

**Erindi á málþingi Skipulagsstofnunar um  
samráð við skipulag og mat á umhverfisáhrifum  
Grandhótel, 29. janúar, 2005  
Sigurður J. Grétarsson, prófessor í sálfræði, HÍ**

**Útdráttur:** Fjallað er um samráð við skipulag byggðar í víðu samhengi frá sjónarhóli almenns borgara. Dregin er upp mynd af forsendum farsæls samráðs, nokkuð hefðbundin, þar sem áhersla er lögð á skynsamlegan lagaramma og samfélagsþátttöku sem hlýtur einkum að byggjast á óskráðri hefð. Kallað er eftir þátttöku almennings og stjórnámálanna við mótnun slíkrar hefðar, sem verður enn sem komið er að teljast fremur veikburða á Íslandi. Að lokum er athygli beint að nokkrum afmörkuðum ráðum sem gætu stuðlað að framförum í þessum efnun.

Helgi Hálfðanarson þýðandi hélt því einhvern tíma fram að starf kennara væri mikilvægara en starf læknis. Hann rökstuddi það þannig að ef lækni mistekst, þá hlýst ekkert verra af því en það að sjúklingurinn deyr og er grafinn. En ef kennara mistekst þá skilar hann frá sér vanmenntuðum manni sem verður sjálfum sér og öðrum til leiðinda heilan mannsaldur. Við þessa hraustlegu röksemdafærslu Helga leyfi ég mér að bæta skipulagsmönnum, sem eins konar efsta stigi. Ef skipulagsvinna klikkar þá verða afleiðingarnar öllu mannlífi til ama í *marga* mannsaldra. Skipulagsvinna er því mikilvægari en störf lækna og kennara til samans. Það eru nefnilega ekki skipulagsmenn einir og samferðarmenn sem njóta eða gjalda verkanna heldur næstu kynslóðir. Margar ákvarðanir í skipulagsmálum verða ekki aftur teknar.

Mér þykir dálítið varið í það sem ég heyrði gamlan og góðan jarðfræðing eitt sinn halda fram: Umhverfisvernd er ekki til þess að vernda umhverfið. Það sér um sig. Náttúruvernd er heldur ekki til þess að vernda náttúruna. Henni vindur fram á tímakvarða sem við eilífðarsmáblómin

grípum illa. Umhverfis- og náttúruvernd er til þess að vernda manninn. Hún er menning í víðasta skilningi orðsins.

Ég er beðinn um að segja hér nokkur orð um samráð skipulagsyfirvalda við almenning, en ekki sem sérfræðingur. Ég þekki ekki til mats á umhverfisáhrifum, ekki til náttúruverndar, ekki til mengunarvarna, virkjana eða umferðarmannvirkja. Ég hef hins vegar dálitla reynslu af skipulagsmálum sem borgari sem reynir að hafa áhrif á nágrenni heimilis síns, sem sagt á Seltjarnarnesi. Það er væntanlega í krafti þeirrar reynslu sem ég er hér. Og best er að vinda sér beint að efninu. Hvaða innsæi í samráð hef ég öðlast af því að rekast í þeim málum? Ég gef niðurstöðuna strax og rétt að taka fram að hér er um að ræða almennar niðurstöður mínar en ekki atvikalýsingar úr lífi mínu síðustu mánuði. Niðurstaðan er í tveimur liðum.

Í fyrsta lagi held ég ekki að miklu þurfi að bylta. Ég sé ekki aðra grundvallarleið en þá sem farin er, að um skipulagsmál gildi skynsamleg lög og reglur sem hvort tveggja: gera almannavaldi kleift að skipuleggja byggð í samræmi við þarfir og óskir samfélagsins og gera þeim sem hagsmuna eiga að gæta kleift að koma sjónarmiðum sínum fram, og eftir atvikum að hafa áhrif á framvinduna. Það er ekki mín lausn, og líkast til einskis manns, að vera á móti öllu skipulagi, allri byggð og allri lagasetningu. Galdurinn er að móta gott skipulag. Ég held sem sé það þurfi góð lög, skýrar boðleiðir og traustar stofnanir til að sjá um málið. Gremjulega hefðbundinn fyrsti liður hjá mannum segir nú einhver.

Svo er annar liður: Meðfram fyrsta lið þarf að mótast skynsamleg hefð umræðu og samræðu. Þetta hljómar ef til vill bláeygt, en það er verkefni samfélagsins – og ekki síst stjórnmalamanna – að efna til eðlilegrar

samræðu um skipulagsmál. Það er í mikilvægum skilningi mannlegt og þar með pólitískt verkefni – ekki tæknilegt – að ákvarða forsendur skipulags og byggðaþróunar. Það er því á ábyrgð samfélagsins, bæði almennings og forystumanna, að móta farveg og eðlileg samráðsferli í samræmi við lögin.

Ég hef ekki rekist á það í stússi mínu síðustu mánuði að lögum og reglum sé alvarlega ábótavant. Þau hafa einmitt haft sitt að segja til að móta lausnir á þeim ágreiningi sem uppi hefur verið á Seltjarnarnesi. Ég hef ekki heldur orðið var við að embættismenn eða forystumenn hafi viljað gera lítið úr þessum reglum eða sniðganga þær. Ég held með öðrum orðum að allir séu sammála um að skýr rammi leikreglana sé nauðsynlegur, og líka um það að slíkur rammi þarf reglulega endurskoðun eftir því sem hljóli tímans vindur fram. Í því sambandi vil ég lýsa nokkurri samúð með Skipulagsstofnun, sem sér um leiðbeiningar- og að einhverju leyti eftirlit á skipulagstíma, en gegnir jafnframt lykilhlutverki, nánast úrskurðarhlutverki, þegar skipulagsbreytingar eru staðfestar eða kærðar. Ég þekki það úr barnaverndarbransanum fyrrum að þarna getur skapast óþægileg staða. En allt um það. Leikreglurnar eru viðurkenndar og þær eru nokkuð góðar.

En leikreglur einar sér duga ekki til þess að skapa góðan fótbolta og sama gildir um skipulagsmál. Það þarf skýra hefð og hún er um margt ómótuð hér á landi. Ég held að skipulagsmál hérlendis séu enn nokkuð mörkuð af fortíðinni, þar sem saman fór ótrúlega hröð uppbygging og nokkurt sinnuleysi almennings um þau mál. Þar var kjörlendi fyrir forystumenn sem sannarlega ruddu brautina. Fyrir þeim fólst fagur sannleikur í orðum Sir Arnolds, ráðuneytisstjóra í forsætisráðuneytinu í *Já, ráðherra*, þegar hann útskýrði fyrir Bernard Woolley, lægra settum embættismanni: Opin

stjórnsýsla er mótsögn. Þú getur verið opinn, eða þú getur stjórnað, ekki hvort tveggja.

Ég vona því að sú ráðstefna sem hér er haldin sé einn vaxtarbroddur nýrra tíma. Almenninur lætur sig meir en áður varða um skipulag.

Forystumenn verða að taka mið af því. Og má þar vitna í ráðherrann Jim Hacker úr sama sjónvarpsþætti. Ég er í forystu fyrir þeim, ég verð að fylgja þeim eftir. Forystumenn eiga að finna leiðir til þess að skipa málum í sátt við almenning. Í því felst pólitísk ábyrgð.

Kannski merkir þetta að skipulagsmál þurfi að færast meir á pólitískan vettvang. Það er reyndar váleg tilhugsun á Íslandi þar sem forystuhæfni merkir oft það sama og rímorðið orrustuhæfni. En ég leyfi mér þó að vona að leið finnist til þess að stjórnámálamenn hafi skýrara umboð í skipulagsmálum. Málin eru að sönnu flókin og þverpólitísk í hefðbundnum skilningi, en þau eru meðal þess mikilvægasta sem um er fjallað. Ég er ekki að segja að aðferðin blasi við en af hverju eru þau ekki snarari þáttur af stjórnámálum sveitarstjórna? Ef skipulagshugmyndir væru skýrari í almennri og eðlilegri umræðu mundi það auðvitað auðvelda umgengni skipulagsfólks, yfirvalda, fagfólks og verktaka við almenning. Þetta eru auðvitað harla almennir þankar, en ég leyfi mér að benda á þrjú afmarkaðri atriði til umhugsunar.

Við mótun og kynningu hugmynda þarf að skilja eins vel á milli tæknilegrar ráðgjafar og pólitískra ákvarðana og unnt er. Bæjarskipulag er um margt gildishlaðið úrlausnarefni, ekki tæknilegt. Auðvitað fléttast tækni við gildismat á margslunginn hátt og margháttuð tækni er hluti af daglegri vinnu allra manna. En eigi að síður eiga stjórnámálamenn að vera í forsvari þegar gildismat er metið og mótað. Þar reynir á pólitíska hæfni,

að leggja línurnar, sjá fram í tímann. Fag-, tækni- og framkvæmdamenn eiga auðvitað að vera til ráðgjafar og útskýringa, en það er óheppilegt ef þeir lenda í að verja pólitískar ákvarðanir eins og þær væru tæknilegar. Úr því verður ófrjó og karpkennd umræða.

Síðan vil ég í öðru lagi benda á augljósan en mikilvægan eðlismun á mótunar-, kynningar og framkvæmdaferli. Þegar tillögur eru í mótun og kynningu er svigrúm til að ræða málin, sveigja þau til og finna lausnir. Þá er líka miklu þægilegra að eiga við gagnrýni heldur en þegar allt er afráðið og búið að panta steypuna. Það er forvörn sem borgar sig að kalla eftir gagnrýni og eiga við hana á mótunarstigi máls. Þar blasir auðvitað við klassískur vandi úr ákvörðunarfræðum: Að kynna hugmyndirnar nógu vel til þess að eðlileg gagnrýni, sem síðar kynni að reynast hættuleg, komi fram, en ekki þó róta öllu upp þannig að atvinnumótmælendur og genetískir andstæðingar bæjarstjórnarinnar finni sér vettvang til að vera með leiðindaþras. Sérstaklega viðkvæm tímaskil eru þegar mótunarferli lýkur og framkvæmdaferli tekur við. Það er óþægilegt fyrir alla – sama hverju er um að kenna – ef gagnrýni tekst á flug þegar mótunarferli telst lokið og kynning og framkvæmdir taka við. Þarna er engin töfralausn til – enda getur allt gerst. En kannski er vert að líta á rækilega kynningu sem mikilvægan áfanga í mótunarferli en ekki sem endapunkt þess. Við verðum að setta okkur við að mótun og kynning tekur sinn tíma

Og í þriðja og síðasta lagi verður að skilja að óformlegar samræður og formlega framvindu. Íbúáþing og skrafs- og ráðagerðafundir eru kærkomnar nýjungar og geta kveikt aldeilis ágætar hugmyndir. Þennan vettvang á að efla. En slíkur vettvangur skapar ekki formlegar forsendur ákvarðana. Til þess er hann alltof margbrotinn og formleg staða hans óljós. Svipuðu máli gegnir um undirskriftalista og mótmælafundi. Þeir

geta verið ágætir til kynna andstöðu, mikla eða litla eftir atvikum, en sú andstaða hefur ekki formlegt, stjórnsýslulegt gildi – heldur pólitískt og oft flókið fyrir forystumenn að rýna í slík gögn. Það er áreiðanlega farsælt að takast á við andstöðuna á fyrri stigum áður en miklir listar birtast.

Ég vil að lokum lýsa yfir nokkurri bjartsýni. Það er ekki mín uppáhaldsiðja að ganga hús úr húsi og bjóða fram mótmælalista til undirritunar. Eftirmiðdagana tvo sem ég varði til þess í sumar sögðu furðumargir við mig: Æ-i hvernig nennirðu þessu? Það er aldrei hlustað á svona. En kannski voru þeir fulltrúar liðinnar tíðar. Alla vega höfðu þeir rangt fyrir sér. Á Seltjarnarnesi hafa ráðamenn hlustað. Þeir ætla að finna lausnir sem betra samkomulag er um. Ég leyfi mér að vona að það sé til marks um að samfélag okkar sé að breytast til hins betra. Ég leyfi mér að vona að við stöndum sterkari á eftir. Lýðræðislegar athugasemdir geta skipt máli. Skýr lagarammi skiptir máli. Og stjórnvöld eru tilbúin að hlusta. Er ekki menningin sem ég kallaði eftir þegar í mótun?