkelsen mener mer enn halvparten av respondentene at Oslo ikke er en bra sykkelby for disse gruppene. Trygghet trekkes frem som en avgjørende faktor for å få flere potensielle syklister til å velge å sykle. Menn og personer som sjelden eller aldri sykler har en mer positiv holdning til Oslo som en sykkelvennlig by, også for barn og eldre, sammenlignet med kvinner og aktive syklister.

Strategien er samfunnsøkonomisk lønnsom, men manglende sammenheng med andre transportmidler leder til målkonflikter og tapte synergier

Vi beregner store samfunnsøkonomiske nyttevirkninger med tilhørende investeringer av sykkelstrategien. Helsegevinster av at flere sykler og redusert utrygghet for syklistene er de to største nyttegevinstene. Samtidig er det brukt betydelig ressurser knyttet til investeringskostnader og drift- og vedlikeholdskostnader. Vi beregner en positiv netto nåverdi av strategien, men det har også vært negative virkninger for personer med funksjonsnedsettelser og som ikke får nytte av sykkeltiltakene.

Manglende kobling med andre transportmidler har ført til tapte synergier. Å fokusere på sykkelandel isolert kan gå på bekostning av andeler fra gange snarere enn en overføring fra biltrafikk. Effekten av sykkeltiltak er avhengige av konkurranseforholdet mot de øvrige transportformene og det er samfunnsøkonomisk størst nytte når økt sykling medfører redusert bruk av bilbruk og ikke redusert gange. Overføringseffekten av tiltak og hvor overføringen kommer fra er to sentrale forutsetninger for den

samfunnsøkonomiske nytten av tiltakene.

Sammenhengen mellom mål og tiltak er uklare og i mindre grad faglig forankret

Sykkelstrategien har svakheter i koblingen mellom målsettinger og tiltak. Det er uklart hvordan definerte delmål bidrar til å realisere overordnede hovedmål, og det er også uklart hvordan tiltakenes handlingsbeskrivelser bidrar til å nå målene. Strategien utelater også fokusområder som er viktige for å nå målet om en høyere sykkelandel, eksempelvis tiltak rettet mot å redusere bilbruk til fordel for sykling og tiltak rettet mot sykkel- og trafikkopplæring. Mangelen på rød tråd mellom strategiens mål og spesifikke tiltak har ledet til at mange av strategiens tiltak ikke har blitt iverksatt eller gjennomført, da de med tiden har blitt vurdert som ikke hensiktsmessige for å nå de ønskede resultatene.

Strategien har ikke fungert optimalt som styringsverktøy

Sykkelstrategien har vært viktig for politisk støtte og prioritering av sykkelsatsingen, men har ikke fungert optimalt som styringsverktøy. Evalueringen avdekker at sykkelsatsingen i stor grad har vært styrt etter årlige måltall, Plan for sykkelveinettet og tilhørende handlingsplaner. Det er flere faktorer som har gjort strategien til et mindre effektivt styringsverktøy. De mest avgjørende faktorene er mangelen på politisk forankrede handlingsplaner med klare prioriteringer og ansvarsfordelinger, mangelen på kontinuerlig oppfølging rapportering på strategiens mål og tiltak, samt strategiens tiårige løpetid uten revisjonsmekanismer.

Videre anbefalinger

Basert på evalueringens hovedfunn presenterer vi i det følgende noen hovedanbefalinger videre inn mot en fremtidig strategi for sykkelsatsingen i Oslo.

Vurdere muligheten for en felles, grønn mobilitetsstrategi

I det videre arbeidet med sykkelsatsingen vil vi anbefale å i større grad se sykkelsatsingen i sammenheng med andre, grønne transportformer. En felles, grønn mobilitetsstrategi vil sikre en mer helhetlig tilnærming der man kan utnytte synergier mellom de ulike transportformene, samt bedre støtte Oslo kommunes overordnede mål om å redusere biltrafikk.

Sikre en tydelig og faglig forankret sammenheng mellom mål og tiltak

For å nå de overordnede målene i en fremtidig strategi er det avgjørende at det er en tydelig og faglig forankret sammenheng mellom mål og tiltak i strategien. Dette innebærer at tiltakene som fastsettes er nøye utformet og har en direkte kobling til målene som skal oppnås. Dette sikrer at ressurser blir brukt målrettet og at tiltakene har størst mulig effekt. Det bør også analyseres hvorvidt tiltakene er tilstrekkelige for å nå målene, slik at det er en sammenheng og tiltak og mål, og at målene blir ambisiøse og oppnåelige. Videre er det viktig at mål og tiltak heller blir bestemt basert på fagkunnskap, snarere enn politiske ambisjoner.

Følge opp strategien med politisk forankrede handlingsplaner

For å sikre at hele Oslo tar del i sykkelsatsingen og strategien er et effektivt styringsverktøy, anbefales det å utvikle politisk forankrede handlingsplaner som konkretiserer tiltak for å nå målene i strategien. Handlingsplanene burde inneholde klare prioriteringer og definert ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene som er involvert i sykkelsatsingen. Slik kan man sørge for at sentrale aktører for implementeringen av strategien i større grad forpliktes og styres til å gjennomføre tiltak i tråd med strategien.

Sikre en plan for kontinuerlig oppfølging av strategiens mål og tiltak

For å sikre kontinuerlig fremdrift mot målene i en fremtidig strategi er det viktig å etablere planer og rutiner for løpende oppfølging av strategiens mål og tiltak. På tross av at jevnlig måling og oppfølging av måloppnåelse var definert i strategien, ble ikke dette fulgt opp i praksis i løpet av denne strategiperioden. Det er viktig å klart definere operasjonaliseringen av målene, slik at de kan måles på en hensiktsmessig måte. Begreper som eksempelvis «god kvalitet» eller «fremkommelig» må operasjonaliseres på en måte som muliggjør måling av måloppnåelsen og sammenligning over tid. I strategiperioden 2015-2025 har man erfart underveis at noen tiltak ikke var hensiktsmessige, og heller valgt å prioritere andre mer hensiktsmessige initiativer. Ved å ha en kontinuerlig oppfølging og legge opp til revidering av strategien underveis tar man i større grad hensyn til dette, og evner å benytte seg av oppdatert kunnskap underveis i perioden.

Tiltak som medfører overføring fra motorisert transport og som gir økt trygghetsfølelse har høy samfunnsøkonomisk nytte

Samfunnsøkonomisk nytte av sykkeltiltak fordrer at tiltakene ikke medfører overføring fra gange, men fra motorisert transport. Fremtidige tiltak bør derfor sees i sammenheng med øvrige transportformer for å maksimere bilandelen av overføring og minimere gange-andelen. Helsegevinster og redusert utrygghet for både syklister og andre trafikanter fremstår som spesielt viktig for samfunnsøkonomiske lønnsomme sykkeltiltak. For fremtidige tiltak kan tiltak i kryss, holdningsskapende arbeid, samt tiltak knyttet til hastighet derfor fremstå som tiltak som kan ha høy samfunnsøkonomisk nytte. Samfunnsøkonomisk netto nytte av tiltak avhenger både av gevinstene tiltakene meføre for syklistene, men også av

ressursinnsatsen av å gjennomføre tiltaket, samt i hvilken grad tiltakene har negative virkninger for samfunnet for øvrig.

Utbedring av infrastrukturkvalitet krever arbeid med og forankring av standarder, normaler og regler

Infrastruktur har vært en sentral del av sykkelsatsingen, men fokuset på kvaliteten på infrastrukturen har vært for lav i forhold til målene i strategien. Det er viktig med fysisk separert sykkelinfrastruktur fra biltrafikken og fotgjengere, hvor kryss bør inngå i arbeidet. Det er et behov for et større og bredere forankret arbeide med oppdaterte utformingsstandarder, gatenormal og trafikkregler med mer.

Fortsett utbyggingen av helhetlige korridorer samt økt kvalitet på sykkelveinettet

Dette vil gjøre det mer attraktivt å sykle, og det vil gjøre at sykkelen i økende grad får sterkere konkurranseflate mot transportmidlene med lengre reiselengde. Denne strategien bør sees i sammenheng med kollektiv og ikke konkurrere, men supplere. Gateprioritet bør avklares mot andre trafikantgrupper sett opp mot overordnede målsetninger og lokale behov.

Fokusere på utbygginger rundt knutepunkter i og utenfor indre by

Et godt sykkelnettverk i fortettede områder vet vi gir gode forutsetninger for økt sykkelandel. Det gjør det også enklere å være helårsyklist og benytte sykkelen til flere av hverdagens reiseformål. Fortsatt fortetting rundt knutepunkter og videreutvikling av 15-minuttersbyen vil være avgjørende å skape gode forhold for økt sykling lokalt. Å velge sykkelen på korte avstander er inngangsporten til sykling for de fleste barn og unge. Gode sykkelferdigheter og opplevelser vil barn og unge ta med seg videre i livet. For mange eldre som ikke lenger arbeidspendler vil også de lokale reisene være en viktig arena for å bruke sykkelen. Da er god og trygg tilrettelegging sentralt for å sette seg på sykkelsetet.

Flere eldre i befolkningen i Oslo og Norge vil kreve et økt fokus på behovene til denne gruppen

De siste årene har befolkningen over 60 år økt i Oslo og nasjonalt. Dette er en svært heterogen gruppe med ulike behov og livsstil. Samtidig er gruppen underrepresentert når det kommer til sykkelandel. De sykler mindre enn gjennomsnittet, selv om det har vært vekst i sykkelandelen for denne gruppen i løpet av strategiperioden. Funnene i denne rapporten viser at alderspensjonister sykler betydelig mindre enn gjennomsnittet, og enda mindre enn snittet av alder 60+. I fremtidige strategier blir det viktig å avdekke de ulike mobilitetsbehovene til disse gruppene og legge til rette for og hensynta disse behovene.

God sykkelkultur blant barn vil være en fremtidig vinneroppskrift

Det å skape gode sykkelvaner som ung gir sykkelglede livet ut og vil være en viktig bærebjelke for en høy sykkelandel i tiårene fremover for Oslo. Den lave sykkelandelen blant unge og opplevelsen av Oslo som en sykkelby som er lite tilpasset barn bør derfor vurderes grundig i inngangen til kommende strategiprosess slik at virkemidler og tiltak kan tilpasses for å i større grad nå dette formålet.

God sykkelkultur og sykkeladferd vil også kunne medføre at det blir mindre utfordrende for de innbyggerne som har nedsatt funksjonsevne og ikke kan nyttegjøre seg av sykkeltilretteleggingen, og som i dag opplever at økt antall syklister medfører økt utrygghet.

Flere snø-deponianlegg og en beredskapsplan for «kaos»-dager kan være to tiltak som gir bedre vintervedlikehold – også for syklister

Flere helårsyklister vil øke nytten av både ny og eksisterende sykkelinfrastruktur. På trafikkerte strekninger vil dette også være sentralt for å redusere belastningen på annen infrastruktur eller trengsel i kollektivtransporten.

Det virker fornuftig at drift og vedlikehold er tilpasset en normal vinter for å ikke overdimensjonere maskinpark og bemanning. Vi mener samtidig at det er flere grep som kan gjøres for å få mer ut av tilgjengelige ressurser. Fasen med etterrydding av snø de nærmeste dagene etter snøfall bør bli bedre. Det handler om å rydde bedre i kryss, flytte snøen lenger ut, fjerne snørester, salte og frese mer lokalt. Alt er relativt enkle tiltak som vil påvirke kvaliteten på sykkelveinettet vinterstid.

For de mest komplekse dagene bør beredskapsplaner etableres med tydeligere prioriteringer. Noen funksjoner i samfunnet som kollektivtrafikken og nødetatene vil trolig prioriteres fremfor syklistenes behov, men *hvor raskt* og *når* man kan sikre sort asfalt på de prioriterte sykkelstrekningene med driftsstandard A, kan være gode diskusjonspunkter.

Kommunens deponikapasitet for snø må sikres og økes fremover slik at snøen blir kjørt bort fra områder hvor snøen ikke kan freses ut.

10 Kildefortegnelse

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Kilder

Asplan Viak (2002). Gangtilgjengelighet og gangnettes maskevidde.

Asplan Viak (2024). Effektstudie delingsmobilitet. Rapport 18/2024.

Asplan Viak (2024). Hvordan lykkes bedre med å nå sykkelmålene? Rapport 17/2024.

COWI (2020). Transportøkonomiske enhedspriser for cykling. Transportminesteriet. cowi.dk

Fosgerau, M., et al. (2023). Bikeability and the induced demand for cycling. DOI: 10.1073/pnas.2220515120

Fjellinjen (2024). Epostkorrespondanse

Huang (2021): User Behavioral Intentions toward a Scooter-Sharing Service: An Empirical Study. Sustainability (2071-1050), 2021, Vol 13, Issue 23

Javaid, A., et al. (2020). Determinants of low-carbon transport mode adoption: systematic review of reviews. Environmental Research Letters, 15(10), 103002. DOI: 10.1088/1748-9326/aba032

Jernbanedirektoratet (2024) Nytte-/kostnadsverktøyet SAGA. Jernbanedirektoratet.no

Knut Veisten, S. F. (2010). Helseeffekter – Gevinster ved økt sykling og gange. TØI-rapport 1053F

Københavns Kommune (2011). Fra god til verdens bedste - Københavns cykelstrategi 2011-2025.

Københavns Kommune (2022). Cykelregnskab 2022 – København cyklernes by.

Markör (2013). Reisevaneundersøkelse (RVU) for Oslo 2013.

Nello-Deakin, S., & Harms, L. (2019). Assessing the relationship between neighbourhood characteristics and cycling: Findings from Amsterdam.

Niska, A., et al. (2017). Cykling bland barn och unga – en kunskapssammanställning. VTI rapport 958.

Norheim, et al. (2017). Kollektivtransporthåndboka.

Norges bank (2024). Pengepolitisk rapport 1/2024.

Norconsult (2024). Nøkkeltall og måltall i perioden 2013-2023.

Opinion (2024a). Nøkkelrapport Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2023.

Opinion (2024b). Holdningsundersøkelse om sykling i Oslo.

Oslo kommune (2015): Oslo sykkelstrategi 2015-2025. Slik skal Oslo bli en bedre sykkelby. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2015). Oslo mot 2030. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2016a). Veileder for arbeidsvarsling i Oslo. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2016b). Klima- og energistrategi for Oslo. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2017). Oslostandarden for sykkeltilrettelegging. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune, Bymiljøetaten. (2018a). Sykkelredegjørelse for Oslo 2018. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune, Bymiljøetaten. (2018b). Status tiltak

Oslo kommune, Byrådsleders kontor (2021) Pressemelding. https://aktuelt.oslo.kommune.no/nye regler-for-elsparkesykler-i-oslo

Oslo kommune Byrådsavdeling for finans. (2023) Befolkningsframskrivingen for Oslo 2023-2050. Tlgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2019). Vår by, vår framtid – Kommuneplan for Oslo 2018. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune & Statens vegvesen (2019). Samarbeidsavtale om fordeling av ansvar for investering i sykkelveinettet i Oslo kommune

Oslo kommune Bymiljøetaten. (2020). Gatenormal for Oslo. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2020). Klimastrategi for Oslo mot 2030. Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2023). Folkehelsestrategi for Oslo 2023-2030.Tilgjengelig på oslo.kommune.no

Oslo kommune (2024a): Bilfritt byliv. Nettside: https://www.oslo.kommune.no/byutvikling/bilfritt-byliv-2016-2023/#gref

Oslo kommune Bymiljøetaten (2024b): Kart over soner med beboerparkering: Nettside: https://experience.arcgis.com/experience/8814a503e829457c850534541c9424b7/

Oslo kommune (2024c): Bydelsfakta. Nettside: https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/gamleoslo/husholdninger/

Oslo kommune Bymiljøetaten (2024d). Oversikt over sykkeltiltak.

Oslo kommune (2024e). Oslo kommune statistikkbank

Oslo kommune & Statens Vegvesen. (2018). Plan for sykkelveinettet i Oslo.

Oslo kommune (u.å.). Veileder for sykkelveivisning i Oslo

Oslo skadelegevakt (2024). Ulykkesstatistikk skadelegevakten.

Pearson, L., et al. (2023). Adults' self-reported barriers and enablers to riding a bike for transport: a systematic review. Transport Reviews, 43(3), 356-384. DOI: 10.1080/01441647.2022.2113570

Polloni, S. (2018) Traffic calming and neighborhood livability: Evidence from housing prices in Portland

Rambøll (2023). Studie i bruk av elsykler.

Region Stockholm. (2020). Resvaneundersökning 2019.

SSB (2019). Elsykkel-importen økte med over 40 prosent. Hentet fra https://www.ssb.no/utenriksokonomi/artikler-og-publikasjoner/elsykkel-importen-okte-med-over-40-prosent

SSB.no (2024a) Statistikk for igangsetting og ferdigstillinger av nye boliger.

SSB (2024b): Konsumprisindeksen. Online:https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen

SSB (2024c): Bilparken Tabell 11825

SSB (2024d): Areal og befolkning i tettsteder. Tabell 04861

SSB (2024e): Befolkning tabell 07459

Spacescape (2014a). Sykkelnettet - Kartlegging av sykkelveinettet.

Spacescape (2014b). Oslosyklisten

Statens Vegvesen (2024). Trafikkuykkesregisteret. Hentet fra https://trine.atlas.vegvesen.no/

Stockholms stad (2022). Cykelstaden, en del av framkomlighetsstrategin - Cykelplan for Stockholms stad.

Syklistenes Landsforening (u.å.). Sykkelvennlig arbeidsplass

Tøi (u.å.). 1307 mal rapporter. Hentet fra toi.no

Tøi (2020) 1762 Verdsetting av reisetid og tidsavhengige faktorer. Hentet fra toi.no

Tøi (2019) 1704 Eksterne kostnader ved transport i Norge. Hentet fra toi.no

TØI (2001): Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001 - Nøkkelrapport.

Tøi (2022) 1922 Etterspørselseffekt av sykkelinfrastrukturtiltak på vei. Hentet fra toi.no

Tøi (2017) 1557 Fartsmodell for sykkel og elsykkel. Hentet fra toi.no

Tøi (2017) 1561 Beregning av samfunnsøkonomisk nytte av planlagte sykkelekspressveger med verktøyet EkspressEffekt

Tøi (2022) 1762 TØIs verdsetting av reisetid og tidsavhengige faktorer. Hentet fra toi.no

Transportvirksomhetene Avinor, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet, Kystverket og Nye veier (2019) Helseeffekter i transportetatenes nyttekostnadsanalyser. Hentet fra: ntpmetode.no

Urbanet Analyse (2017) 122 Effekter av nytt sykkelvegnett i Oslo

Veisten m.fl. (2011). Gevinster ved økt sykling og gange

Ydersbond, I., & Veisten, K. (2019). Klimaeffekten av elsykler. TØI-rapport 1691/2019.

Yr.no (2024)

Vedlegg

Foto: Jarli & Jordan (2021)

Vedlegg 1: Intervjuliste

I det følgende gis en oversikt over alle aktører som har blitt intervjuet i forbindelse med evalueringen. I noen tilfeller ble det gjennomført flere intervjuer med samme aktør, men med ulike representanter.

- Bymiljøetaten
- Funksjonshemmede fellesorganisasjon
- Klimaetaten
- Norges handikapforbund
- Oslo handelsstandsforening
- Plan- og bygningsetaten
- Ruter
- Sentralt ungdomsråd Oslo
- Sporveien
- Statens vegvesen
- Syklistenes Landsforening
- Trygg trafikk
- Utvalgte bydeler

Intervjulisten dekker også flere nøkkelpersoner fra det tidligere Sykkelprosjektet, som nå er ansatte i Bymiljøetaten. Det er verdt å merke seg at ytterligere andre etater og bydeler ble kontaktet med forespørsel om intervju, men de ga ikke svar, eller avslo forespørselen.

Vedlegg 2: Oppsummering av evaluering av mål og tiltak

Visjon

Oslo skal bli en sykkelby for alle

	Reisevaner	Kvalitet	Trygghet
Hovedmål	1) Oslos sykkelandel skal øke til 16% innen 2016, og til 25% innen 2025	2) Oslos sykkelveinett skal være tilgjengelig, fremkommelig og trafikksikkert	3) Oslos innbyggere skal i fremtiden se på Oslo som en trygg og god sykkelby og en by som er bra for barn og eldre å sykle i
Delmål	Andelen sykkelreiser i underrepresenterte grupper skal øke med minst 50% Andelen arbeidsreiser skal øke til minst 20% Andelen barn og unge som går eller sykler til skolen skal være på minst 90% Sykkeltrafikken i vintermånedene skal være minst 30 prosent av sykkeltrafikken i sommermånedene	Minst 75% av sykkelveinettet skal bestå av strekninger og kryss med høy fremkommelighet og godkjent standard for trygghet og sikkerhet Andelen innbyggere som bor nærmere enn 200m fra sykkelveinettet skal øke til minst 64% Ulykkesrisikoen skal i 2025 holdes på samme lave nivå som i 2013	Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby skal øke til minst 40% i 2025 Andelen som opplever at Oslo er en god sykkelby for barn og aldre skal øke til minst 25% Andelen som opplever Oslo som en trygg sykkelby skal økes til 30%
IO	1) Gjøre sykkelen til en del av byliv og byrom	2) Skape et tett sykkelnett med egen Oslo -standard	3) Hele Oslo tar del i sykkelsatsingen
Tiltak	1A: Inkluder sykkel i nye utbyggingsplaner 1E: Sykkel og kollektivtransport samordnes 1B: Skilt og oppmerking ved anleggsarbeid 1F: Sykkel på kollektivtransport 1C: Tilpass bygninger for parkering av sykler 1G: Pilotprosjekt med sykkelhotell 1D: Lag en plan for sykkelparkering i Oslo 1H: Ordningen Oslo bysykkel utvides	2A: Utvikle et mer tilgjengelig sykkelveinett for alle 2E: Plan for fartsgrenser i Oslo 2B: Oslo innfører en høyere standard enn sykkelhåndboka 2F: Toveis sykling i enveisregulerte gater 2C: Lage nye visningsskilt 2G: Tiltak i kryss 2D: Forbedret vedlikehold av sykkelveinettet 2H: Pilotprosjekter for strakstiltak i sykkelveinettet	3A: Oslo kommune innfører egen standard for sykkelfasiliteter 3E: Skolereiseplaner som fører til mer sykling 3B: Lage et sertifikat for sykkelgodkjente arbeidsplasser 3F: Tiltaksplaner for studiesteder 3C: Samarbeid med handelsstanden og gårdseiere 3G: Gjennomføring av sykkelkampanjer 3D: Hver bydel må ha egen sykkelstrategi 3H: Samarbeide med nabokommuner om sykkelstrekninger

Vedlegg 3a: Forutsetninger og standardsatser samfunnsøkonomisk analyse

Virkning	Realprisjustering
Helseeffekter	Ja
Tidsverdier	Ja
Ulykker	Ja
Utslipp	Ja
Støy	Ja

Befolkning/ År	2015	2016	2035	2045	2050
Befolkning Oslo i alt	647 676	721 344	767 826	803 445	814 639

Buss (Ruter)	2015	2025	2028	...
CO2-utslipp (kg/kjtkm)	0,77	0,73	0	0

Personbil	2015	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Prognose CO2-utslipp (kg/kjtkm)	0,19	0,12	0,09	0,05	0,04	0,03	0,02

Vedlegg 3b: Forutsetninger og standardsatser samfunnsøkonomisk analyse

Forutsetning	Verdi	Benevning
Oppstart	2015	År
Åpningsår	2015	År
Levetid infrastruktur A	40	Antall år
Levetid infrastruktur B	40	Antall år
Analyseperiode	40	Antall år
Første beregningsår	2015	År
Andre beregningsår	2023	År
Diskonteringsår	2024	År
Kroneår	2024	År
Diskontering	4%	Prosent
Realprisjustering	0,9%	Prosent
Statistikkår enhetsverdier	2012-2018	År
Skattekostnad	20%	Prosent
Dager i et år	365	Dager
Bilbelegg snitt	1,3	Personer per bil
Bussbelegg snitt	20	Personer per buss
NOK per DKK	1,3	NOK/DKK
NOK per USD	10,9	NOK/USD
NOK per SEK	1	NOK/SEK

Forutsetning	Verdi	Benevning
	Tidsverdier	
Alle formål – Tog (gj. snittlig trengsel)	128	Kr/time
Alle formål – Tog (uten trengsel)	104	Kr/time
Alle formål – Bilfører	196	Kr/time
Alle formål – Bilpassasjerer	103	Kr/time
Alle formål – Buss (gj. snittlig trengsel)	88	Kr/time
Alle formål – T-bane/trikk/bybane (gj. snittlig trengsel)	101	Kr/time
	Køstkostnader	
Personbil		
Store tettsteder	1,7	Kr/kjtkm
Små tettsteder	0,2	Kr/kjtkm
Spredt bebyggelse	0,0	Kr/kjtkm
Gjennomsnitt	0,0	Kr/kjtkm
Buss	0,0	Kr/kjtkm
Store tettsteder	1,7	Kr/kjtkm
Små tettsteder	0,2	
Spredt bebyggelse	0,0	Kr/kjøretøykm
Gjennomsnitt	0,0	Kr/Kjøretøykm
Støykostnader		
Bil	0,38	Kr/kjtkm
Buss	2,74	Kr/kjtkm

Forutsetning	Verdi	Benevning
Avgift til staten (eksl. CO2-avgift)		Kr/kjøretøykm
Personbil	1,2	
Buss	3,6	Kr/kjtkm
Vektet bompengeavgift buss	1,9	Kr/kjtkm
CO2-avgift	544	Kr/tonn CO-2e
Lokale utslipp		
Buss	2,7	Kr/kjtkm
Driftskostnader		
Buss	0,034	Persomkm
Bil	0,03	Personkm
Ruter		Personkm
Inntekt/personkm buss	1,56	Kr
Kostnad/person buss	2,77	Kr
Subsidiering	1,21	Kr

Vedlegg 4a: Oversikt over gjennomførte myke tiltak for perioden 2015-2024

Større prosjekter	Beskrivelse
Studentsatsingen	Det ble gjennomført en større satsing på å øke sykkelandelen blant studenter 2018-2019. Eksempler på tiltak: *Bike kitchen*, *Studentsykkelen*, *Sykkelfest*, *Mekkekurs for studenter*
Arbeidsreiser	Det ble i 2023 gjennomført et pilotprosjekt med fire virksomheter for å lære mer om hvordan kommunen bør jobbe for å få flere til å sykle til jobb.
Vinterkampanje	I 2020 gjennomførtes en større kampanje for å få flere til å velge sykkelen om vinteren under pandemien. Arbeidet inkluderte blant annet omfattende informasjons- og motivasjonskampanjer i sosiale medier, i tillegg til støtte til piggdekk på bysykler og initiering av piggdekktilskudd via Klimaetaten

Arrangement	Beskrivelse
Pop-up sykkelverksted	Våren: Gratis sykkelverksted ulike steder i byen. Høsten: gratis sykkelverksted flere steder i byen med mulighet for å kjøpe piggdekk til rabattert pris.
Bli sett – utdeling av sykkellykter	I oktober/november minnes folk på å bruke sykkellykt i høstmørket. Sammen med Trygg trafikk, politiet
Vinterkampanje	Sammen med Trygg trafikk, politiet og Syklistforeningen står avdeling gange, sykkel og kollektiv sentralt plassert i morgenrushet og deler ut sykkellykter og refleks.
Åpne møter	Bymiljøetaten har arrangert folkemøter i forskjellige sammenhenger for å for å gi befolkningen innblikk i hva avdeling gange, sykkel og kollektiv jobber med og gi de som ønsker mulighet til å bli hørt og sett i saker som angår dem.
Åpningsarrangementer for ny sykkelinfrastruktur	For å synliggjøre sykkelsatsingen og rette fokus på gode, nye sykkelruter har det blitt arrangert åpningsmarkeringer av utvalgt ny sykkelinfrastruktur.
Synliggjøring av sykkelsatsing	Bymiljøetaten har deltatt på blant annet Europeisk mobilitetsuke, Sykkelens dag, Mitt grønne Oslo – Oslo kommunes miljøfestival, Miniøya, Øyafestivalen og ved studiestart.
Vinterarrangementer	Det er ved flere anledninger gjennomført arrangementer med fokus på å få flere til å sykle om vinteren, blant annet ved markering av vintersykkelens dag.

Kilde. Bymiljøetaten

Vedlegg 4b: Oversikt over gjennomførte myke tiltak av Bymiljøetaten for perioden 2015-2024

Inspirasjon og kunnskap	Beskrivelse
Sosiale medier (SykkeliOslo)	Facebook og Instagram benyttes for å informere, inspirere og motivere, og ha dialog knyttet til sykling i Oslo
Synlighet i bybildet	Plakater på leskur og buss, sykkeltavle, «Takk for at du sykler» på utvalgte flater, sykkelpaviljong
Brosjyrer og annet informasjonsmateriell	Sykkelkart, sykkelartikler til arrangement og lignende og brosjyrer med barnevennlige sykkelturer
Mediearbeid	Presseinnsalg av ulike prosjekter og saker, kronikker og annen mediehåndtering, samt digitale kampanjer
Samarbeid med BUA	I 2021 startet et pilotprosjekt for å teste ut en utlånsordning for lastesykler i samarbeid med BUA.
Sykkelskolen	I tillegg til støtte til kjøp av balansesykler og diverse utstyr, bidro Bymiljøetaten til utvikling av et sykkellæringsprogram for barnehagebarn i samarbeid med Bydel Grorud

Økonomisk støtte	Beskrivelse
Aktivitetsmidler	I 2017 og 2018 hadde Bymiljøetaten en støtteordning til ideelle organisasjoner, kommunale virksomheter, næringslivet og privatpersoner for å arrangere sykkelaktiviteter
Bydelssatsingen	En støtteordning mellom 2016 og 2019 som gikk til kommunale virksomheter for å få flere til å gå og sykle
Piggdekk på bysykler	I vintrene 2020/21 – 2022/23 dekket sykkelsatsingen kostnaden for å drive bysykkelordningen om vinteren
Piggdekktilskudd	I 2020 bistod avdeling Gange, sykkel og kollektiv Klimaetaten med å utarbeide en tilskuddsordning for kjøp av piggdekk og sykkelservice

Kilde. Bymiljøetaten

Vedlegg 5: Oversikt skadelegevakten Oslo

År	Sykkelskadede behandlet ved Oslo skadelegevakt	Kun skadede i Oslo
2014	2 184	1 971
2019	2 297	2 021
2023	2 222	2 016

Kilde: Oslo skadelegevakt (2024)