

KÚVENDING Í SKIPULAGSMÁLUM

NÝTT AÐALSKIPULAG Í REYKJAVÍK; FORSENDUR, ÁHRIF OG GAGNRÝNI



Asgeir Jónsson

hóf starfsferillinn sem hagfræðingur hjá Verkamannafélaginu Dagsbrún árið 1994 og ritstjóri Vísbendingar árið 1995. Árið 2000 hóf hann störf á Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og varð lektor hjá Hagfræðideild HÍ árið 2004. Ásgeir tók við starfi sem aðalhogfræðingur Kaupþings árið 2004 og forstöðumaður Greiningardeildar Kaupþings 2006 (síðar Arion Banki). Árið 2011 fór hann aftur í fulla stöðu sem lektor við HÍ samhliða því að vera efnahagsráðgjafi hjá GAMMA. Ásgeir vann ýmsar viðurkenningar á námsferli sínum og hefur skrifað greinar og bækur um ýmis mál tengd hagfræði, hagsögu og bókmenntum. Nýjasta bók Ásgeirs „Why Iceland“ var gefin út af McGraw-Hill í Bandaríkjunum árið 2009.

Nú hefur nýtt aðalskipulag verið samþykkt fyrir Reykjavík er nær allt til 2030 og felur í sér viðamiklar breytingar í skipulagi borgarinnar – raunar kúvendingu – frá því að skipulagið 1962-1983 var samþykkt árið 1967. Það eru engar ýkjur að skipulagið frá '67 hafi lagt grunn að þeirri Reykjavík, eða öllu heldur því höfuðborgarsvæði, sem við þekkjum nú með áherslu á stofnbrautir, greiða umferð og þjónustulaus íbúðahverfi. Það var unnið af tveimur erlendum sérfræðingum, þeim Peter Bredsdorff prófessor í skipulagsfræðum við Kaupmannahafnarháskóla og Anders Nyvig verkfræðingur sem var sérfræðingur í skipulagi umferðar. Þeir voru þá tveir þekktustu sérfræðingar hvor á sínu sviði á Norðurlöndum. Þegar þeir hófu verk sitt árið 1960 var ekkert heildarskipulag í gildi og byggðin hafði vaxið stjórnlaut um móa og mela í nokkurn tíma, en undir þeirra stjórn var lagt í gríðarmikla gagnasöfnun og framreikning ýmissa stærða fyrir borgina sem ásamt skipulaginu voru birt í vandaðri útgáfu. Þar segja sérfræðingarnir tveir með skýrum hætti hvernig þeir litu á umferðarkerfið.

„Nú á dögum er umferðarkerfið mjög mikilsverð forsenda þess, að borgin geti verið starfræn heild. Áður fyrr var umferðin skoðuð sem merki um ófullkomleika borganna. Hún væri afleiðing þess, að innbýrðis staðsetning einstakra hluta væri ekki hagkvæm. Umferðin var álitin fyrirbrigði, sem rétt væri að takmarka og bæla niður, t.d. með því að skipta borginni í hverfi, sem væru „sjálfum sér nóg“.

Í dag hneigjast menn frekar til þess að skoða umferðina sem nauðsynlega forsöfnun fyrir því, að meiri háttar borg geti leyst hlutverk sitt, svo að allir íbúar hennar geti notfært sér þá fjölbreytni og úrval, sem borgin lætur í té (t.d. í sambandi við vinnu, kaupskap, tómstundir), og eins þótt ekki sé í íbúðarhverfunum fjölbreyttur búnaður til sameiginlegra þarfa. „ 1

Staða miðbæjarinnar sem verslunar- og þjónustumiðstöðvar er ávallt dálítið óhæg þar sem hann er staðsettur mjög utarlega á mjóu nesi og megin samgönguáðar frá þessum kjarna til annarra íbúa höfuðborgarsvæðisins liggja í raun aðeins til einnar áttar. Og eftir því sem borgin stækkar færirist 101 miðjan frá því að vera náttúruleg flutningamiðja borgarinnar og verður jaðarsvæði. Skipulagshöfundar sýndu fram á það með framreikningi að umferðin til og frá miðbænum myndi innan skamms sliga þáverandi gatnakerfi og rýra búsetuskilyrði verulega í íbúðahverfum miðsvæðis. Af þeim sökum var lögð áhersla á stofnbrautir og bílaumferð eftir Seltjarnarnesi (sem að fornu var afmarkað af Elliðaárvogi að norðan og Skerjafirði að sunnan). Skipulagshöfundar ætluðu 101 Reykjavík að verða áfram verslunar- og þjónustumiðstöð fyrir alla borgina enda var ekki gert ráð fyrir verslun og þjónustu né athafnalífi í íbúðarhverfum – allt slíkt átti að sækja með akstri.

Önnur ofuráhersla skipulagsins 1962-1983 var á náttúruleg búsetuskilyrði. Þar var lagt til að setja niður íbúðahverfi þar sem aðstæður væru heppilegar út frá útsýni, birtu og skjóli, jafnvel þó það fæli í sér fjarlægð á milli hverfa. Lagst var gegn háhýsum en í stað þess var markmiðið að reyna að tryggja sem flestum sérþýli á 1-2 hæðum með eigin garði. Ef það ætti að velja eitthvert aðalsmerki fyrir skipulagið 1962 væri það án efa neðra Breiðholt eða Árbæjarhverfið þar sem lengjur af raðhúsum og samsíða einþýli áttu að mynda skjóllinur og gefa íbúum færi á því að njóta skjóls og sólskins en Fossvogsdalurinn er einnig skipulagður með þessar hugmyndir í huga.

Svo má segja að helsta markmið skipulagsins 1962-1983 hafi náðst – miðbærinn hélt stöðu sinni nokkuð óskertri út skipulagstímamann sem miðstöð höfuðborgarsvæðisins. Eftir það komu aðrar miðjur; Kringlan árið 1987 og Smáralind 2001 enda hafði þyngdarpunktur höfuðborgarsvæðisins hliðrast verulega til með útpenslu byggðarinnar og nýjum hverfum utar í borgarlandinu og í kragasveitarfélögum. Einnig má segja að annað markmið skipulagsins, að sem flestir borgarbúar næðu að setjast að í einþýli og raðhúsum á móti sól, hafi einnig gengið dável eftir. Hins vegar voru þessi markmið ekki kostnaðarlaus.

Helsta gagnrýnin á skipulagið frá 1967 hlýtur að vera sú að farið var með landeins og ótakmarkaða auðlind sem bæði dreifð og götót byggð innan borgarlandsins ber vitni um. Einnig hafa ýmis hugtök líkt og „einkabílismi“ og „úthverfavæðing“ verið notuð til þess að lýsa þeirri miklu umferð sem einkennir Reykjavík þar sem borgin teygir sig yfir ákaflega stórt svæði þrátt fyrir lítinn íbúafjölda og borgarbúar þurfa ávallt að fara miklar vegalengdir til þess að sinna erindum sínum. Eftir því sem bílum hefur fjölgað og umferðaralag aukist hefur draumur Dananna tveggja að fólk geti valið sér búsetu hvar sem er á höfuðborgarsvæðinu og samt notið þeirrar fjölbreytni og úrvals sem borgin hefur upp á að bjóða snúist upp í andhverfu sína og æ erfiðara verður að yfirstíga fjarlægðir.

Það er því ekki að undra að nú hálfri öld síðar sé stefnunni kúvent í skipulagsmálum, og áherslan færð á vistvænar samgöngur og þéttingu byggðar, sem má líta á sem kall á nýja

KÚVENDING Í SKIPULAGSMÁLUM

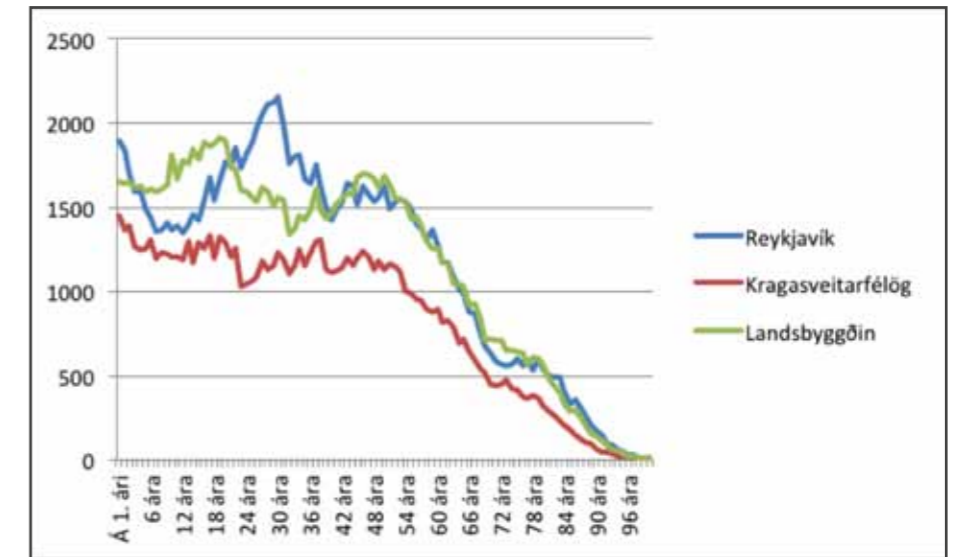
tíma. Hér verður farið órutt yfir helstu markmið hins nýja skipulags og reynt að meta áhrif skipulagsins.

Fyrsta áhersla: Þétting byggðar

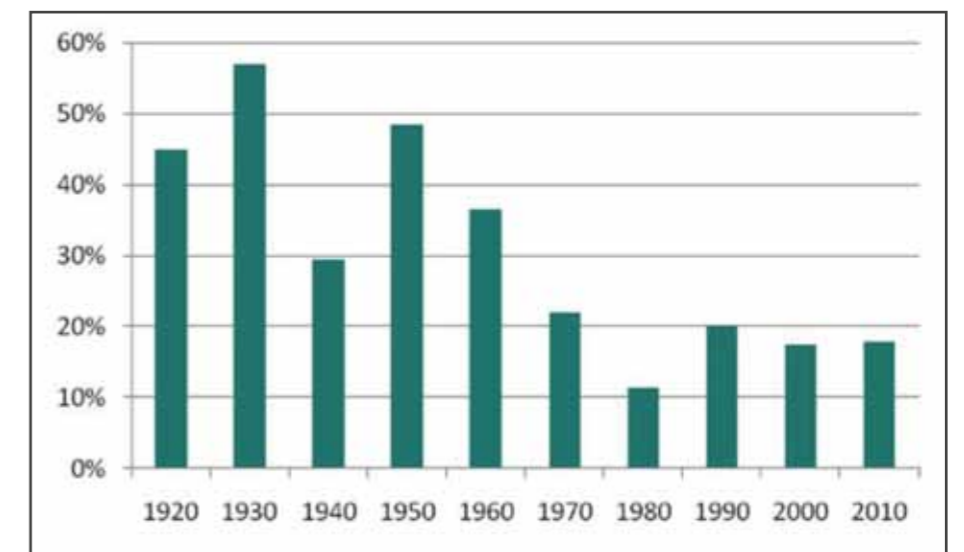
Nýtt skipulag gerir ráð fyrir því að 90% nýrra íbúða á næstu 20 árum verði byggðar innan núverandi byggðamarka. Það er flestum ljóst að byggð innan Reykjavíkur er ofdreifð og töluverð þétting er möguleg með tiltölulega hægum hætti. Það er ekki aðeins að skilin hafa verið eftir ýmis göt í byggðinni á milli hverfa heldur hafa mörg bestu búsetusvæðin við norðurstrandlengju borgarinnar verið tekin frá fyrir landfreka, og jafnvel mjög mengandi, iðnaðarstarfsemi. Þétting byggðar mun skila töluverðum fjárhagslegum ávinningi fyrir fjárhirslur borgarinnar. Allir innviðir eru að mestu til staðar á þéttingarsvæðunum og kostnaður við uppbyggingu er því á

reikning lóðahafa. Fleiri íbúar og þéttari byggð skilar meiri hagkvæmni í ýmis konar almenningsþjónustu auk þess að skila beinhörðum peningum með auknum útsvarstekjum og fasteignagjöldum, og það kostnaðarlítið fyrir borgina.

Þétting byggðar er einnig í samræmi við aukna ásókn fólks til þess að búa nær miðju borgarinnar til þess að eiga hægjar með að sækja vinnu, þjónustu eða menningu. Að sama skapi hafa auknir möguleikar til fasteignafjármögnunar gert fólki auðveldar fyrir að kaupa húsnæði nær miðju. Hægt er að orða það svo að búsetuvalið standi á milli þess að „kaupa eða keyra“ – það er kaupa tiltölulega dýrt húsnæði miðsvæðis og greiða herra fermetraverð vegna nálægðarinnar eða keyra langar vegalengdir frá ytri mörkum borgarinnar þar sem fermetraverð er lægra.



Mynd 1 Fjöldi fólks eftir aldri í Reykjavík, kragasveitarfélögum og landsbyggð árið 2010 Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar höfundar



Mynd 2 Vöxtur höfuðborgarsvæðisins á hverjum áratug frá 1910 til 2010 Heimild: Hagstofa Íslands

Hins vegar er Reykjavík í þeirri stöðu að geta ákvarðað sinn eigin vöxt með framboði löða og húsnæðis og stjórnað sinni eigin fólksfjölgun. Út frá tekjuskjónarmiðum skiptir máli fyrir borgina að geta haldið í það unga fólk á tvítugsaldri sem nú býr í borginni en mun flytja yfir til kragasveitarfélaganna þar sem fjölskyldustofnun og barneignir gera kröfu um rými. Það eru ungar millistéttarfjölskyldur sem eru bakbein útsvarsgreiðslna sveitarfélaganna og það er einmitt þessi hópur sem Reykjavík hefur verið að missa frá sér á síðustu áratugum sem hefur jafnframt veitt tekjustoðir borgarinnar. Höfuðborgarsvæðisbúum fjölgaði um 56 þúsund á milli árunna 1990 og 2010. Reykjavík tók aðeins við 36% af þessari aukningu á þessum tíma. Horfur eru á að fjölgun næstu 20 ára á höfuðborgarsvæðinu verði álíka, eða jafnvel meiri, eins og kom fram hér að framan. Þannig felst því töluvert tekjutap í því að opna ekki ný hverfi til ábúðar á skipulagstímanum. Það skiptir borgina nú mjög miklu máli fjárhagslega að sá mikli fjöldi ungs fólks sem nú býr í borginni muni ekki halda á brott á næstu árum og geti valið um búsetukosti í nýjum hverfum á næstu árum. Tekjulíkan borgarinnar kallar beinlínis eftir nýjum hverfum!

Önnur áhersla: vistvænar samgöngur

Áherslan á vistvænar samgöngur hefur bakstuðning af hækkandi bensínkostnaði og sífellt þyngri umferð innan borgarinnar. Í þessu efni hefur náðst mestur árangur í aukningu hjólréiða sem höfðu aðeins aðeins 0,3% vægi í ferðum innan Reykjavíkur árið 2002 en höfðu náð 3,8% vægi árið 2011. Hér má einnig benda á að rúmur fjórðungur Reykvíkinga býr í innan við 15 mínútna göngufjarlægð frá vinnustað sínum. Það virðast því vera gríðarmiklir möguleikar fyrir hendi að auka notkun tveggja jafnljótra og hjólréiða við ferðir til og frá vinnu. Borgin hefur einnig

sýnt þessa stefnu í verki með uppbyggingu reiðhjólástíga. Það er einnig verðugt markmið að þrefalda hlutdeild strætó í ferðum innan Reykjavíkur – úr 4% árið 2011 og í 12% árið 2030 – sem skipulagið gerir ráð fyrir. Af öllum sólarmerkjum að dæma virðast bjartari tímar í vændum fyrir almenningsamgöngur í borginni.

En betur má ef duga skal. Töluvert mikið af umferðarlagi, mengun og hávaða kemur frá þungaflutningatækjum til og frá iðnaðarsvæðum borgarinnar. Þétting íbúðabyggðar hlýtur að fela í sér að athafnasvæðum er breytt í íbúðasvæði sem mun sjálfkrafa skila því markmiði að draga úr neikvæðum umferðaráhrifum. Hins vegar vantar verulega að markmið um minnkun þungaumferðar séu skilgreind í skipulaginu. Sérstaklega stingur í augu sú staðreynd að olíubirgðastöð og fiskvinnslu er áfram ætlaður staður í Örfirisey, út á odda byggðarinnar. Þannig er tankbílum ætlað að keyra í gegnum endilanga Reykjavík með eldsneyti fyrir millilandaflugði í Keflavík jafnt sem almenna notkun um landið allt. Aukinheldur fylgja gríðarlegir hráefnisflutningar nútíma fiskvinnslu. Staðreyndin er einfaldlega sú að þessi iðnaðaráhersla, með tilheyrandi þungaumferð, fyrir Örfirisey er í andstöðu við anda skipulagsins, og er einfaldlega óskiljanleg. Því skyldi heldur ekki gleymt að Örfirisey er eitt besta byggingarland borgarinnar, steinsnar frá miðbænum. Staða miðbæjarins

Nafn Reykjavíkur er nánast því jafn kunnugt sem vörumerki og nafn Íslands á erlendri grundu. Ferðapjónusta er sú atvinnugrein er vex hraðast hérlendis um þessar mundir og hún er að miklu leyti stunduð á afmörkuðu svæði í 101 Reykjavík sem hentar gangandi fólki. Miðbær Reykjavíkur gegnir nú sama hlutverki og sildarplönnin á fyrri tíð; afmarkaður staður þar sem fjöldi fólks

vann mikil verðmæti á nokkurra mánaða vertíðum. Ferðamenn eru nú komnir í hlutverk sildarinnar. Ef svo fer fram sem horfir varðandi vöxt ferðapjónustu mun gríðarlegur markaðsmassi byggjast upp í lægstu pósthúsum landsins í Reykjavík með einhverri smitun út í gegnum borgarsvæðið. Þessi þróun mun leiða til mjög mikillar uppbyggingar í miðbænum þar sem ýmis konar starfsemi sem þjónar ferðamönnum mun ryðja sér til rúms.

Það er enginn vafi á því að áhersla á þéttingu byggðar og hægari umferð mun hækka leigu- og fasteignaverð á miðlægum svæðum þegar samþjöppun byggðarinnar vex. Hið nýja skipulag mun einnig leiða til aukinnar grenndarsækni (localization) þar sem þjónusta og atvinna mun færast nær íbúðahverfum. Vert er að hafa í huga að þó hinn gamli miðbær Reykjavíkur standi á mjög gömlum merg er hann fjarri því að vera flutningalæg (e.logistic) miðja höfuðborgarsvæðisins – hann stendur utarlega á mjóu nesi sem stendur nokkuð út úr hinum stærri byggðamassa höfuðborgarsvæðisins. Ef aðflutningsleiðir til hans eru tepptar af of mikilli umferð, eða endurhönnun gatna sem tefta umferð, er jafnframt þrengt að stöðu hans sem miðju fyrir efnahag og stjórnsýslu landsins.

Ef til vill er það eðlilegt, og jafnvel hagkvæmt, að fá nýjar miðjur sem eru flutningalægari en pósthúsið 101. Hins vegar, er sá möguleiki fyllilega fyrir hendi að gamla miðjan verði þrautseig og muni ná að vaxa í kjölfar fjölgunar þjónðarinnar, vexti í ferðapjónustu og aukinnar áherslu mannauðsfrekra

greina. Þannig muni tilraunir til þess að þrengja að umferðarleiðum til hennar ekki leiða til minni bílaumferðar nema að takmörkuðu leyti en sú umferð sem fer til hennar verði hægari og tímafreakari og mun meira mengandi. Það var einu sinni orðað svo að náttúran væri söm við sig þrátt fyrir að hún væri lamin með lurk. Notkun einkabílsins stendur það djúpum rötum hérlendis og það er þrátt fyrir allt einkabíllinn sem tryggir að höfuðborgarsvæðið sé ein hagræn heild – eitt atvinnu- og þjónustusvæði.

Í samræmi við tíðarandann

Á síðustu árum hefur frumkvæðið í skipulagsmálum á höfuðborgarsvæðinu verið í höndum kragasveitarfélaganna með fremur hrápalegum afleiðingum þar sem fjölgun hefur verið mætt með ósamhæfðri og áhlaupskenndri útþenslu, sem oft hefur verið í miklu ósamræmi við umferðarnet borgarinnar. Það er engum blöðum um það að fletta að það er mikil óhamingja að skipulagsvaldið skuli vera svona dreift á höfuðborgarsvæðinu, og það á milli bæjarstjórna sem allar hafa haft sína stórveldisdrauma.

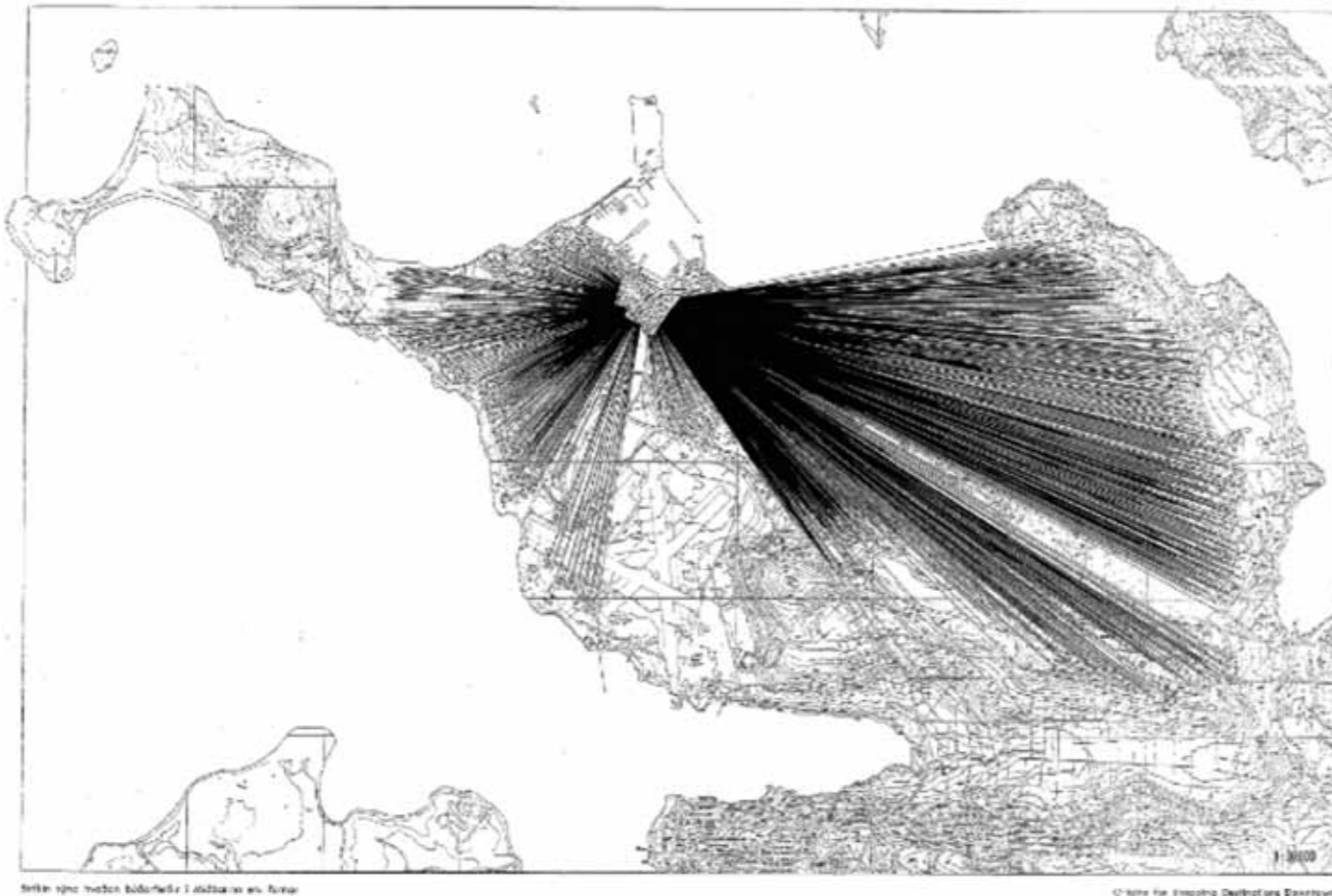
Miðað við aldursskiptingu þjónðarinnar og fæðingartíðni mun höfuðborgarsvæðið halda áfram að vaxa með álíka hraða og verið hefur. Það felur í sér 10-20% fjölgun á hverjum áratug. Það er mjög mikilvægt að áhrif skipulagsákvæðana Reykjavíkur séu metin ekki aðeins út frá áhrifum innan borgarmarkanna, heldur á allt svæðið í heild sinni. Þannig kunna „grænar“ skipulagsákvæðanir sem aðeins líta til Reykjavíkur að leiða til mjög „brúnna“ áhrifa á höfuðborgarsvæðið. Staðreyndin er sú að það eru ákveðnir

og aðskildir kaupendahópar sem girnast hús í úthverfum og síðan nær miðju. Þannig að ef Reykjavík kys að opna ekki ný úthverfi er mjög líklegt að áhugasamir úthverfabúar myndu þá leita til annarra sveitarfélaga og valda sama álagi á umferðarkerfi borgarinnar og ef þeir dveldust í reykvisku úthverfi.

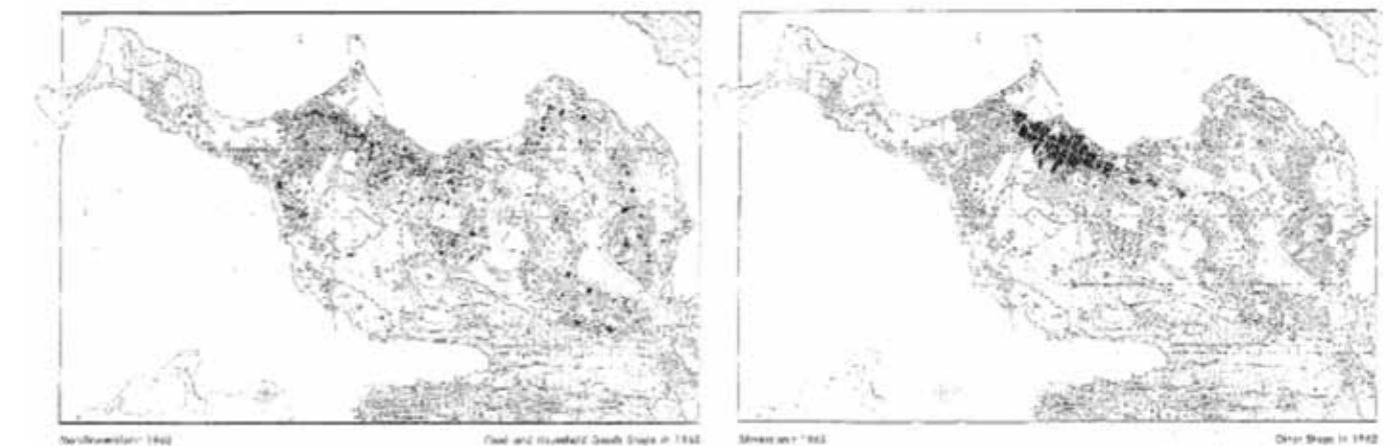
Skipulagið fyrra 1962-1983 sem og skipulagið 2010-2030 voru bæði í samræmi við þann tíðaranda sem var ríkjandi á þeim tíma er þau voru gjörð. Bæði hafa þau til síns ágætis nokkuð. Hinu fyrra var ætlað að ná þeim markmiðum að viðhalda stöðu miðbæjarins sem verslunar og þjónustumiðstöð með góðum umferðartengingum, sem og setja íbúðahverfi niður þar sem náttúrufar væri heppilegast en engin truflun var af atvinnustarfsemi. Þeim markmiðum var náð á skipulagstímanum, en með þeim langtíma afleiðingum að gera höfuðborgarsvæðið of stórt, götött og óhagkvæmt. Það er mjög verðugt verkefni að bæta úr þessum göllum, sem er eitt helsta markmið nýs aðalskipulags. Helsti galli hins nýja skipulags felst í neikvæðni gagnvart umferðarbótum og samgöngumannvirkjum sem virðist vera litið á sem einhvers konar þjónkun við einkabíllinn sem kalli aftur á meiri umferð. Vistvænar samgöngur og þétting hlýtur einnig að snúast um umferðarbætur sem stytta leiðir á milli staða þannig að tími og eldsneyti sparist – og byggðin sé færð saman.

Heimild

1. Sjá umfjöllun í Aðalskipulagi Reykjavíkur 1966, bls 105.



Mynd 3 Búðarferðir til miðbæjarins samkvæmt umferðarkönnun 1962.



Mynd 4 Staðsetning matvöruverslana og sérvverslana í Reykjavík árið 1962
Heimild: Aðalskipulag Reykjavíkur 1962-1983