

RESULTATER OG ANBEFALINGER 04/2024

Strategier for bærekraftig arealplanlegging ble ikke endret som følge av pandemien

Av Aud Tennøy og Lars Böcker (Transportøkonomisk Institutt)

19. september 2024

Over lang tid har nasjonale og regionale myndigheter gitt føringer for at kommunene skal styre arealutviklingen i en retning som gir mindre byspredning, for å nå mål knyttet til bærekraftig utvikling. Under pandemien så man en betydelig reduksjon i befolkningsveksten i bykommunene og en økt vekst i nabokommunene. Dersom denne trenden hadde fortsatt, måtte man revurdert arealstrategiene. Etter pandemien er situasjonen stort sett som før, med stor etterspørsel etter boliger sentralt i de store byene, hvor det er god tilgjengelighet til daglige gjøremål med andre transportmidler enn bil. Det har ikke skjedd endringer i arealstrategiene, og vi finner ikke noe som tilsier at det er behov for endringer eller at dette vil skje.

Bakgrunn

Byspredning har negative konsekvenser for miljø, økonomi og samfunn. Det er derfor gitt tydelige føringer fra nasjonalt og regionalt hold til kommunene om å stoppe byspredningen. Arealutviklingen skal i stedet skje som fortetting i den eksisterende tette byen og nært sentrum. En rapport fra Miljødirektoratet i 2023 dokumenterte imidlertid at kommunepolitikere fortsetter å vedta planer som gir byspredning. Byspredning forstås her som utbygging av boliger, arbeidsplasser og handelsvirksomhet med relativt lav tetthet, og lokalisert relativt langt fra sentrum og/eller tunge kollektivknutepunkter. Dette foregår typisk på landbruks-, natur- eller friluftsområder (LNF), og på steder som gir bilavhengighet. Under pandemien så man endringer i bo- og reisepreferansene som kunne utfordre den gjeldende arealstrategien og føre til endringer. Dette notatet oppsummerer resultater fra undersøkelser knyttet til arealstrategier, mobilitet og tilgjengelighet i lys av pandemien.

Forskningen som ligger til grunn

Forskningsresultatene presentert i dette notatet er basert på to delprosjekter i Include-senteret. I delprosjektet «[Byspredning – hvem og hva er det bra for?](#)» har vi undersøkt hva politikere i kommuner nær de store byene ønsker å oppnå med å fortsette byspredningen, og om sosial rettferdighet er en del av begrunnelsen for dette. Her har vi gjennomført studier av kommunale arealplaner, og vi har intervjuet kommunepolitikere og planleggere. I delprosjektet «[Byplanlegging etter koronakrisen](#)» har vi undersøkt hvordan vi bruker byen under og etter pandemien. Vi har sett på hvordan pandemien rammet skjevt i befolkningen, og hva behovet har vært for å skape mer

inkluderende og bærekraftige byer gjennom byplanlegging. Her har vi sett på arbeidet med byplaner, og har snakket med byplanleggerne bak disse. I tillegg har vi snakket med innbyggers opplevelse av pandemien, gjennom et annet forskningsprosjekt finansiert av Norges Forskningsråd: [MOBI-HEALTH](#).

Hva har vi funnet ut:

Resultatene fra delprosjektet «[Byspredning – hvem og hva er det bra for?](#)» viste at politikerne i nabokommuner til byene oppga flere grunner for at de ville fortsette å tillate byspredning: De ønsket å opprettholde befolkning og tilbud i bygdene, som er relatert til sosial rettferdighet, men også at nye byggefelt skal tiltrekke seg barnefamilier fra byen og bidra til å ferdigstille utviklingsområder som er påbegynt. Parallelt med at kommunene har vedtatt planer som kan gi mer byspredning, har kommunene laget og vedtatt planer for fortetting i og utvikling av sine kommunesentre. Dette skal bidra til redusert arealbruk, trafikk og klimagassutslipp, men politikerne mente også at en slik utvikling vil bidra til sosial rettferdighet. For eksempel vil en slik utvikling gi flere leiligheter i sentrum, med gangavstand til viktige tilbud, som blant annet eldre i kommunene ønsker og har behov for. Politikerne mente også at leiligheter i sentrum av kommunene også er attraktive for tilflyttere som ønsker kort avstand til et godt kollektivtilbud til arbeidsplasser i sentrum i byen. Kommunene kan også gi bedre tjenester innenfor sine økonomiske rammer når folk bor mer samlet. Målet med planene er god tilgjengelighet for dem som ikke kjører bil, og en slik utvikling gjør at kommunen anses som mer attraktiv for både arbeidstakere og næringsliv.

I forbindelse med økt bruk av hjemmekontor under pandemien, og dermed mindre bruk av kollektivtransport, ble det diskutert om det ville føre til endringer i strategiene for arealutvikling. Befolkningsveksten i de store byene gikk midlertidig ned (se figur 4), og det ble diskutert, først og fremst i mediene, om folks bosettingsmønstre var i ferd med å dreie mer mot småhus i forstedene der bil er det naturlige transportmiddelet. I så fall kunne det føre til endringer i arealpolitikken. Spørreundersøkelser og intervjuer med innbyggere gjennomført under pandemien i prosjektene «[Byplanlegging etter koronakrisen](#)» og [MOBI-HEALTH](#) viste imidlertid at pandemien ikke har ført til at folk søker seg større boliger eller lavere tetthet (se figur 3), selv om reisevaner endret seg kraftig i en midlertidig periode (se f.eks. figur 1, som viser nedgangen i bruken av kollektivtransport, og figur 2, som viser endringer i reisefrekvens for forskjellige reisemål). Det var heller tilgjengelighet med både bil og kollektivt, samt tilgang til balkong og hage, som fikk større betydning for folks boligpreferanser under pandemien (se figur 3). Et annet viktig funn er at pandemien rammet skjevt. Vi har sett at f.eks. kvinner opplevde en større nedgang i daglig mobilitet, tilgjengelighet og reisetrygghet enn menn.

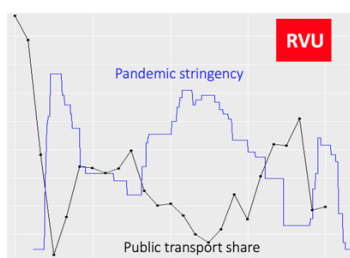


Fig 1: Kollektivandel 2020-2022.

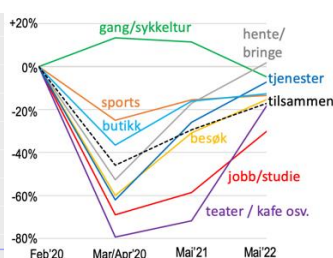


Fig 2. [Reisefrekvensendringer](#)

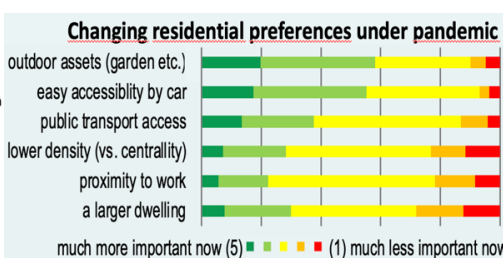


Fig. 3. [Boligpreferanse-enderinger under pandemien](#)



Befolkningsdata fra SSB for 2024 viser at veksten i byene er tilbake på samme nivå som før pandemien (se figur 4). I tillegg rapporterer Ruter og Skyss at passasjertallene i kollektivtrafikken har økt og er omtrent på det nivået de var forventet å være i 2024 uten pandemi. De som jobber med regional plan for Oslo og Akershus forteller at de ser tendenser til at det er større etterspørsel etter kontorlokaler sentralt i Oslo sammenlignet med før pandemien, mens det er mindre etterspørsel i kontorområdene som ligger litt utenfor sentrum. De diskuterer om dette kan skyldes at det er enklere å få folk til å møte på kontoret, i stedet for å sitte på hjemmekontor, når kontorlokalene ligger helt sentralt. Det er få spor etter pandemien i kommune- og fylkesplaner, med unntak av at de legger større vekt på tilgangen til både daglige tjenester og gode offentlige uteoppholdsarealer nær hjemmet. Dette går ofte under benevnelser som '15-minuttersbyen' eller (i Oslo) 'hverdagsbyen'.

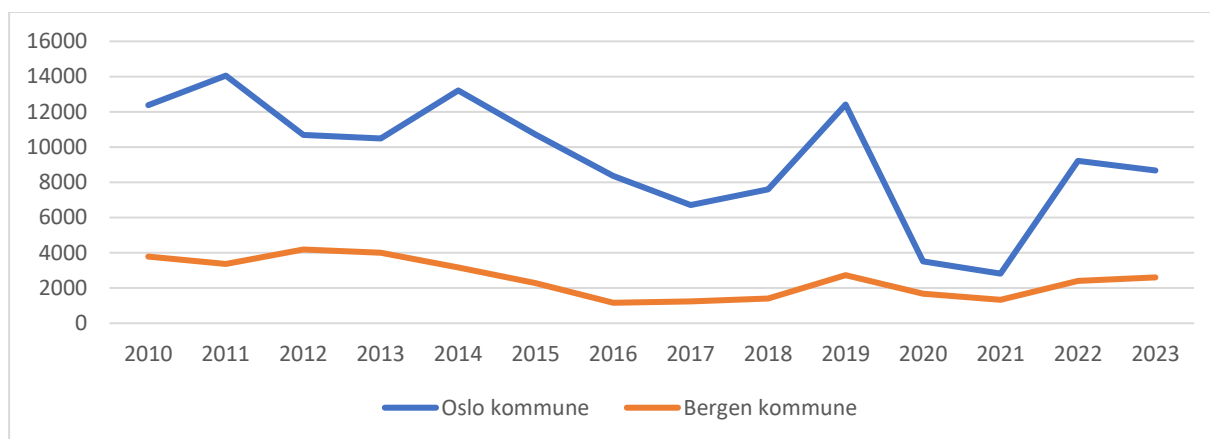


Fig 4: Befolkningsvekst per år i Oslo og Bergen, 2010 – 2023. Data fra SSB tabell 06913.

Implikasjoner

- Pandemien var en ekstrem hendelse som påvirket atferd på måter som kunne resultert i behov for endringer i arealpolitikken.
- Høy boligtetthet i byområder ga ikke mer smitte.
- Pandemien belyste viktige sårbarheter i samfunnet og hvilke grupper som blir mest berørt av en slik ekstremisituasjon.
- Konsekvensene av den skjevt rammende pandemien vedvarer fortsatt, og det er viktig at fremtidige planer tar hensyn til behovene til kvinner og marginaliserte grupper, som folk med lav sosial-økonomisk status.
- Lærdom fra pandemien er at det er svært viktig med god tilgjengelighet til daglig service, offentlig tilgjengelige uterom og grønne områder i hverdagsbyen, og dette er forsterket i planer utarbeidet under og etter pandemien.
- Mål som at det er bra å bo i hele kommunen kan nås gjennom fortetting i definerte sentre, i stedet for fortsatt byspredning.
- Pandemien viste at arealpolitikken som er ført over lengre tid også fungerte i pandemisituasjonen. Fortetting i områder med god tilgjengelighet med kollektivtransport,

sykkel og gange til daglige gjøremål er viktige trekk ved denne politikken. Dette er en politikk for sosialt rettferdig omstilling til lavutslippssamfunnet.

Publikasjoner og referanser

[Post-/pandemic mobility adaptations and wellbeing in Oslo, Norway: A longitudinal mixed-methods approach](#)

[Exploring changes in residential preference during COVID-19: Implications to contemporary urban planning](#)

[Pandemic impacts on public transport safety and stress perceptions in Nordic cities](#)

[Urban regional planning under the pandemic – the case of Oslo](#)

[Endringer i reisevaner i Oslo og Viken under koronapandemien. En analyse av data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen](#)

Tennøy, A., Hanssen, G.S., Leknes, E. (2022) Arealdimensjonen i byvekstvtaler. Erfaringer fra Trondheimsområdet, Bergensområdet og Nord-Jæren. TØI-rapport 1906/2022.

<https://www.toi.no/publikasjoner/arealdimensjonen-i-byvekstvtaler-erfaringer-fra-trondheimsområdet-bergensområdet-og-nord-jaeren>

[Miljødirektoratet, 2023. Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren. Rapport M-2493.](#)