

Sammendrag:

Analyser av tre scenarier for arealutvikling i Haugesund

TØI rapport 1322/2014

Forfatter(e): Aud Tennøy, Kjersti Visnes Øksenholt, Njål Nore
Oslo 2014 77 sider

På oppdrag fra Haugesund kommune har TØI analysert konsekvenser for en rekke kriterier av tre scenarier for areal- og byutvikling i Haugesund. Kriteriene er i stor grad knyttet til målsettinger om å utnytte vekstrakraften til å utvikle Haugesund til den livskraftige, bærekraftige og pulserende regionbyen, som trekker innbyggere og bedrifter til byen og til Haugalandet. I scenario Sentrum styres utbyggingen av deler av boligbyggingen og hovedtyngden av ny handel og nye arbeidsplasser inn mot sentrum, mens scenariene Null og Alle muligheter styrer utviklingen mot ytterkantene av byen. Analysene konkluderer med at scenario Sentrum i størst grad bidrar til å nå de definerte målsettingene. Dette scenariet scorer best på alle kriteriene scenariene er vurdert mot.

Bakgrunn og oppdrag

Haugesund kommune skal revidere sin kommuneplan. I den forbindelse ønsket de å få utredet konsekvensene for en rekke gitte kriterier av tre ulike scenarier for areal- og byutvikling. Hensikten var å fremskaffe et bedre beslutningsgrunnlag for diskusjoner og valg av overordnet strategi for arealutvikling i kommunen, som kan bidra til at sentrale målsettinger nås.

Oppdragsgiver hadde grovt skissert tre scenarier for arealutvikling i kommunen, og åtte kriterier som scenariene skulle analyseres mot. Scenariene og kriteriene ble videreutviklet og definert i samarbeid mellom oppdragsgiver og TØI.

I scenario Null foregår areal- og byutviklingen i tråd med det som oppfattes som pågående trender. Boligbyggingen skjer i hovedsak i nye boligfelt i randsonen av dagens byggesone, mesteparten i sone Nord. Hovedtyngden av utbyggingen for arealintensive arbeidsplasser, handel og service skjer i Næringsområde Sør. I sone Sentrum bygges det boliger for 800 innbyggere. 30 % av nye arealintensive arbeidsplasser styres mot sentrum. Det er nullvekst i handelen i sentrum.

I scenario Sentrum forutsettes det at Haugesund tar grep for å utvikle seg til den tette og urbane Byen i regionen. Store deler av den nye utbyggingen foregår i og ved sentrum. De fleste boligene bygges fortsatt i boligfelt i byens randsoner, men de feltene som ligger lengst fra sentrum i scenario Null er tatt ut. Det bygges boliger for 3 000 innbyggere i og ved sentrum. 60 % av utbyggingen for arealintensive arbeidsplasser og for handel og service skjer i og ved sentrum, mens lavere andeler av slik utbygging foregår i Næringsområde Sør og i bydelsentrene.

I scenario Alle muligheter følger ny kommuneplan de signalene utbyggingsaktørene gir om hvor de ønsker å bygge, og kommunen har ikke som ambisjon å styre utviklingen i særlig grad. I tillegg til alle boligfeltene inkludert i scenario Null, bygges det også

boliger for 1 500 innbyggere i Nordbygdene. Det bygges boliger for 500 innbyggere i og ved sentrum. Enda større andeler av utbyggingen for nye arealintensive arbeidsplasser enn i scenario Null skjer i Næringsområde Sør, kun 20 % av slik utbygging skjer i og ved sentrum. All utbygging for handel og service skjer i Næringsområde sør og bydelene, mens det er nullvekst for handel og service i sentrum.

Kriteriene scenarioene skulle analyseres mot ble definert med bakgrunn i målsettinger i planprogrammet for kommuneplanen. Disse er:

- Begrense arealbehov for bolig og næring
- Redusere transportbehov og bilbruk
- Begrense kostnader og ressursforbruk til offentlig infrastruktur og tjenester
- Kortreist hverdag: Nærhet for innbyggerne til daglige gjøremål
- Styrke sentrum og byliv
- Økt attraktivitet for innbyggere og bedrifter
- Styrke rollen som regionsenter

Fremgangsmåte og resultater

Vi har lagt en planfaglig tilnærming til grunn i analysene. Analysene dreier seg om å diskutere og forklare, ved hjelp av den beskrevne fagkunnskapen, hvordan og hvorfor ulike typer arealutvikling vil ha ulike effekter og konsekvenser. Vi har også diskutert viktige betingelser for at scenariene skal kunne lede til måloppnåelse, og supplerende tiltak som kan styrke graden av og sannsynligheten for måloppnåelse.

Resultatene av analysen er oppsummert i tabell S1. Som det fremgår av tabellen, scorer Scenario Sentrum best på alle kriteriene, Scenario Null nestbest og scenario Alle muligheter dårligst.

Tabell S1: Oppsummering, rangering av scenarier for ulike kriterier.

Kriterier	Scenario Null	Scenario Sentrum	Scenario Alle muligheter
Begrense arealbehov for bolig og næring	2	1	3
Redusere transportbehov og bilbruk	2	1	3
Begrense kostnader til offentlig infrastruktur og tjenester	2	1	3
Kortreist hverdag – nærhet til daglige gjøremål	2	1	3
Styrke sentrum og byliv	2	1	3
Økt attraktivitet for innbyggere	2	1	3
Økt attraktivitet for bedrifter	2	1	3
Styrke rollen som regionsenter	2	1	3
Totalrangering	2	1	3

Scenario Sentrum

Arealutviklingen i scenario Sentrum foregår i størst grad (av scenariene) som foretting og transformasjon i og ved sentrum, med relativt høy tetthet. Hovedtyngden av de nye boligene bygges i felt i utkanten av byen, men feltene som ligger ytterst i de andre scenariene bygges ikke ut i dette scenariet. Det betyr at dette scenariet gir lavest arealforbruk. Fordi scenariet i minst grad bidrar til å trekke

bystrukturen utover, og fordi hovedtyngden av veksten i nye arbeidsplasser, handel og service kommer i det mest sentrale området i byen og regionen (sentrum), gir det også lavest transportbehov og bilbruk, størst grad av nærhet til daglige gjøremål for innbyggerne, og lavest kostnader til infrastruktur og tjenester. Fordi scenariet styrer størst andel av boliger, samt hovedtyngden av ny utbygging av handel og arealintensive arbeidsplasser til sone sentrum, bidrar det mest til å styrke sentrum og byliv. Dette, sammen med kvalitetene nevnt over, og at scenariet bidrar til større valgmuligheter når det gjelder boliger og boligområder, gjør at scenariet er rangert høyest for attraktivitet for innbyggere. Arealutviklingen i dette scenariet utnytter i størst grad Haugesunds fortrinn i konkurransen med nabokommunene om at bedrifter skal etablere seg og videreutvikle seg i Haugesund. Scenariet legger best til rette for at slik etablering og videreutvikling kan skje i sentrum, med urbanitetsfordeler, flest potensielle arbeidstakere i gang- og sykkelavstand og best muligheter for samlokalisering med tunge og kompetanseintensive virksomheter. Alle disse faktorene bidrar til at scenario Sentrum i størst grad bidrar til å styrke Haugesund som regionsenter. Scenario Sentrum kommer dermed klart best ut når det gjelder alle kriteriene som er undersøkt.

Dette scenariet er også mest komplekst å utvikle, hovedsakelig fordi det legger opp til stor grad av transformasjon og fortetting i og ved sentrum. Dette er teknisk, planfaglig, prosessuelt og politisk krevende. Slik utvikling krever god og helhetlig planlegging og styring.

Scenario Null

I scenario Null foregår det meste av boligbyggingen i felt i utkanten av byen, hovedsakelig i nord. Utbygging for ny handel og nye arbeidsplasser foregår i stor grad Næringsområde Sør, helt sør i kommunen, og med relativt lav tetthet (blant annet på grunn av overflateparkering). Til sammen bidrar dette til å trekke byen utover. Det gir større arealbehov og arealforbruk enn scenario Sentrum. Det gir også større transportbehov og mer bilkjøring på grunn av gjennomsnittlig lengre avstander mellom målpunkter i byen. Scenariet gir større investerings- og driftsutgifter til teknisk infrastruktur når større andel av boligbyggingen foregår i nye boligfelt, større behov for veiinvesteringer fordi transportbehovet og bilbruken øker, og en bystruktur som er dyrere å betjene godt med kollektivtrafikk. Fordi byen strekkes ut, bidrar scenariet i mindre grad enn scenario Sentrum til kortreist hverdag. Nesten all ny boligbygging og hovedtyngden av nye arbeidsplasser og ny handel styres mot utkantene av byen, og dermed bidrar scenariet til å svekke heller enn å styrke sentrum og byliv. Disse faktorene, samt at scenariet ikke bidrar til et mer variert tilbud av boliger og boligområder, virker negativt inn på Haugesunds attraktivitet for innbyggere, slik vi har vurdert det. Ved at scenariet gir små muligheter for etablering og videreutvikling for virksomheter i sentrum, utnytter det ikke Haugesunds urbanitets- og samlokaliseringsfortrinn i konkurransen om bedrifter og arbeidsplasser. Dette oppveies ikke av at det gis gode muligheter for bygging og utviding i Næringsområde Sør, slik vi har vurdert det. Gitt alt dette, finner vi ikke at scenariet bidrar til å styrke Haugesund som regionsenter.

Til gjengjeld er dette scenariet enklere å gjennomføre enn scenario Sentrum. Det krever mindre grad av planlegging og styring, og det er mindre komplekst.

Scenario Alle muligheter

Scenario Alle muligheter ligner på scenario Null, men trekker byen maksimalt utover. I tillegg til boligfeltene i scenario Null, er det også lagt opp til boligbygging i Nordbygdene helt nord i kommunen og utenfor eksisterende byggesone. En enda større andel av de nye arbeidsplassene bygges i Næringsområde Sør. Dette gir størst arealforbruk, størst transportbehov, mest bilbruk og høyest offentlige kostnader til investering og drift. Det gir minst grad av korreist hverdag, og det svekker sentrum og byliv. Det gir ikke økt variasjon i tilbud av boliger og boligområder. Som i scenario Null, bidrar arealutviklingen i dette scenariet ikke til økt attraktivitet for innbyggere og bedrifter, slik vi har vurdert det. Gitt alt dette, finner vi ikke at scenariet bidrar til å styrke Haugesund som regionsenter.

Dette er det eneste scenariet som inkluderer boligbygging i Nordbygdene. Det kan gi muligheter for å etablere en dagligvarebutikk i området, men bidrar ellers negativt til alle andre kriterier som er vurdert. Om dette er en strategi som følges ut over 2030, og man etter hvert bygger enda flere boliger i Nordbygdene og eventuelt tillater utbygging i sonen mellom dagens byggesone og Nordbygdene, sprenger Haugesund grensene for å være en relativt kompakt by med sykkelavstand til det meste. Scenariet krever sannsynligvis minst grad av planlegging og styring.

Konklusjon og anbefalinger

Bystyret har vedtatt at Haugesunds rolle som regionsenter skal være en premisse for kommuneplanarbeidet, og at bærekraftig byutvikling skal ligge til grunn for alt planarbeid. I analysen har disse overordnede målsettingen blitt konkretisert til åtte kriterier, som scenariene er analysert mot. Scenario sentrum scoret best på alle kriterier som er vurdert. Dersom kriteriene representerer viktige målsettinger for kommunen, viser våre analyser og funn dermed at scenario Sentrum i størst grad (av de tre scenariene) kan bidra til at viktige målsettinger for Haugesund nås.

Diskusjonene i kommuneplanprosessen dreier seg om hva slags by man vil utvikle Haugesund til å bli. Scenario Sentrum bidrar i størst grad til å utvikle Haugesund til en livskraftig og bærekraftig regionsby, slik vi har vurdert det. Scenariene Null og Alle muligheter vil resultere i en by bestående av småhusområder, næringsparker med en blanding av ulike typer handel og arbeidsplasser og store parkeringsplasser, og hvor innbyggerne i stor grad kjører bil på sine reiser. Haugesund vil bli mer likt sine nabokommuner.

For å styrke måloppnåelsespotensialet for scenario Sentrum bør man øke boligfortetningsgraden i eksisterende byggesone, blant annet gjennom bygging av leiligheter i og ved bydels- og lokalsentre. Både positive og restriktive transportvirkemidler bør tas i bruk. Det er også et klart behov for å gjennomføre en grundig planprosess for sentrum, som definerer og legger til rette for utbygging av boliger, areal- og besøksintensive arbeidsplasser og for handel i sentrum, og som sikrer at dette gjennomføres på måter som øker byens attraktivitet. En viktig forutsetning er at Haugesund utarbeider en tydelig og sterk kommuneplan. Graden av måloppnåelse vil styrkes dersom nabokommunene og fylkeskommunen støtter opp under denne utviklingen. Det er likevel naturlig at det er Haugesund kommune som tar proaktiv og klar styring for utviklingen av regionsbyen Haugesund.