



## Skipulagsstofnun

Laugavegi 166  
150 Reykjavík

, 13. febrúar 2015  
1502048 HÁP

Efni: Umsögn um tillögu að landsskipulagsstefnu

Vísað er til tillögu að landsskipulagsstefnu fyrir tímabilið 2015-2026 sem kynnt var á heimasíðu stofnunarinnar í desember 2014 og á kynningarfundum í Reykjavík 29. janúar sl.

Svæðisskipulagsnefnd fjallaði um tillögu að landsskipulagsstefnu á fundi sínum þann 6. febrúar 2015. Á þeim fundi kynnti Einar Jónsson, sviðsstjóri á sviði stefnumótunar og þróunar hjá Skipulagsstofnun tillöguna og svaraði fyrirspurnum. Í kjölfarið var undirrituðum falið að ganga frá eftirfarandi umsögn svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins við tillögu að landsskipulagsstefnu 2015-2026.

### 1. Almennt um stefnuna

Framsetning landsskipulagsstefnu er skýr auðlesanleg. Í landskipulagsstefnu er búið að orða laga- og reglugerðarákvæði með almennari hætti. Það ætti að auðvelda sveitarfélögum að útfæra sínar skipulagsáætlanir þannig að þær stuðli að markmiðum skipulagslaga enda er útfærslu landsskipulagsstefnu að mestu leyti vísað til skipulagsgerðar sveitarfélaga.

Það væri til bóta að útfærslu landskipulagsstefnu væri einnig beint með markvissari hætti til geiraáætlana ríkisins. Í tillögunni er aðeins lítil hluti markmið landsskipulagsstefnu er vísað þangað. Það er þó skýrt í reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 að landsskipulagsstefna eigi að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga.

### 2. Markmið um samkeppnishæfni

Auk markmiða skipulagslaga eru sett fram fjögur sérmarkmið sem landskipulagsstefnan. Þar er meðal annars markmið um að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstaka landshluta.

Það eru vonbrigði að hvergi sé minnst á hlutverk höfuðborgarsvæðisins við að styðja samkeppnishæfni landsins alls. Samkvæmt skýrslu Sigurður Snævarr og Vilborgar Júlíusdóttur um höfuðborgarsvæði og hagkerfið (sjá meðfylgjandi fylgirit) var landsframleiðsla 17% hærra á hvern íbúa höfuðborgarsvæðisins árið 2012 en annarra landshluta. Í sömu skýrslu er einnig bent á að í nágrennalöndum okkar er þetta hlutfall mun hærra, allt yfir 60%.

Borgir eru drifkraftur vaxtar og þekkingarsköpunar um heim allan og skipta sífellt ríkari mæli í samkeppnishæfni landanna. OECD fylgist með vexti borgarsvæða og heldur úti sérstökum kortagrunni um virk borgarsvæði (e. functional urban areas) og vinnusóknarsvæðum þeirra. Ísland hefur aldrei skilað inn gögnum í þessa greiningu OECD þrátt fyrir að óskað hefur verið eftir því. Ástæðan er að ráðuneytin hafa ekki nauðsynlegar upplýsingar um stöðu mála.

Í tengslum við endurskoðun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og gerð sóknaráætlunar var gerð greining á höfuðborgarsvæðinu eftir skilgreiningum OECD sem snúa bæði að íbúafjölda og þéttleika byggðar (sjá meðfylgjandi minnisblað). Niðurstaðan er að á Íslandi er einungis eitt virkt borgarsvæði sem er höfuðborgarsvæðið. Það greinist á mörkum þess að vera litið (50.000 – 200.000) og meðalstórt borgarsvæði (200.000 – 500.000).

*Að mati svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins er nauðsynlegt að marka skýrari stefnu um hlutverk höfuðborgarsvæðisins við að efla samkeppnishæfni landsins. Einnig er mikilvægt að setja inn aðgerðir sem snúa að skipulagðri kortlagningu virkra borgarsvæða til viðbótar við þá aðgerð sem snýr að kortlagningu vinnusóknarsvæða.*

### **3. Skipulag á hálendi Íslands**

Lögsögumörk sveitarfélöganna á höfuðborgarsvæðinu er ekki hluti af skilgreindu hálendi Íslands. Framfylgd stefnunnar er mestu vísað til útfærslu í skipulagi einstaka sveitarfélag. Það þýðir að einungis sveitarfélög sem eru með land innan hálendisins fara með skipulagsmál þar. Einnig er ákveðinni vinnu vísað til Sambands íslenskra sveitarfélaga, þá sem n.k. samnefnara fyrir öll sveitarfélög landsins.

Landsskipulagsstefnu er ætlað að taka yfir svæðisskipulag miðhálandis Íslands og samræma skipulagsstefnu yfir það svæði. Mikilvægt er að minna á að þegar svæðisskipulag miðhálandisins var sett á laggirnar var lögð áhersla að undirstrika að miðhálandið væri sameign þjóðarinnar. Þannig voru fulltrúar úr öllum landshlutum (þá kjördæmum) valdir til setu í samvinnunefnd um svæðisskipulagið.

Hætta er á að sú hugsun að miðhálandið sé sameign þjóðarinnar sé varpað fyrir róða með tillögu að landsskipulagsstefnu. Erfitt er að sjá hvernig hægt er að tryggja landsmönnum jafnari aðgang að ákvarðanatöku á miðhálandinu eins og stefnan er sett fram.

*Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins finnst mikilvægt að hverfa ekki frá þeirri hugmyndafræði að miðhálandi Ísland sé sameign allra landsmanna. Nefndin telur að þörf sé á að skilgreina betur samráðsferla við útfærslu áætlana um þá sameign m.a. með því að tryggja aðkomu allra sveitarfélaga með skýrum hætti að mótun áætlana sem snerta þróun miðhálandisins.*

### **4. Skipulag dreifbýli**

Markmið tillögu að landsskipulagi um skipulag dreifbýlis eru í takt við tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins. Það er fagnaðarefni að stefnan feli í sér að gerðar verði leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands. Betra væri þó ef stigið væri skrefi lengra og landbúnaðarland yrði kortlagt með miðlægum hætti líkt og aðrar auðlindir landsins. Kortlagningunni er varpað yfir á sveitarfélögin án nokkurs kostnaðarmats.

### **5. Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar**

Stefna um búsetumynstur og dreifingu byggðar snertir höfuðborgarsvæðið hvað helst. Þau markmið sem stefnan setur fram eru í góðum takti við markmið tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins.

Framfylgd stefnunnar er að mestu leyti vísað til skipulagsgerðar sveitarfélaga. Í einhverju tilvikum er þó einnig vísað til sérstakra verkefna sem stofnanir ríkisins eiga að gera. Þar eru mörg þörf verkefni sem munu hjálpa til við framfylgd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins. Dæmi um slík verkefni er 3.1.2 Greining vinnusóknar- og þjónustusvæða, 3.2.3 Upplýsingar um húsnæðismál og 3.5.3 Úrlausn ágreiningsmála um innviði.

Fáum verkefnum er þó vísað til frekari útfærslu í geiraáætlunum ríkisins. Markmið landsskipulagsstefnu er skýrt í reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011. Þar segir m.a.:

*„Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands.“*

Til að vinna að þessu markmiði með landsskipulagsstefnunni væri skýrara að draga fram hvaða þætti markmiða geiraáætlanir ríkisins þurfa að útfæra þannig að ljóst sé að bæði ríki og sveitarfélög þurfa að leggjast á árarar. Dæmi um markmið landsskipulagsstefnunnar sem ábyrgðin hvílir bæði á sveitarfélögum og ríkinu er markmið 3.5 Sjálfbærar samgöngur. Markmiðið felur í sér eftirfarandi: *„Skipulag byggðar og landnotkunar feli í sér samþætta stefnu um byggð og samgöngur með áherslu á greiðar, öruggar og vistvænar samgöngur og fjölbreytta ferðamáta.“*

Framfylgdinni er vísað til skipulagsgerðar sveitarfélaga. Til að það markmið náist er mjög mikilvægt að það verði einnig útfært í samgönguáætlun hverju sinni. Stofnkerfi samganga er fjármagnað af ríkinu og áherslur um útteilingu þess munu hafa áhrif á hversu vel gengur að uppfylla markmiðið.

*Að matið svæðisskipulagsnefndar höfuðborgarsvæðisins er nauðsynlegt að setja inn aðgerð undir markmiði 3.5 sem snýr að útfærslu markmiðs um sjálfbærar samgöngur í samgönguáætlun.*

## **6. Skipulag á haf- og strandsvæðum**

Landsskipulagsstefnan setur fram markmið um svæðisbundna skipulagsgerð fyrri haf- og strandsvæði. Vakin er athygli á því að skilgreind strandsvæði við höfuðborgarsvæðið er gjörvallur Faxaflóinn. Skipulag slíks svæðis kallar á samvinnu sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu við hluta sveitarfélaga á Suðurnesjum og Vesturlandi. Á þessu hafssvæði hafa orðið árekstrar milli hefðbundinna nytja og nýrra greina eins ferðaþjónustu. Landsskipulagsstefnan gerir ráð fyrir að sett verða lög um skipulagsmál haf- og strandsvæða. Tekið er undir með athugasemd sambands íslenskra sveitarfélaga um að hraða beri gerð lagaframvarps um skipulag haf- og strandsvæða.

Virðingarfyllt,



---

Hrafnkell Á. Proppé  
svæðisskipulagsstjóri

Fylgigögn:

Höfuðborgarsvæðið og hagkerfið – fylgirit iv með svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins  
Minnisblað Alta dags. 12. febrúar 2015