

## Málstofur Skipulagsstofnunar um mótun byggðar

### Önnur málstofa 13. Janúar 2009 – íbúa- og félagasamtök

Önnur málstofa Skipulagsstofnunar var haldin 13. janúar 2009 með þátttöku ýmissa íbúa- og félagasamtaka. Þátttakendur voru 21 talsins og voru allir af höfuðborgarsvæðinu þannig að umræðan snerist að miklu leyti um aðstæður og þróun þar.



Líkt og í fyrstu málstofu komu þátttakendur sjónarmiðum sínum á framfæri ýmist með því að skrifa þau á miða sem umræðustjórinn las upp eða í frjálsum umræðum sem spunnust gjarnan út frá því sem fram kom á miðunum. Til hliðsjónar var veggspjald með lista yfir þau fjölmörgu atriði sem tengjast mótun byggðar og gátu þátttakendur stuðst við hann þegar þeir fóru í huganum yfir umræðuefnið. Áður en umræður hófust greindi Einar Hlér Einarsson nemi í Listaháskóla Íslands sem tók þátt í fyrstu málstofunni frá helstu atriðum sem komu fram í umræðum unga fólksins.

### Samantekt

Hér á eftir verða dregin fram efnislega þau sjónarmið sem fram komu. Reynt er að gera sem flestum hugmyndum skil óháð því hvort þau komu fram einu sinni eða oft.

### Byggðarmynstur og borgarmynd

Þó nokkuð var rætt um byggðarmynstur, þ.e. áherslur varðandi landnotkun og þéttleika byggðar. Einnig um borgarmyndina eða einkenni byggðarinnar, s.s. hvað varðar tengsl við náttúru og sögu og tillit til veðurfars.

### Þétt eða dreifð byggð

Almennt virtist sjónarmiðið það að byggð væri of dreifð og að hún þyrfti að vera það þétt að unnt væri að

reka skilvirkar almenningsamgöngur. Líta ætti bæði til þess að byggja þéttar í nýjum hverfum og að þetta innan núverandi byggðar. Bent var á að þétt byggð þarf ekki að þýða háhýsabyggð heldur væri hægt að byggja þetta lágreista byggð.

Fram kom gagnrýni á að við þéttingu byggðar hingað til hefði aðeins verið litið til eldri hverfa, sem nú þegar væru þéttust, en ekki til möguleika á að þetta úthverfi. Þá var því haldið fram að skipulagsyfirvöld misbeittu áherslum sjálfbærrar þróunar og staðardagskrár 21 til að rökstyðja þéttingu byggðar. Gagnrýnin beindist einnig að því að verktakar væru látnir ráða ferðinni og hagsmunir íbúa lytu í lægra haldi. Varað var við að þétting byggðar gæti gengið of nærri hagsmunum og lífsgæðum þeirra íbúa sem fyrir eru.

Lagt var til að við aðalskipulagsgerð fyrir Reykjavík yrðu skilgreindir tveir meginkostir um byggðapróun, annars vegar hefðbundin útpensla og hins vegar að byggt yrði inn á við. Þessir tveir valkostir yrðu síðan lagðir fyrir íbúa með kosningu.

Framtíðarsýn um blandaða byggð í Vatnsmýri var sett fram en með því var talið að minnka mætti akstur milli heimila og vinnustaða um 40%. Byggð á eyjunum á Sundunum var talin ákjósanleg en ekki fleiri landfyllingar. Þá kom fram tillaga um að reisa nýtt sjúkrahús í Fossvogi frekar en við Hringbraut og að færa Reykjavíkurflugvöll til Keflavíkur.

### Náttúra, landslag og útivist

Nokkrar áhyggjur af breytingum á landslagi á höfuðborgarsvæðinu komu fram og að ekki væri tekið nægjanlegt tillit til náttúru og landslags við mótun byggðar. Gæta þyrfti betur að því að byggingar féllu inn í umhverfið og að náttúrulegt landslag fengi notið sín, s.s. steinar, móar, hólur, klettur og klappir. Jarðvegsmanir væru að verða aðal landslagseinkennið víða en til þeirra þyrfti að vanda. Talin var þörf á að vekja skipulagsyfirvöld til vitundar um mikilvægi landslags. Í því sambandi var lögð áhersla á innleiðingu Evrópska landslagssáttmálans.



Þá var einnig talið mikilvægt að styrkja tengsl borgarinnar við náttúruna m.a. með því að bæta aðgengi að sjó og vernda græn svæði sem útivistarsvæði. Því til stuðnings var nefnt að almenningsgarðar eru í öllum „alvöru“ borgum og lykkillinn að gæðum þeirra. Þó var bent á að stór hluti grænna svæða í Reykjavík eru ekki útivistarsvæði heldur nokkurs konar „spássíur“ eða afgangsstærðir sem illa nýtast. Setja þurfi fram markmið fyrir grænu svæðin þannig að skýrt sé hvert hlutverk þeirra er. Þannig væri skýrt hvaða svæði kemur ekki til greina að taka undir byggð.

Nefnt var að fjölga mætti trjám í höfuðborginni og nýta ætti gróður til skjólmyndunar ekki síður en til augnayndis.

### Tengsl við söguna

Gagnrýnt var að verðmæti hafi verið eyðilögð í nafni þéttingar. Lögð var áhersla á að sögulegt samhengi byggðar væri skilgreint sem menningarlegt og efnislegt verðmæti. Þannig þyrfti að tryggja að miðborg Reykjavíkur bæri menningarsögu sinni vitni en ekki eingöngu miðstökkum nýliðinna „græðgisára“ (sjá einnig undir „Skipulag í eldri byggð“ að neðan).

### Einkenni byggðar

Talið var mikilvægt að byggð nálægt ströndu væri ekki hærrí en 3 hæðir. Einnig var bent á að háhýsi magna vind og að dýrmætt er að sjá til sjávar og fjalla. Þá voru skemmur á víðavangi og í fjallshlíðum ekki taldar til fyrirmyndar og var slík skipulagning talin náskyld sögninni „að skemma“.



Lagt var til að gæði byggðar til framtíðar yrðu skilgreind, bæði fagurfræðileg, náttúruleg og söguleg. Skipulag eldri og nýrrar byggðar myndi síðan að byggja á þeim viðmiðum. Bent var á að hverfisvernd miðborgar Reykjavíkur hafi skilað margföldum ávinningi fyrir borgina.

Þá var lögð áhersla á að íslensk sérkenni yrðu mótuð, t.d. með hönnun íslenskra biðskýla og reiðhjólastanda. Einnig að lagður yrði metnaður í útlit og staðsetningu skilta.

## Lýðheilsa

Þættir sem falla undir lýðheilsu voru nokkuð oft tilgreindir, til dæmis hvað varðar samgöngur, græn svæði, þjónustu í hverfum og aðgengismál.

### Áhrif skipulags á lýðheilsu

Kallað var eftir að heilsa almennings og samhengi hennar við umhverfið fengi meiri athygli bæði sérfræðinga og stjórnálmanna enda skipti gæði byggðar höfuðmáli í tengslum við lýðheilsu. Sérstaklega var tilgreint að lítt skilningur væri á gagnsemi, raunsæi, virkni og þörfum „heilbrigðra samgangna“. Einnig þótti skorta að sérfræðingar tækju alvarlega þann heilbrigðisvanda sem tengist notkun bifreiða, s.s. hreyfingarleysi, sótt, svifryk, gastegundir og efnislegar og sálrænar ferðahindranir fyrir gangandi vegfarendur. Þá var bent á að mikilvægi samskipta manna á milli eigi eftir að aukast og að skipulag þurfi að styðja við þau.

Bent var á að mörg nútíma heilsufarsvandamál megi rekja til hreyfingarleysis. Með góðu skipulagi mætti hvetja til hreyfingar í daglegu lífi. Í því sambandi skipti fjölbreytileiki byggðar, hátt þjónustustig, útivistarsvæði í göngufæri, verndun landslags og náttúru og áhersla á fagurfræði miklu máli. Einnig fjölgun grænna svæða, stígar með aðgengi fyrir alla, allan ársins hring og vel skipulagðar skólalóðir sem nýtast til leikja jafnt á skólatíma sem utan hans. Þá þótti fækkun dagvöruverslana í göngufæri vera vandamál og tryggja þyrfti slíkar verslanir innan íbúðarhverfa með einhverjum ráðum.



Sérstakt mat á áhrifum áætlana og framkvæmda á lýðheilsu var talið koma til greina samhliða eða sem hluti af mati á umhverfisáhrifum. Einnig að siðferðismat gæti mögulega þurft að koma til álita.

### Aðgeng fyrir alla

Fram kom að aðgengismál væru í nokkuð góðum farvegi í stjórnsýslunni, sbr. ferlinefnd Reykjavíkur. Hinsvegar kom fram að stórbæta þyrfti aðgengi fatlaðra, öryrkja og eldri borgara að opinberum stofnunum, heilsugæslu og ýmissi þjónustustarfsemi. Göngustígar í Reykjavík voru taldir almennt góðir en fækka þyrfti tröppum og gæta þess að þær séu ekki of brattar, til að bæta aðgengi fyrir fatlaða og fólk með barnavagna, auk hjólréidamanna. Líta þyrfti á aðgengishönnun sömu augum og brunahönnun. Þá var bætt aðgengi að almenningssamgöngum sérstaklega tiltekið og bent á Stokkhólm sem fyrirmynd.

## Samgöngumál

Umferðar- og samgöngumál voru þátttakendum mjög hugleikinn og margt kom fram varðandi almenningssamgöngur, „heilbrigða“ samgöngumáta eins og hjólréiðar og göngur, stofnbrautakerfið og samgöngustefnu. Bent var á að aukin umferð væri ekki náttúrulegt mál og líklegt væri að bíll yrði munaður í framtíðinni. Eins bæri að taka tillit til loftslagsmála og hags komandi kynslóða hvað þau varðar. Víða erlendis hafi verið þrengt að umferð með ýmsum hætti og almenningssamgöngur styrktar með þeim árangri að dregið hafi úr umferð. Lausnin hér lægi bæði í þéttingu byggðar, stefnu um bílastæði og betri almenningssamgöngum. Nánar tiltekið voru helstu atriðin sem fram komu eftirfarandi:

### Almenningssamgöngur

- Strætisvagnakerfi

Lögð var áhersla á mikilvægi þess að allt skipulag tæki mið af almenningssamgöngum og að leiðakerfi á

höfuðborgarsvæðinu væri samhæft. Tryggja þyrfti góða þjónustu við börn og unglinga, m.a. með góðu aðgengi að skólum og tómstundaaðstöðu og gera þyrfti notkun strætisvagna almennt auðveldari og þægilegri t.d. með betri vögnum, upphituðum skýlum, sérakreinum og tíðari ferðum.

- Aðrir almenningssamgöngukostir

Nokkrir töldu að lestir neðan- eða ofanjarðar gætu verið framtíðarkostur á stór-Reykjavíkursvæðinu en aðrir töldu það ekki raunhæfan kost miðað við hlutfall vegfarenda sem notar strætisvagna. Þá var bent á að reka mætti almenningssamgöngurá sjó, þ.e. „Sundastrætó”.

### Hjólreiðar og gönguferðir

- Göngu- og hjólreiðastígar

Talsvert var rætt um hjólreiðar sem samgöngumáta en þær ásamt gönguferðum voru kallaðar „heilbrigðar samgöngur” með tilvísan í lýðheilsu og sjálfbæra þróun. Mikilvægt var talið að líta á göngu- og hjólreiðastíga sem samgönguæðar sem skipuleggja þyrfti á jafn kerfisbundinn hátt og aðrar samgönguleiðir. Reiðhjólástígar þyrftu þannig að vera flokkaðir og hannaðir eftir hlutverki sínu í kerfinu sem stofnæðar eða aðrar leiðir. Þannig væri hugsað um þjónustustig fyrir hjólandi jafnt sem akandi og auðratanlegar hjólreiðabrautir yrðu skilvirkur valkostur við hraðbrautir í og við þéttbýli. Einnig þyrfti að hugsa fyrir slíku í nágrenni við frístundabyggð í dreifbýli.



Kallað var eftir fleiri hjólreiðastígum og betri tengingum milli íbúðarhverfa og íþróttamannvirkja og milli sveitarfélaga. Tryggja þyrfti að stígar hverfi ekki skyndilega og það sé litið jafn alvarlegum augum þegar leið um þá er hindruð eins og ef um akvegi væri að ræða. Auka þurfi aðgengi gangandi og hjólandi í gegnum botnlanga og merkja þær leiðir í botni götu með nafni götunnar. Skrá þurfi og vernda aðrar leiðir þar sem mögulegt er að stytta sér leið og gera þær sýnilegar, t.d. með hellum eða mól og merkja með skiltum. Einnig þurfi að fækka tröppum og gæta þess að þær séu ekki of brattar. Bæta þurfi gatnamót sem ekki taka mið af hjólandi og gangandi umferð, fólki í hjólástól, snjómokstri

o.s.frv. Gönguleiðir eru oft útfærðar án tillits til snjómoksturstækja. Þá megistytting vegalengda fyrir akandi ekki vera á kostnað gangandi og hjólandi vegfarenda.

Skilgreina eigi göngu- og hjólaleiðir í deiliskipulagi á sambærilegan hátt og akstursleiðir, þ.m.t. gönguleiðir framhjá bílastæðum. Hjólreiðar eigi að miklu leyti heima á götunum og þurfi skipulag að taka mið af því. Skipuleggja eigi umferðaræðar sem breiðstræti ekki síður en hraðbrautir þar sem við á. Verðlauna ætti góðar hjólagötur.

Þá var bent á að leggja þyrfti enn meiri áhersla á að mynda skjól með trjágróðri en nú er og að auka þyrfti rétt hjólreiðamanna í umferðinni. Einnig kom fram tillaga um að samhliða því að kolefnisjafna bíl mætti niðurgreiða reiðhjól til fyrirtækja og minnka þannig útblástur, fækka nagladekkjum o.fl.

- Hjólástæði

Til að auðvelda hjólreiðar sem samgöngumáta var bent á mikilvægi vandaðra hjólástæða við skiptistöðvar almenningsvagna, opinberar byggingar, skóla, íþróttahús og sundlaugar. Merkja ætti hjólástæði inn á deiliskipulagsupprætti líkt og bílastæði. Bera þyrfti meiri virðingu fyrir almenningsskýmum, s.s. gangstéttum og torgum og ekki ætti að leyfa að bílum sé lagt þar sem umferð gangandi og hjólandi á að hafa forgang.

Bent var að hjólreiðar og strætisvagna mætti tvíanna betur saman með því að hafa hjólstatíf framan á strætisvögnum. Þannig yrði fólk fljótara í förum, sérílagi þeir sem eru á leið í og úr úthverfum.

### Bílastæði

Krafa um lágmarksfjölda bifreiðastæða í 64. gr. byggingarreglugerðar var talin fyrirstaða fyrir þéttari byggð. Nánast ómögulegt væri að skipuleggja byggð þar sem gönguleiðir eru stuttar vegna krafna um fjölda bílastæða. Einnig væri mjög erfitt að reka almenningssamgöngur undir þessum kringumstæðum þar sem vegalengdir að biðstöðvum lengdust. Bent var á að framangreint ákvæði byggingarreglugerðar væri í raun skattlagning á þá sem ekki eiga bíla og stuðlaði stórlega að aukinni einkabílanotkun. Draga ætti úr niðurgreiðslum til akandi í formi gjaldfrjálsra bílastæða við stofnanir, verslanir og fyrirtæki og hverju því sem dregur úr samkeppnishæfni annarra samgöngumáta. Hugsanlega ætti að verðleggja öll bílastæði eða verðleggja þau eftir raunkostnaði.

### Gatnakerfið

Sett var fram það sjónarmið að ekki mætti hætta að fjárfesta í aðalvatnakerfinu á höfuðborgarsvæðinu þar sem þjóðhagslega arðsamt væri að gera mislæg gatnamót þar sem flest slys verða og þar sem langar bíðaðir eru á háannatímum. Sundabraut var nefnd sem dæmi um nauðsynlega framkvæmd. Á hinn bóginn kom fram að gatnamót ættu að vera á einni hæð og útfærslur gatnamóta þyrftu að taka þarfir íbúa fram yfir meint bætt umferðarflæði. Skipulag mætti ekki miða fyrst og fremst við einkabílaumferð á kostnað annarra samgöngumáta. Þá var bent á að við skipulag ætti að tak mið af ýrtruðu viðmunarmörkum varðandi hljóðvist, svifryksmengun og hávaða.

### Samgöngustefna

Lagt var til að stofnanir og fyrirtæki yrðu hvött til að setja sér samgöngustefnu eða samgönguáætlun. Jafnvel kæmi til greina að veita skattaívilnun til þeirra sem slíkt gerðu og hvettu þannig starfsmenn til að temja sér umhverfisvænni ferðavenjur.

### Umferðaröryggi

Fram kom tillaga um að setja þyrfti reglur um hámarksumferð á götum sem börn þurfa að þvera og að gerð sé krafa um brú eða undirgöng þar sem farið er yfir þau mörk. Einnig að hámarkshraði væri almennt 30 km en 15 km við skóla.

## **Stjórnsýsla og lýðræði**



### Heildarsýn og stefnumörkun til langs tíma

Gagnrýnt var að heildarsýn skorti á skipulag Reykjavíkurborgar og höfuðborgarsvæðisins alls. Hentistefna og stjórnlaus uppbygging hafi ríkt að mörgu leyti. Hvatt var til sameiningar sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og að unnið yrði heildrænt og vitrænt skipulag fyrir svæðið í heild sinni.

### Hagsmunir verktaka og hagsmunir íbúa

Mikil áhrif verktaka og hagsmunatengsl þeirra við stjórnmálamenn voru talin vandamál og kallað var eftir að hagsmunir heildarinnar væru látnir ráða frekar en ávöxtunarkrafa einstakra verktaka. Ástæða væri til að gera verklagsreglur um samskipti við verktaka og rjúfa tengsl stjórnmála og framkvæmdaáðila.

## Umboðsmaður íbúa

Talin var þörf fyrir umboðsmann íbúa til að tryggja réttaröryggi á öllum stigum skipulagsferlisins, þar sem eftirlitsstofnanir virðist túlka lög og reglugerðir sveitarstjórnnum í vil frekar en almenningi.

## Samvinna og samráð við íbúa

Skortur var talinn á samráði og samvinnu við íbúa og á vitrænum og rökrænum umræðum. Lítið mark væri tekið á lögsmætum athugasemdum íbúa þeirra við skipulagsgerð. Kallað var eftir íbúalýðræði og raunverulegri og markvissri samvinnu milli sveitarfélags og íbúa. Íbúum væri gefinn kostur á að senda inn hugmyndir og kerfið væri sem gangsjást þannig að auðvelt væri að fylgjast með. Fram kom hugmynd um að ákvörðunarvald í öllum stórum skipulagsbreytingum væri í höndum íbúa.

## Vinnubrögð við kynningar, auglýsingar og afgreiðslur skipulagsmála

Kvartað var undan skorti á rökstuðningi sveitarfélaga fyrir afgreiðslum sínum. Einnig væri misbrestur á því að deiliskipulag væri virt og kynning þess væri samkvæmt reglum. Talin var þörf á meira gagnsæi í kerfinu t.d. að því leyti að allar athugasemdir við skipulagstillögu væru aðgengilegar.

Til úrbóta var lagt til að veraldarvefurinn væri nýttur meira við skipulagsgerð, bæði fyrir hugmyndabanka og til að setja fram skiplagsgögn og athugasemdir við þau. Kallað var eftir að auglýsingar væru á mannamáli og að þrívíddarmyndir væru nýttar til að myndgera tillögur. Teikningar þyrftu að vera raunhæfar og sýna þyrfti myndir af svipuðum útfærslum og viðkomandi tillaga gerði ráð fyrir. Þá ætti að leggja fram fleiri en eina tillögu til kynningar, þ.e. kynna valkosti sem væri borinn saman við núllkostinn.

Til að auðvelda almenningi enn frekar aðgengi að upplýsingum um skipulagsmál var lagt til að líkan af borginni væri sett upp í Ráðhúsinu þar sem fram kæmi hvaða svæði væru í vinnslu, kynningu eða auglýsingu hverju sinni.

## **Lög og reglur**

Nokkur atriði sem varða lög og reglur voru nefnd og vörðuðu þau einkum atriði sem snúa að samráði við íbúa.

### Ákvæði um kynningar- og samráðsferli

Kallað var eftir skýrari ákvæðum laga um samráðs- og kynningarferli bæði hvað varðar aðal- og deiliskipulag. Gerðar verði meiri kröfur um kynningar vegna breytinga á skipulagi. Þannig sé t.d. öllum íbúum hverfis kynnt en ekki völdum aðilum og athugasemdafrestur sé lengdur.

### Ákvæði um náttúru- og minjavernd

Fram kom að almennt þyrfti að styrkja ákvæði laga um náttúru- og minjavernd.

### Skilgreiningar hugtaka

Nokkur hugtök í lögum og reglugerðum voru talin óskýr, s.s. eldri byggð og grennd, og þau þyrfti að skilgreina nánar. Einnig þyrfti að gera skýrari greinarmun á minniháttar og meiriháttar skipulagsbreytingum í gróinni byggð.

## **Aðferðir við skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum**

Tilgreind voru nokkur atriði sem snúa að vinnubrögðum við skipulagsgerð og mat á umhverfisáhrifum.

## Fagmennska í vinnubrögðum

Nokkuð þótti skorta á samræmi milli greinargerðar og uppdráttu annars vegar og skipulags og framkvæmda hins vegar. Greinargerðir með skipulags- og framkvæmdaáætlunum væru oft til fyrirmyndar



en þó í litlu samræmi við uppdrætti eða útkomuna að framkvæmd lokinni. Þetta ætti t.d. við um aðalskipulag en þar væru stórar hraðbrautir á skipulagsuppdrætti gjarnan í mótsögn við stefnu sem fram kæmi í skipulagsgreinargerð.

Einnig var gagnrýnt að í skýrslum um mat á umhverfisáhrifum framkvæmda/áætlana drægju skýrsluhöfundar úr neikvæðum umhverfisáhrifum eins og kostur væri.

Talið var mikilvægt að skipulag væri unnið af löggiltum skipulagsfræðingum eða öðrum með menntun á sviði skipulags. Sú framtíðarsýn var sett fram að eftir áratug eða tvo hefði heildræn endurmenntun fagstétta átt sér stað, að hluta vegna þess að fólk með ferska menntun bætist við.

## Landsskipulag og svæðisskipulag

Tilfinnanlegur skortur var talinn á landsskipulagi og svæðisskipulagi.

## Skipulag í eldri byggð

Lögð var áhersla á að við skipulag eldri byggðar væri litið á hverfi í heild sinni en ekki einungis sýndar lausnir fyrir viðkomandi lóð eða reit. Þannig bæri að forðast bútasam í skipulagsmálum og vinna heldur tillögur fyrir heildstæð svæði. Í eldri byggð væri mikilvægt að skipuleggja í samráði milli yfirvalda og borgara alveg að framkvæmdastigi. Sérfræðingar og almenningur myndu móta tillögur eða haldin væri opin samkeppni, en verktakar kæmu að málum þegar tillögur eða endanleg skipulagsáætlun lægi fyrir.