

Sammendrag:

Utfordringen om bærekraftig mobilitet i byplanlegging og byutvikling i Osloregionen

Denne rapporten presenterer resultatene fra en undersøkelse av hvordan planleggere og beslutningstakere i Stor-Oslo har oppfattet, fortolket og formulert byplanstrategier for bærekraftig mobilitet, og hvordan hensynet til bærekraftig mobilitet har nedfelt seg i den faktiske arealbruks- og transportinfrastrukturutviklingen. Oslo-casen er en del av en komparativ undersøkelse som også omfatter Københavnregionen i Danmark og Hangzhou Metropolitan Area i Kina.

Oslo har brutt en langvarig trend med utadrettet byvekst og har siden midten av 1980-årene fulgt en klar fortettingsstrategi. Innenfor Oslos sammenhengende byområde økte befolkningstettheten fra 28,7 til 30,7 personer per hektar mellom 2000 og 2009. Innenfor Oslo kommune var økningen i tetthet sterk. Her steg befolkningstettheten fra 37,9 personer per hektar i 2000 til 42,3 personer per hektar i 2009, dvs. med mer enn 11 %. Befolkningstettheten har steget jevnt helt siden slutten av 1980-årene. Den konsentrerte byutviklingen i Osloregionen har redusert veksten i biltrafikken og har klart bidratt til en miljømessig mer bærekraftig transportutvikling enn det man ville fått med en mer spredt byutvikling.

Hvorfor har Oslo fulgt en så sterk byfortettingsstrategi, stikk i strid med drivkrefter som angivelig fører til en uimotståelig desentralisering? For å belyse mulige forklaringsfaktorer, har vi analysert utvalgte planer og strategidokumenter, intervjuet sentrale planleggere, politikktutformere og interessegruppe-representanter, samt utført kvalitative innholdsanalyser av artikler i fagbladet *Plan*.

En sterk oppmerksomhet omkring samordnet areal- og transportplanlegging som virkemiddel for å redusere energibruk og utslipp fra transport er en viktig del av forklaringen på at Oslo har lagt den utadrettede byveksten bak seg. I tillegg har viktige sosiale og kulturelle forutsetninger for å gjennomføre en tett byutvikling vært til stede.

Gjennom hele perioden siden 1990-årene har det vært en høy grad av faglig og politisk enighet om fortetting som hovedstrategi for byutviklingen. I den norske diskursen blant byplanleggere har kompaktbyen oppnådd hegemonisk status som modell for bærekraftig byutvikling. Det har også vært betydelig markedsetter-spørsel etter høyere arealutnytting innenfor eksisterende byområder, særlig i de sentrale delene av regionen. I en del tilfeller har markedsaktører presset på for byutvikling i mer perifere områder med dårlig tilgjengelighet med kollektivtransport, men omfanget av slik utbygging har vært forholdsvis beskjedent. Selv om konkurranse om å tiltrekke investeringer og etableringer utgjør et insitament

til å godta slike lokaliseringssønsker, har nasjonale og fylkeskommunale virkemidler i arealplanleggingen klart å begrense etableringen av nye bilbaserte bolig- og arbeidsplassområder. Miljøverndepartementets pålegg til kommunene om å innarbeide markagrensen i kommuneplanene og de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging har vært særlig viktige i denne sammenhengen. Det er likevel en utbredt oppfatning blant planleggere, byråkrater og politikere om at den regionale koordineringen av byutviklingen og transporttiltakene bør forbedres.

Mens arealbruksutviklingen har vært godt i samsvar med prinsipper for bærekraftig byutvikling, har utviklingen av transportinfrastrukturen vært mer tvetydig, sett i forhold til bærekraftmålene. Side om side med forbedringer av kollektivtransporten (en ny T-banering, nye trikkelinjer og bussfelter samt hyppigere trikke- og T-baneavganger) har det også skjedd omfattende utvidelser av veikapasiteten. Vurdert i et bærekraftperspektiv har denne kombinerte – og kostnadskrevende – strategien fungert som å trække på gasspedalen og bremsen samtidig. Investeringene og tiltakene har generelt ført til økt mobilitet, men transportmiddelfordelingen er omtrent den samme som tidligere.

Forbedringer av kollektivtransporten har hele tiden hatt bred politisk oppbakking. Veibyggning har vært et stridsemne blant planleggere, men har hatt bred politisk støtte, med unntak av politikere på venstresiden. Blant arealplanleggere så vel som miljøorganisasjoner har det vært utbredt skepsis mot bygging av nye og større veier. Transportmyndigheter og planleggere som arbeider med transportinfrastrukturutviklingen i Osloregionen har som oftest sett på veibyggning som et nødvendig middel til å bekjempe kødannelser. Samtidig har transportplanleggere ofte framholdt at veiforbedringer må kombineres med rushtidsavgifter for å unngå trafikkøkning og ny trengsel på veiene. Gjennom mesteparten av den undersøkte perioden var kjøreavgifter ikke på den politiske dagsordenen. Den seneste transportpolitiske avtalen for Osloregionen (Oslopakke 3) åpner imidlertid for høyere bomavgifter enn det som har vært praksis til nå.

Osloregionen har opplevd – etter europeiske forhold – sterk økonomisk vekst og befolkningsvekst siden 1990-årene. Innenfor de temaområdene som areal- og transportplanleggingen kan påvirke, har denne veksten skjedd med forholdsvis små negative virkninger på natur og miljø, sammenliknet med en spredt og bilbasert byutvikling. Den avkoplingen mellom vekst og negative miljøkonsekvenser som har skjedd, er likevel bare relativ, ikke absolutt. Oslo og Osloregionen beveger seg fortsatt i motsatt retning av viktige mål for bærekraftig mobilitet, men i et betydelig lavere tempo enn tidligere.