7. kafli

Skipulagsmál og fjárfesting í innviðum hjá Reykjavíkurborg

Í þessum kafla er gerð grein fyrir þeim reglum sem gilda um gerð svæðis- og aðalskipulags og rýnd framfylgd Reykjavíkurborgar á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 og Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001–2024. Fjallað er um eftirlit með þróun skipulagsmála og um breytingar og endurskoðun á svæðis- og aðalskipulagi. Einnig er fjallað um tengsl svæðis- og aðalskipulags við uppbyggingu nýbyggingarsvæða.

Nóvember 1964, maður stendur við götukort af Reykjavík.
Ljósmyndari: Sveinn Þormóðsson

7.1 Svæðisskipulag

Í svæðisskipulagi er mörkuð sameiginleg stefna hlutaðeigandi sveitarfélaga um byggðaþróun. Á höfuðborgarsvæðinu er í gildi svæðisskipulag sem staðfest var árið 2002. Á þeim tíma var svæðisskipulagsgerð á höfuðborgarsvæðinu valkvæð, en með gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011 er skylda að vinna svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið. Margar og nokkuð umfangsmiklar breytingar hafa verið gerðar á svæðisskipulaginu frá því það var upphaflega staðfest, en nú er unnið að undirbúningi endurskoðunar svæðisskipulagsins.

Úttekt á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins takmarkast við eftirtalda þætti:

1. **Skyldur sveitarfélaga til svæðisskipulagsgerðar og gildandi svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu.**
2. **Stjórnsýslu svæðisskipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu.**
3. **Framfylgd á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.**
4. **Þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu 2002–2011.**
5. **Breytingar og endurskoðun á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.**

7.1.1 Skyldur sveitarfélaga til svæðisskipulagsgerðar og gildandi svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu

7.1.1.1 Skylda til svæðisskipulagsgerðar

Samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, sem tóku gildi 1. janúar 2011, er sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu skylt að hafa í gildi svæðisskipulag, en í öðrum sveitarfélögum landsins er svæðisskipulagsgerð valkvæð. Skylda til svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu tekur til eftirtalinna sveitarfélaga auk Reykjavíkurborgar: Garðabæjar, Hafnarfjarðarkaupstaðar, Kjósarhrepps, Kópavogsbæjar, Mosfellsbæjar og Seltjarnarneskaupstaðar. Þessi sveitarfélög eiga öll aðild að Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH).

Í svæðisskipulagi skal sett fram sameiginleg stefna um byggðaþróun eða einstaka þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Stefna svæðisskipulags skal taka til a.m.k. 12 ára tímabils. Svæðisskipulag er háð samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga og eru sveitarfélög sem aðild eiga að svæðisskipulagi bundin af stefnu þess við gerð aðalskipulags.

Samkvæmt eldri skipulagslögum, þ.e. skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997, var svæðisskipulagsgerð á höfuðborgarsvæðinu valkvæð. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 segir að vegna „stöðu höfuðborgarsvæðisins sem samliggjandi þéttbýliskjarna [sé] afar mikilvægt að í gildi sé svæðisskipulag til að tryggja sem besta framkvæmd á sviði samgangna og uppbyggingu atvinnuhverfa og íbúðarbyggða svo dæmi séu tekin“.[44]

7.1.1.2 Skipulagssvæði svæðisskipulagsins

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins skal taka til þeirra sjö sveitarfélaga[45] sem mynda höfuðborgarsvæðið. Samkvæmt skipulagslögum er þeim þó heimilt að vinna svæðisskipulag sem

[44] Frumvarp til skipulagslaga, lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 742, 425. mál.
[45] Voru áður átta en Sveitarfélagið Álftanes sameinaðist Garðabæ 1. janúar 2013.

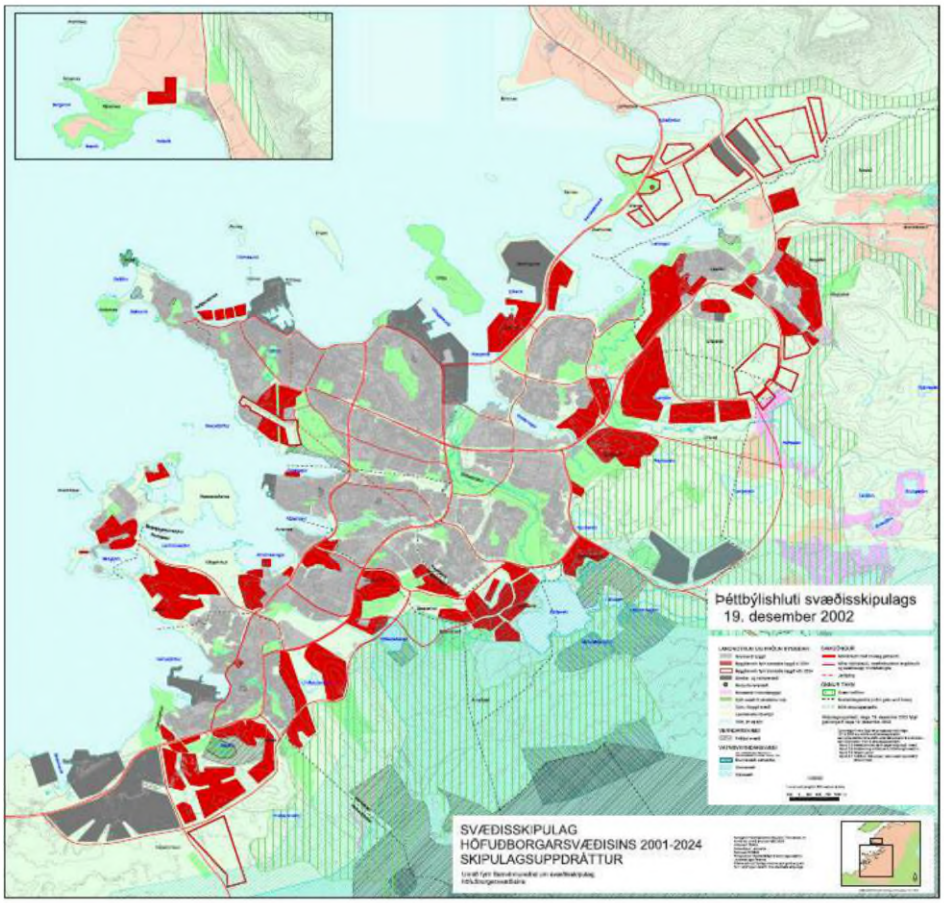
tekur til fleiri sveitarfélaga ef samkomulag næst um aðild aðliggjandi sveitarfélaga. Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að skipulagslögum nr. 123/2010 kemur fram að þetta sé heimilað í „ljósi aukinnar fólksfjölgunar og dreifingar byggðar á höfuðborgarsvæðinu."[46] Ekki virðist hafa verið rætt um það á vettvangi Reykjavíkurborgar að svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins taki til stærra svæðis en sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu, ef marka má fundargerðir borgarráðs og skipulagsráðs á því tímabili sem úttektarnefndin hafði til skoðunar, en hugmyndir um slíka svæðisskipulagsgerð hafa verið settar fram á öðrum vettvangi. Þannig er í stefnu ríkisstjórnarinnar „Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag", sem kynnt var í ársbyrjun 2011, gert ráð fyrir að unnið verði svæðisskipulag fyrir suðvesturhorn landsins, frá Reykjanesbæ í vestri, Borgarnesi í norðri og Árborg í austri.[47] Því verkefni hefur hins vegar ekki verið hrint í framkvæmd. Þá hafa rannsóknir á framkvæmd skipulagsmála á suðvesturhorninu á síðasta áratug sýnt hvernig byggðaþróun í nærsveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins tengist beint þróun mála á höfuðborgarsvæðinu sjálfu og að tilefni er til að skoða byggðaþróun þessara svæða í samhengi.[48] Erlendis hefur stefna um skipulagsmál höfuðborgarsvæða einnig verið sett fram í landsskipulagsstefnu, svo sem í Danmörku og Finnlandi. Þess má vænta að það sama komi til álita við frekari mótun landsskipulagsstefnu hér á landi.

7.1.1.3 Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, sem er fyrsta svæðisskipulag sem unnið er fyrir höfuðborgarsvæðið, var staðfest af umhverfisráðherra í desember 2002 og var því unnið á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997, en skipulagslög nr. 123/2010 leystu þau af hólmi í ársbyrjun 2011. Svæðisskipulagið er enn í gildi og hefur ekki verið endurskoðað í heild sinni, en á því hafa verið gerðar allnokkrar breytingar eins og gerð er frekari grein fyrir hér að neðan.

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 tekur til allra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Í því er mörkuð alhliða stefna um skipulagsmál með megináherslu á skilgreiningu svokallaðra byggðarreita, megin samgönguæða og svokallaðs græns trefils sem afmarkar vaxtarmörk þéttbýlisins til austurs. Fyrir byggðarreitina eru sett bindandi ákvæði um hámarksfjölda íbúða og fermetra atvinnuhúsnæðis.

[46] Frumvarp til skipulagslaga, lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 742, 425. mál.
[47] Forsætisráðuneytið, 2011. Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag. Sótt 15. október 2012 á slóðina http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/island2020.pdf
[48] Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, Salvör Jónsdóttir, Davíð Þór Guðmundsson og Grétar Mar Hreggviðsson, 2012. Veðjað á vöxt. Byggðaþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu. RUMSK, rannsóknarhópur um umferð og skipulag, Háskólinn í Reykjavík.



Þéttbýlisuppdráttur Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

7.1.2 Stjórnsýsla svæðisskipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu

7.1.2.1 Ákvæði um svæðisskipulagsnefndir/samvinnunefndir

Samkvæmt núgildandi skipulagslögum, sem tóku gildi í ársbyrjun 2011, skulu þau sveitarfélög sem standa að svæðisskipulagi skipa svæðisskipulagsnefnd að loknum sveitarstjórnarkosningum. Hún skal skipuð tveimur fulltrúum frá hverju sveitarfélagi nema hlutaðeigandi sveitarfélög ákveði annað. Samkvæmt eldri lögum kölluðust slíkar nefndir samvinnunefndir um svæðisskipulag og var einungis gert ráð fyrir að þær störfuðu á meðan á vinnslu svæðisskipulagstillögu stæði og ef kæmi til verulegra breytinga á gildandi skipulagi. Samkvæmt eldri lögum sátu tveir fulltrúar frá hverju sveitarfélagi í samvinnunefnd, auk fulltrúa Skipulagsstofnunar sem sat án atkvæðisréttar.

Svæðisskipulagsnefnd gegnir sambærilegu hlutverki varðandi gerð svæðisskipulags og skipulagsnefnd sveitarfélags gerir varðandi gerð aðal- og deiliskipulags, þ.e. hún annast vinnslu, kynningu og afgreiðslu nýs svæðisskipulags og sér um framfylgd, breytingar og endurskoðun á gildandi svæðisskipulagi, undir yfirstjórn hlutaðeigandi sveitarstjórna. Fyrir hverja svæðisskipulagsnefnd skulu settar starfsreglur þar sem mælt er nánar fyrir um störf hennar.

Samkvæmt skipulagslögum[49] skulu fundargerðir svæðisskipulagsnefndar sendar hlutaðeigandi sveitarstjórnum og eru skipulagsákvarðanir nefndarinnar, svo sem samþykkt skipulagstillögu til auglýsingar og endanleg samþykkt svæðisskipulags, háðar samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna.

Í svæðisskipulaginu sem staðfest var árið 2002 var sérstaklega fjallað um framfylgd svæðisskipulagsins. Þar var meðal annars sett fram stefna um að „stofna til varanlegrar samvinnunefndar um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins sem kosin yrði á fjögurra ára fresti eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar."[50] Ekki var skylt samkvæmt lögum að kjósa slíka nefnd á þeim tíma en það er skylt samkvæmt núgildandi skipulagslögum. Var nefndinni ætlað að gæta samræmis milli aðalskipulagsáætlana sveitarfélaganna á svæðinu og samræmis þeirra við svæðisskipulagið. Sem liður í því starfi var nefndinni ætlað að fjalla um tillögur sveitarfélaganna á svæðinu að breytingum á svæðisskipulaginu. Þá var nefndinni ætlað að „safna gögnum um íbúafjölda, atvinnustarfsemi og atvinnuhúsnæði, svo og gera reglulegar áætlanir um þróun byggðar og framkvæmdir."[51] Lagt var til að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu í samráði við Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneyti myndu óska eftir að Alþingi breytti lögum svo hægt yrði að koma á fót til frambúðar samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins. Sama ár og svæðisskipulagið var staðfest var stofnað svokallað svæðisskipulagsráð.

7.1.2.2 Svæðisskipulagsráð 2002–2007

Á fundi borgarráðs 17. september 2002 var tekið fyrir erindi SSH um tilnefningu fulltrúa í svæðisskipulagsráð og samþykkt að tilnefna tvo fulltrúa í ráðið. Málefni svæðisskipulagsráðsins koma ekki frekar fyrir í fundargerðum borgarráðs, nema þegar til ákvörðunar er tilnefning nýrra fulltrúa í ráðið eða umfjöllun um einstakar breytingar á svæðisskipulaginu, ef frá er talinn fundur borgarráðs 2. desember 2003 þar sem rætt er um „niðurstöðu nefndar um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins varðandi landnotkun í Vatnsmýri".

Ekki liggja fyrir frekari upplýsingar um starf svæðisskipulagsráðsins, svo sem um hvaða hlutverk það hafði eða hversu oft það fundaði. Ekki liggur fyrir hvort því var sett erindisbréf/starfsreglur og ekki virðast hafa verið haldnar fundargerðir, en úttektarnefndin leitaði eftir upplýsingum um hvort tveggja bæði hjá Reykjavíkurborg og SSH.

Starf svæðisskipulagsráðsins lagðist af um mitt ár 2007 þegar stofnað var til formlegrar samvinnunefndar á ný á grundvelli þágildandi skipulags- og byggingarlaga.

7.1.2.3 Samvinnunefnd 2007–2011

Árið 2007 var sett á stofn formleg samvinnunefnd í samræmi við ákvæði þágildandi skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997. Tilefni þess var erindi frá Kópavogsbæ um verulega breytingu á svæðisskipulaginu, en samkvæmt skipulags- og byggingarlögum kallaði það á skipun formlegrar samvinnunefndar. Það var því vegna beinna lagafyrirmæla sem kom til stofnunar samvinnunefndarinnar.

[49] Bæði núgildandi skipulagslögum nr. 123/2010 og eldri skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997.

[50] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 89.

[51] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 90.

Samvinnunefndin hélt sinn fyrsta fund 10. júlí 2007. Umhverfisráðherra setti nefndinni starfsreglur 26. nóvember 2007, sem birtar eru í B-deild Stjórnartíðinda nr. 1165/2007 og eru enn í gildi þegar þessi skýrsla er skrifuð. Hlutverk samvinnunefndarinnar er tilgreint í 3. gr. starfsreglnanna:

> *„Hlutverk samvinnunefndar er í aðalatriðum tvíþætt. Annars vegar að fjalla um og afgreiða breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Hins vegar að meta hvort ástæða er til að ráðast í heildarendurskoðun og vinna nýtt svæðisskipulag fyrir höfuðborgarsvæðið. Leggi nefndin til að ráðist verði í heildarendurskoðun skal hún skila tillögum þar um til sveitarfélaganna. Ekki verður ráðist í gerð nýs svæðisskipulags nema með samþykki allra hlutaðeigandi sveitarstjórna."*

Á tímabilinu 2007–2011 hélt samvinnunefndin 25 fundi eða að meðaltali fimm fundi á ári. Flestir voru fundir nefndarinnar árið 2008 (12 fundir) en fæstir árið 2010 (tveir fundir). Aðalviðfangsefni fundanna hefur verið afgreiðsla tillagna frá einstökum aðildarsveitarfélögum að breytingum á svæðisskipulaginu. Um er að ræða erindi sem koma til umfjöllunar samvinnunefndar að frumkvæði þess sveitarfélags sem óskar eftir viðkomandi breytingu. Einnig eru fáein dæmi um fyrirspurnir sem berast nefndinni frá þriðja aðila. Á þessu tímabili eru hinsvegar aðeins örfá dæmi um að á dagskrá nefndarfunda hafi verið almenn umræða um framfylgd svæðisskipulagsins. Árin 2007 og 2008 er samkvæmt fundargerðum aldrei rætt um framfylgd eða endurskoðun svæðisskipulagsins. Á þremur af fjórum fundum árið 2009 er til umræðu vinna Verkís fyrir samvinnunefndina að úttekt á framkvæmd svæðisskipulagsins,[52] en á seinni fundi af tveimur sem haldinn var árið 2010 og á öllum þremur fundum ársins 2011 er rætt almennt um framfylgd og/eða endurskoðun svæðisskipulagsins með einum eða öðrum hætti, svo sem um yfirstandandi endurskoðun á starfsreglum nefndarinnar og verklýsingu fyrir endurskoðun svæðisskipulagsins. Á þessu tímabili er hins vegar aldrei í fundargerðum samvinnunefndarinnar vikið að þeim framkvæmdaáætlunum sem kveðið er á um í svæðisskipulaginu að skyldu unnar og fjallað er um nánar að neðan.

Af þeim 25 samvinnunefndarfundum sem haldnir voru á tímabilinu 2007–2011 stóðu allir nema einn í 60 mínútur eða skemur, en upplýsingar vantar um fundartíma í fjórum tilfellum. Sex fundir eru skráðir standa yfir í 30 mínútur eða skemur og þá allt niður í fimm mínútur. Einnig vekur athygli að aðeins á átta fundum af 25 voru báðir fulltrúar Reykjavíkurborgar í samvinnunefndinni mættir. Virðast fulltrúar Reykjavíkurborgar þannig ekki hafa lagt mikla áherslu á þátttöku í starfi nefndarinnar.

Að öllu framansögðu virðist úttektarnefndinni vera ljóst að margir fundanna hafi fyrst og fremst haft þann tilgang að sinna formsatriðum við afgreiðslu mála til að uppfylla málsmeðferðarreglur skipulags- og byggingarlaga, fremur en að á vettvangi samvinnunefndar hafi farið fram virk umræða um framfylgd svæðisskipulagsins og þróun skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu.

Við ritun þessarar skýrslu starfar samvinnunefndin ennþá á grundvelli starfsreglnanna frá árinu 2007, þrátt fyrir að ný skipulagslög sem tóku gildi í ársbyrjun 2011 hafi breytt nokkuð umgjörð svæðisskipulagsgerðar á höfuðborgarsvæðinu.

Þegar gagnaöflun úttektarnefndarinnar fór fram um mitt ár 2012 var eingöngu hluti fundargerða samvinnunefndarinnar fyrir tímabilið 2007–2011 aðgengilegur á vef SSH, en úr því hafði verið bætt í árslok 2012.

---

[52] Verkís, 2009. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Þróun byggðar – skipulagstölur. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

7.1.2.4 Önnur stjórnsýsla svæðisskipulagsmála

Frá því svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins var staðfest árið 2002 hefur SSH annast umsýslu svæðisskipulagsins. Það hefur fyrst og fremst falist í beinni umsýslu um fundi svæðisskipulagsráðs og samvinnunefndar, auk þess sem svæðisskipulagið og fundargerðir samvinnunefndar hafa verið birtar á vef SSH. Ekki hefur verið um að ræða vinnu við faglegar greiningar á þróun byggðar og þörf fyrir endurskoðun og breytingar á svæðisskipulaginu, ef frá er talin milliganga um þá vinnu sem Verkís var fengin til árið 2009.

Birting gagna um svæðisskipulagið á vef SSH er gagnrýni verð. Að framan er getið ófullnægjandi upplýsinga um fundi svæðisskipulagsráðs og samvinnunefndar. Einnig er það gagnrýnivert að ekki hafi verið birtar upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu á vef SSH, en að því er vikið frekar að neðan. Þá eru almennar upplýsingar um svæðisskipulagið á vef SSH ekki tæmandi. Mun fyllri upplýsingar er að finna um svæðisskipulagið eins og það var upphaflega staðfest á vef skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar,[53] en þar er auk skipulagsgreinargerðar og skipulagsuppdráttar að finna fylgiskjöl svæðisskipulagsins. Það er þó sami ljóður á ráði þeirrar síðu og vefsíðu SSH að þar er ekkert getið um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu. Upplýsingarnar eins og þær eru birtar geta því beinlínis verið villandi fyrir þá sem vilja nýta sér þær. Skipulagsáætlanir fela í sér bindandi og eftir atvikum leiðbeinandi fyrirmæli stjórnvalda um landnotkun og mannvirkjagerð. Það er því mikilvægt að efni þeirra sé aðgengilegt stjórnvöldum og borgurum. Það er því gagnrýni vert hvernig staðið hefur verið að upplýsingamiðlun um svæðisskipulagið, bæði af hálfu SSH og Reykjavíkurborgar, þótt slíkt sé vissulega ekki einsdæmi við framfylgd skipulagsáætlana hér á landi.

Við skoðun úttektarnefndarinnar hafa ekki komið fram upplýsingar um að verklag og verkferlar við reglubundin verkefni tengd framfylgd svæðisskipulagsins hafi verið skráð, utan þær almennu reglur sem festar eru í starfsreglum samvinnunefndarinnar. Þannig virðast til dæmis ekki liggja fyrir skráðar verklagsreglur um afgreiðsluferli breytingartillagna eða um reglubundið mat á stöðu skipulagsmála. Úttektarnefndin telur tilefni til að stjórnvöld skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu skoði þetta. Leikreglur þurfa að vera skýrar í málum sem varða svæðisskipulagið, þar sem mörg sveitarfélög deila ábyrgð á framfylgd þess og því mikilvægt að vinnubrögð séu samræmd og skilvirk.

Breyting varð á stjórnsýslu svæðisskipulagsmála í lok ársins 2012 þegar ráðinn var til starfa svæðisskipulagsstjóri sem er nýtt starf á skrifstofu SSH. Er það liður í aukinni áherslu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu á svæðisskipulagsmál sem sést í samkomulagi sveitarfélaga um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins frá 28. ágúst 2012. Þar er meðal annars kveðið á um að skrifstofa SSH annist stjórnsýsluhluta svæðisskipulagsins sem feli meðal annars í sér reglulega uppfærslu upplýsinga, tölfræðilega úrvinnslu, miðlun upplýsinga og eftirlit með framþróun skipulagsins. Vert er að hafa í huga að þessi áform eru nokkuð sambærileg við það sem sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu áformuðu þegar svæðisskipulagið var upphaflega staðfest árið 2002, sbr. það sem áður hefur verið rakið. Reynslan af framfylgd þeirra áforma kann að draga úr trú á að hið nýja samkomulag feli í sér frekari staðfestu um framfylgd svæðisskipulagsins en reynsla síðasta áratugar sýnir, sjá nánar hér á eftir. Þó hefur vissulega orðið sú breyting á að nú er svæðisskipulagsgerð skylda á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt skipulagslögum.

Um stjórnsýslu svæðisskipulagsmála hjá Reykjavíkurborg vísast til kafla 7.2 þar sem fjallað er um stjórnsýslu aðalskipulagsmála.

[53] http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-4864/8421_view-2733/ sótt 14. febrúar 2013.

7.1.3 Framfylgd á Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024

7.1.3.1 Framkvæmdaáætlanir

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var staðfest árið 2002 eru svohljóðandi ákvæði um að vinna skuli að framfylgd svæðisskipulagsins með gerð framkvæmdaáætlana: „Á vegum samvinnunefndar verða gerðar framkvæmdaáætlanir um byggðarþróun til fjögurra ára í senn, og skal endurskoða þær árlega. Þar mun koma fram sá fjöldi íbúða sem gert er ráð fyrir að byggðar verði í hverju sveitarfélagi um sig á umræddu tímabili að teknu tilliti til eðlilegra frávika."[54] Fram kemur jafnframt að „taka skuli fullt tillit til gildandi framkvæmdaáætlunar við uppbyggingu".[55]

Af þessari stefnu svæðisskipulagsins er ljóst að sveitarfélögin sem stóðu að gerð þess töldu nauðsynlegt fyrir framfylgd svæðisskipulagsins að sveitarfélögin myndu í sameiningu ganga frá uppbyggingaráætlunum. Úttektarnefndin telur það því vekja spurningar hvers vegna gerð slíkra áætlana virðist ekki hafa verið rædd í skipulagsráði borgarinnar, borgarráði, borgarstjórn eða samvinnunefnd á því tímabili sem hér er til skoðunar, þ.e. frá staðfestingu svæðisskipulagsins í árslok 2002 og til ársloka 2011, ef marka má fundargerðir. Slíkar framkvæmdaáætlanir voru aldrei unnar og gerð þeirra virðist aldrei hafa komið formlega til umræðu.

Þetta vekur einnig athygli í ljósi þess að Reykjavíkurborg hefur á umræddu tímabili lýst afstöðu sinni til mikilvægis svæðisskipulagsvinnu á höfuðborgarsvæðinu. Þannig segir til dæmis í umsögn Reykjavíkurborgar til umhverfisnefndar Alþings við umfjöllun um frumvarp til skipulagslaga í apríl 2010 (feitletrun er úttektarnefndar)[56]:

> *„Skipulags- og byggingarsvið Reykjavíkur ítrekar þær athugasemdir sínar sem áður komu fram í umsögn sviðsins frá 31. mars 2008, þess efnis að ekki er talin ástæða til leggjast gegn þeirri stefnu að gera sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu það skylt að gera með sér svæðisskipulag. Telur skipulags- og byggingarsvið það nauðsynlegt að vönduð sameiginleg vinna sveitarfélaganna fari fram og tilraun sé gerð til þess að skilgreina sameiginlega þætti sem eining ríkir um að samræmingar sé þörf s.s. vatnsvernd, samgöngur og náttúruvernd.* ***Enn er þó ítrekað að nauðsynlegast af öllu hlýtur að vera að samræma og stjórna uppbyggingu nýrra hverfa og atvinnusvæða****. Bent skal á að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu hafa ekki ætíð verið sammála um nánari byggðaþróun svæðisins og* ***er talið að að ákvæði frumvarpsins nái ekki takmarki sínu ef ekki er tekið á áfangaskiptingu í byggðaþróun svæðisins****."*

Í Sóknaráætlun Reykjavíkurborgar sem gefin var út árið 2009 er sett fram stefna um að Reykjavíkurborg hafi forystu um að skipulag höfuðborgarsvæðisins sé hugsað sem ein heild. Lykilaðgerð í því tilliti er tilgreind að „stórauka samstarf, samstillingu og eftirfylgni með svæðisskipulagi sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu".[57]

---

[54] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 46.

[55] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 51.

[56] Bréf borgarstjórans í Reykjavík til umhverfisnefndar Alþingis dags. 9. apríl 2010. Sótt 15. október 2012 á slóðina http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=138&malnr=425&dbnr=1685&nefnd=um

[57] Reykjavíkurborg, 2009. Sóknaráætlun Reykjavíkurborgar, bls. 17. Sótt 22. febrúar 2013 á slóðina http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/frettir/2006_-_2010/soknaraaetlunarbaekl-rvk-net.pdf

Þrátt fyrir þessa yfirlýstu afstöðu Reykjavíkurborgar er eins og áður segir ekki að sjá að á því tímabili sem hér er til umfjöllunar hafi komið til umræðu að vinna að sameiginlegum framkvæmdaáætlunum um byggðaþróun á höfuðborgarsvæðinu.

7.1.3.2 Eftirlit með þróun skipulagsmála

Ein af mikilvægum forsendum þess að unnt sé að taka rökstudda afstöðu til uppbyggingaráætlana og tillagna um skipulagsbreytingar eða þörf á endurskoðun skipulagsáætlana, er að fyrir liggi og ryndar séu reglulega upplýsingar um þróun helstu lykiltalna. Þar er átt við þróun þátta eins og uppbyggingar íbúðar- og atvinnuhúsnæðis, umferðar og ýmissa lýðfræðilegra þátta eins og íbúafjölda og fjölskyldustærðar svo eitthvað sé nefnt. Aðgengilegt gagnasafn slíkra lykiltalna sem sýnir þróun frá einum tíma til annars er því mikilvægur grundvöllur fyrir störf skipulagsyfirvalda. Slík gögn eru jafnframt lykilgögn fyrir aðila á byggingarmarkaði. Úttektarnefndin telur eðlilegt að gera kröfur um að skipulagsyfirvöld safni og greini slíkar upplýsingar og birti þær jafnframt opinberlega. Takmarkaðar upplýsingar um lykiltölur skipulagsmála er að finna á vefsíðum skipulagsyfirvalda á höfuðborgarsvæðinu. Engar slíkar upplýsingar eru á vef SSH og á vef Reykjavíkurborgar eru þær takmarkaðar og engan veginn nægjanlegar til að gefa mynd af stöðu og þróun mála. Til samanburðar má nefna vefsíðuna http://www.statistikomstockholm.se/ þar sem eru aðgengilegar ítarlegar upplýsingar um ýmsar lykiltökur skipulagsmála í Stokkhólmi, bæði fyrir borgina í heild og einstaka borgarhluta og fyrir mismunandi tímabil.

Slíkt eftirlit með þróun skipulagsmála var meðal þeirra verkefna sem varanlegri samvinnunefnd var ætlað samkvæmt svæðisskipulaginu sem staðfest var árið 2002. Eins og getið er um að framan liggur ekki fyrir að haft hafi verið reglubundið eftirlit með lykiltölum skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig þessum málum var sinnt á árabilinu 2002–2007 og eftir að formleg samvinnunefnd var sett á laggirnar árið 2007 er ekki rætt um framfylgd svæðisskipulagsins og uppbyggingu á svæðinu samkvæmt fundargerðum nefndarinnar fyrr en á fundum nefndarinnar árið 2009 og síðar. Árið 2009 gaf samvinnunefndin út skýrslu sem verkfræðistofan Verkís vann fyrir nefndina þar sem gerð er grein fyrir öllum áorðnum breytingum á svæðisskipulaginu til og með ársins 2008 og lykil skipulagstölum yfir áorðna uppbyggingu og þær bornar saman við áformaða uppbyggingu samkvæmt svæðisskipulaginu.

Varðandi eftirlit með þróun skipulagsmála innan vébanda Reykjavíkurborgar vísast til kafla 7.2 hér að aftan.

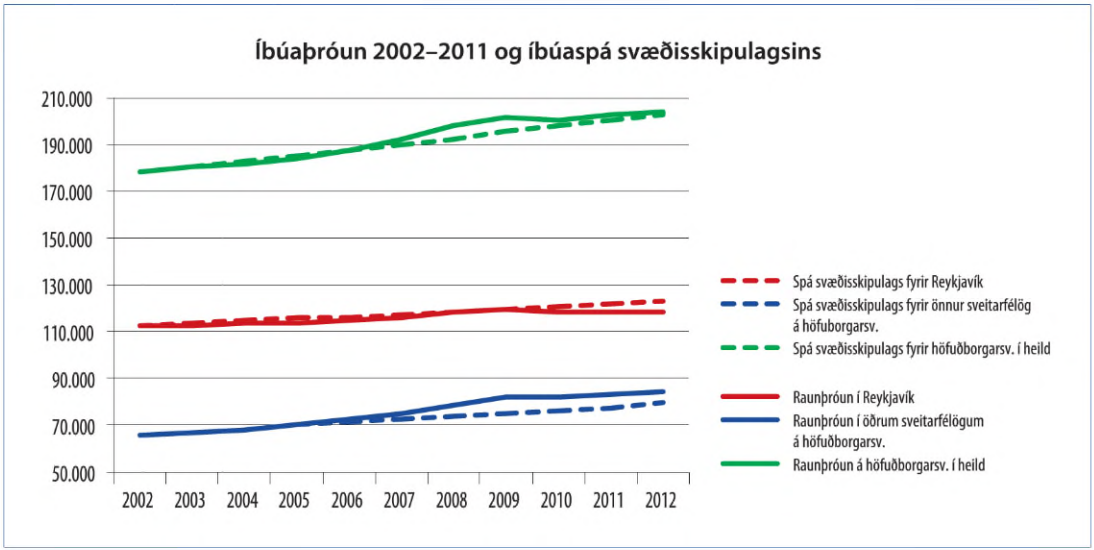
7.1.4 Byggðaþróun á höfuðborgarsvæðinu á gildistíma svæðisskipulagsins

7.1.4.1 Íbúar

Fyrirséð íbúaþróun er ein mikilvægasta forsenda þeirra áætlana sem settar eru fram í svæðis- og aðalskipulagi um fjölgun íbúða og aukningu á atvinnuhúsnæði. Árið 2002 voru um 178 þús. íbúar á höfuðborgarsvæðinu og þar af um 112 þús. í Reykjavík. Í þeirri íbúaspá sem sett var fram í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins var gert ráð fyrir að árið 2012 yrðu íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 202 þús. og þar af um 123 þús. í Reykjavík. Í lok skipulagstímabilsins árið 2024 var gert ráð fyrir að íbúar á höfuðborgarsvæðinu yrðu orðnir um 228 þús. og þar af um 134 þús. í Reykjavík.[58]

[58] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

Raunþróun íbúafjöldans hefur orðið þannig að 1. janúar 2012 voru íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 204 þús. og þar af voru Reykvíkingar um 119 þús.[59] Íbúaspá svæðisskipulagsins hefur því staðist ágætlega, þótt þróunin hafi tímabundið orðið önnur á þensluárunum upp úr miðjum síðasta áratug og að skiptingin milli Reykjavíkur og annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sé lítillega önnur en spáð var (sjá mynd). Í lok þenslutímabilsins[60] voru íbúar á höfuðborgarsvæðinu um 6 þús. fleiri en íbúaspá svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, en þann vöxt umfram íbúaspána má alfarið rekja til nágrannasveitarfélaga Reykjavíkur.



7.1.4.2 Íbúðir

Árið 2002 voru um 68 þús. íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og þar af um 45 þús. í Reykjavík.[61] Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 var gert ráð fyrir um 95 þús. íbúðum á höfuðborgarsvæðinu í lok skipulagstímabilsins árið 2024 og þar af var gert ráð fyrir um 58 þús. í Reykjavík. Gert var ráð fyrir að þegar skipulagstímabilið væri hálfnað árið 2012 yrðu íbúðir á höfuðborgarsvæðinu öllu orðnar um 80 þús., en þar af væru um 51 þús. í Reykjavík.[62]

Árið 2011 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 81 þús. og þar af um 50 þús. í Reykjavík.[63] Samanburður raunþróunar við upphaflega áætlun svæðisskipulagsins sýnir nær samstíga ferla (sjá mynd) ef frá eru talin þensluárin upp úr miðjum síðasta áratug.

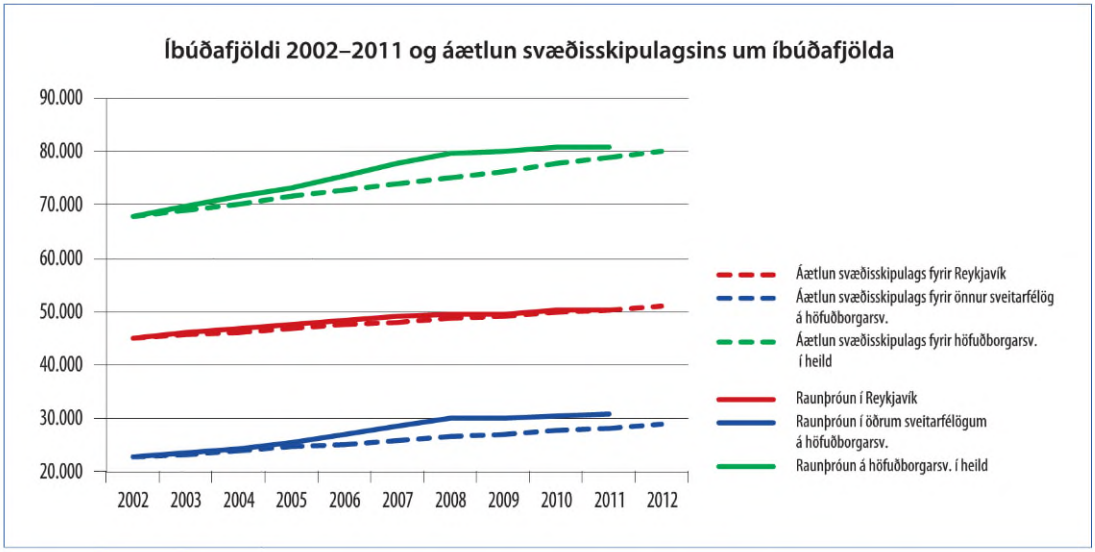
[59] Hagstofa Íslands, 2012. Mannfjöldi eftir kyni, aldri og sveitarfélögum 1998–2010 – Sveitarfélagaskipan 1. janúar 2012 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina http://hagstofan.is/?PageID=2593&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=MAN02005%26ti=Mannfj%F6ldi+eftir+kyni%2C+aldri+og+sveitarf%E9l%F6gum+1998%2D2012+%2D+Sveitarf%E9lagaskipan+1%2E+jan%FAar+2012+++%26path=../Database/mannfjoldi/sveitarfelog/%26lang=3%26units=F

[60] Þá er miðað við íbúatölur 1. janúar 2009.

[61] Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni

[62] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.

[63] Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni



Í lok þenslutímabilsins árið 2008 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 4.400 fleiri en upphafleg áætlun svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, þar af tæplega 1.000 í Reykjavík og rúmlega 3.400 í nágrannasveitarfélögunum (tölur miða við árslok 2008).[64] Þetta jafngildir þriggja til fjögurra ára meðaluppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu á árunum fyrir þenslutímabilið. Þessu til viðbótar varð veruleg aukning í byggingu íbúðarhúsnæðis í nágrannasveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins á síðasta áratug. Auk nýrra íbúða á þeim svæðum bættust þar einnig við þær íbúðir sem voru fyrir á fyrrum varnarsvæðinu við Keflavíkurflugvöll, en það varð hluti Reykjanesbæjar árið 2007. Þannig fjölgaði íbúðum í þeim 11 sveitarfélögum sem næst liggja höfuðborgarsvæðinu og eru innan vinnusóknarsvæðis höfuðborgarsvæðisins, í innan við 60 km akstursvegalengd frá Reykjavík, um u.þ.b. 4.000 eða 40% á árabilinu 2002–2007.[65]

Þessar tölur gefa mynd af þeirri þenslu sem varð á byggingarmarkaði og því offramboði húsnæðis sem var fyrir hendi á höfuðborgarsvæðinu og nágrannasveitarfélögum þess í lok þenslutímabilsins. Þær gefa þó eingöngu mynd af því íbúðarhúsnæði sem þegar hafði risið, en auk þess höfðu ný hverfi verið gerð byggingarhæf með tilheyrandi tilkostnaði við gatnakerfi og veitur og skuldbindingum um þjónustuuppbyggingu, án þess að uppbygging íbúðarhúsnæðis hefði hafist nema að takmörkuðu leyti. Dæmi um slíkt hverfi er Úlfarsárdalur í Reykjavík. Nánar er fjallað um þann þátt í kafla 7.3 hér að aftan.

7.1.4.3 Atvinnuhúsnæði

Árið 2002 voru um 5 milljón fermetrar atvinnuhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og þar af rúmlega 3,6 milljónir fermetra í Reykjavík.[66] Árið 2011 voru samsvarandi tölur tæplega 6,5 milljónir og

[64] Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni

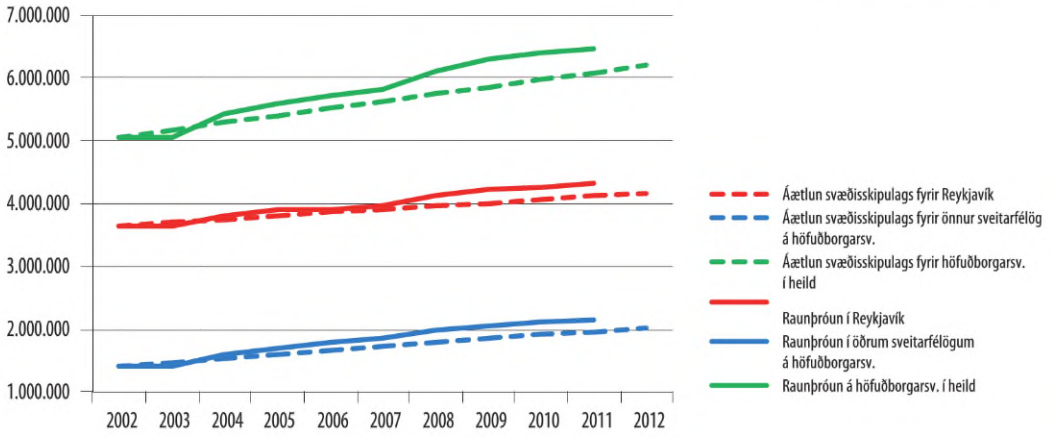
[65] Þjóðskrá Íslands, 2012. Fjöldi íbúða á Íslandi eftir sveitarfélögum í árslok hvers árs frá árinu 1994 til og með 2011 (tafla). Sótt 19. nóvember 2012 á slóðina http://skra.is/Markadurinn/Talnaefni

[66] Þjóðskrá Íslands, 2013. Flatarmál húsnæðis – margar gerðir (tafla fengin frá Þjóðskrá Íslands skv. beiðni 1. febrúar 2013).

um 4,3 milljónir.[67] Í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 var gert ráð fyrir um 7,6 milljónum fermetra í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu í lok skipulagstímabilsins árið 2024 og þar af var gert ráð fyrir um 4,8 milljónum í Reykjavík. Ef gert er ráð fyrir línulegum vexti yfir skipulagstímabilið þýðir þetta að árið 2011 var atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu tæplega 370 þús. fermetrum meira en svæðisskipulagið gerði upphaflega ráð fyrir og tæplega 190 þús. fermetrum meira í Reykjavík en svæðisskipulagið gerði ráð fyrir. Úttektarnefndin hefur ekki upplýsingar um hversu mikið af því húsnæði getur talist vera vannýtt eða umfram eftirspurn.

Í heild, hvort sem horft er til forsendna um íbúaþróun eða áætlana svæðisskipulagsins um uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis virðast spár og áætlanir svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002 hafa verið vel grundaðar og staðist í öllum aðalatriðum. Vöxtur á þensluárunum um miðjan síðasta áratug víkur þó frá spám og áætlunum svæðisskipulagsins eins og það var upphaflega staðfest, en eftir þann samdrátt í byggingarstarfsemi sem fylgdi í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008, hefur þróunin aftur nálgast þær áætlanir sem lagt var upp með við gerð svæðisskipulagsins í upphafi aldarinnar, þótt atvinnuhúsnæði sé reyndar enn talsvert umfram það sem svæðisskipulagið gerði ráð fyrir.

Fermetrar atvinnuhúsnæðis 2002–2011 og áætlun svæðisskipulagsins um atvinnuhúsnæði

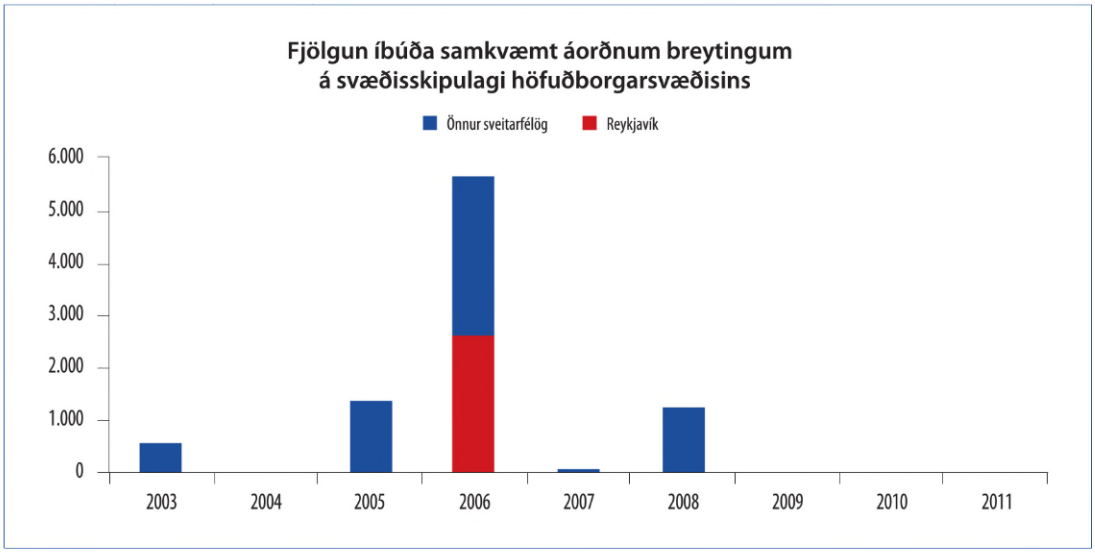


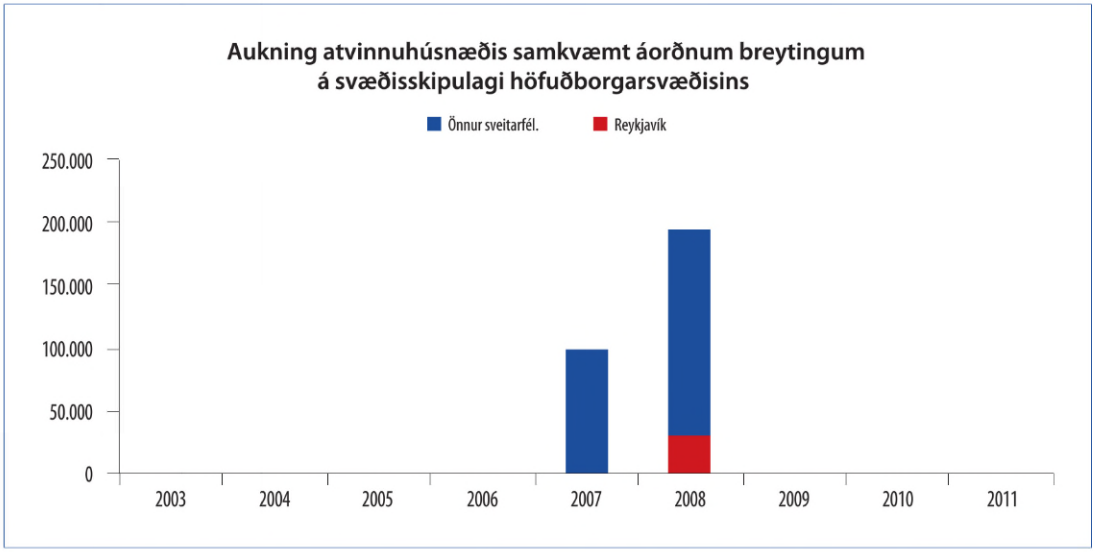
7.1.5 Breytingar á svæðisskipulagi

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem voru í gildi til ársloka 2010 gat verið um tvennskonar málsmeðferð að ræða vegna breytinga á svæðisskipulagi. Sveitarfélag gat lagt fram tillögu að óverulegum breytingum á svæðisskipulagi. Slíka breytingu þurfti að kynna öðrum sveitarfélögum sem aðild áttu að svæðisskipulaginu og auglýsa með opinberum hætti, en var að öðru leyti eingöngu háð samþykki þess sveitarfélags sem breytingin átti við og staðfestingu ráðherra. Hins vegar kölluðu þær breytingar sem metnar voru verulegar á stofnun samvinnunefndar og málsmeðferð eins og um nýtt svæðisskipulag eða heildarendurskoðun væri að ræða og samþykki allra hlutaðeigandi sveitarfélaga.

[67] Þjóðskrá Íslands, 2013. Flatarmál húsnæðis – margar gerðir (tafla fengin frá Þjóðskrá Íslands skv. beiðni 1. febrúar 2013).

Málsmeðferðarreglur um breytingar á svæðisskipulagi breyttust nokkuð við gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011, en um breytingar á svæðisskipulagi fer nú samkvæmt 23.–25. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.





Frá því svæðisskipulagið var staðfest í árslok 2002 og til ársloka 2011 voru gerðar 29 breytingar á því.[68] [69] Þær fólu samanlagt í sér auknar heimildir til íbúðarbygginga sem nemur 9.465 íbúðum og auknar heimildir til byggingar atvinnuhúsnæðis sem nemur 314 þús m^2. Ef þessi viðbót er borin saman við árlega meðalaukningu fyrir þensluárin á síðasta áratug, nemur þessi aukning

[68] Verkís, 2009. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024. Þróun byggðar – skipulagstölur. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
[69] Skipulagsstofnun, 2012. Upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2009–2011 fengnar með tölvupóstum 6. og 26. nóvember 2012.

um átta ára uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu, en meiri sveifla hefur verið í uppbyggingu atvinnuhúsnæðis til að hægt sé að tala um dæmigerða árlega aukningu í þeim flokki, en á vef helguðum endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur er gert ráð fyrir að byggja þurfi um 50–60 þús. fermetra atvinnuhúsnæðis að meðaltali á ári í Reykjavík til ársins 2030.[70]

Á myndunum að framan sést hvernig breytingarnar dreifast yfir tímabilið og skiptast á Reykjavík og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu. Athygli vekur að langmest er aukið í byggingarheimildir íbúðarhúsnæðis á kosningaárinu 2006, en á því ári bætast við heimildir fyrir 5.680 íbúðum sem skiptast nokkuð jafnt á Reykjavík annars vegar og önnur sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Einnig er athyglisvert hvernig aukning á atvinnuhúsnæði fylgir í kjölfarið á íbúðarhúsnæðinu, en mesta aukning atvinnuhúsnæðis kemur með breytingum á svæðisskipulaginu á árinu 2008 þegar tæplega 200 þús. fermetrar bætast við, mestur hluti þess í Kópavogi.

Í árslok 2005 voru íbúðir á höfuðborgarsvæðinu um 2.000 fleiri en upphafleg áætlun svæðisskipulagsins hafði gert ráð fyrir, en það samsvaraði þeim breytingum sem þá höfðu þegar verið gerðar á svæðisskipulaginu, þ.e. á árunum 2003–2005 hafði verið bætt við heimildum fyrir 1.920 íbúðum með breytingum á svæðisskipulaginu.

Á sýningunni Verk og vit sem haldin var í mars 2006 kom fram í erindi Ara Skúlasonar sem starfaði hjá Landsbanka Íslands að gera mætti ráð fyrir að um 6 þús. nýjar íbúðir væru að koma inn á markaðinn á höfuðborgarsvæðinu og var sama tala nefnd í erindinu varðandi hugsanlegt umfram framboð íbúðarhúsnæðis á næstu tveimur árum.[71]

Úttektarnefndin telur því að fyrir hafi legið skýrar vísbendingar snemma árs 2006 um það offramboð sem stefndi í. Engu að síður er á árinu 2006 bætt við byggingarheimildum upp á nálægt 6 þús. íbúðir með breytingum á svæðisskipulaginu. Þetta hlýtur að vekja áleitnar spurningar um á hvaða grundvelli þessar ákvarðanir voru teknar. Á þessum tíma starfaði svæðisskipulagsráðið sem fjallað var um að framan. Ekki hafði verið stofnað til formlegrar samvinnunefndar á grundvelli skipulags- og byggingarlaga, þar sem farið var með allar þessar umræddu svæðisskipulagsbreytingar sem „óverulegar" breytingar. Enn hlýtur það að vekja spurningar hvernig breytingar af slíku umfangi og að því er virðist án þess að líklegt sé að hægt hafi verið að sýna fram á þörf fyrir breytingunum, hafi hlotið málsmeðferð sem „óverulegar" breytingar. Þar virðast hvorki hlutaðeigandi sveitarfélög né Skipulagsstofnun og umhverfisráðuneyti sem eftirlitsaðilar í staðfestingarferli breytinganna hafa brugðist við.

Landsbanki Íslands gerði könnun á nýbyggingum á höfuðborgarsvæðinu sumarið 2008.[72] Skoðuð voru nokkur nýbyggingarsvæði á höfuðborgarsvæðinu og nokkur nágrannasveitarfélög höfuðborgarsvæðisins. Á þeim svæðum sem skoðuð voru reyndust vera 3.000 óseldar íbúðir (tilbúnar, fokheldar eða í byggingu) auk grunna og lóða fyrir 4.360 íbúðir. Þessar tölur, sem eiga við tiltekin nýbyggingarsvæði en ekki svæðið í heild, jafngilda fimm og hálfs árs uppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu og nágrannasveitarfélögum þess.

Við gagnaöflun úttektarnefndar fékk nefndin afhent minnisblað skipulags- og byggingarsviðs Reykjavíkurborgar með heitinu „Húsnæðisstefna Reykjavíkur 2020, Fyrirliggjandi gögn, Húsnæðisstefna í AR2001–2024, Nálgun í AR2010–2030 – hugmynd að stefnu" tekið saman 16. desember 2010 og lagt fyrir stýrihóp um endurskoðun aðalskipulags Reykjavíkur í desember 2010. Í

[70] http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2414/6205_view-5666/ sótt 23. febrúar 2013

[71] Ari Skúlason, 2006. Þróun á framboði íbúðarhúsnæðis á höfuðborgarsvæðinu og fleiri punktar um íbúðamarkaðinn. Fyrirtækjasvið Landsbanka Íslands.

[72] Ari Skúlason, 2008. Nýbyggingar á höfuðborgarsvæðinu. Landsbankinn, greiningar á viðskiptabankasviði.

minnisblaðinu er byggt á upplýsingum frá VSÓ ráðgjöf sem komu út árið 2009 um stöðu á byggingarmarkaði og miða tölur því væntanlega við stöðuna í árslok 2008 eða snemma árs 2009. Þar kemur fram að 1.021 íbúð sé í byggingu í Reykjavík, 1.818 íbúðir í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og 976 í sveitarfélögum á „suðvestursvæði-kraga" utan sjálfs höfuðborgarsvæðisins. Þetta gerir samtals 3.815 íbúðir í byggingu á höfuðborgarsvæðinu og „suðvestursvæði-kraga". Jafnframt eru settar fram tölur um fjölda íbúða á íbúðarsvæðum sem voru tilbúnar til uppbyggingar, þ.e. þar sem lá fyrir samþykkt deiliskipulag. Það eru 1.397 íbúðir í Reykjavík, 3.064 í öðrum sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu og 2.503 í sveitarfélögum á „suðvestursvæði-kraga" utan sjálfs höfuðborgarsvæðisins. Þetta gerir samtals 6.964 íbúðir á höfuðborgarsvæðinu og „suðvestursvæði-kraga".

Í viðtölum úttektarnefndarinnar kom skýrt fram að viðmælendur nefndarinnar voru meðvitaðir um veikleika í framfylgd svæðisskipulagsins. Fyrstu árin eftir staðfestingu 2002 hafi svæðisskipulagið verið sýnilegt og fólk meðvitað um stefnu þess, bæði embættismenn og kjörnir fulltrúar, en síðan hafi orðið einhver skil. Í því sambandi var talað um tíðaranda síðasta áratugar. Þá var annars vegar vísað til þess að skipulagsmál hefðu um miðbik síðasta áratugar orðið pólitískt átakamál sem hart var deilt um í Reykjavík þar sem borgarstjórnarmeirihluti R-listans lá meðal annars undir ámæli um að standa fyrir lóðaskorti. Hins vegar var vísað til þess samkeppnisumhverfis sem myndaðist í starfi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu þar sem menn leiddust út í lóðakapphlaup, en þar sem jafnframt myndaðist einhverskonar óskráð samkomulag um að menn settu sig ekki upp á móti áformum annarra sveitarfélaga. Einn viðmælandi nefndarinnar orðaði það svo að eins og inntak svæðisskipulagsins væri ágætt hefði framfylgdin verið afleit.

Við yfirferð þessa máls vakti einnig athygli úttektarnefndarinnar að hvergi eru á opinberum vettvangi aðgengilegar upplýsingar um áorðnar breytingar á svæðisskipulaginu. Þær hafa að því er virðist eingöngu verið teknar saman einu sinni opinberlega, þ.e. í skýrslu Verkís sem unnin var fyrir samvinnunefndina árið 2009 og birt er á vef SSH. Fram að þeim tíma virðist ekki hafa legið fyrir aðgengilegt yfirlit yfir áorðnar breytingar og umfang þeirra. Einnig þurfti úttektarnefndin að leita sérstaklega eftir upplýsingum frá Skipulagsstofnun um þær breytingar sem gerðar hafa verið eftir árið 2008, þ.e. eftir það tímabil sem skýrsla Verkís tók til. Þetta verður að teljast alvarlegur annmarki á upplýsingamiðlun um gildandi skipulagsáætlun og sýnir einnig þann upplýsingaskort sem skipulagsyfirvöld á höfuðborgarsvæðinu virðast sjálf hafa búið við varðandi yfirsýn um stöðu skipulagsmála á svæðinu. Hér er um að ræða grundvallar upplýsingar sem ættu að vera aðgengilegar stjórnmálamönnum, embættismönnum, aðilum í skipulags- og byggingariðnaði og borgurum á öllum tímum.

7.1.6 Endurskoðun svæðisskipulags

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 sem voru í gildi til ársloka 2010 voru ákvæði um að sveitarstjórnir skyldu að afloknum hverjum sveitarstjórnarkosningum meta hvort nauðsynlegt væri að endurskoða svæðisskipulag.

Um endurskoðun svæðisskipulags er fjallað í 26. gr. núgildandi skipulagslaga nr. 123/2010, en samkvæmt henni skal svæðisskipulagsnefnd koma saman að loknum sveitarstjórnarkosningum og meta hvort ástæða sé til að endurskoða svæðisskipulagið.

Um endurskoðun svæðisskipulagsins segir eftirfarandi í Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins eins og það var upphaflega staðfest árið 2002:

> *„Að afloknum sveitarstjórnarkosningum skal yfirfara skipulagið og forsendur þess með tilliti til endurskoðunar. Breytist forsendur frá því sem nú er, kemur jafnframt til endurskoðunar svæðisskipulagsins. Viðvarandi samvinnunefnd … skal m.a. móta vinnureglur um frávik frá þessum forsendum."*[73]

Af fundargerðum skipulagsráðs og borgarráðs verður ekki ráðið að umræða um endurskoðun svæðisskipulagsins hafi farið fram að afloknum sveitarstjórnarkosningum árið 2006 og ekki hefur tekist að afla fundargerða svæðisskipulagsráðsins sem þá var starfandi. Ekki verður heldur séð að vinnureglur þær sem nefndar eru að ofan hafi verið mótaðar. Hins vegar liggur fyrir að endurskoðun svæðisskipulagsins hefur verið til umræðu í samvinnunefndinni síðan árið 2009 og að nú er unnið að undirbúningi endurskoðunar svæðisskipulagsins á grundvelli formlegrar ákvörðunar hlutaðeigandi sveitarfélaga þar um haustið 2012. Vafalítið ýtir á áform um endurskoðun svæðisskipulagsins að frá gildistöku nýrra skipulagslaga í ársbyrjun 2011 er svæðisskipulagsgerð skylda á höfuðborgarsvæðinu. Engu að síður virðist þeirri endurskoðun ekki miða hratt. Þannig starfar svæðisskipulagsnefnd ennþá á grundvelli starfsreglna frá árinu 2007 við útgáfu þessarar skýrslu og ekki hefur verið kynnt svokölluð *lýsing* svæðisskipulagsvinnunnar, en gerð hennar er fyrsta formlega skref við endurskoðun svæðisskipulags samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010.

[73] Samvinnunefnd um svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins, 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024, bls. 46.

7.2 Samantekt

- Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 tekur til þeirra sjö sveitarfélaga sem aðild eiga að SSH og mynda hið formlega höfuðborgarsvæði. Úttektarnefndin telur tilefni til að sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu skoði á hvaða vettvangi eðlilegt er að marka til framtíðar stefnu um byggðaþróun á vinnusóknarsvæði höfuðborgarsvæðisins, svo sem hvort það skuli gert með útvíkkun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins, með sérstöku svæðisskipulagi fyrir suðvesturhornið eða á vettvangi landsskipulagsstefnu.
- Til að sinna framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 settu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu fyrst á stofn svokallað svæðisskipulagsráð sem starfaði árin 2002–2007. Við eftirgrennslan úttektarnefndarinnar um störf svæðisskipulagsráðsins var hvorki hægt að afla erindisbréfs/starfsreglna fyrir ráðið né fundargerða frá störfum þess. Virðist af því mega álykta að hvorugt hafi verið fyrir hendi og gerir úttektarnefndin athugasemdir við það.
- Frá árinu 2007 starfaði formleg samvinnunefnd á grundvelli skipulags- og byggingarlaga. Af skoðun fundargerða hennar telur úttektarnefndin að draga verði þá ályktun að starf nefndarinnar hafi fyrst og fremst falist í að sinna formsatriðum við afgreiðslu mála til að uppfylla málsmeðferðarreglur skipulagslaga, fremur en að á vettvangi samvinnunefndar hafi farið fram virk umræða um framfylgd svæðisskipulagsins og þróun skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu. Fulltrúar Reykjavíkurborgar virðast ekki hafa lagt mikla áherslu á þátttöku í starfi nefndarinnar.
- Ekki virðast liggja fyrir skráðar verklagsreglur um reglubundin verkefni tengd framfylgd svæðisskipulagsins, svo sem um afgreiðsluferli breytingartillagna eða um reglubundið mat á stöðu skipulagsmála. Úttektarnefndin telur tilefni til að stjórnvöld skipulagsmála á höfuðborgarsvæðinu skoði þetta. Leikreglur þurfa að vera skýrar í málum sem varða svæðisskipulagið, þar sem mörg sveitarfélög deila ábyrgð á framfylgd þess og því mikilvægt að vinnubrögð séu samræmd og skilvirk.
- Samkvæmt Svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001–2024 var áformað að vinna bindandi framkvæmdaáætlanir. Af þessari stefnu svæðisskipulagsins er ljóst að sveitarfélögin sem stóðu að gerð þess töldu nauðsynlegt að sveitarfélögin myndu í sameiningu ganga frá uppbyggingaráætlunum. Eitt af því helsta sem stendur út af við úttekt á framkvæmd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins er sú staðreynd að aldrei var unnið að þessum framkvæmdaáætlunum. Þrátt fyrir það hefur Reykjavíkurborg bæði í sóknaráætlun Reykjavíkurborgar árið 2009 og í umsögn um frumvarp til nýrra skipulagslaga árið 2010 lýst yfir mikilvægi slíkrar vinnu. Úttektarnefndin tekur undir nauðsyn slíkrar áætlanagerðar og gagnrýnir skort á henni við framfylgd Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001–2024.
- Ein af mikilvægum forsendum þess að unnt sé að taka rökstudda afstöðu til uppbyggingaráætlana og tillagna um skipulagsbreytingar eða þörf á endurskoðun skipulagsáætlana, er að fyrir liggi og ryndar séu reglulega upplýsingar um þróun helstu lykiltalna. Mjög takmarkaðar upplýsingar um lykiltölur skipulagsmála er að finna á vefsíðum skipulagsyfirvalda á höfuðborgarsvæðinu. Úttektarnefndin telur eðlilegt að gera kröfur um að skipulagsyfirvöld bæði safni og greini slíkar upplýsingar og birti þær jafnframt opinberlega.