

Sammendrag:

Drivkrefter bak urban sprawl i Europa

TØI rapport 1134/2011

Forfatter(e): Petter Christiansen og Tanja Loftsgarden

Oslo 2011 31 sider

I rapporten foretar vi en litteraturgjennomgang av faktorer som kan fungere som drivkrefter bak urban sprawl i Europa. Drivkreftene er inndelt i fire kategorier; økonomi, samfunnsmessige faktorer, transport og politikk og regulerende rammeverk. Konklusjonen er at flere faktorer kan virke som en drivkraft, men det er vanskelig å fastlå hvilke drivkrefter som har størst påvirkning. Det har sammenheng med at drivkreftene er kontekstavhengig og kan variere mellom regioner og land. Videre er drivkreftene gjerne nært knyttet sammen, og kan samvarierte.

Bakgrunn

Det har vært forsket mye på sammenhenger mellom arealstruktur og transportmiddelvalg. Kort oppsummert viser undersøkelser at bosatte i sentrum i byer og tettsteder har kortere reiser og lavere bilandel. Medisinen har derfor vært at byer bør praktisere en tett arealutbygging i tilknytning til eksisterende sentra. Motpolen til en slik utbygging kan være urban sprawl. Derfor er det også av interesse å forstå drivkrefter bak denne utviklingen, spesielt siden et slikt aspekt kanskje har fått mindre oppmerksomhet enn sammenhengen mellom arealstruktur og transportmiddelvalg. Oppdraget har vært finansiert av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

Ingen felles definisjon

Til tross for at det finnes betydelig litteratur på området, er det ingen enighet om en felles definisjon av urban sprawl. I så måte er det klare paralleller til bærekraftbegrepet. En fellesnevner for majoriteten av definisjonene er at urban sprawl karakteriseres som utvikling med lav tetthet og ineffektiv bruk av areal. En enkel definisjon er *overdreven byvekst*. Byer må vokse for å imøtekomme en voksende befolkning, men det tas gjerne i bruk mer areal enn det som anses akseptabelt eller fornuftig. Implisitt legges det derfor til grunn at arealutviklingen ikke er optimal, siden det kan legges opp til en utvikling som kan være mer konsentrert og kompakt.

Økonomi

Lokale og internasjonale økonomiske rammevilkår kan spille en avgjørende rolle når det gjelder urban sprawl. På et overordnet nivå kan en omstrukturering av økonomien bidra til en sentralisering av befolkningen. Årsaken er blant annet at større byer og regioner vil fungere som en viktig drivkraft bak den kunnskapsøkonomien som Lisboa-strategien legger opp til. EUs politikk vil også kunne bidra til urban sprawl. Støtte til investeringer i infrastruktur er ansett som et viktig virkemiddel både for å fremme EUs samholdningspolitikk og det felles

markedet. Landene i EU er i stadig større grad integrert i en felles økonomi. God tilgjengelighet er dermed nødvendig for transport av både varer og passasjerer.

Mikroøkonomiske faktorer som konkurranse mellom byer, kjøpekraft og tomtepriser og markedssvikt spiller også en rolle. For eksempel kan sentralisering til byene bidra til økt press på boliger og priser. Tomteprisen er gjerne høyest i sentrum. Det kan dermed være billigere å anskaffe leiligheter som er lokalisert i områder utenfor sentrum med lavere tetthet. Det er også nødvendig å påpeke at konkurranse mellom byer kan være en viktig drivkraft bak urban sprawl. Litteraturgjennomgangen viser til flere eksempler i Europa hvor dette har vært en utfordring. Lokale styringsmakter ønsker å tiltrekke seg nye innbyggere og bedrifter for å generere skatteinntekter. Kommunene kan derfor legge til rette for nye arealer og benytte skattemessige incentiver for å øke etterspørselen fra husholdninger og økonomiske virksomheter.

Samfunnsmessige faktorer

Samfunnsmessige faktorer påvirker arealutviklingen. En viktig drivkraft bak urban sprawl kan være at det er et stort ønske om å bosette seg i områder kjennetegnet av blant annet større tomter, tilgjengelighet til grøntområder og gode oppvekstvilkår for barn. Dermed kan det også være vanskelig å redusere urban sprawl. Kulturelle og individuelle faktorer kan derfor være en avgjørende drivkraft.

I den forbindelse er det nærliggende å knytte urban sprawl til en historisk generell økonomisk vekst i Europa. Bosetting nær grønne arealer har blitt økonomisk overkommelig, samtidig som det kan være en pådriver bak ønske om større boliger. Ikke minst kan det være en forutsetning for at befolkningen kan gå til anskaffelse av bil.

Transport

Transportrelaterte faktorer er nødvendige forutsetninger bak urban sprawl. Jernbane, metro, buss og bil bidrar til at både individer, bedrifter og industri har større frihet og mulighet til å lokalisere seg etter eget ønske. Blant annet har teknologiske forbedringer og fallende transportkostnader frigjort bedrifter og industri fra å lokalisere seg i tilknytning til transportknutepunkt for jernbane eller havner. Dessuten har slike transportmidler bidratt til at en kan tilbakelegge lengre avstander innenfor samme reisetid. Derfor kan en bosette seg lenger fra sentrum eller arbeidsplass uten å få økt selve reisetiden. I den forbindelse kan forbedringer knyttet til fleksibilitet og utvikling innenfor IKT også være en drivkraft. Mulighet til å jobbe fra tog, hjemmefra og få dekket reisetiden som en del av arbeidsreisen, bidrar til at det er mindre restriksjoner på mobiliteten. Forutsetningene for dette varierer riktignok mellom europeiske land.

Politikk og regulerende rammeverk

Politikk og regulerende rammeverk har en hovedrolle når det gjelder drivkraft bak urban sprawl. Det samme gjelder dersom en vil redusere og håndtere en slik utvikling. Potensialet for å styre arealutviklingen avhenger av en rekke faktorer, og det kan være vanskelig å gjøre generelle betraktninger rundt dette temaet. Likevel er det forskjeller i Europa når det gjelder forutsetninger og potensial for å styre arealutviklingen. En hypotese er nettopp at land med sterk kontroll over

arealpolitikken, og som samtidig ikke har en fragmentert oppdeling av regionene, har det beste potensialet for å håndtere og planlegge arealutviklingen. Sagt på en annen måte. Politikk og regulerende rammeverk er ikke bare begrenset til selve organiseringen. Byer eller kommuner kan også legge opp til en politikk som fremmer urban sprawl, på grunn av at det er i deres interesse å tilrettelegge for slike arealer. Enkelte kommuner har et ønske om å tilrettelegge for spredt utbygging for å ivareta eller utnytte kommunens kvaliteter. Ved å tilrettelegge for eneboliger i landlige områder, ønsker kommunene å trekke til seg innflyttere og øke befolkningen.

Det er altså en rekke ulike faktorer som kan fungere som en drivkraft bak urban sprawl, men det er vanskelig å fastlå hvilke faktorer som er viktigst. Det henger helt klar sammen med at drivkreftene bak urban sprawl er kontekstavhengig og varierer mellom byer, regioner og land. Dessuten er drivkreftene nært knyttet sammen, og kan samvariere.