Skipulagsstofnun

Úttekt á samráðsferli landsskipulagsstefnu

Janúar 2016

Efnisyfirlit

1. HELSTU NIÐURSTÖÐUR 2

2. VERKLAG OG FORSENDUR 5

2.1. Markmið og lýsing verkefnis 5

2.2. Afmörkun verkefnis 5

2.3. Úttektaraðilar 5

2.4. Aðferð og verklag við úttektina 5

3. GREINING OG MAT Á VIRKNI SAMRÁÐSFERLISINS 8

3.1. Almennt 8

3.2. Efni samráðs – Regluverk og leiðbeiningar, gögn til grundvallar 9

3.3. Opið samráð – Þátttakendur 10

3.4. Framkvæmd samráðs á ólíkum stigum 11

3.6. Úrvinnsla og afrakstur samráðs 16

3.7. Þróun í ferlinu – Næstu skref 21

4. ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR 24

5. FYLGISKJAL I – NÝJAR ÁSKORANIR 28

6. FYLGISKJAL II - HEIMILDASKRÁ 30

6.1. Ritaðar heimildir og hagnýtar slóðir 30

1. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Skipulagsstofnun vann tillögu að landsskipulagsstefnu sem var afrakstur þess samráðsferlis sem gerð er grein fyrir í þessari úttekt og afhent var umhverfis- og auðlindaráðherra. Samráðsferlið er sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að Skipulagsstofnun sem fagstofnun er falið að vinna drög að samræmdri stefnu ríkis og sveitarfélaga um skipulagsmál, landnotkun og nýtingu lands til 12 ára í senn, sem ráðherra leggur fram á Alþingi með samþykki ríkisstjórnar.

Í úttektinni er fjallað um fjögur ólík stig samráðs vegna mótunar landsskipulagsstefnu, þ.e. helstu skref í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar: a) við lýsingu á landsskipulagsstefnu, b) við greiningu forsendna og valkosta, c) við útfærslu tillögu, og d) við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu.

Upplifun nær allra viðmælenda var að ferlinu væri skipt upp í skýrt skilgreinda og tímasetta áfanga, þar sem tilgangur og markmið væru skýr: Í hvert sinn væri markvisst leitað sjónarmiða sem nýst gætu inn í næstu skref ferlisins. Framkvæmd samráðsins hefði verið markviss og framvindan skýr. Nokkrir viðmælendur nefndu að tímaskortur hefði háð ferlinu sem hefði verið þröngur stakkur sniðinn.

Að mati þátttakenda voru hvort tveggja upplýsingar um vinnuna í ferlinu og gögn skýr sem lágu til grundvallar samráðinu og birtust á vef landsskipulagsstefnu. Alls tóku um 140 aðilar þátt í opnum samráðsvettvangi og fengu tilkynningar í tölvupóstum með fréttum úr ferlinu eða um birtingu gagna. Þá kom fram að greiður aðgangur hefði verið að Skipulagsstofnun sem hefði fúslega veitt nánari skýringar og upplýsingar.

Í upphafi ferlisins setur umhverfisráðherra fram hverjar áherslur landsskipulagsstefnu skuli vera. Áherslur geta varðað ákveðin þemu, tiltekna landshluta eða landgerðir, og eru birtar með formlegu bréfi ráðherra. Hjá viðmælendum kom fram að skerpa megi betur á áherslum sem ráðherra kynnir í upphafi ferilsins hverju sinni og gera ítarlegar úr garði. Þá mætti hefja samráðsferlið fyrr með áherslum ráðherra, sem væru veigamikill grunnur í ferlinu og gætu styrkt þau skref sem á eftir koma.

Sérstök ráðgjafarnefnd fjögurra fulltrúa ráðuneyta, tveggja frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og tveggja án tilnefningar er skipuð af umhverfisráðherra. Fram kom að ráðgjafarnefnd hefði verið virk í að rækja hlutverk sitt við faglega ráðgjöf, samráð og upplýsingagjöf til ráðherra og fulltrúa sveitarstjórnarstigsins á öllum stigum. Nefndarmenn geta gegnt lykilhlutverki í samþættingu áætlana ríkisins og annarri pólitískri stefnumörkun og greitt þannig leið sameiginlegri sýn milli ráðuneyta og sveitarfélaga í skipulagsmálum. Breikka mætti bakland ráðgjafarnefndarinnar og bjóða fulltrúum atvinnulífsins og félagasamtaka sæti, þar sem um stóran og stefnumarkandi málaflokk er að ræða.

Lýsing landsskipulagsstefnu er tekin saman þegar verkefni Skipulagsstofnunar um gerð stefnunnar er í mótun. Lýsingin fjallar um áherslur ráðherra, hvernig fyrirhugað er að standa að greiningu, bæði á stöðu skipulagsmála og fyrirliggjandi stefnumörkunar og áætlana. Einnig hvernig fyrirhugað er að standa að mótun landsskipulagsstefnunnar, umhverfismati og kynningu og samráði. Fyrirhuguð umfjöllun um skipulagsmál á miðhálendingu er sett í öndvegi í lýsingu.

Við úttektina kom fram að sex opnir kynningar- og samráðsfundir um lýsinguna hefðu verið til mikillar fyrirmyndar í samráðsferlinu, en um 160 manns mættu á fundina. Flestir viðmælenda nefndu að hvatt hefði verið til umræðna, sem urðu líflegar, opnar og heiðarlegar. Fram kom að hópastjórn hefði verið styrk, unnið á fjölbreyttan hátt án afmarkana eða stýrandi þátta, þar sem þátttakendur fengu að setja fram sjónarmið um hvaðeina. Niðurstöður hópanna hefðu því verið mjög skapandi.

Greining forsendna og valkosta (sviðsmynda) og umhverfisáhrifa fer fram af hálfu Skipulagsstofnunar og var verkefnið falið fjórum faghópum stofnunarinnar, skipt eftir viðfangsefnum hennar. Við úttektina kom fram að vinna faghópa Skipulagsstofnunar væri mikilvægur þáttur í ferlinu við mótun landsskipulagsstefnu og virði afurða hópanna hefði víðtækt gildi. Ábendingar komu fram um að faghópar fengju yfirskriftina rýnihópar og samsetning þeirra yrði breikkuð.

Kynningar- og samráðsfundur um valkostina var afar fjölmennur. Fram kom að kynningarhlutinn hafi verið skýr, en skort hafi á skipulag fundarins eftir það, þar sem umræðuhluti fundarins var hvorki markviss né undir nægilega styrkri hópstjórn. Leita þarf leiða til að veita þátttakendum í samráðsferlinu tækifæri til þátttöku og framlags til allra viðfangsefna landsskipulagsstefnu hverju sinni.

Við mótun og útfærslu tillögunnar var leitast við að stefnan veiti skýra leiðsögn um stefnu stjórnvalda um skipulagsmál. Fjölmargir fundir voru í þeim tilgangi haldnir með fulltrúum sveitarfélaga og stofnana sem kæmu að framfylgd landsskipulagsstefnu eða annarra mikilvægra áætlana sem samþættast inn í stefnuna.

Við úttektina kom fram ánægja með að samráðsferlið hafi verið unnið í gegnsæju, virku og mjög víðtæku samráði þar sem reglulega hefði verið leitað eftir athugasemdum, ábendingum og hugmyndum inn í áframhaldandi mótun tillögunnar. Frumkvæði Skipulagsstofnunar hefði verið mjög gott í því sambandi og bent á fundaferðir um landið, sem hefðu að mati viðmælenda verið sérstaklega mikilvægar og vel skipulagðar. Jákvæð sjónarmið komu fram í máli viðmælenda sem töldu samráðsferlið lýðræðislegt, upplýsandi og nauðsynlegt.

Við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 var fundað á sjö stöðum víðsvegar um landið þar sem um 240 þátttakendur mættu. Umsagnabeiðni var send til um 180 aðila og öllum almenningi gefinn kostur á að koma skriflegum athugasemdum á framfæri. Fundirnir fóru fram með hefðbundnu sniði, kynning í formi fyrirlestrar og svo var athugasemdum og spurningum svarað.

Að mati nær allra viðmælenda var samráðsferlið skipulagt og framkvæmt á þann hátt að um virkt samráð hefði verið að ræða gagnvart almenningi, opnum samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar. Almenningi og hagsmunaaðilum hefði verið tryggður kostur á að fylgjast með framgangi vinnunnar og koma athugasemdum og ábendingum á framfæri. Í úttektinni er sérstaklega fjallað um samráðsvettvanginn og möguleika til aukinnar þátttöku almennings, félagasamtaka, atvinnulífs og sveitarfélaga, og þátttöku í sjálfboðavinnu.

Sömuleiðis töldu nær allir viðmælendur að verklag við úrvinnslu og afrakstur samráðs hefði verið fagmannlega og vel úr garði gert. Skipulagsstofnun hefði undirbúið sig vel, unnið skipulega úr miklum fjölda athugasemda úr ólíkum áttum, sem flokkaðar hefðu verið nákvæmlega niður áður en tekið var til við að svara þeim málefnalega og efnislega.

Vísað var til þess að á fyrri stigum ferlisins hefði Skipulagsstofnun tekið fram að efnislegar ábendingar og tillögur yrðu nýttar við áframhaldandi vinnu við landsskipulagsstefnuna. Á lokastigi ferlisins, við umsögn um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu, hefði stofnunin tekið fram hvort athugasemdir leiddu til breytinga á texta tillögunnar. Greiningar- og stefnumótunarvinna Skipulagsstofnunar hefði á þennan hátt verið ítarleg.

Viðmælendur töldu nær allir að samráð yki gæði ferlisins um mótun landsskipulagsstefnu. Einnig að nokkuð skýrt samhengi hefði orðið á milli þeirrar útfærslu/niðurstöðu sem varð fyrir valinu og þeirra ábendinga sem komu fram. Líklegra væri að markmið stefnunnar næðist – þegar svo margir hefðu átt aðkomu að ferlinu. Þannig mætti búast við: að áætlanir og framfylgd þeirra verði raunsærri, hljómgrunnur betri, eignarhald almennara, og eftirfylgni auðveldari.

Að mati viðmælenda vakti niðurstaðan nokkra athygli, þar sem svo virtist sem tekist hefði að setja tillögu um landsskipulagsstefnu í þann búning að allir aðilar gætu fellt sig við hana. Þannig lét hluti viðmælenda í ljós ánægju með að meginmarkmiðin og áherslan væri á vernd víðerna og náttúrugæða, á meðan annar hluti lét í ljós ánægju með nægilegt svigrúm fyrir sveitarfélög og atvinnulíf.

Flestir viðmælenda töldu að áhrifin yrðu skýr, allt frá því að um væri að ræða mildilegt leiðarljós um samræmdar áherslur í skipulagsmálum yfir í grundvallarstefnu sem margir myndu grípa fegins hendi. Fram kom að raunveruleg áhrif stefnumótunarinnar á skipulagsmál yrðu hinsvegar ekki staðfest fyrr en kæmi að framfylgd hennar.

Hjá viðmælendum kom fram að nokkur áskorun væri fólgin í að ná fram samspili allra áætlana og ólíkra stefnumótandi skjala í tengslum við landsskipulagsstefnu. Þar skipti lykilmáli frumkvæði og framlag fulltrúa ráðuneyta og sveitarfélaga en einnig yrði að ná fram betri markmiðum í samspili áætlana, skilgreina markmið ítarlega og skilgreina mælikvarða.

Í máli viðmælenda kom fram ólík afstaða til þess hvernig tekist hefði til við að móta heildstæða framtíðarsýn í sjálfu sér um skipulagsmál á landsvísu. Flestir viðmælenda töldu að að langstærstum hluta væri um að ræða heildstæða framtíðarsýn. Færri viðmælendur töldu að hún væri ekki nógu yfirgripsmikil til að teljast heildstæð þar sem fjallað væri á misítarlegan hátt um vinnu að skipulagsmálum undir fjórum viðfangsefnum.

Í úttektinni er einnig fjallað um þróun í ferlinu og næstu skref, t.d. við innleiðingu og framfylgd stefnunnar, næsta samráðsferli og að um samfellt endurskoðunarferli verði að ræða. Þá er fjallað um upplýsingagjöf til Alþingis á ólíkum stigum samráðsferlisins og loks um mögulegar nýjar áskoranir í skipulagsmálum sem sérstaklega þyrfti að fjalla um í næstu landsskipulagsstefnu.

Verklag og forsendur

2. VERKLAG OG FORSENDUR

2.1. Markmið og lýsing verkefnis

Með samningi dags. 28. september 2015 fól Skipulagsstofnun Capacent að vinna úttekt á samráðsferli vegna mótunar landsskipulagsstefnu.

Markmið verkefnisins voru skilgreind eftirfarandi í upphafi:

1. Að afla upplýsinga sem geti nýst til að styrkja og bæta ferlið í næstu umferð mótunar landsskipulagsstefnu.

2. Að afla upplýsinga um upplifun þátttakenda í ferlinu: Var nægjanlegt aðgengi að upplýsingum, fannst þátttakendum þeir hafa nægilegt tækifæri til að taka þátt í ferlinu og á viðeigandi tímapunkti, hafa þátttakendur trú á því að þessi stefnumótun muni hafa áhrif, eru einhverjar nýjar áskoranir í skipulagsmálum sem sérstaklega þarf að fjalla um í næstu landsskipulagsstefnu?

3. Að greina hvernig tekist hafi til við að móta heildstæða framtíðarsýn um skipulagsmál á landsvísu. Hér er átt við bæði hvort um er að ræða heildstæða framtíðarsýn í sjálfu sér, en einnig hvernig tekist hafi til við að samþætta geiraáætlanir inn í landsskipulagsstefnu 2015–2026 og láta samspil ólíkra annarra áætlana birtast í stefnunni.

Úttektin er byggð á fyrirliggjandi gögnum frá Skipulagsstofnun um samráðsferlið auk viðtala við 13 af lykilþátttakendum samráðsferlisins.

2.2. Afmörkun verkefnis

Verkefninu var skipt í tvo verkþætti. Í fyrsta lagi var ráðgjöfum falið að móta greiningarramma verkefnisins, meðal annars með hliðsjón af fyrri úttekt og þeirri könnun sem þar var gerð, gera spurningalista vegna viðtala og hanna matsþætti. Í öðru lagi var greiningin, sem byggir á gagnaöflun, viðtölum við hagsmunaaðila og greiningu gagna. Í þessari greinargerð er fjallað um niðurstöður fyrrgreindra verkþátta.

2.3. Úttektaraðilar

Úttekt þessi er unnin af Capacent. Ráðgjafar sem unnu að úttektinni voru Arnar Pálsson, Ásta Bjarnadóttir og Þröstur Freyr Gylfason.

2.4. Aðferð og verklag við úttektina

Úttektin er byggð á gögnum frá Skipulagsstofnun, greiningu þeirra gagna, s.s. rýni gagna af ólíkum stigum samráðs vegna mótunar landsskipulagsstefnu, þ.e. helstu skrefum í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar:

a) við lýsingu á landsskipulagsstefnu,
b) við greiningu forsendna og valkosta,
c) við útfærslu tillögu,
d) við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu

Úttektin er einnig byggð á vinnufundum og viðtölum við lykilþátttakendur samráðsferlisins.

2.4.1. Viðtöl við lykilþátttakendur samráðsferlisins

Frá seinni hluta október til þriðju viku desember 2015 var rætt við samtals 13 af lykilþátttakendum samráðsferlisins, þ.e. einstaklinga sem höfðu fram til þess tíma átt talsverða eða mikla aðkomu í samráðsferlinu. Rætt var við þátttakendur bæði af samráðsvettvangi landsskipulagsstefnu og ráðgjafarnefnd frá:

- stjórnsýslunni,
- Sambandi íslenskra sveitarfélaga,
- opinberri stofnun,
- háskólasamfélaginu,
- samtökum fyrirtækja á sviði uppbyggingar og rekstrar grunngerðar, og
- félagasamtökum á sviði náttúru- og umhverfisverndar.

Við val viðmælenda voru markmið ráðgjafa að ná sem mestri breidd úr hópi lykilþátttakenda í samráðsferlinu. Þá var einnig gætt að sem jöfnustu kynjahlutfalli og að sjónarmið þátttakenda frá ólíkum stöðum á landinu kæmu fram. Ekki voru tekin viðtöl við starfsfólk Skipulagsstofnunar við úttektina.

Í viðtölunum komu fram upplýsingar sem skipta má í fimm efnisflokka, þ.e.

- um efni samráðsins og um regluverk, leiðbeiningar og önnur gögn sem liggja til grundvallar samráðinu,
- um hið opna eðli samráðsins og þátttakendur,
- um framkvæmd samráðsins á ólíkum stigum,
- um úrvinnslu og afrakstur samráðsins, og
- um þróun í ferlinu og næstu skref.

2.4.2. Aðferð og úrvinnsla viðtala

Í viðtölum við þátttakendur var unnið á grunni greiningarramma þar sem farið var yfir skoðanir og ábendingar viðmælenda á því hvað gengi vel í samráðsferli vegna mótunar landsskipulagsstefnu, hvað gengi síður og hvað þyrfti að breytast.

Þá var kallað eftir því hvaða úrbætur eða breytingar viðmælendur teldu æskilegt að gerðar yrðu á samráðsferlinu. Að lokum voru þátttakendur beðnir að meta nokkur viðmið um ferlið sem viðkomandi tóku þátt í. Við úrvinnslu viðtala var leitað eftir þeim þáttum sem oftast voru nefndir og þær ábendingar þróaðar áfram til að mynda stofn að þeim tillögum sem lagðar eru fram í þessari greinargerð.

Greining og mat

3. GREINING OG MAT Á VIRKNI SAMRÁÐSFERLISINS

Í þessum kafla er að finna greiningu og mat úttektaraðila á samráðsferli vegna landsskipulagsstefnu. Þá er sérstaklega litið til framkvæmdar samráðsins á ólíkum stigum, aðgengis að upplýsingum, tækifæra til þátttöku bæði á kynningar- og samráðsfundum sem og á skriflegu formi, og til úrvinnslu og gæða samráðsins á hverju stigi.

3.1. Almennt

Fyrsta ferlið við mótun landsskipulagsstefnu hófst með ákvörðun ráðherra um áherslur stefnunnar, 30. september 2011. Kveðið er á um landsskipulagsstefnu og málsmeðferð við mótun hennar í III. kafla skipulagslaga, nr. 123/2010, sem nánar er útfært í reglugerð um landsskipulagsstefnu, nr. 1001/2011. Markmiðið er samræmd stefna ríkis og sveitarfélaga um skipulagsmál, landnotkun og nýtingu lands til 12 ára í senn, en landsskipulagsstefnan skal endurskoðuð á fjögurra ára fresti.

Skipulagsstofnun hefur það hlutverk að vinna tillögu að landsskipulagsstefnu. Samkvæmt reglugerð eru viðfangsefni hennar:

- yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun,
- greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála,
- samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál, og
- stefna um skipulagsmál miðhálendisins.

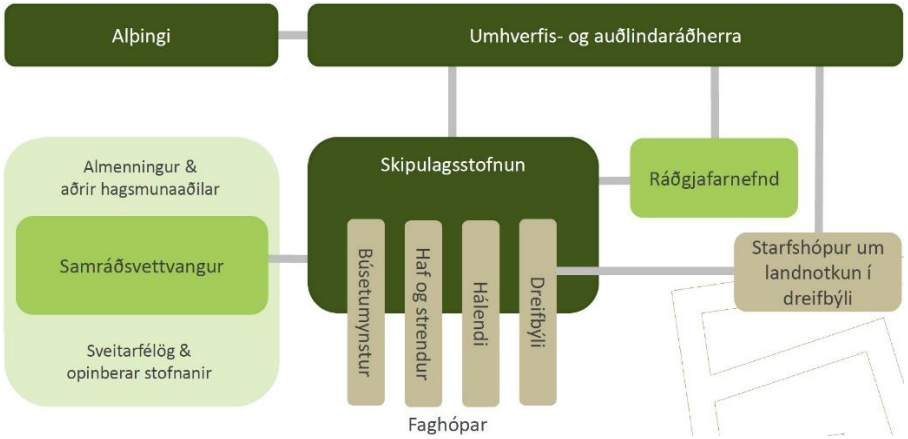
Landsskipulagsstefna skal taka til 12 ára tímabils og getur náð til landsins alls, einstakra landshluta eða efnahagslögsögunnar. Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015–2026 var lögð fram af ráðherra á Alþingi í september 2015.

Landsskipulagsstefna tekur mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila sem varða landnotkun og stöðu og þróun skipulagsmála í landinu. Þannig er ætlað að tryggja öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðla að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Landsskipulagsstefna byggir jafnframt á markmiðsákvæðum skipulagslaga og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Þá hefur landsskipulagsstefna eftir því sem við á hliðsjón af svæðis- og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.

Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu var lögð fram í fyrsta sinn á Alþingi vorið 2013 (623. mál 141. þings), en náði ekki afgreiðslu fyrir þinglok. Ný vinna var hafin við gerð landsskipulagsstefnu í október 2013 og var ný tillaga að landsskipulagsstefnu lögð fram á vorþingi 2015 (689. mál 144. þings). Sú tillaga náði ekki afgreiðslu fyrir þinglok en var lögð fram að nýju á haustþingi 2015 (101. mál 145. þings). Tillagan var efnislega óbreytt frá fyrri framlagningu og var til efnislegrar meðferðar í þingnefnd þegar úttekt þessi var rituð.

Ólík stig samráðs vegna mótunar landsskipulagsstefnu, þ.e. helstu skref í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar, eru eftirfarandi:

a) við lýsingu á landsskipulagsstefnu,
b) við greiningu forsendna og valkosta,
c) við útfærslu tillögu, og
d) við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu.



Mynd 1. Hverjir koma að málum við mótun landsskipulagsstefnu. Mynd frá Skipulagsstofnun.

Nú eru fjögur ár síðan fyrsta ferlið við mótun landsskipulagsstefnu hófst. Eftir fyrsta ferlið var unnin rýni á ferlinu þar sem kortlögð var reynsla og sá lærdómur sem skapaðist við ferlið. Á tímabilinu frá þeirri rýni hefur þróun átt sér stað á ferlinu, t.d. hafa þátttakendur tekið virkari þátt og byggt á reynslu sinni úr fyrri umferð. Nokkur reynsla er nú komin á framkvæmdina við mótun landsskipulagsstefnu. Í ljósi þess leitaði Skipulagsstofnun til

ráðgjafa um að afla upplýsinga sem geti nýst til að styrkja og bæta ferlið enn frekar til framtíðar.

3.2. Efni samráðs – Regluverk og leiðbeiningar, gögn til grundvallar

3.2.1. Áherslur landsskipulagsstefnu

Í upphafi ferlisins setur umhverfisráðherra fram hverjar áherslur landsskipulagsstefnu skuli vera. Áherslur geta varðað ákveðin þemu, tiltekna landshluta eða landgerðir, og eru birtar með formlegu bréfi ráðherra. Ráðherra setti fram áherslur landsskipulagsstefnu með bréfi í október 2013 sem birt var á vefsvæði stefnunnar.

- Hjá viðmælendum kom fram að skerpa megi betur á áherslum sem ráðherra kynnir í upphafi ferilsins hverju sinni með því að hefja vinnu við þær enn fyrr og gera ítarlegar úr garði. Áherslurnar væru veigamikill grunnur í ferlinu og gætu styrkt þau skref sem á eftir koma.

- Fram kom að lengja mætti samráðsferlið með því að hefja það fyrr, með því að ráðherra legði áherslur sínar, ný þemu og atriði fram enn fyrr en áður. Þar spilaði ýmislegt inn, t.d. greining á stöðu mála, m.a. að kortleggja breytingar á öðrum áætlunum, ný sjónarmið, nýjar áskoranir og almennur samhljómur.

3.2.2. Ráðgjafarnefnd

Sérstök ráðgjafarnefnd er skipuð af umhverfisráðherra til faglegrar ráðgjafar og samráðs við ráðherra og Skipulagsstofnun á ólíkum stigum við undirbúning landsskipulagsstefnu. Í ráðgjafarnefndinni sitja fjórir fulltrúar ráðuneyta: forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og innanríkisráðuneytis, tveir fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveir skipaðir af ráðherra án tilnefningar.

- Fram kom að ráðgjafarnefnd hefði verið virk í að rækja hlutverk sitt við faglega ráðgjöf, samráð og upplýsingagjöf til ráðherra og fulltrúa sveitarstjórnarstigsins á öllum stigum við undirbúning landsskipulagsstefnunnar. Samráðshlutinn væri sérstaklega mikilvægur í ljósi þess að Skipulagsstofnun sem fagstofnun er falið að vinna drög að samræmdri stefnu ríkis og sveitarfélaga um skipulagsmál, landnotkun og nýtingu lands til 12 ára í senn, sem ráðherra leggur fram á Alþingi með samþykki ríkisstjórnar.

- Bent var á að störf ráðgjafarnefndarinnar geta skipt verulegu máli vegna samþættingar áætlana ríkisins, út frá ólíkum meginstefnum ríkisins og annarri pólitískri stefnumörkun, með hliðsjón af breytingum á lögum, o.s.frv. Fulltrúar viðkomandi ráðuneyta í nefndinni geta gegnt lykilhlutverki í því að koma þessum sjónarmiðum á framfæri og greiða þannig leið sameiginlegri sýn milli ráðuneyta og sveitarfélaga. Leggja mætti ríkari áherslu á það hlutverk.

- Ábendingar komu fram um að breikka mætti bakland ráðgjafarnefndarinnar og bjóða fulltrúum atvinnulífsins og félagasamtaka sæti, þar sem um stóran og stefnumarkandi málaflokk væri að ræða. Þar skipti meginmáli að ráðgjafarnefndin hefði fyrst og fremst upplýsinga- og ráðgjafarhlutverk, sem væri ólíkt stjórnsýsluhlutverki t.d. verkefnisstjórnar rammaáætlunar.

3.2.3. Lýsing landsskipulagsstefnu

Lýsing landsskipulagsstefnu er tekin saman þegar verkefni Skipulagsstofnunar um gerð stefnunnar er í mótun. Lýsingin fjallar um áherslur ráðherra, hvernig fyrirhugað er að standa að greiningu, bæði á stöðu skipulagsmála og fyrirliggjandi stefnumörkunar og áætlana. Einnig hvernig fyrirhugað er að standa að mótun landsskipulagsstefnunnar, umhverfismati og kynningu og samráði. Fyrirhuguð umfjöllun um skipulagsmál á miðhálendingu er sett í öndvegi í lýsingu. Lýsing var birt í febrúar 2014 á vef landsskipulagsstefnu og auglýst til skriflegra athugasemda.

3.2.4. Greining forsendna og valkosta (sviðsmynda) og umhverfisáhrifa

Greining forsendna og valkosta (sviðsmynda) og umhverfisáhrifa fer fram af hálfu Skipulagsstofnunar og var verkefnið falið fjórum faghópum stofnunarinnar: um skipulag landnotkunar í dreifbýli, um skipulag á miðhálendi Íslands, um búsetumynstur og dreifingu byggðar, og um skipulag á haf- og strandsvæðum. Skýrsla um greiningu valkosta og umhverfisáhrifa var birt í ágúst 2014 á vef landsskipulagsstefnu og auglýst til skriflegra athugasemda. Faghópurinn um dreifbýli starfaði samhliða og í samstarfi við starfshóp umhverfis- og auðlindaráðuneytis um landnotkun í dreifbýli og sjálfbæra landnýtingu. Þá vann Skipulagsstofnun skýrslu um skipulagsmál á Íslandi – lykilmælikvarða og fyrirliggjandi áætlanir. Sú skýrsla var jafnframt birt í ágúst 2014 á vef landsskipulagsstefnu.

- Við úttektina kom fram að vinna faghópa Skipulagsstofnunar væri mikilvægur þáttur í ferlinu við mótun landsskipulagsstefnu, einkum í ljósi þess að hún er sett fram sem markmið og leiðir/aðgerðir fyrir hvert fjögurra viðfangsefna landsskipulagsstefnunnar. Um vinnu faghópanna, við greiningu á valkostum (sviðsmyndum) og umhverfisáhrifum, kom fram að nálgun þeirra hefði verið fagleg og vel skipulögð. Í upphafi hefði ferlið verið vel kynnt sem og aðferðafræði, erlend fordæmi, verkáætlun, o.s.frv. Hópstjórn hefði verið styrk undir stjórn ráðgjafa, sem jafnframt hefði verið hverjum hópi til halds og trausts.

- Vinnuaðstaða hópanna hefði verið góð. Gögn hópanna hefðu verið haldin miðlægt í tölvuskýi og aðgengi þægilegt að þeim. Gögnin hefðu verið mjög umfangsmikil og stundum komið seint. Dæmi hefðu verið um uppfærslur gagna, allt fram á síðustu stundu fyrir fundi, en í þeim tilvikum hefði verið óraunhæft að þátttakendur væru búnir að kynna sér nýjustu breytingar í tæka tíð. Tækifæri væri til að auðkenna breytingar við uppfærslu skjala sérstaklega í næsta ferli. Vegna mikilvægis vinnu faghópanna heyrðust þau sjónarmið að betra hefði verið að fá að taka þátt í fleiri en einum hópi.

- Við úttektina kom hins vegar fram óánægja með yfirskriftina *faghópar*, enda fylgdu því væntingar um tiltekna vigt eða hlutverk í ferlinu. Þrátt fyrir að hóparnir hafi verið mannaðir á grunni sérþekkingar á skipulagsmálum og umhverfismati voru þátttakendur ekki skipaðir, ólíkt faghópum sem t.d. verkefnisstjórn rammaáætlunar setur með formlegu skipunarbréfi. Til að valda ekki ruglingi á ólíkri stöðu hópanna komu fram ábendingar um að faghópar vegna mótunar landsskipulagsstefnu fengju yfirskriftina *rýnihópar*.

- Þá komu ítrekað fram ábendingar er varða samsetningu hópanna, sem að mati viðmælenda hefði verið of einsleit: sérfræðingar sem starfa á stofnunum ríkis og sveitarfélaga ásamt fulltrúum háskólasamfélagsins – en flest þeirra hefðu aðsetur á höfuðborgarsvæðinu. Bent var á að skýra mætti betur hvernig leitað var til einstaklinga um setu í hópunum, á hvaða grundvelli o.s.frv.

- Tillögur komu fram um að vinna hópanna færi fram á breiðari grundvelli og leita til aðila með aðra og víðtækari sérþekkingu, með því t.d. að líta til sveitarfélaga sem fagaðila, félagasamtaka – einkum þeirra sem starfa að umhverfis- og náttúruverndarmálum, leitað yrði til sérfræðinga úr atvinnulífinu, að leita óhikað einnig til fagaðila utan höfuðborgarsvæðisins, og til þeirra fagaðila sem starfa utan stofnana ríkis, sveitarfélaga og háskóla.

- Að mati viðmælenda í úttektinni hefði mátt vinna valkostina/sviðsmyndirnar í opnara ferli til að lágmarka líkur á því að þær yrðu afmarkandi eða stýrandi þáttur í því samráðsferli sem tók við í kjölfarið. Valkostir hefðu í ferlinu gjarnan verið nefndir: A. Áhersla á verndun, B. Óbreytt ástand, C. Áhersla á athafnafrelsi. Bent var á að áherslunum væri stillt upp líkt og á ás, beggja vegna við núllpunkt. Þá þyrftu kostirnir að ná jafn langt í hvora átt, þ.e. jafn þung áhersla á verndun sem og á athafnir. Það þýddi hins vegar ekki í raun að áhersla á *verndun* og áhersla á *athafnir* þyrftu að vera andstæðar og ósamrýmanlegar leiðir, heldur gætu þær átt saman og stutt hver aðra.

- Um almennt virði afurða hópanna kom fram að það næði út fyrir ferli mótunar landsskipulagsstefnu, þ.e. skýrsla um greiningu valkosta og umhverfisáhrifa og skýrsla um mælikvarða og fyrirliggjandi áætlanir til grundvallar stefnunni. Þar væri sem dæmi að finna greiningu á stöðu og þróun skipulagsmála í landinu og yfirlit yfir áætlanir stjórnvalda sem varða ráðstöfun lands til nýtingar og verndar – og tengjast þannig landsskipulagsstefnu og stöðu og þróun skipulagsmála. Hvort tveggja væri gagnlegt efni, sem aðilar tengdir skipulagsmálum mættu tileinka sér betur.

3.3. Opið samráð – Þátttakendur

3.3.1. Samráðsvettvangur

Samráðsvettvangur starfar á vegum Skipulagsstofnunar vegna mótunar landsskipulagsstefnu, sem öllum almenningi er frjálst að fá aðild að. Stofnunin óskar ennfremur tilnefninga um fulltrúa í samráðsvettvanginn frá

- sveitarfélögum og samtökum þeirra,
- frá opinberum stofnunum,
- fyrirtækjum sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar svo sem samgangna og orkuflutninga, og
- frá samtökum á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar.

Í því sambandi sendi stofnunin út 200 bréf þar sem framangreindum var boðin þátttaka, en formlega voru um 140 aðilar skráðir í samráðsvettvanginn, bæði fulltrúar stofnana, félagasamtaka, atvinnulífs og einstaklingar.

Skipulagsstofnun leitar á ólíkum stigum, við mótun landsskipulagsstefnu skv. reglugerð, eftir ábendingum og tillögum frá samráðsvettvanginum og leggur fram hugmyndir sínar til kynningar og umræðu á fundum og málþingum sem stofnunin boðar til um land allt, sem og á netinu og með álitsumleitan.

3.3.2. Umfang samráðs

Við úttektina kom fram ánægja með að samráðsferlið hafi verið unnið í gegnsæju, virku og mjög víðtæku samráði þar sem reglulega hefði verið leitað eftir athugasemdum, ábendingum og hugmyndum inn í áframhaldandi mótun tillögunnar.

Frumkvæði Skipulagsstofnunar hefði verið mjög gott í því sambandi. Bent var á fundaferðir um landið, sem hefðu að mati viðmælenda verið sérstaklega mikilvægar og vel skipulagðar að hálfu Skipulagsstofnunar.

Jákvæð sjónarmið komu fram í máli viðmælenda sem töldu samráðsferlið lýðræðislegt, upplýsandi og nauðsynlegt.

3.3.3. Þátttaka almennings

Hins vegar kom fram að hinn almenni borgari hefði mátt vera upplýstari um ferlið, en virkustu þátttakendurnir hefðu verið hagsmunasamtök af ýmsum toga, sveitarfélög og stofnanir, og þungavigtaraðilar úr geiranum verið áberandi.

Bent var á að Skipulagsstofnun mætti höfða betur til fólks, skýra betur hvernig fólk og fulltrúar almennings geti tekið þátt í ferlinu – og skýra hvers vegna ferlið er mikilvægt. Viðfangsefnið væri að ná til þeirra sem ekki finna knýjandi þörf á að koma ábendingum á framfæri, t.d. þau sem ekki mæta á Skipulagsdaginn.

Fyrir alla aðila sem bæru sig eftir því, væri mjög auðvelt að taka þátt og fá tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á ólíkum stigum.

3.3.4. Þátttaka á samráðsvettvanginum

Fram kom að tækifæri væri til að ná markvissari þátttöku aðila að samráðsvettvanginum. Það mætti gera t.d. með útsendingu spurningalista, um tiltekin atriði sem máli skipta á viðkomandi stigi, eða að fela þátttakendum afmörkuð verkefni í því sambandi.

Einnig mætti leggja áherslu á að hvetja þátttakendur til að leita í bakland sitt innan stjórnsýslu ráðuneyta, sveitarfélaga, opinberra stofnana, sem og innan samtaka og fyrirtækja.

Það gæti styrkt ferlið ef þátttakendur virkjuðu baklandið, ræddu innanhúss og söfnuðu saman sjónarmiðum og hugmyndum frá ólíkum aðilum og sérfræðingum í baklandinu.

3.3.5. Aðkoma félagasamtaka, atvinnulífs og sveitarfélaga

Við úttektina var nokkuð rætt um hlutverk og aðkomu félagasamtaka, einkum fulltrúa þeirra sem starfa að umhverfis- og náttúruverndarmálum, en einnig um hlutverk og aðkomu fulltrúa atvinnulífsins og fulltrúa sveitarfélaga.

Fram kom að gera mætti samráð við þau nánara og dýpra, til að styrkja ferlið og draga úr mögulegum núningi. Bent var á að umhverfis- og náttúruverndarsamtök ættu, skv. kröfum Árósarsamningsins sem íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig til að fylgja, að eiga öfluga aðild og marktæk tækifæri frá fyrstu stigum í mótunarferli landsskipulagsstefnu.

3.3.6. Þátttaka í sjálfboðavinnu

Þrátt fyrir að þátttaka fyrir hönd félagasamtaka væri oft unnin í sjálfboðavinnu, og raunar væru einnig dæmi um tilvik sjálfboðavinnu fyrir aðra aðila, komu fram eindregin sjónarmið um ríkara samráð, ef nokkur kostur væri.

3.4. Framkvæmd samráðs á ólíkum stigum

3.4.1. Lýsing á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu 2015–2026

Lýsing á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu var auglýst 19. febrúar 2014 í Fréttablaðinu, á vef Skipulagsstofnunar, vef landsskipulagsstefnu og á Facebook-síðu Skipulagsstofnunar. Aðilar á samráðsvettvangi um landsskipulagsstefnu voru sérstaklega upplýstir um lýsinguna með tölvupósti. Almenningi og hagsmunaaðilum gafst þriggja vikna

frestur, til 12. mars 2014, til að koma á framfæri ábendingum eða athugasemdum við lýsinguna með bréfi, tölvupósti eða á vef landsskipulagsstefnu. Skriflegar athugasemdir bárust frá samtals 19 aðilum. Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við lýsinguna var birt á vef verkefnisins 14. apríl 2014.

Jafnframt var lýsingin kynnt og rædd á sex opnum fundum með almenningi og samráðsvettvangi um landið, þar sem fyrri hluti hvers fundar var helgaður kynningu en síðari hlutinn samráði þar sem óskað var ábendinga og hugmynda um viðfangsefni landsskipulagsstefnu:

- Reykjavík 25. febrúar 2014 í Iðnó.
- Borgarnesi 27. febrúar 2014 í Símenntunarmiðstöðinni á Vesturlandi.
- Selfossi 28. febrúar 2014 á Hótel Selfossi.
- Egilsstöðum 3. mars 2014 á Hótel Héraði.
- Ísafirði 4. mars 2014 á Háskólasetri Vestfjarða.
- Akureyri 5. mars 2014 á Hótel KEA.

Alls mættu um 160 manns á fundina, en á hverjum stað var unnið í 5-9 manna hópum. Í hverjum hópi var einn fulltrúi frá Skipulagsstofnun sem aðstoðaði þátttakendur í vinnunni. Unnið var með kort af Íslandi, þar sem þátttakendur færðu inn hugmyndir sínar og skýringar um valkosti eða markmið undir fjórum málaflokkum landsskipulagsstefnu: byggð og samfélag, umhverfi og náttúra, atvinna og orka, samgöngur og fjarskipti. Samantekt af kynningar- og samráðsfundunum var birt á vef verkefnisins 20. mars 2014.

Fyrir og eftir opna umfjöllun um lýsingu á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu fundaði ráðgjafarnefndin einu sinni, til upplýsingagjafar, samráðs og til að veita faglega ráðgjöf.

- Við úttektina kom fram að lýsingarfundirnir hefðu verið til mikillar fyrirmyndar í samráðsferlinu.

- Flestir viðmælenda nefndu að hvatt hefði verið til umræðna, sem urðu líflegar, opnar og heiðarlegar. Fram kom að hópastjórn hefði verið styrk.

- Að mati viðmælenda hafði verið skemmtilegast að vinna með Íslandskortin sem hefðu skapað flæði í vinnunni, án afmarkana eða stýrandi þátta, þar sem þátttakendur fengu að setja fram sjónarmið um hvaðeina.

- Niðurstöður hópanna hefðu því verið mjög skapandi.

3.4.2. Greining valkosta fyrir gerð landsskipulagsstefnu 2015–2026

Greining valkosta fyrir gerð landsskipulagsstefnu 2015–2026 var auglýst 5. ágúst 2014 á vef verkefnisins. Almenningi og hagsmunaaðilum gafst um 5 vikna frestur, til 8. september 2014 til að koma á framfæri ábendingum eða athugasemdum við skýrsluna með bréfi, tölvupósti eða á vef verkefnisins. Skriflegar athugasemdir bárust frá samtals 22 aðilum og voru þær birtar á sama vef 30. október 2014.

Jafnframt var greiningin kynnt og rædd á opnum kynningar- og samráðsfundi 15. ágúst 2014 á Hótel Reykjavík Natura. Stærstur hluti fundarins var helgaður kynningu en síðari hlutinn samráði þar sem óskað var sjónarmiða og ábendinga um valkostagreininguna sem nýst gætu inn í mótun sjálfrar landsskipulagstillögunnar.

Alls mættu 140 manns til fundarins og komu víða að, en mest frá ríkisstofnunum og sveitarfélögum og samtökum þeirra. Fyrsti hluti fundarins var almenn kynning á helstu atriðum valkostaskýrslunnar fyrir alla fundarmenn auk almennra umræðna. Eftir það var fundinum skipt upp eftir viðfangsefnum landsskipulagstillögunnar, þar sem greining faghópanna var samtímis kynnt til umræðu með umræðum á eftir. Þessi lota var endurtekin, svo hverjum þátttakanda gafst á fundinum tækifæri á að koma á framfæri sjónarmiðum og ábendingum um tvö af fjórum viðfangsefnum landsskipulagsstefnu. Ritari var í hverjum hópi sem tók niður punkta úr umræðu í hópnum. Í lok fundarins sem fór fram í einni málstofu voru umræðupunktar úr hverjum hópi kynntir. Samantekt af kynningar- og samráðsfundinum var birt á vef landsskipulagsstefnu í kjölfar fundarins 30. ágúst 2014.

Fyrir opna umfjöllun um greininguna fundaði ráðgjafarnefndin tvívegis til upplýsingagjafar, samráðs og til að veita faglega ráðgjöf, en jafnframt fór fram samráð á netinu.

- Við úttektina kom fram að komið hefði á óvart hvað valkostafundurinn var fjölmennur, en þátttakendur í hverjum af fjórum hópum fundarins hefðu verið á bilinu 30-40 manns. Sýndist viðmælendum sem undirbúningsaðilar hefðu ekki

verið viðbúnir fjöldanum, en hópunum var boðið upp á að funda samtímis í einu stóru rými.

- Við komu hefðu þátttakendur uppgötvað að ekki yrði hægt að taka þátt í umfjöllun nema tveggja af fjórum viðfangsefnum landsskipulagsstefnu, svo fleiri þátttakendur frá hverjum aðila hefði þurft til að manna allt sviðið.

- Mögulegt hefði verið að hafa fundinn lengri, til að gefa fólki kost á að taka þátt í umfjöllun um öll fjögur viðfangsefnin. Þá hefði skort á skipulag fundarins, þótt kynningarhlutinn hefði verið skýr.

- Á það var bent að Skipulagsstofnun, sem ábyrgðaraðili vinnu faghópa, þyrfti örugglega að staðfesta efni kynninga hópanna áður en þær væru fluttar.

- Umræðuhluti fundarins hefði hvorki verið markviss né undir nægilega styrkri hópstjórn, þótt hópstjórar hefðu hvatt til hreinskiptinnar umræðu og jafnframt svarað spurningum um ferlið. Sumir þátttakendur hefðu kosið að sitja tvisvar umfjöllun um sama viðfangsefni, en umræðuhluti hefði stundum litast um of af löngum ræðum þungavigtarþátttakenda.

- Gerðar voru athugasemdir við að greiningin hefði verið birt daginn eftir frídag verslunarmanna, en auglýst, kynnt og rædd föstudaginn 15. ágúst 2014, kl. 14-18. Upphaflegar áætlanir hefðu gert ráð fyrir að greiningin yrði auglýst í byrjun júní 2014. Reyndin hefði þýtt að margir þátttakendur hefðu þurft að rýna gögnin í lok sumarfrís og erfiðlega hefði gengið að ná saman fólki, til að kynna sér gögnin og undirbúa þátttöku. Vegna tímasetningar síðdegis hefði svo þurft að taka lengri dag inn í helgarfrí til umfjöllunar á fundi. Á móti var nefnt að reynt væri að sigla meðalveg, með að ná fólki saman á skrifstofutíma og hinna sem væru í sjálfboðavinnu.

3.4.3. Mótun og útfærsla tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026

Upplýst var um mótun og útfærslu tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 á vef verkefnisins þann 7. nóvember 2014. Þar kemur fram að við útfærslu tillögunnar sé „leitast við að stefnan veiti skýra leiðsögn um stefnu stjórnvalda um skipulagsmál“. Fjölmargir fundir hefðu í þeim tilgangi verið haldnir með fulltrúum sveitarfélaga og stofnana sem myndu koma að framfylgd landsskipulagsstefnu eða annarra mikilvægra áætlana sem samþættast inn í stefnuna.

Á þessum tíma fóru jafnframt fram þrír fundir í ráðgjafarnefndinni, til upplýsingagjafar, samráðs og til að veita faglega ráðgjöf.

3.4.4. Auglýst tillaga að landsskipulagsstefnu 2015–2026

Tillaga að landsskipulagsstefnu 2015–2026, ásamt umhverfismati og fylgiskjalinu: Skipulagsmál á Íslandi 2014 – lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir, er skv. ákvæðum reglugerðar hvort tveggja í senn: kynnt í dagblöðum og á vef verkefnisins og send til umsagnar sveitarfélaga, hlutaðeigandi opinberra aðila og hagsmunasamtaka, þar sem öllum er gefinn kostur á að gera athugasemdir við hana. Tillagan var auglýst til skriflegra ábendinga á framangreindan hátt 19. desember 2014, en gögnin lágu jafnframt með klassískum hætti frammi til sýnis hjá Skipulagsstofnun, Laugavegi 166, 105 Reykjavík.

Auk þess voru haldnir sjö opnir kynningarfundir á samráðsvettvangi víðs vegar um landið, þar sem fyrri hluti hvers fundar var helgaður kynningu á tillögunni en síðari hlutinn umfjöllun um framfylgd landsskipulagsstefnu í skipulagsgerð sveitarfélaga svo sem við endurskoðun aðalskipulags:

- Ísafirði 14. janúar 2015 á Háskólasetri Vestfjarða.
- Akureyri 21. janúar 2015 á Hótel KEA.
- Blönduósi 22. janúar 2015 í Eyvindarstofu.
- Borgarnesi 26. janúar 2015 í Landnámssetrinu.
- Egilsstöðum 27. janúar 2015 á Hótel Héraði.
- Selfossi 28. janúar 2015 á Hótel Selfossi.
- Reykjavík 29. janúar 2015 á Nauthóli, en fundurinn var einnig sendur beint út í gegnum vefi landsskipulagsstefnu og Skipulagsstofnunar.

Alls mættu um 240 á fundina. Bréf með beiðni um umsögn um tillöguna var sent til um 180 aðila, ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga, félagasamtaka, fyrirtækja í grunngerð o.fl. Öllum almenningi og hagsmunaaðilum gafst kostur á koma skriflegum athugasemdum á framfæri við Skipulagsstofnun innan átta vikna frá auglýsingu, þ.e. til 13. febrúar 2015. Skriflegar athugasemdir bárust frá samtals 73 aðilum og voru við móttöku birtar á vef verkefnisins. Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu var birt á vef verkefnisins 18. mars 2015.

Þegar auglýstur frestur var liðinn fundaði ráðgjafarnefndin tvívegis, til upplýsingagjafar og samráðs og til að veita faglega ráðgjöf.

- Við úttektina kom fram að kynningarfundirnir um auglýsta tillögu hefðu verið með hefðbundnu sniði, kynning í formi fyrirlestrar og svo var athugasemdum og spurningum svarað.

- Gagnrýni kom fram á beina útsendingu af einum fundanna á netinu, sem leitt hefði til minni þátttöku en ella og því viðaminni umræðu á fundinum. Á móti komu sjónarmið um opið og gagnsætt ferli auk þess sem fjöldi þátttakenda á næsta fundi á undan í Reykjavík (valkostafundinum) hefði verið slíkur að viðbótarleiða væri þörf til að ná til almennings og þátttakenda í samráðsvettvanginum.

- Gerðar voru athugasemdir við að tillaga að landsskipulagsstefnu hefði verið birt föstudaginn 19. desember – rétt fyrir jólin. Upphaflegar áætlanir hefðu gert ráð fyrir að tillagan yrði auglýst í lok október. Reyndin hefði þýtt að margir þátttakendur hefðu byrjað að rýna gögnin í jólafríi, og að framan af átta vikna skilafresti athugasemda hefði verið vandkvæðum bundið að ná saman fólki, til að kynna sér tillöguna sjálfa og undirbúa athugasemdir.

3.4.5. Almenn atriði um framkvæmd samráðs á ólíkum stigum

Áfangar
Upplifun nær allra viðmælenda var að ferlinu væri skipt upp í skýrt skilgreinda og tímasetta áfanga, þar sem tilgangur og markmið væru skýr: Í hvert sinn væri markvisst leitað sjónarmiða sem nýst gætu inn í næstu skref ferlisins. Framkvæmd samráðsins hefði verið markviss og framvindan skýr. Nokkrir viðmælendur nefndu að tímaskortur hefði háð ferlinu sem hefði verið þröngur stakkur sniðinn. Ef unnið hefði verið innan stærri tímaramma hefði eitt atriði getað seinkað öðru. Gera mætti ríkari kröfu um að þátttakendur kynntu sér tímasetningar með nægilegum fyrirvara og hvað væri fyrirhugað í því sambandi. Einhverjir viðmælenda tóku fram að Skipulagsstofnun hefði sýnt sveigjanleika, og viðbótarfrestir fengist þegar svo bar undir.

Gögn
Að mati þátttakenda voru hvort tveggja upplýsingar um vinnuna í ferlinu og gögn skýr sem lágu til grundvallar samráðinu og birtust á vef landsskipulagsstefnu. Hins vegar voru gerðar athugasemdir við að sum gögn hefðu verið birt á ISSUU-formi á vefnum, sem sumir þátttakendur virtust hafa átt í vandræðum með. Aðilar að samráðsvettvanginum fengu tilkynningar í tölvupóstum með fréttum úr ferlinu eða um birtingu gagna. Þá kom fram að greiður aðgangur hefði verið að Skipulagsstofnun sem hefði fúslega veitt nánari skýringar og upplýsingar.

Hugmyndir um aukna aðkomu
Ýmsar hugmyndir komu fram um hvernig mætti auka aðkomu með fjölbreyttari leiðum, t.d.:

- ✓ hafa smærri fundi og fleiri,
- ✓ gefa rýmri tækifæri til umræðna eftir hverja kynningu,
- ✓ bjóða upp á fleiri fundi, þar sem þátttakendur tækju af sér hatt hagsmunafulltrúans og áskorunin yrði að leggja eitthvað nýtt og öðruvísi til málanna,
- ✓ hafa ritara með hverjum samráðshópi á fundum, en að hópstjóri tæki jafnframt niður punkta, sem svo yrðu bornir saman við punkta ritara – áður en nánar er unnið með efnið,
- ✓ bjóða upp á staðlað form við ritun athugasemda á athugasemdagátt á vef landsskipulagsstefnu, efnisskipt, um hvað gengur vel, hvað gengur síður og um tillögur til úrbóta.
- ✓ gefa þátttakendum, sem svöruðu boði um slíkt, kost á nánara samráði, þar sem fundað væri reglulegar í smærri hópum eða rýnihópum um afmörkuð atriði.
- ✓ gefa þátttakendum kost á innleggi í vinnu faghópa, þ.e. við greiningu á valkostum/sviðsmyndum og umhverfisáhrifum,
- ✓ bjóða þátttakendum að koma á fundi á milli stórra skrefa í ferlinu, þegar hin eiginlega greiningar- og stefnumótunarvinna Skipulagsstofnunar sjálfrar fer fram,
- ✓ framkvæma stuttar kannanir um afstöðu þátttakenda til afmarkaðra atriða,
- ✓ leggja fram spurningar milli funda, t.d. við greiningar eða í tengslum við vinnufundi, til að kalla eftir viðbrögðum við ákveðnum atriðum sem skerpa þarf á, eða sem minni samstaða ríkir um,
- ✓ halda í lok samráðsferlis um mótun landsskipulagsstefnu, nýjan fund um auglýsta tillögu, þar sem hvatt væri til opinna umræðna og þátttakendur fengju að setja fram sjónarmið um hvaðeina – t.d. á nýjum kortum af Íslandi.

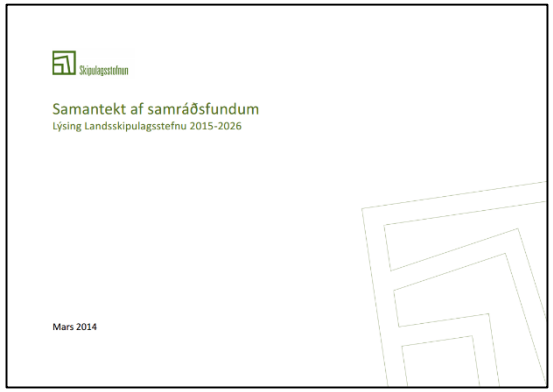
Snjöll notkun samfélagsmiðla

Þá var bent á að markviss kynning á samfélagsmiðlum gæti orðið til að vekja athygli meðal almennings, t.d. með birtingu 1-2 mínútna teiknimyndar, um hvað samráðsferli við mótun landsskipulagsstefnu er, að hverju er stefnt og af hverju það skiptir máli – auk þess að benda á frekari upplýsingar. Leita mætti erlendra fordæma í því tilliti.

3.6. Úrvinnsla og afrakstur samráðs

3.6.1. Lýsing á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu 2015-2026

Greinargerð með samantekt af sex opnum kynningar- og samráðsfundum um lýsingu á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu var birt á vef verkefnisins, 20. mars 2014.


Skipulagsstofnun

Samantekt af samráðsfundum

Lýsing Landsskipulagsstefnu 2015-2026

Mars 2014

Greinargerðin er 22 blaðsíður og byggð upp á eftirfarandi hátt, þar sem reifuð eru helstu atriði framkominna athugasemda frá 160 þátttakendum:

- inngangur,
- flokkun umræðupunkta í fjóra málaflokka (byggð og samfélag, umhverfi og náttúra, atvinna og orka, samgöngur og fjarskipti), nánar brotið niður á fjögur viðfangsefni landsskipulagsstefnu, auk almennra ábendinga og hugmynda, og loks með samandregnum undirköflum.

Umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við lýsingu á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu var birt á vef verkefnisins, 14. apríl 2014.

Landskipulagsstefna 2015-2026

Skipulagsstofnun

UMSÖGN SKIPULAGSSTOFNUNAR
UM FRAMKOMNAR ATHUGASEMDIR VIÐ LÝSINGU

Apríl, 2014

Lýsing fyrir gerð Landsskipulagsstefnu 2015- 2026 var auglýst 19. febrúar 2014 í samræmi við 16. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu. Auglýsing um lýsinguna birtist í Fréttablaðinu og var jafnframt kynnt á vef Skipulagsstofnunar, vefnum landskipulag.is og á Facebook-síðu Skipulagsstofnunar. Lýsingin var einnig kynnt aðilum á samráðsvettvangi um landsskipulagsstefnu með tölvupósti og kynnt á 6 kynningar- og samráðsfundum í lok febrúar og byrjun mars. Frestur til að skila inn athugasemdum var þrjár vikur, til 12. mars.

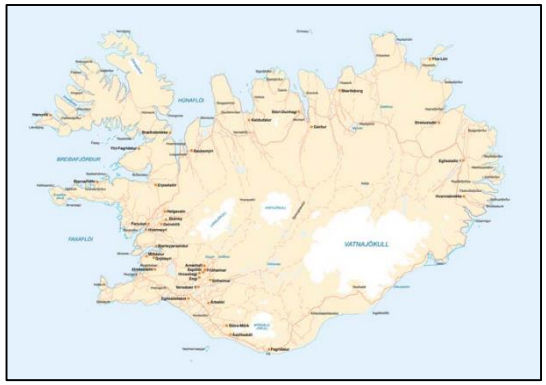
Alls bárust 19 athugasemdabréf frá eftirtöldum aðilum:

Blásköganbyggð, með bréfi dags. 25.3.2014.
Borgarbyggð, með bréfi dags. 14.3.2014.
Fjórðungssambandi Vestfirðinga, með tölvupósti dags. 14.3.2014.
Herði Einarssyni, með bréfi dags. 12.3.2014.
Hjalta Jóhannessyni, með tölvupósti dags. 11.3.2014.
K. Huldu Guðmundsdóttur, með tveimur ódagsettum bréfum sem bárust 10.3.2014.
Kayakklúbbnum, með bréfi dags. 11.3.2014.
Landsamband íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Samtökum verslunar og þjónustu og Samtökum fiskvinnslufyrirtækja, með bréfi dags. 12. mars 2014.
Landsneti, með bréfi dags. 7.3.2014.
Landvernd, með bréfi dags. 12.3.2014.
Náttúruverndarsamtökum Íslands, með bréfi dags. 14.3.2014.
Sambandi íslenskra sveitarfélaga, með bréfi dags. 13.3.2014.
Samorku, með bréfi dags. 11.3.2014.
Samtökum eigenda sjókvíaeldis, með tölvupósti dags. 11.3.2014.
Skógrækt ríkisins, með bréfi dag. 12.3.2014.
Umhverfisstofnun, með bréfi dags. 11.3.2014.
Útivist, með bréfi dags. 12.3.2014.
Veggagerðinni, með tölvupósti dags. 11.3.2014.

Hér að aftan eru teknar saman helstu ábendingar sem koma fram í athugasemdum framangreindra aðila og umsögn Skipulagsstofnunar um þær.

Umsögnin er 10 blaðsíður og kaflaskipt en þar eru reifuð helstu atriði 19 framkominna athugasemda og umsögn Skipulagsstofnunar um þau. Kaflaskiptingin er eftirfarandi, en í lok hvers kafla er umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir í viðkomandi kafla:

- almennt um lýsinguna sjálfa og áhrif landsskipulagsstefnu,
- næst einn kafli um hvert af fjórum viðfangsefnum landsskipulagsstefnu, en svo kafli um hvert af eftirtöldu:
- ábendingar um frekari áherslur við gerð landsskipulagsstefnu,
- áætlanir og mælikvarða,
- framsetningu landsskipulagsstefnu,
- faghópa Skipulagsstofnunar, og að lokum
- umhverfismat.



Afrakstur kynningar- og samráðsfunda um lýsingu á fyrirhugaðri gerð og mótun landsskipulagsstefnu var jafnframt 97 Íslandskort og efnislegar ábendingar og tillögur sem nýttar voru við áframhaldandi vinnu við stefnumótunina. Greinargerðin var send samráðsvettvangi, en kortunum var dreift til faghópa Skipulagsstofnunnar og ráðgjafarnefndar.

3.6.2. Greining valkosta fyrir gerð landsskipulagsstefnu 2015- 2026

Greinargerð með samantekt af kynningar- og samráðsfundinum um greiningu valkosta fyrir gerð landsskipulagsstefnu 2015- 2026 var birt á vef verkefnisins í kjölfar fundarins, 25. ágúst 2014.

Greinargerðin er sex blaðsíður og byggð upp á eftirfarandi hátt, þar sem reifuð eru helstu atriði framkominna athugasemda frá 140 þátttakendum:

- inngangur, flokkun umræðupunkta á fjögur viðfangsefni landsskipulagsstefnu
- með undirköflum um ábendingar fyrir
- útfærslu landsskipulagsstefnu,
- frekari vinnu við umhverfismat, og
- aðrar ábendingar.

Framkomnar athugasemdir við greiningu valkosta fyrir gerð landsskipulagsstefnu 2015-2026 voru birtar á vef verkefnisins, 30. ágúst 2014. Skipulagsstofnun svaraði ekki athugasemdunum, en nýtti efnislegar ábendingar og tillögur við áframhaldandi vinnu við landsskipulagsstefnuna. Rétt er að taka fram að í þessu tilviki var ekki um að ræða formlegt athugasemdaferli samkvæmt reglugerð.

Athugasemdaskjalið er 46 blaðsíður en skriflegar athugasemdir bárust frá samtals 22 aðilum.

Skipulagsstofnun

Samantekt ábendinga úr umræðum á kynningar- og samráðsfundi um greiningu valkosta og umhverfismat

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Ágúst 2014

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Skipulagsstofnun

FRAMKOMNAR ATHUGASEMDIR VIÐ GREININGU VALKOSTA

Október, 2014

Greining valkosta fyrir gerð Landsskipulagsstefnu 2015- 2026 var kynnt og rædd á kynningar- og samráðsfundi 15. ágúst 2014 á Hótel Reykjavík Natura. Skilgreining valkosta og umhverfismat þeirra var unnið af faghópum Skipulagsstofnunar. Í skýrslunni *„Landsskipulagsstefna 2015-2026 – Greining valkosta og umhverfisáhrifa"* voru dregnar saman helstu niðurstöður úr þeirri vinnu. Samantekt af kynningarfundinum var birt á heimasíðu landsskipulagsstefnu en jafnframt var hægt var að koma á framfæri ábendingum eða athugasemdum við skýrsluna í gegnum tölvupóst og heimasíðu landsskipulagsstefnu. Gefinn var frestur til 8. september 2014 til að skila inn athugasemdum og hér er að finna þær skriflegu athugasemdir sem bárust. Athugasemdum var ekki svarað sérstaklega en þær nýttar við áframhaldandi vinnu við útfærslu landsskipulagsstefnu, enda var ekki um að ræða formlegt athugasemdaferli samkvæmt reglugerð.

Athugasemdabréf bárust frá eftirtöldum aðilum:

- Hörður Einarsson
- Kayakklúbburinn
- Landsnet
- Landsvirkjun
- Landvernd
- Orkuveita Reykjavíkur
- Samband íslenskra sveitarfélaga
- Samgöngufélagið
- Samorka
- Samtök atvinnulífsins, Samtök verslunar og þjónustu, Samtök Ferðaþjónustunnar, Landssamband íslenskra útvegsmanna, Landssamband fiskeldisstöðva og Samtök iðnaðarins
- Samtök ferðaþjónustunnar
- Skipulagsnefnd Grímsnes- og Grafningshrepps, Bláskógabyggðar, Hrunamannahrepps, Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Flóahrepps og Ásahrepps
- Skipulagsnefnd Rangárþings Ytra
- Skógrækt ríkisins
- Skógræktarfélags Reykjavíkur
- Umhverfisstofnun
- Vegagerðin

3.6.3. Mótun og útfærslu tillögu að landsskipulagsstefnu 2015- 2026

Ekki er fjallað um úrvinnslu og afrakstur samráðs við mótun og útfærslu tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 að öðru leyti, en að það var unnið í samráði við ráðgjafarnefnd og farið fram á fjölmörgum fundum með fulltrúum sveitarfélaga og stofnana við útfærslu einstakra markmiða og leiða eftir því sem efnið kallaði á.

3.6.4. Auglýst tillaga að landsskipulagsstefnu 2015–2026

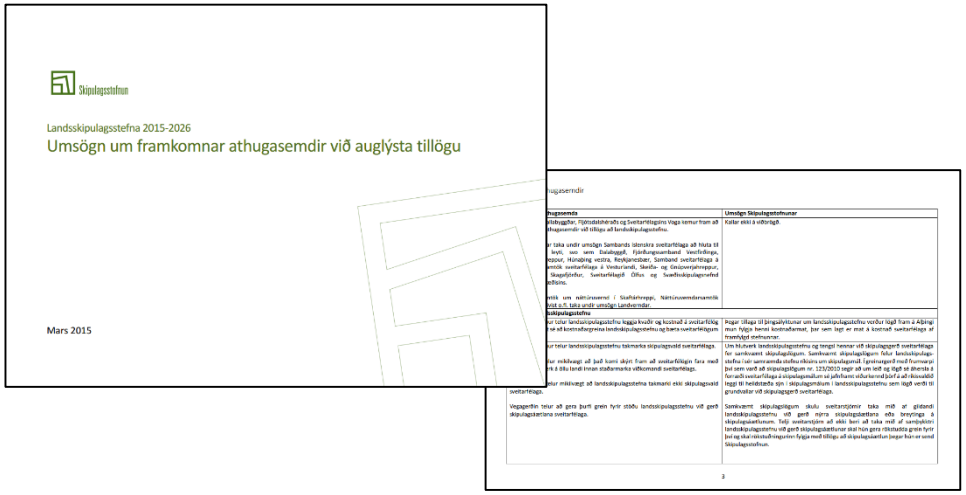
Umsögn Skipulagsstofnunar um athugasemdir við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026 var birt á vef verkefnisins 18. mars 2015.

Umsögnin er 59 blaðsíður og sett upp í tveggja dálka skjal, á þennan hátt:

Reifun á helstu atriðum framkominna athugasemda þeirra 73 umsagna sem bárust á kynningartímanum. Sameiginleg úrvinnsla um þær athugasemdir sem fjalla um sama efnisatriðið	Efnisleg svör og úrvinnsla Skipulagsstofnunar á þeim. Gerð grein fyrir viðbrögðum Skipulagsstofnunar og hvort athugasemdir hafi leitt til breytinga á texta tillögunnar

Umsögnin er kaflaskipt á eftirfarandi hátt:

- Inngangur,
- helstu atriði athugasemda,
- framfylgd landsskipulagsstefnu,
- kynning og samráð við mótun tillögunnar,
- framsetning og efni tillögunnar,
- forsendur landsskipulagsstefnu,
- hugtök og orðalag, og loks
- umfjöllun eftir númeruðum greinum landsskipulagstillögunnar.


Skipulagsstofnun

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Umsögn um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu

Mars 2015

Þann 12. mars 2015 afhenti Skipulagsstofnun umhverfis- og auðlindaráðherra tillögu að landsskipulagsstefnu sem var afrakstur þess samráðsferlis sem gerð er grein fyrir í þessari úttekt. Úr framkomnum athugasemdum hafði verið unnið og gengið frá þingsályktunartillögu sem send var til umhverfis- og auðlindaráðherra, ásamt þremur fylgiskjölum:

i. skýrslunni Skipulagsmál á Íslandi 2014 – lykilmælikvarðar og fyrirliggjandi áætlanir,
ii. umhverfismati tillögu að landsskipulagsstefnu 2015–2026
iii. umsögn Skipulagsstofnunar um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu.

Skipulagsstofnun

Landsskipulagsstefna 2015-2026

Tillaga til umhverfis- og auðlindaráðherra

Mars 2015

3.6.5. Áhrif stefnumótunarinnar

Í máli þátttakenda kom fram ólík sýn um áhrif stefnumótunarinnar.

Flestir viðmælenda töldu að áhrifin yrðu skýr, allt frá því að um væri að ræða mildilegt leiðarljós um samræmdar áherslur í skipulagsmálum yfir í grundvallarstefnu sem margir myndu grípa fegins hendi. Á milli þessara sjónarmiða var bent á að stefnumótunin yrði skref fram á við, drægi fram almannahagsmuni til langs tíma og bætti vinnubrögð við skipulagsgerð. Ekki hefði komið fram alvarleg gagnrýni á að mikilvæga þætti vantaði.

Hluti viðmælenda lét í ljós ánægju með að meginmarkmiðin og áherslan væri á vernd víðerna og náttúrugæða, á meðan annar hluti lét í ljós ánægju með nægilegt svigrúm fyrir sveitarfélög og atvinnulíf. Fram kom að stefnumótunin myndi koma mörgum að gagni, til einföldunar og hagræðis í starfi að skipulagsmálum t.d. fyrir minni sveitarfélögin á landinu, en á sama tíma gæti hún þrengt stakk annarra. Það eitt og sér, að menn ættu markvisst samtal um framtíð skipulags á miðhálendi Íslands, væri til marks um árangur.

Fram kom að raunveruleg áhrif stefnumótunarinnar á skipulagsmál yrðu hinsvegar ekki staðfest fyrr en kæmi að framfylgd hennar. Þá kæmi í ljós hvort nægilegur samhljómur, traust og skilningur hefði skapast með þátttöku hagsmunaaðila í samráðsferlinu. Viðhorf skiptu þar lykilmáli þegar lærdómur yrði dreginn, virði samráðsferlisins skýrist og um leið ávinningur af landsskipulagsstefnunni sjálfri.

Minnihluti viðmælenda taldi áhrif stefnumótunarinnar veigalítil því að hún bætti ekki við það sem fyrir væri, framsetningin væri ekki nógu skýr þar sem afstöðu skorti á tíðum og undirmarkmið um nýtingu lands fyrir ferðaþjónustu, nánari tengingu byggða eða nýtingu náttúruauðlinda væru á skjön við meginmarkmið um verndun. Bjartsýni væri að halda að landsskipulagsstefnan leysti málin þar sem áskorunin lægi í almennu viðhorfi. Þá var gagnrýnt að landsskipulagsstefnan byndi ekki hendur aðila.

Hugmyndir komu fram um hvernig mætti efla áhrif stefnumótunarinnar til framtíðar:

- að horfa til lengri framtíðar. Það sést best hvað tíminn er fljótur að líða ef við horfum 10-12 ár til baka, og enn frekar sé það sett í samhengi við samþættingu aðgerða í stórum málaflokkum, eins og stefnu um skipulag á miðhálendi Íslands eða stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar.
- að andlag stefnunnar verði fólk, daglegt líf þess og störf.
- að stefnumótunin snúist um samkeppnisstöðu Íslands gagnvart umheiminum.
- að einfalda ferlið eða framsetningu þess.

3.6.6. Heildstæð framtíðarsýn

Í máli viðmælenda kom sömuleiðis fram ólík afstaða til þess hvernig tekist hefði til við að móta heildstæða framtíðarsýn í sjálfu sér um skipulagsmál á landsvísu.

Flestir viðmælenda töldu að að langstærstum hluta væri um að ræða heildstæða framtíðarsýn. Færri viðmælendur töldu að hún væri ekki nógu yfirgripsmikil til að teljast heildstæð þar sem fjallað væri á misítarlegan hátt um vinnu að skipulagsmálum undir fjórum viðfangsefnum.

3.6.7. Samspil áætlana

Hjá viðmælendum kom fram að nokkur áskorun væri fólgin í að ná fram samspili allra áætlana og ólíkra stefnumótandi skjala í tengslum við landsskipulagsstefnu.

Þar skipti lykilmáli frumkvæði og framlag fulltrúa ráðuneyta og sveitarfélaga í ferlinu við mótun landsskipulagsstefnu og svo við framfylgd hennar.

Önnur áskorun yrði að ná fram betri markmiðum í samspili áætlana, skilgreina markmið ítarlega og skilgreina mælikvarða. Í því sambandi voru nefnd ýmis dæmi um opinberar stefnur er varða skipulagsmál, landnotkun og nýtingu lands, t.d.: byggðastefna, húsnæðisstefna, raforkustefna og skipulagsáætlanir sveitarfélaga.

Fram kom að einn mælikvarði á gæði og árangur landsskipulagsstefnu yrði óhjákvæmilega þessi: Munu áætlanir ríkisins tala betur saman og verður samspil þeirra og skipulagsáætlana sveitarfélaga meira en til þessa? Landsskipulagsstefna gæti í framtíðinni orðið grunnurinn að því að gera betri áætlanir á landsvísu og að samþætta áætlanir betur, t.d. þegar:

- flutningsfyrirtæki raforku útfærir sína kerfisáætlun,
- sveitarfélag skoðar samræmi svæðis- og aðalskipulagsáætlana sinna við landsskipulagsstefnu,
- ráðuneyti undirbýr náttúruverndaráætlun, eða
- Alþingi samþykkir næstu samgönguáætlun.

3.6.8. Samþætting

Nokkrir af viðmælendum töldu jákvæðustu þætti landsskipulagsstefnunnar vera samþættingarhlutverkið, bætt vinnubrögð samfara því og betri yfirsýn við kortlagningu almannahagsmuna.

Bent var á ákvæði reglugerðar um hana, þar sem kæmi efnislega fram að ef árekstur væri í veigamiklum atriðum milli áætlana í einstökum málaflokkum tengdum landnotkun þyrftu menn að laga það við næstu endurskoðun viðkomandi áætlana.

3.6.9. Helstu niðurstöður og ábendingar um úrvinnslu og afrakstur samráðs

- Að mati nær allra viðmælenda var samráðsferlið skipulagt og framkvæmt á þann hátt að um virkt samráð hefði verið að ræða gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar. Almenningi og hagsmunaaðilum hefði verið tryggður kostur á að fylgjast með framgangi vinnunnar og koma athugasemdum og ábendingum á framfæri.
- Sömuleiðis töldu nær allir viðmælendur að verklag við úrvinnslu og afrakstur samráðs hefði verið fagmannlega og vel úr garði gert. Skipulagsstofnun hefði undirbúið sig vel, unnið skipulega úr miklum fjölda athugasemda úr ólíkum áttum, sem flokkaðar hefðu verið nákvæmlega niður áður en tekið var til við að svara þeim málefnalega og efnislega.
- Vísað var til þess að á fyrri stigum ferlisins hefði Skipulagsstofnun tekið fram að efnislegar ábendingar og tillögur yrðu nýttar við áframhaldandi vinnu við landsskipulagsstefnuna. Á lokastigi ferlisins, við umsögn um framkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu, hefði stofnunin tekið fram hvort athugasemdir leiddu til breytinga á texta tillögunnar. Greiningar- og stefnumótunarvinna Skipulagsstofnunar hefði á þennan hátt verið ítarleg.
- Ferlið og verklag við úrvinnslu samráðsins væri til marks um að stofnunin hefði sem framkvæmdaraðili ferlisins lagt við hlustir og að samtalið í samráðsferlinu hefði verið gagnkvæmt í báðar áttir, opið og gagnsætt – sem hefði verið mikilvægur þáttur við mótun landsskipulagsstefnu.
- Viðmælendur töldu nær allir að samráð yki gæði ferlisins um mótun landsskipulagsstefnu. Einnig að nokkuð skýrt samhengi hefði orðið á milli þeirrar útfærslu/niðurstöðu sem varð fyrir valinu og þeirra ábendinga sem komu fram.
- Líklegra væri að markmið stefnunnar næðist – þegar svo margir hefðu átt aðkomu að ferlinu. Þannig mætti búast við:
  - ✓ að áætlanir og framfylgd þeirra verði raunsærri,
  - ✓ hljómgrunnur betri,
  - ✓ eignarhald almennara, og
  - ✓ eftirfylgni auðveldari.
- Fram kom að framkvæmd og úrvinnsla úr samráðsferlinu, það að meta og taka tillit til ábendinga úr mjög ólíkum áttum, væri flókin vinna. Á tíðum hefðu aðilar í samráðsferlinu verið ósammála um ólíka hluti og lagt áherslu á að standa vörð um sínar áætlanir. Stundum hefði úrvinnsla af samráðsfundum verið svo samandregin að erfitt hefði verið að sjá einstökum sjónarmiðum og atriðum gerð skil í samantektargögnum. Dæmi væri einnig um sambærilega stöðu varðandi úrvinnslu skriflegra athugasemda í umsögnum.
- Í máli sumra viðmælenda kom fram að gagnrýnivert væri að sveitarfélög gætu rökstutt sig frá landsskipulagsstefnu með tiltölulega einföldum hætti, sbr. 10. gr. skipulagslaga. Í máli annarra var bent á að landsskipulagsstefna þyrfti einungis að vera skýr um, að hvaða leyti hún væri bindandi og að hvaða leyti ekki. Mikilvægt væri að hafa þarna inni megináætlanir sem máli skiptu.
- Þá kom fram gagnrýni á innra misræmi landsskipulagsstefnu varðandi viðfangsefni um miðhálendi. Misræmið fælist t.d. í ósamrýmanleika þess að samþykkja stefnu um að vernda svæðið, á sama tíma og samþykkt væri nýting með óafturkræfum áhrifum á sama svæði í formi virkjana, ferðaþjónustu og ofbeitar.
- Að mati viðmælenda vakti niðurstaðan nokkra athygli, þar sem svo virtist sem tekist hefði að setja tillögu um landsskipulagsstefnu í þann búning að allir aðilar gætu fellt sig við hana. Nægilegt svigrúm væri fyrir sveitarfélög og atvinnulífið.
- Var starfsfólki Skipulagsstofnunar við úttekt þessa ítrekað hrósað fyrir vinnu sína. Þar hefði starfsfólk gefið sér tíma til að bregðast við athugasemdum, og var m.a. vísað til nýs lykilkafla í greinargerð með tillögunni til ráðherra um framfylgd landsskipulagsstefnu.

3.7. Þróun í ferlinu – Næstu skref

3.7.1. Innleiðing og framfylgd stefnunnar

Við úttektina kom fram að eftir samþykkt Alþingis þyrfti að hefja kynningu á efni og innihaldi landsskipulagsstefnu.

Bent var á að ákvæði laganna og reglugerðar innleiða í raun breytt landslag á sviði skipulagsmála. Hefja þyrfti virkt samstarf og samráð milli ráðuneyta, sveitarfélaga og ríkisstofnana um framfylgd landsskipulagsstefnu, þar sem áhersla væri lögð á:

- ✓ leiðbeiningar til allra aðila,
- ✓ samþættingarhlutverk stefnunnar og innleiðingu nýrra vinnubragða samfara því,
- ✓ markmið stefnunnar um að skapa heildaryfirsýn í skipulagsmálum,
- ✓ að landsskipulagsstefna leysir af hólmi stefnu svæðisskipulags miðhálendisins,
- ✓ ólík samstarfsverkefni stjórnvalda sem tilgreind eru í landsskipulagsstefnu og varða framkvæmd skipulagsmála, t.d. verkefni tengd húsnæðismálum, kortlagningu víðerna og uppbyggingu ferðaþjónustu á miðhálendinu,
- ✓ að ná fram samspili allra áætlana og ólíkra stefnumótandi skjala í tengslum við landsskipulagsstefnu,
- ✓ að skilgreina og setja markmið í tengslum við samspil áætlana sem varða skipulagsmál og skilgreina mælikvarða,
- ✓ að greina mögulegt ósamræmi milli fyrirliggjandi áætlana í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, sbr. ákvæði reglugerðar,
- ✓ framfylgd tillagna um tilteknar breytingar á áætlunum í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, sbr. ákvæði reglugerðar,
- ✓ að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð og breytingar á svæðis- og aðalskipulagsáætlunum, sbr. ákvæði reglugerðar,
- ✓ að samræma og útfæra leiðarljós landsskipulagsstefnu inn í svæðis- og aðalskipulagsáætlanir innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, sbr. ákvæði reglugerðar,
- ✓ að hvetja til virkar þátttöku fulltrúa allra aðila við framfylgd hennar,
- ✓ að miðla reglulega upplýsingum um innleiðingu og framfylgd stefnunnar, vöktun á samræmdri stefnu um skipulagsmál í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, framkvæmd einstakra framfylgdarverkefna hennar og árangurmælingar.

Fram kom að vegna framfylgdar stefnunnar er gert ráð fyrir ráðgjafarhópi sambærilegum þeirri ráðgjafarnefnd sem starfrækt er við mótun landsskipulagsstefnu. Fyrirhugað er að hann hittist einu sinni til tvisvar á ári til upplýsingagjafar, samráðs við Skipulagsstofnun og til að veita faglega ráðgjöf.

Á sama hátt er gert ráð fyrir að áfram verði starfræktur samráðsvettvangur eins og við vinnslu tillögu að landsskipulagsstefnu, sem Skipulagsstofnun upplýsi reglulega um innleiðingu stefnunnar, framfylgd hennar og framkvæmd einstakra framfylgdarverkefna hennar.

3.7.2. Næsta samráðsferli – endurskoðun

Við úttektina kom fram að í lögum og reglugerð er gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðherra feli Skipulagsstofnun endurskoðun gildandi landsskipulagsstefnu.

Í máli viðmælenda var lögð áhersla á að um samfellt endurskoðunarferli yrði að ræða. Ekki væri þörf á að umbylta landsskipulagsstefnu í hvert sinn og ekki væri þörf á að hefja ferlið upp á nýtt frá grunni. Meginviðfangsefnið við endurskoðun í samfellu yrði:

- greining á stöðu mála og samhljómi,
- hverju þarf að breyta, m.a. vegna endurskoðunar á lögum,
- hverju við viljum breyta, bæta eða fella brott, og
- hvaða nýju áskoranir þarf að fjalla um.

Vakin var athygli á þörfinni á að hefja endurskoðunarferlið snemma, þar sem ferlið tæki í raun tvö ár. Innbyggt væri í ferlið að þetta yrði eitt af fyrstu verkefnum nýs ráðherra þar sem kveðið er á um að tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til 12 ára sé lögð fram innan tveggja ára frá alþingiskosningum.

3.7.3. Ferli stöðugra umbóta

Fram kom að þegar kæmi að samfelldu endurskoðunarferli, samhliða framfylgd gildandi stefnu, yrði um að ræða samspil margra aðila á ólíkan hátt.

Virðið fælist í ferlinu sjálfu, þar sem mikilvægt væri að halda uppi virku samráði gagnvart almenningi, hagsmunaaðilum, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd. Um yrði að ræða ferli stöðugra umbóta, þar sem tekið er mið af fjölmörgum þáttum.

Nokkrir viðmælendur bentu á að ytra mat sem falið er óháðum aðila, sem miðaði að því að efla almenn gæði í ferlinu, skipti jafnframt máli. Það gæti verið í formi úttekta, kannana og rannsókna. Þá gæti verið ástæða til að efla innra gæðastarf í ferlinu, með t.d. þjónustukönnunum, spurningalistum, rýnihópum og samráðsfundum.

3.7.4. Aðkoma stjórnmálanna að ferlinu á fyrri stigum

Við úttektina kom fram að tilefni gæti verið til að upplýsa Alþingi reglulega um:

- ✓ innleiðingu og framfylgd stefnunnar,
- ✓ stöðu mála í endurskoðunarferli stefnunnar,
- ✓ helstu skref í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við framfylgd stefnunnar og endurskoðun hennar.

Þar sem um yrði að ræða viðamikla innleiðingu, framfylgd og viðamikið endurskoðunarferli – sem hefði snertiflöt við svo margar áætlanir ríkisins – gæti verið heppilegt að þingmenn, t.d. fulltrúar þingflokka eða nefndarmenn í umhverfis- og samgöngunefnd, fengju reglulega upplýsingagjöf.

Á sama tíma nefndu viðmælendur að hin eiginlega pólitíska aðkoma að ferlinu væri aðallega í upphafi þess, við mótun áherslna og svo við lok endurskoðunarferlisins, við þinglega meðferð tillögu ráðherra til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu til 12 ára.

3.7.5. Nýjar áskoranir

Við úttektina var fjallað um mögulegar nýjar áskoranir í skipulagsmálum sem sérstaklega þyrfti að fjalla um í næstu landsskipulagsstefnu. Þær tillögur sem fram komu eru birtar í viðauka I við úttekt þessa.

Ábendingar og tillögur

4. ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR

Allar ábendingar og tillögur úttektaraðila miða við að styrkja og bæta ferlið í næstu umferð mótunar landsskipulagsstefnu.

Efni samráðs – Regluverk og leiðbeiningar, gögn til grundvallar

1. Þörf er á að lengja samráðsferlið með því að hefja það fyrr. Með því móti fengist svigrúm við undirbúning og vinnu að áherslum ráðherra sem þyrfti til að gera þær ítarlegar úr garði. Áherslurnar eru veigamikill grunnur að samráðsferlinu og geta styrkt þau skref sem á eftir koma. Við undirbúning áherslna ráðherra er þörf á greiningu á stöðu mála þ.á.m. vöktun á samræmdri stefnu, auk umfjöllunar um ný eða breytt þemu, ný sjónarmið og nýjar áskoranir í skipulagsmálum í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun.

2. Mikilvægt er að styrkja áherslu á hlutverk ráðgjafarnefndarinnar við faglega ráðgjöf, samráð og upplýsingagjöf til ráðherra og fulltrúa sveitarstjórnarstigsins á öllum stigum við undirbúning landsskipulagsstefnunnar. Fulltrúar í nefndinni gegna lykilhlutverki í ferlinu við að greiða leið sameiginlegri sýn milli ráðuneyta og sveitarfélaga, einkum út frá sjónarmiðum um samþættingu áætlana ríkisins, út frá ólíkum meginstefnum og annarri pólitískri stefnumörkun, með hliðsjón af breytingum á lögum, o.s.frv.

3. Skoða þarf hvort breikka mætti bakland ráðgjafarnefndarinnar og bjóða fulltrúum atvinnulífsins og félagasamtaka sæti sem áheyrnaraðilar, þar sem um stóran og stefnumarkandi málaflokk er að ræða. Þar skiptir meginmáli að ráðgjafarnefndin hefur fyrst og fremst upplýsinga- og ráðgjafarhlutverk, sem er ólíkt stjórnsýsluhlutverki t.d. verkefnisstjórnar rammaáætlunar.

4. Að mati úttektaraðila er þörf á því að faghópar vegna mótunar landsskipulagsstefnu fái yfirskriftina *rýnihópar*. Þátttakendur þeirra eru ekki skipaðir, ólíkt faghópum sem t.d. verkefnisstjórn rammaáætlunar setur með formlegu skipunarbréfi, og hafa annars konar hlutverk í ferlinu við mótun landsskipulagsstefnu. Breytingin yrði því til að koma í veg fyrir misskilning um ólíka stöðu hópanna.

5. Leita þarf leiða til að breikka samsetningu rýnihópanna, annað hvort fasta mönnun þeirra eða í gegnum áheyrnaraðild, svo vinna þeirra geti farið fram á breiðari grundvelli. Markmiðin verði minni núningur, aukinn gagnkvæmur skilningur og aukin samstaða um afurðir hópanna, skilgreiningu og umfjöllun um valkosti/sviðsmyndir. Aðkoma sérfræðinga með ólíkan bakgrunn og sérsvið gefur færi á þverfaglegri nálgun, t.d. að leita til sveitarfélaga sem fagaðila, félagasamtaka – einkum þeirra sem starfa að umhverfis- og náttúruverndarmálum – og leita til sérfræðinga og annarra fulltrúa úr atvinnulífinu. Eftir sem áður verði grundvöllur í starfi hópanna sérþekking á skipulagsmálum og umhverfismati.

Opið samráð – Þátttakendur

1. Leita þarf leiða til að ná enn betur til almennings með upplýsingum um ferlið – og hvernig fólk og fulltrúar almennings geta tekið þátt í því. Höfða mætti betur til hins almenna borgara, t.d. með snjallri notkun samfélagsmiðla. Að þægilegasta leiðin sé að skrá sig á samráðsvettvanginn, sem öllum almenningi er frjálst að gera. Markviss kynning á samfélagsmiðlum gæti orðið til að vekja athygli meðal almennings, t.d. með birtingu 1-2 mínútna myndbands eða teiknimyndar um hvað samráðsferli við mótun landsskipulagsstefnu er, að hverju er stefnt og af hverju það skiptir máli – auk þess að benda á frekari upplýsingar.

2. Leita þarf leiða til að virkja samráðsvettvanginn til enn öflugri þátttöku og markvissara framlags, með útsendingu spurningalista, um tiltekin atriði sem máli skipta á viðkomandi stigi, eða að fela þátttakendum afmörkuð verkefni í því sambandi.

3. Styðja þarf þátttakendur og hvetja til að virkja bakland sitt innan stjórnsýslu ráðuneyta, sveitarfélaga, opinberra stofnana, sem og innan samtaka og fyrirtækja. Markmiðið verði að styrkja ferlið og gera enn lífrænna, með því að safna saman sjónarmiðum og ábendingum frá ólíkum aðilum og sérfræðingum í baklandinu.

4. Í samvinnu við hagsmunaaðila atvinnulífsins, sveitarfélaga og félagasamtaka – einkum þeirra sem starfa að umhverfis- og náttúruverndarmálum – verði samráð gert nánara og dýpra í ferlinu. Markmiðið verði að draga úr mögulegum núningi, auka gagnkvæman skilning og ná fram aukinni samstöðu um einstaka þætti ferlisins og afurðir þess.

Framkvæmd samráðs á ólíkum stigum

1. Mikilvægt er að skipulagning og framkvæmd kynningar- og samráðsfunda verði eins markviss og frekast er unnt. Áhersla verði lögð á framlag hvers og eins þátttakanda með því að virkja viðkomandi til leiks á fjölbreyttan hátt. Styrk hópstjórn verði ávallt við umræður, auk þess sem ritari taki niður öll sjónarmið sem fram koma og máli kunna að skipta í ferlinu. Áfram verði hvatt til hreinskiptinnar framsetningar í umræðum þar sem rými og skoðanir hvers þátttakenda eru virtar. Markmiðið verði virkari þátttaka til að auka virðið í ferlinu.

2. Leita þarf leiða til að veita þátttakendum í samráðsferlinu tækifæri til þátttöku og framlags til allra viðfangsefna landsskipulagsstefnu hverju sinni. Í því felst m.a. að á kynningar- og samráðsfundum sé fjallað um viðfangsefnin í röð. Markmiðið verði að hámarka framlag þátttakenda og auka samvirkni og skilning þvert á viðfangsefni landsskipulagsstefnu.

3. Tækifæri eru í því að nýta aðkomu þátttakenda í samráðsvettvanginum á milli stórra skrefa í ferlinu, þegar hin eiginlega greiningar- og stefnumótunarvinna Skipulagsstofnunar sjálfrar fer fram. Ástæða er til að gefa þátttakendum, t.d. þeim sem svara boði um slíkt, kost á nánara samráði, þar sem fundað væri reglulegar í smærri hópum eða rýnihópum um afmörkuð atriði. Markmið smærri funda og fleiri væri að gefa kost á ákveðnum sveigjanleika og meiri dýpt í samráðsferlinu.

4. Að mati úttektaraðila eru sömuleiðis tækifæri í því í tengslum við fundi, eða að þeim loknum, að kanna viðhorf og afstöðu þátttakenda í samráðsvettvanginum til ólíkra atriða. Þannig mætti t.d. framkvæma stuttar kannanir um afstöðu þátttakenda til afmarkaðra atriða, kalla eftir viðbrögðum við ákveðnum atriðum sem skerpa þarf á – eða sem minni samstaða ríkir um.

5. Tækifæri eru í því að nýta á markvissari hátt athugasemdagátt á vef landsskipulagsstefnu, efla skýrleika, notagildi, og bæta notendaviðmót. Við frekari þróun er mikilvægt að taka mið af umfjöllun og niðurstöðum OECD um samráð sem verkfæri fyrir stjórnvöld.

   Þættir í útfærslu:

   - ✓ Þörf er á leiðbeiningum um notkun gáttarinnar sem verði sniðnar að þörfum hins almenna borgara, t.d. leiðbeiningum um ritun og framsetningu athugasemda, skýringum á uppbyggingu gáttarinnar til að veita yfirsýn og ítarlegar upplýsingar um landsskipulagsstefnu og næstu skref, og önnur atriði til að gera þennan þátt samráðsferilsins sem gegnsæjastan.
   - ✓ Mikilvægt er að nýta tæknilega virkni við undirbúning og skil, t.d. með efnisskiptu, stöðluðu sniðmáti, sett upp með fyrirfram gefnum köflum, og sem raðar efni inn undir númeraðar greinar landsskipulagstillögu eða skilgreind umfjöllunarefni til að flýta fyrir úrvinnslu.
   - ✓ Séu fyrirhugaðar breytingar frá gildandi landsskipulagsstefnu er ráðlagt að sýna þær í samhengi við þann texta sem í gildi er, og vísa til ítarefnis þar sem kostur er.
   - ✓ Markmiðið verði einkum aukið gegnsæi við notkun gáttarinnar, skýrari framsetning á efni þátttakenda og sparnaður á tíma og kostnaði við undirbúning og úrvinnslu samráðs.
   - ✓ Að mati úttektaraðila færi vel á því að samráðsgátt vegna mótunar landsskipulagsstefnu verði innan tíðar fóstruð í miðlægri samráðsgátt stjórnvalda.

Úrvinnsla og afrakstur samráðs

1. Æskilegt er að við úrvinnslu kynningar- og samráðsfunda, sé haldið til haga sem flestum sjónarmiðum sem fram koma og máli kunna að skipta í ferlinu. Markmiðið er að þátttakendur á samráðsvettvanginum sjái efnislegum sjónarmiðum sínum gerð skil við úrvinnsluna, sem eflir traust á virkt samráð í ferlinu.

2. Mikilvægt er að halda áfram þeirri vinnu sem hefur farið fram, þ.e. að framsetning á úrvinnslu skriflegra athugasemda endurspegli með sem gleggstum hætti að skipulega er unnið úr miklum fjölda þeirra úr ólíkum áttum, sem flokkaðar hafa verið niður, og að endingu tekin afstaða til þeirra. Þar sem mögulegt er, sé tekið fram hvort athugasemdir, efnislegar ábendingar eða tillögur hafa leitt til breytinga á viðkomandi stigi eða hvort þær verða nýttar við áframhaldandi vinnu við mótun landsskipulagsstefnu.

3. Að mati úttektaraðila er til framtíðar þörf á að leggja sérstaka áherslu á samþættingarhlutverkið og samspili allra áætlana í tengslum við mótun og

endurskoðun landsskipulagsstefnu. Til viðbótar við frumkvæði og lykilframlag fulltrúa ráðuneyta og sveitarfélaga í því sambandi, er lagt til að sérstaklega verði skráðar og unnið úr ábendingum þátttakenda samráðsvettvangsins um þessi atriði. Markmiðið verði að áætlanir ríkisins tali betur saman og samspil þeirra og skipulagsáætlana sveitarfélaga verði enn betra.

Þróun í ferlinu – Næstu skref

1. Mikilvægt er að hefja sem fyrst virkt samstarf og samráð milli ráðuneyta, sveitarfélaga og ríkisstofnana um framfylgd landsskipulagsstefnu. Í samstarfinu þarf einkum að leggja áherslu á
    a. leiðbeinandi hlutverk,
    b. samþættingar- og samræmingarhlutverk stefnunnar og innleiðingu nýrra vinnubragða samfara því,
    c. að skapa heildaryfirsýn í skipulagsmálum,
    d. framkvæmd ólíkra samstarfsverkefna í skipulagsmálum,
    e. að ná fram samspili allra áætlana og ólíkra stefnumótandi skjala í tengslum við landsskipulagsstefnu,
    f. skilgreiningu og setningu markmiða og mælikvarða, og
    g. reglulega miðlun upplýsinga um innleiðingu og framfylgd stefnunnar, vöktun á samræmdri stefnu um skipulagsmál í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun, framkvæmd einstakra framfylgdarverkefna hennar og árangurmælingar.

2. Samhliða hefjist endurskoðunarferli, þar sem um verður að ræða samspil margra aðila á ólíkan hátt. Nauðsynlegt er að leggja áherslu á að um samfellt endurskoðunar- og umbótaferli verði að ræða, þar sem mikilvægt verður að halda áfram virku samráði gagnvart almenningi, hagsmunaðilum, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd. Meðal viðfangsefna í upphafi:
    a. greining á stöðu mála,
    b. hverju þarf að breyta, m.a. vegna endurskoðunar á lögum,
    c. hverju viljum við breyta, bæta eða fella brott, og
    d. hvaða nýju áskoranir þarf að fjalla um.

3. Æskilegt er að nýta áfram ytra og innra mat sem miðar að því að efla almenn gæði í ferlinu.

4. Að mati úttektaraðila er æskilegt að Alþingi verði upplýst um innleiðingu og framfylgd stefnunnar auk stöðu mála í endurskoðunarferli hennar, einkum í ljósi þess um hve viðamikla innleiðingu, framfylgd og endurskoðunarferli er að ræða á sviði skipulagsmála – sem hefur snertiflöt við margar áætlanir ríkisins. Í því sambandi væri heppilegt að þingmenn, t.d. fulltrúar þingflokka eða nefndarmenn í umhverfis- og samgöngunefnd, fengju upplýsingar um helstu atriði varðandi kynningu og samráð gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd.

Fylgiskjöl

5. FYLGISKJAL I – NÝJAR ÁSKORANIR

Við úttektina var fjallað um mögulegar nýjar áskoranir í skipulagsmálum sem sérstaklega þyrfti að fjalla um í næstu landsskipulagsstefnu. Eftirfarandi atriði komu fram:

- **Ferðaþjónustan**
  - samspil ferðamennsku
  - áfangastaðir og aðgengi ferðamanna
  - stýring og takmörkun ferðamannafjölda
  - ferðamátar, hljóðvist og upplifun – t.d. þyrluferðamennska á móti gönguferðum og hestaferðum eða vélsleðar á móti fjallaskíðamennsku
  - svæðisskipting með kyrrlátum svæðum og öðrum svæðum
  - ábyrgð ferðaþjónustuaðila í tengslum við umhverfi þar sem þjónusta er veitt
  - tekjur og útgjöld sveitarfélaga í tenglsum við ferðaþjónustu, kröfur um aðbúnað, bílastæði, öryggsmál, vegamál, o.s.frv.
- **Innviðir**
  - innviðir landsins, sem liggja gegnum mörg sveitarfélög
  - vegir
  - hafnir
  - línulagnir hvers konar
  - dreifikerfi raforku
  - fjarskiptamannvirki
  - flugvellir (innanlands- og millilandaflugvellir)
  - sjúkrahús
  - aðrir nauðsynlegir innviðir í samfélaginu
- **Landbúnaður**
  - skógrækt, frjáls gróðusetning eða stýrð
- **Landnotkun í dreifbýli**
  - hvernig litlar dreifðar byggðir nýta kjarnana, skóla og alla þjónustu. Hvernig getum við auðveldað fólki að búa út um landið
  - hvar sjá menn fyrir sér sterka kjarna
  - áhersla á vaxtarsvæðin og þau viðfangsefni sem þau glíma við. Ólík viðfangsefni eftir því hvort íbúum fjölgar á viðkomandi stöðum eða ekki. Skilgreina svæðin
- **Loftslagsmál**
  - endurheimt votlendis, binding kolefnis
- **Miðhálendið**
  - hálendisuppbygging og jaðaruppbygging. Að sveitarfélög vinni jaðarinn í sátt
  - upplifun fólks af hálendinu sem víðernis mótast af því að það er áskorun að komast þar um
  - ferðaþjónstan getur gert jafn mikinn óskunda uppi á hálendi eins og virkjanir
  - nánari greining á valkostum fyrir miðhálendið, t.d. þjóðgarður og aðrir kostir
  - þjóðgarður á hálendinu, ein skipulagsheild. 20 sveitarfélög myndu koma að stjórnun hans. Mismunandi stig verndunar, friðunar, nýtingar o.s.frv. Kjörið tækifæri til stýringar á ferðmönnum.
- **Náttúruvá**
- **Nýting náttúruverðmæta og landnotkun**
- **Orkugjafar, vindmyllur og aðrir orkugjafar**
- **Ólíkar atvinnugreinar sem nýta landið**

- **Pylsuskurður (e. salami slicing) í skipulagsmálum**
- **Samgöngur**
    - ólíkir samgöngumátar, hjólreiðar, hestamenn, o.s.frv.
    - breytingar á samgöngumynstri
- **Skipulag á höfuðborgarsvæðinu**
- **Skipulag hafs og stranda**
    - skoða á ný í ljósi breytinga á lögum
    - raforkuflutningsmannvirki á haf- og strandsvæðum
    - hringtenging raforkukerfis á hafsbotni umhverfis landið
    - skemmtiferðaskip, hvalaskoðun, skútusiglingar
- **Sterkari sýn á þróun landsins til lengri tíma**
    - samfélagsmál í ljósi takmarkaðs lands og mannafla
- **Útivist**
- **Þétting byggðar**
- **Þjóðlendur**
- **Þjóðgarðar**
- **Önnur friðlýst svæði**

6. FYLGISKJAL II - HEIMILDASKRÁ

6.1. Ritaðar heimildir og hagnýtar slóðir

Útgefin skjöl á vef Landsskipulagsstefnu: http://www.landsskipulag.is/, þ.á.m.: gögn af ólíkum stigum samráðs vegna mótunar landsskipulagsstefnu, þ.e. helstu skrefum í kynningu og samráði gagnvart almenningi, samráðsvettvangi og ráðgjafarnefnd við mótun stefnunnar, forsendugögnum, athugasemdum, umsögnum og öðrum lykilgögnum:

a) við lýsingu á landsskipulagsstefnu,
b) við greiningu forsendna og valkosta,
c) við útfærslu tillögu,
d) við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu.

OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en

Stakeholder engagement and regulatory policy. (úr framangreindri heimild)
Slóð: http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-8-en

Samráð á netinu - Stöðumat. Möguleikar almennings og atvinnulífs til aðkomu að mótun lagafrumvarpa, reglugerða og stefna, á slóðinni:
https://www.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Samantekt-stoduskyrsla-2015-lokautgafa-16.-juni.pdf

Background Document on Public Consultation á slóðinni:.
http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf

„Public Consultation: Core Elements“ á slóðinni:
http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf