



**Landsskipulagsstefna Íslands 2013-2024,
ferli og mótun**

Eva Dís Þórðardóttir

30 ECTS eininga ritgerð til **meistaraprófs (MSc)**
í skipulagsfræði og samgöngum

Júní 2013



Landsskipulagsstefna Íslands 2013-2024, ferli og mótun

Eva Dís Þórðardóttir

Ritgerð lögð fram við tækni- og verkfræðideild
Háskólans í Reykjavík til
meistaraprófs (MSc) í skipulagsfræði og samgöngum
30 ECTS

Júní 2013

Leiðbeinandi:

Salvör Jónsdóttir,
aðjúnt, Háskólanum í Reykjavík

Prófdómari:

Hrafnkell Á. Proppé,
skipulagsfræðingur, svæðisskipulagsstjóri höfuðborgarsvæðisins

Ágrip

Eftirfarandi rannsókn er meistaraþrófsritgerð við námsbrautina skipulagsfræði og samgöngur við tækni- og verkfræðideild Háskólans í Reykjavík. Rannsóknin er rýni á ferli og mótun fyrstu landsskipulagsstefnu Íslands með áherlsu á aðferðafræði á bak við stefnumótun, þátttöku og sviðsmyndir í stefnumótun. Landsskipulagsstefna er nýmæli í skipulagslögum og er Skipulagsstofnun falið það verkefni að vinna stefnuna. Mikilvægt er að gera uppbyggilega og faglega rýni á ferli og mótun stefnunnar þar sem slík stefna er nú unnin í fyrsta skipti hér á landi. Sömuleiðis er mikilvægt að rýna stefnuna til að sjá hvað megi bæta og hvað þurfi að hafa í huga við endurskoðun hennar.

Aðferðin sem notuð var við rannsóknina er tilfellarannsókn sem var skoðuð út frá eigindlegum gögnum og ómótuðum gögnum (fundargerðum o.fl). Gögnin voru notuð til að afla upplýsinga um ferlið og mótun stefnunnar, ásamt gögnum sem Skipulagsstofnun gaf út í ferlinu. Fræðilegar heimildir um skipulag á landsvísu, stefnumótun, þátttöku og sviðsmyndagreiningu, voru rýndar. Til að hafa samanburð var skipulag á landsvísu hjá Danmörku og Skotlandi rýnt. Tekin voru viðtöl við sjö af átta meðlimum ráðgjafarnefndar en nefndin var sérstaklega skipuð af ráðherra umhverfis- og auðlindaráðuneytis fyrir stefnuna. Einnig voru viðtöl tekin við valda starfsmenn Skipulagsstofnunar.

Niðurstöður rannsóknarinnar eru að þröngur tímarammi hafi haft mikil áhrif á stefnumótunina. Lítil aðferðafræði liggur að baki stefnunni annað en það sem skipulagslög og reglugerð um landsskipulagsstefnu mæla fyrir um. Engin hagsmunaaðilagreining fór fram en slík greining getur aðstoðað við að ná meiri sátt meðal þátttakenda um lokaniðurstöðuna. Rannsóknin sýnir fram á að sviðsmyndirnar í stefnumótuninni hafi ekki verið nógu skýrar og virðist sem sú vinna hafi ekki náð að skila sér inn í stefnuna sjálfa. Niðurstöður rannsóknarinnar benda líka á að skilgreina þurfi betur hugtökin *stefna* og *áætlun* hjá íslenska ríkinu.

Lykilorð: Landsskipulagsstefna, stefnumótun, þátttaka, hagsmunaaðilagreining, sviðsmyndir.

Abstract

This research critically analyses the methodology behind the first National planning policy of Iceland, focusing on policy formulation, stakeholder's analyses and scenarios alternatives. National planning policy is a novelty in the Icelandic planning system, but it is to be conducted by the National Planning Agency (NPA). The fact that such policy has never been formulated before in Iceland, makes it important to analyze the process from a critical point of view, so that the process may be improved and adjusted for the next time around.

The research presented here is a case-study where both qualitative data and unstructured data (minutes from meetings etc.) was used to gather evidence on the process, along with documents that NPA published along the way. Moreover, relevant international literature on national planning and policymaking was reviewed for the purpose of the study. For comparison, national planning policies of Denmark and Scotland were reviewed as well. Semi-structured interviews were conducted with seven of the eight members of the advisory group (formed especially for the making of the National planning policy), as well as with key personnel from the NPA to get information on the process in practice.

The study suggests that more resources need to be allocated for the preparation of a National planning policy, than was done this first time around in Iceland, since coordination of policies and plans takes a lot of time and effort from all agencies and stakeholders involved, and special attention need to be paid to the methods applied. Moreover, clarification of terminology such as policy vs. plan needs to be carried out in the Icelandic public policy arena.

Keywords: National Planning Policy, policymaking, stakeholder analysis, scenarios,

Landsskipulagsstefna Íslands 2013-2024, ferli og mótun

Eva Dís Þórðardóttir

Ritgerð lögð fram við tækni- og verkfræðideild
Háskólans í Reykjavík til
meistaraprófs (MSc) í skipulagsfræði og samgöngum
30 ECTS

Júní 2013

Nemandi:



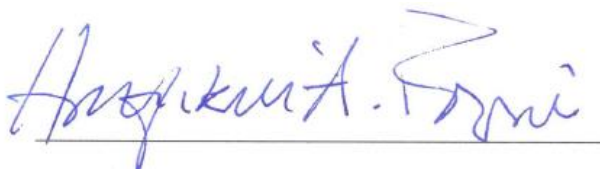
Eva Dís Þórðardóttir

Leiðbeinandi:



Salvör Jónsdóttir

Prófdómari:



Hrafnkell Á. Proppé

Efnisyfirlit

Myndir	vi
Töflur	vii
Skýringar	viii
Þakkir	ix
1. Inngangur	1
1.1 Bakgrunnur	1
1.2 Markmið og tilgangur	3
1.3 Rannsóknarspurningar	4
1.4 Takmarkanir	4
2. Aðferðafræði	6
2.1 Rannsóknaraðferðir	6
2.2 Viðtöl	7
2.2.1 Viðmælendur	7
3. Fræðilegur bakgrunnur	9
3.1 Skipulag á landsvísu	9
3.1.1 Samanburðarlönd	10
3.1.2 Danmörk	11
3.1.3 Skotland	13
3.1.4 Samanburður á skipulagskerfum	16
3.2 Stefnumótun	20
3.2.1 Opinber stefnumótun	20
3.2.2 Stefnumótun og áætlanagerð við skipulagsgerð á Íslandi	21
3.3 Þátttaka	22
3.3.1 Hvað er hagsmunaaðili?	23
3.3.2 Hvað er hagsmunaaðilagreining?	24
3.3.3 Samráð	27
3.4 Sviðsmyndir í stefnumótun	28
3.4.1 Hvað eru sviðsmyndir?	28
3.5 Umhverfismat áætlana	29
3.5.1 Framtíðarmyndir/kostir	30
3.6 Samantekt	30
4. Rýni tilfellis	32
4.1 Áherslur ráðherra	32
4.1.1 Skoðun viðmælenda á áherslum ráðherra	33
4.1.2 Samantekt	35
4.2 Lögformlegt ferli	35
4.2.1 Bakgrunnsskjöl	37
4.2.2 Lýsing ásamt matslýsingu	39
4.2.3 Tillaga að landsskipulagsstefnu og umhverfisskýrslu	40
4.2.4 Þingsályktunartillaga	40
4.2.5 Samantekt	41

4.3	Ráðgjafarnefnd	42
4.3.1	Skoðun nefndarmanna og starfsmanna Skipulagsstofnunar á starfi nefndarinnar	43
4.3.2	Samantekt.....	45
4.4	Þátttaka	46
4.4.1	Hagsmunaaðilar	46
4.4.2	Samráðsfundir og áhrif samráðs	47
4.4.3	Vefsetur.....	49
4.4.4	Samantekt.....	49
4.5	Sviðsmyndir í stefnumótuninni	50
4.5.1	Sviðsmyndaval- Miðhálandi Íslands.....	50
4.5.2	Sviðsmyndir- Búsetumynstur og dreifing byggðar.....	52
4.5.3	Skoðanir viðmælenda á sviðsmyndavinnu.....	53
4.5.4	Samantekt.....	54
4.6	Væntingar og tímarammi.....	54
4.6.1	Mismunandi væntingar viðmælenda.....	55
4.6.2	Samantekt.....	56
5.	Niðurstöður.....	58
5.1	Hvaða markmið lágu að baki áherslum ráðherra og hvað réð vali á þessum áherslum?.....	58
5.2	Var tímaramminn sem verkefninu var settur raunhæfur með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru af ráðherra og eru í lögum og reglugerðum?	59
5.3	Hvernig var aðferðafræðin við landsskipulagsstefnuna ákveðin?.....	61
6.	Umræða.....	64
7.	Lærdómur.....	67
	Heimildir	69
	Viðauki A.....	76
	Viðauki B.....	77

Myndir

Mynd 1. Áhrif landsskipulagsstefnu (Skipulagsstofnun, e.d)	21
Mynd 2. Tafla sem teflir saman völdum og hagsmunum (Bryson, 2004).....	25
Mynd 3. Þáttökutafla (Bryson, 2004).	26
Mynd 4. Þáttökutafla fyrir <i>Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir nýtt svæði, Langasjó- Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulshjóðgarðs</i> (Vatnajökulshjóðgarður, 2011).	27

Töflur

Tafla 1. Skilgreining samanburðarlanda og Íslands á skipulagi á landsvísu.	10
Tafla 2. Skipulagskerfi Íslands	17
Tafla 3. Skipulagskerfi Danmerkur.	18
Tafla 4. Skipulagskerfi Skotlands.....	19
Tafla 5. Útfærsla sviðsmynda fyrir stefnu um miðhálandið (Skipulagsstofnun, e.d.-b)	51
Tafla 6. Útfærsla sviðsmynda fyrir stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar (Skipulagsstofnun, e.d.-b).....	53

Skýringar

- Landsskipulagsstefna:** „*Samræmd stefna ríkisins um skipulagsmál til tólf ára sem ráðherra lætur vinna og leggur fyrir Alþingi.*“ (Skipulagslög nr.123/2010, reglugerð um landsskipulagsstefnu nr.1001/2011.)
- Lýsing:** „*Kynning á því hvaða áherslur og markmið liggja til grundvallar skipulagsgerðinni og áætlun um viðfangsefni. Upplýsingar um forsendur, fyrirliggjandi stefnu, samræmi við aðrar áætlanir. Upplýsingar um áætlað skipulagsferli, umhverfismat og samráðsaðila.*“ (Skipulagsstofnun, 2012a)
- Matslýsing:** „*Matslýsing er skrifleg verklýsing um hvernig fyrirhugað er að vinna umhverfismat áætlunar. Matslýsing er grunnurinn að gerð umhverfisskýrslu og tekur því mið af efnisyfirliti hennar.*“ (Skipulagsstofnun, 2010)
- Skipulagsáætlun:** „*Áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Forsendum ákvarðana er einnig lýst.*“ (Skipulagslög nr.123/2010). Skipulagsáætlanir sveitarfélaga skiptast í þrjá flokka, svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Áætlanirnar eru settar fram í greinargerð og á uppdrætti þar sem það á við. (Skipulagslög nr.123/2010).
- Sviðsmyndagreining:** Tæki til að aðstoða skipulagsheildir við að taka vel upplýstar og stefnumótandi ákvarðanir þar sem hlutaðeigandi eru jafnframt undirbúnir undir hið óvænta (Zegras, Sussman og Conklin, 2004)
- Umhverfismat áætlana:** „*Umhverfismat áætlana (e. strategic environmental assessment, SEA) felst í ferli og verklagi sem beitt er til að stuðla að umhverfisvernd og sjálfbærri þróun við gerð áætlana.*“ (Skipulagsstofnun, 2007)
- Umhverfisskýrsla:** „*Sá hluti gagna viðkomandi áætlunar þar sem fram kemur mat á umhverfisáhrifum áætlunarinnar.*“ (Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006).

Þakkir

Ég vil þakka Skipulagsstofnun fyrir að veita verkefninu styrk og sérstaklega vil ég þakka Einari Jónssyni, starfsmanni Skipulagsstofnunar, fyrir að veita mér innblástur við mótun verkefnisins. Mínar allra bestu þakkir fær leiðbeinandi minn, Salvör Jónsdóttir, fyrir afar góða leiðsögn og stórskemmtilegt samstarf. Einnig vil ég þakka öllum viðmælendum mínum fyrir þátttöku þeirra.

Að lokum vil ég þakka unnusta mínum, Stefáni Má Haraldssyni, og fjölskyldu fyrir ómetanlegan stuðning og þolinmæði.

1. Inngangur

Þessi ritgerð er lokaverkefni í skipulagsfræðum við tækni- og verkfræðideild Háskólans í Reykjavík. Ritgerðin er 30 ects. einingar. Verkefnið var styrkt af Rannsókn- og þróunarsjóði Skipulagsstofnunar.

Ritgerðin er þannig byggð upp að hér í inngangskaflanum verður farið yfir markmið og tilgang verkefnisins og rannsóknarspurningum stillt upp. Annar kafli fjallar um aðferðir, lýsir rannsóknaraðferðinni og því hvernig ritrýninni var háttað. Því næst er fjallað um fræðilegan bakgrunn verksins þar sem að skipulagi á landsvísu eru gerð fræðileg skil ásamt opinberri stefnumótun, þátttöku í skipulagsgerð, kostum í stefnumótun ásamt kostum í umhverfismati áætlana. Fjórði kaflinn er rýni á sjálfu tilfellinu en þeim kafla er í meginatriðum skipt upp í tvo hluta, annars vegar er fjallað um lögformlegt ferli stefnunnar og hins vegar um áhrifavalda í mótun stefnunnar. Niðurstöður fyrstu þriggja rannsóknarspurninganna eru í fimmta kafla og í kjölfarið, í sjötta kaflanum, er umræða. Að lokum er tekið saman í sjöunda kafla sá lærdómur sem hægt er að draga af gerð fyrstu landsskipulagsstefnu Íslands og seinustu rannsóknarspurningunni svarað.

1.1 Bakgrunnur

Umræðan um gerð skipulags á landsvísu fyrir Ísland á sér nokkuð langa sögu innan stjórnsýslunnar. Á Alþingi 1960-61 var lögð fram þingsályktunartillaga að heildarskipulagningu landsvæða en hún náði ekki að vera afgreidd. Aftur var reynt 1961-62, 1962-63 og 1966-67 en enn sem áður hlaut tillagan ekki afgreiðslu. Árið 1971 var haldin stór ráðstefna þar sem Zóphónías Pálsson, þáverandi skipulagsstjóri ríkisins, talaði fyrir því að innbyrðis samræming landshlutaáætlana í alhliða skipulagsáætlunum fyrir landið í heild væri skynsamlegt framhald af þingsályktunartillögunni sem lögð hafði verið fyrir þingið 1966-67 en ekki var farið í nánari úrvinnslu þessarar tillögu. Á níunda áratug síðustu aldar var mikill vilji hjá Skipulagi Ríkisins að vinna landsskipulag og komu þá út skýrslur eins og *Landnýting á Íslandi* og tekið var saman efni í skýrslu um landsskipulag og áætlanagerð á vegum Framkvæmdarsýslunnar og Skipulags Ríkisins (Stefán Thors, e.d). Þar segir meðal annars að með tilkomu landsskipulags sé tækifæri til að samræma landnotkun á landsvísu og samræma áætlanir hinna ýmsu ráðuneyta ásamt því að samhæfa einstakar áætlanir sem eru gerðar fyrir landið allt (Nefnd um landnýtingaráætlun, 1986). Síðan þá hafa verið sett ákvæði í lög um til dæmis gagnaöflun Skipulagsstofnunar á

áætlunum sem vörðuðu landið allt (Stefán Thors, e.d). Þá hafa fræðimenn eins og Trausti Valsson fjallað um gerð heildarskipulags fyrir Ísland (Trausti Valsson, 1987). Á seinni árum hafa frumvörp til skipulags- og byggingarlaga verið lögð fram á þingi þar sem kveðið er á um landsskipulag eins og 101. frumvarp til skipulags- og byggingarlaga 1997, á 121. löggjafarþingi. Í frumvarpinu stendur í 29. gr. III. kafla að Skipulagsstofnun skuli í samvinnu við opinbera aðila sjá um að upplýsingar og gögn varðandi landsskipulag séu fyrir hendi og skuli stofnunin stuðla að innbyrðis samræmi þeirra. Skipulagsstofnun skal afla gagna og hafa aðgang að gagnasöfnum annarra opinberra aðila á því sviði (Þingskjal 1289, 1996-1997). Ekki náði þessi hugmynd fram að ganga og var því felld eftir aðra umræðu frumvarpsins á þingi.

Með samþykkt núverandi skipulagslaga nr. 123/2010 varð sú stóra breyting á að samþykkt var að umhverfis- og auðlindaráðherra skuli eigi síðar en tveimur árum eftir alþingiskosningar leggja fram tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu og skal sú stefna vera til tólf ára (Skipulagslög nr.123/2010). Leiðin að þessari niðurstöðu gekk þó ekki snurðulaust fyrir sig frekar en fyrri frumvörp til skipulagslaga þar sem mælt var fyrir skipulagi á landsvísu. Í frumvarpinu sem lagt var fyrir Alþingi 2008 stóð til að nýtt skipulagsstig, landsskipulag, myndi verða til. Þessu mótmælti Samband íslenskra sveitarfélaga harðlega þar sem að þessu myndi fylgja mikil skerðing á skipulagsvaldi sveitarfélaga (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008). Niðurstaðan varð því sú að í lögnum er fjallað um landsskipulagsstefnu sem ekki telst skipulagsstig og þar segir jafnframt að sveitarstjórnir geti rökstutt sig frá að fara eftir stefnunni ef svo ber undir (Skipulagslög nr.123/2010). Vegna tilkomu nýju laganna var formlega hafist handa við gerð landsskipulagsstefnunnar í september 2011 (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

Skipulag á landsvísu hefur verið við lýði víða erlendis í fjölda ára. Í rannsókn sem Alterman vann og birtar voru niðurstöður um árið 2001 eru tekin fyrir tíu ríki og raktar ástæður þeirra og þarfir fyrir gerð skipulags á landsvísu. Sýnir rannsóknin að ástæður landa fyrir gerð skipulags á landsvísu eru afar misjafnar. Þær geta verið til að skapa þjóðarsamstöðu, til að takast á við erfiðleikatíma eða til að takast á við þrýsting um byggingarframkvæmdir (Alterman, 2001).

Væntingarnar til íslensku landsskipulagsstefnunnar eru misjafnar eins og greina má í bréfi sem höfundur barst frá Skipulagsstofnun: „*Ljóst er að að væntingar til verksins hafa verið misjafnar og Skipulagsstofnun og aðrir sem að verkinu hafa komið rekið sig á ótal atriði í ferlinu, sem mikilvægt er að greina og skrásetja og nýta þegar kemur að*

endurskoðun hennar.“ (Skipulagsstofnun, munnleg heimild, 1.október 2012.) Þessar væntingar geta verið misjafnar eftir því hvar fólk er staðsett innan stjórnsýslunnar eða jafnvel landshluta.

Af því að landsskipulagsstefna hefur ekki verið gerð fyrir hér á landi er mikilvægt að skoða allt ferli hennar með gagnrýnum augum til að sjá hvað sé hægt að gera betur og hvað þurfi að bæta til að framkvæmd hennar og eftirfylgni verði sem mest og sem best. Stefnan hefur ekki verið mikið til umræðu í samfélaginu, eini vettvangurinn sem náðst hefur fyrir umræður og skoðanaskipti er á samráðsfundum. Fyrir vikið verður rannsóknin aðeins erfiðari en um leið mikilvægari.

Þann 13. febrúar 2013 gaf Skipulagsstofnun út yfirlýsingu um að stofnunin væri að hefja vinnu við að rýna ferli landsskipulagsstefnunnar og væri það ferli þegar komið í gang. Áhersla stofnunarinnar mun vera á það ferli sem stofnunin hefur haldið utan um. Ætlunin er að halda litla rýnifundi þar sem að markmiðið er að ræða ákveðnar fyrirfram gefnar spurningar um ferlið. Send var út netkönnun til samráðsvettvangs þann 29. apríl 2013 með spurningum um ferlið og upplifun þeirra sem að samráðinu komu. Skipulagsstofnun ætlar síðan að taka saman greinargerð sem birt verður á netinu og send til hagsmunaaðila (Skipulagsstofnun, 2013).

1.2 Markmið og tilgangur

Meginmarkmið ritgerðarinnar er að skoða ferli og mótun landsskipulagsstefnunnar með gagnrýnum augum allt frá byrjun, það er allt frá bréfi umhverfisráðherra (dags. 30. september 2011) til Skipulagsstofnunar og að þeim tímapunkti þar sem stefnan hefur verið lögð fyrir Alþingi sem þingsályktun. Rannsóknarverkefnið felst í að rýna í aðferðafræðina, eins og hvernig stefnumótunin var, hvernig þátttöku var háttað og sviðsmyndum í stefnumótun. Þá var nauðsynlegt að leita upplýsinga um ferlið og mótunina með því að taka viðtöl við meðlimi ráðgjafarnefndar og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar. Til að fá samanburð var bæði skipulagskerfi og aðferðafræði á bak við ferli og mótun skipulags á landsvísu í Danmörku og Skotlandi greint.

Ávinningurinn af verkefninu er að tækifæri gefst til að fá uppbyggilega og faglega rýni á ferli og mótun stefnunnar. Slík rýni getur gefið Skipulagsstofnun og öðrum sem koma að vinnslu stefnunnar gögn í hendurnar sem hægt er að styðjast við þegar stefnan verður endurskoðuð.

1.3 Rannsóknarspurningar

Í samræmi við meginmarkmið rannsóknarinnar hafa verið mótaðar fjórar rannsóknarspurningar sem leitað verður svara við:

1. Hvaða markmið lágu að baki áherslum ráðherra og hvað réð vali á þessum áherslum?
2. Hvernig var aðferðafræðin við landsskipulagið ákveðin?
3. Var tímaramminn sem verkefninu var settur raunhæfur með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru af ráðherra og eru í lögum og reglugerðum?
4. Hvaða lærdóm er hægt að draga af ferli og mótun fyrstu landsskipulagsstefnunnar?

Mun fyrstu þremur spurningum vera svarað í kafla 5 og þeirri síðustu í kafla 7.

1.4 Takmarkanir

Við val á efni þessarar ritgerðar varð ljóst að ekki væri mögulegt að fjalla um ferli og mótun stefnunnar nema að þeim stað sem hún væri stödd í stjórnsýslunni við lok þessara skrifa. Var því staðnæmst við stöðu mála eins og þau voru í lok apríl 2013. Stefnan er frágengin sem tillaga til þingsályktunar og hefur verið dreift á þingi en hvorki verið tekin til umræðu né samþykkt af þingi (Alþingi, 2013). Engu að síður er ferlið það langt gengið að nægilegur efniviður er kominn til þess að hægt sé að fjalla um hvernig til hefur tekist miðað við þau markmið, þær væntingar og þá aðferðafræði sem lagt var upp með.

Landsskipulagsstefnan er ferli sem hefur gengið í rúmt ár, ekki er hægt að fjalla um allar hliðar ferlisins og mótunarinnar og hefur því verið ákveðið að leggja áherslu á stefnumótun, kosti í stefnumótun (sviðsmyndaval) og þátttöku (samráð). Ekki verður fjallað um efnislegt innihald stefnunnar sjálfar.

Umhverfismat landsskipulagsstefnunnar var unnið samhliða stefnunni og því óhjákvæmilega hluti af ferli og mótun stefnunnar (Skipulagsstofnun, 2012b). Í því sambandi má sérstaklega nefna vinnu eins og sviðsmyndavinnuna, þar sem valmöguleikum var stillt upp fyrir umhverfismatið, og fyrir mótun stefnunnar sjálfar. Ekki er fjallað ítarlega um umhverfismatið sjálft, enda væri það efni í aðra eins ritgerð og þessa. Var því umfjöllun um umhverfismatið takmörkuð við þá þætti sem skipta sköpum við mótun stefnunnar. Sviðsmyndirnar eru það veigamikill þáttur í mótuninni og sjálfu ferlinu að nauðsynlegt er að rýna þær og sömuleiðis var umhverfismatið rýnt út frá lögformlega ferlinu samkvæmt lögum og reglugerðum um landsskipulagsstefnuna. Aðrir þættir umhverfismatsins verða ekki til umfjöllunar.

Ákveðin óvissar ríkir um val ráðherra á áherslum. Viðmælendur gátu ekki gefið nægilega skýr svör um val ráðherra og einnig er vinnan á bakvið þingsályktunina fremur óljós. Viðtal við ráðherra hefði eflaust greitt úr þessari óvissu en ekki náðist að ræða við ráðherra. Því er ákveðin óvissa með svö við þessum þáttum.

Engar aðrar rannsóknir hafa verið gerðar á þessu efni hér á landi sem gerir þessa rannsókn erfiðari, það er að segja ekki er til nein sambærileg rannsókn héraðs til að bera saman við og slík stefna eins og landsskipulagsstefnan hefur ekki verið unnin áður hér á landi. Nokkuð hefur verið skrifað um skipulag á landsvísu í erlendum fræðum en lítið sem ekkert er að finna um mótun og ferli slíks skipulagsstigs. Þetta setur þó nokkrar hindranir í veginn en þær eru ekki óyfirstíganlegar.

2. Aðferðafræði

Rannsóknin var gerð sem tilfellarannsókn (*e. case study*) með fleiri en einni rannsóknaraðferð. Tilfellið var skoðað út frá eigindlegum gögnum (*e. qualitative*) og svokölluðum ómótuðum gögnum (fundargerðum, skjölum frá stofnunum og viðtölum). Tilfellarannsókn varð fyrir valinu sökum þess að slíkar rannsóknir snúast um að fá nákvæmar upplýsingar af ákveðnum aðstæðum (Biggam, 2011). Verkefnið fólst einmitt í því að fá nákvæmar upplýsingar um ferli og mótun landsskipulagsstefnunnar. Hér í þessum kafla verður byrjað á að segja frá hvernig rýni gagna var framkvæmd og í kjölfarið hvaða viðtalsform varð fyrir valinu, hvernig viðtöl voru framkvæmd og hvernig úrvinnslu þeirra var háttað.

2.1 Rannsóknaraðferðir

Rýnt var í tilfellið með skjölum sem Skipulagsstofnun hefur gefið út í ferlinu, eins og drög að stefnunni, fundargerðir frá samráðsfundum, greinargerðir og skýrslur. Fræðilegar greinar um aðferðafræði bak við greiningu hagsmunaaðila, sviðsmyndanotkun og skipulag á landsvísu voru rýndar, ásamt skipulagi á landsvísu hjá Dönum og Skotum. Tilfellarannsóknir eru oft byggðar á fleiri en einni aðferð eins og viðtölum og athugunum (*e. observation*). Í þessari rannsókn verða tekin viðtöl til að fá þær upplýsingar sem heimildirnar hafa ekki að geyma. Svörin úr viðtölunum eru sérstaklega mikilvægar heimildir svo ítarlegri svör fáist við rannsóknarspurningunum. Rannsóknarverkefnið fólst í eftirfarandi verkþáttum:

- Að rýna ferli landsskipulagsstefnunnar allt frá byrjun að því að stefnan verður að tillögu til þingsályktunar.
- Að rýna aðferðafræðina sem notuð var við stefnumótunina, samráð og kosti í stefnumótun (sviðsmyndir).
- Að afla upplýsinga sem ekki er að finna í heimildum um ferlið og mótunina með viðtölum við meðlimi ráðgjafarnefndar og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar.
- Að greina aðferðafræði bak við ferli og mótun skipulags á landsvísu í Danmörku og Skotlandi til að bera saman við íslensku stefnuna.
- Að veita góða og uppbyggilega gagnrýni til að benda á hvað sé hægt að bæta og gera betur í ferlinu og mótuninni þegar stefnan verður endurskoðuð.

2.2 Viðtöl

Markmiðið með viðtölunum var að fá upplýsingar frá einstaklingunum sem ekki er að finna í öðrum heimildum. Tekin voru viðtöl við ráðgjafarnefnd og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar en þau voru tekin á tímabilinu 11. - 27. febrúar 2013. Viðtölin voru með svokölluðu opnu viðtalsformi (*e. semi-structured*) þar sem að nokkrar spurningar voru settar upp í viðtalsramma (sjá viðauki A og B) en ekki settur upp staðlaður, formfastur spurningalisti. Spurningarnar voru samdar með það í huga að svör við þeim myndu varpa ljósi á ferlið og mótun stefnunnar sem ekki er að finna í fyrirbyggjandi gögnum. Einnig gefur þessi aðferð þá möguleika að hægt er að fá gögn í hendurnar sem sýna persónulega skoðun viðmælenda sem og reynslu og faglega þekkingu þeirra. Ef staðlaður spurningalisti væri gerður væri hætt á að slík sjónarmið kæmust ekki til skila. Eins og með allt annað eru kostir og gallar við valda formið (Schuman og Presser, 1996). Kostir slíks viðtalsforms eru að viðmælendur eru sérstaklega valdir. Það veitir ákveðið frelsi til persónulegra skoðana eins og hefur komið fram. Gallarnir við formið eru að æskilegt er að sá sem tekur viðtalið hafi einhverja viðtalsfærni, undirbúningur þarf að vera góður og erfitt getur verið að greina gögnin sem er afar tímafrekt. Það sem þurfti einna helst að hafa í huga við undirbúning viðtalanna var við hverja átti að taka viðtal, hvar og hvenær, og hvernig áætlað var að skipuleggja greiningu á viðtölunum. Einnig þurfti að gæta að orðalagi í spurningum en mikilvægt er í viðtölum sem þessum að spurningar séu ekki leiðandi eða gefi til kynna ákveðna skoðun þess sem tekur viðtalið (Schuman og Presser, 1996). Þess skal getið að viðtalsramminn var eingöngu til þess að styðjast við, viðtölin undu upp á sig í umræðu en höfundur gætti þess ávallt að rætt væri um allar spurningarnar hverju sinni.

2.2.1 Viðmælendur

Viðtöl voru tekin við ráðgjafarnefndina og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar. Ekki var tekið úrtak úr hópi þeirra sem sitja í ráðgjafarnefndinni heldur var sendur tölvupóstur á alla meðlimi nefndarinnar þar sem að sagt var frá markmiðum og tilgangi verkefnisins, ásamt því sem leitast var eftir því að þeir veittu viðtal. Ef svarið var jákvætt var sendur póstur með dagsetningu og tíma sem svo var staðfestur. Í ráðgjafarnefnd sitja;

- Sigríður Auður Arnardóttir, formaður, skrifstofustjóri umhverfis og skipulags hjá umhverfisráðuneyti.
- Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, skipulagsfræðingur, skipuð án tilnefningar.
- Dorothee Katrín Lubecki, tilnefnd af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

- Valtýr Valtýsson, sveitarstjóri, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Albertína F. Elíasdóttir, skipuð áheyrnarfulltrúi, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.
- Þorsteinn R. Hermannsson, samgönguverkfræðingur, tilnefndur af innanríkisráðuneyti.
- Helga Barðadóttir, deildarsérfræðingur, tilnefnd af iðnaðarráðuneyti.
- Héðinn Unnsteinsson, stefnumótunarfræðingur, tilnefndur af forsætisráðuneyti.

Allir meðlimir ráðgjafarnefndar veittu viðtal nema Helga Barðadóttir. Höfundur hitti alla meðlimi nefndarinnar í eigin persónu nema Albertínu F. Elíasdóttur og voru viðtölin tekin upp til að auðvelda úrvinnslu. Viðtalið við Albertínu var tekið í gegnum Skype sökum þess að hún er búsett á Ísafirði. Misjafnt er hversu mikið hver og einn starfsmaður Skipulagsstofnunar hefur unnið að gerð landsskipulagsstefnunnar en þar voru valdir nokkrir starfsmenn til að taka viðtal við. Þá var borið undir Skipulagsstofnun hvort æskilegt væri að taka viðtal við fleiri viðmælendur, en ekki þótti ástæða til þess.

Þó svo að hér séu gefin upp nöfn meðlima úr ráðgjafarnefnd er hvergi vitnað til viðmælenda undir nafni í ritgerðinni þar sem að svör þeirra eru yfirleitt persónulegar skoðanir. Mikilvægt er vegna stöðu þeirra að þeir fái að njóta nafnleyndar og þess er vandlega gætt að ekki sé hægt að rekja svör til einstaklinga.

3. Fræðilegur bakgrunnur

Í þessum kafla verður farið yfir erlendar og íslenskar fræðilegar heimildir sem eiga við viðfangsefnið. Fyrst verður leitast við að skilgreina hvað er átt við með skipulagi á landsvísu og dæmi um slíkt rýnd. Stutt umræða verður um stefnumótun þar sem lögð verður áhersla á hvað opinber stefnumótun sé og hvað átt sé við með stefnu og annars vegar áætlun við skipulagsgerð á Íslandi. Að lokum munu vera gerð skil á niðurstöðum rannsókna og heimildarvinnu fræðimanna um hvernig best megi nota hagsmunaaðilagreiningu og sviðsmyndavinnu við stefnumótun.

3.1 Skipulag á landsvísu

Skipulag á landsvísu er hægt að finna hjá löndum víðs vegar um heiminn, allt frá Norðurlöndum til Asíu, og eru þau í hinum ýmsu formum. Skilgreining á skipulagi á landsvísu er á þá leið að um sé að ræða stefnu eða áætlun ríkisins varðandi landnotkun (Ásdís Hlökk Theódórsdóttir, 2004).

Alterman (2001) greindi skipulag á landsvísu hjá tíu löndum og þar lágu misjafnar ástæður að baki skipulagsvinnu. Dæmi um slíkar ástæður eru að skapa þjóðarsamstöðu, hvatning vegna skipulags- og byggðastefnu Evrópusambandsins, til að draga úr svæðisbundnum mismun milli svæða innan viðkomandi lands, til að takast á við erfiðleikatíma, móta stefnu og miðla málum með tilliti til umhverfis, grunngerðar og „nimby“¹ sjónarmiða eða til að takast á við þrýsting um byggingaframkvæmdir. Alterman komst að því að skipulag á landsvísu væri afar misjafnt hjá þessum tíu löndum. Misjafnt var hvort til væri skjal sem hétu landsskipulag, landsskipulagsstefna eða annað álíka, hvaða stofnun/opinberi aðili bæri ábyrgð á skipulagsgerðinni og hver réttarstaða skipulagsins væri. Þó svo að bók Alterman sé að verða 12 ára gömul er hún ennþá mikilvæg heimild varðandi skipulag á landsvísu, en lítið hefur verið skrifað í fræðiheiminum um það skipulagsstig. Mun meira er að finna um skipulag á neðri stigum eins og sveitarfélagsstigi. Mætti velta fyrir sér að ástæðan sé sú að skipulag á landsvísu er afar misjafnt, bæði hvað varðar form, efnisval og stjórnsýslulegt gildi.

Þeir aðilar sem vinna að gerð skipulags á landsvísu þurfa að átta sig á í byrjun hvers konar skipulag eigi að gera, hvort ætlunin sé að móta stefnu og áætlun sem henni fylgir eða einungis sé um að ræða tilmæli til lægri skipulagsstiga og einstakra geira. Í kafla 3.2 verður

¹ NIMBY-not in my back yard.

fjallað um opinbera stefnumótun almennt og síðar, eða í fjórða kafla, er landsskipulagsstefnan skoðuð með tilliti til stefnumótunar.

3.1.1 Samanburðarlönd

Samanburðarlöndin eru tvö, Danmörk og Skotland. Gott er að hafa samanburð við Norðurlöndin vegna svipaðs stjórnskipulags, skipulagskerfis og framkvæmdar skipulagsmála (Ásdís Hlökk Theódórsdóttir, 2004). Ástæðan fyrir því að Skotland var valið er að landslag og innviðir Skotlands eru keimlík því sem gerist hér á landi. Þar hefur náttúra landsins haft áhrif á búsetumynstur og samfélagsleg gildi. Náttúra Skotlands er stórbrotin og hefur mikil verndargildi bæði í Evrópu og á alþjóðavettvangi (Peel og Lloyd, 2007) líkt og íslensk náttúra. Áður en farið verður í rýni á skipulagi á landsvísu hjá þessum löndum er vert að skoða hvernig löndin tvö, ásamt Íslandi, skilgreina skipulag á landsvísu (sjá töflu 1).

Tafla 1. Skilgreining samanburðarlanda og Íslands á skipulagi á landsvísu.

Land	Skilgreining á skipulagi á landsvísu
Ísland	„Landsskipulagsstefna felur í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum og almenn sjónarmið til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga. Hún felur almennt ekki í sér fyriræli um nákvæma útfærslu landnotkunar nema að um hana sé fjallað í fyrirbyggjandi áætlunum opinberra aðila.“ (Skipulagsstofnun, e.d).
Danmörk	„Landsskipulagsgreinargerðin felur almennt ekki í sér nákvæm fyriræli um skipulagsgerð sveitarfélaga. Landsskipulagsgreinargerðin setur pólitíska stefnu fyrir skipulagsgerð í formi meginreglna og forgangsroðunar, sem að ríkisstjórninni finnst að þurfi að leggja sem grunn fyrir skipulagsáætlanir svæða og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga.“ (Miljøministeret, By- og Landskabsstyrelsen, 2010).
Skotland	„Landsskipulagsramminn (<i>NPF</i>) er stefna (<i>e. strategy</i>) um langtímaþróun skoskra bæja, borga og sveita. <i>NPF</i> snýst um að móta framtíð Skotlands, hvernig Skotland eigi að þróast á næstu 20 árum, og jafnframt hvernig svo megi verða. <i>NPF</i> beinir spjótum sínum að lykilinnviðum til þess að tryggja að allir hlutar landsins geti þróast til fullnustu“ (Scottish Government, 2012a).

Hægt er að lesa út úr þessum skilgreiningum ákveðinn samhljóm en líka þó nokkurn mun. Það sem er líkt með íslensku og dönsku skilgreiningunni er að þar er stefnunni ætlað að vera hvetjandi og/eða leiðbeinandi fyrir neðri skipulagsstigin. Slíka túlkun er ekki hægt að

leggja í skilgreiningu Skota en þar segir: „hvernig Skotland *eigi* að þróast“. Þetta er mun meira afgerandi en skilgreiningar hinna tveggja landanna gefa til kynna. Áhugavert er að Skotland er eina landið sem segir að horft sé til langtíma með gerð *NPF*. Danirnir tala um að „landsskipulagið sé pólitísk yfirlýsing“ og íslenska skilgreiningin segir að um sé að ræða „stefnu ríkisins í skipulagsmálum“. Í lokin leggja Skotar áherslu á að með þeim markmiðum sem þeir setji sér séu einnig tæki eða tól til þess að „svo megi verða“. Hér í næstu undirköflum verður skoska og danska skipulagskerfið, ásamt þeirra skipulagi á landsvísu, rýnt.

3.1.2 Danmörk

Skipulagskerfi

Árið 2005 var farið í miklar breytingar á skipulags- og sveitarfélagakerfi Danmerkur og 1. janúar 2007 tóku þær breytingar gildi. Þá voru svokölluð ömt (*d. amt*) felld út og í staðinn voru sett á fimm svæðisráð, sveitarfélögum var fækkað úr 275 í 98 og aukið skipulagsvald fært til þeirra (Galland og Enemark, 2012; Østergård og Witt, 2007). Skipulagskerfið er byggt upp á þremur stjórnsýslustigum: lands, svæðis (*d. regional*) og sveitarfélaga (*d. kommuner*). Þau skipulagslög sem eru í gildi í Danmörku eru lög frá árinu 2009 (LBK. nr. 973 af 24/09/2009). Líkt og hér á landi fer umhverfisaráðherra með yfirumsjón skipulagsmála í Danmörku. Skipulagsvaldið liggur hjá svæðisráðum (*d. regionsråd*) og sveitarfélögum (*d. kommunalbestyrelser*) þó einkum sveitarfélögum (Galland og Enemark, 2012). Í dönskum skipulagslögum eru skilgreind nokkur stefnumarkandi skjöl og skipulagsáætlanir;

- **landsskipulagsgreinargerð** (*d. landsplanredegørelse*)
- **svæðisskipulag** (*d. regionplan*)
- **aðalskipulag** (*d. kommuneplan*)
- **deiliskipulag** (*d. lokalplan*)

Danska kerfið er byggt upp á þá vegu að ríkisvaldið á að vera leiðbeinandi, því er ætlað að setja ákveðinn ramma um skipulagsgerð svæðis- og sveitarstjórnar þar sem hagsmunir þjóðarinnar ráða ferð. Er svo svæðis- og sveitarstjórnnum ætlað að halda sig innan rammans þar sem þeim er gefið svigrúm til að útfæra sína stefnu í skipulagsmálum. Skipulagsvaldinu er ekki ætlað að liggja í höndum ríkisins heldur á lágsta mögulega stjórnsýslustiginu, þannig að ákvarðanir skulu teknar eins nálægt borgurunum og hægt er. Dæmi um þetta er að umhverfisaráðherra Dana eða stofnanir á æðra stigi þurfa ekki að samþykkja skipulagsáætlanir svæðis- eða sveitarstjórna (Ásdís Hlökk Theódórsdóttir,

2004). Hinsvegar hefur ráðherra heimild til að grípa til neitunarvalds ef talið er að skipulagsáætlun svæðis- eða sveitarstjórnar brjóti í bága við þjóðarhagsmuni (LBK. nr. 973 af 24/09/2009).

Landsskipulagsgreinagerð- ferli og mótun

Landsskipulag (*d. landsplanlægning*) heyrir undir umsjón umhverfisráðherra og er honum ætlað að tryggja hagsmuni þjóðarinnar í skipulagsmálum. Sögu skipulags á landsvísu er hægt að rekja allt til ársins 1974 en eftir 2007 þegar nýtt skipulagskerfi tók gildi var skerpt á mikilvægi þess (Galland og Enemark, 2012). Skipulag á landsvísu skilar sér í gegnum greinargerðir, leiðbeiningar og neitunarvald í aðal- og deiliskipulagsáætlunum ef um hagsmuni þjóðarinnar er að ræða. Landsskipulagið er ekki eitt skjal heldur tvö megin skjöl; landsskipulagsgreinagerð og yfirlit yfir landsstefnu vegna skipulagsgerðar sveitarfélaga (*d. oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen*) (Galland og Enemark, 2012).

Umhverfisráðherra skal eftir hverjar kosningar leggja fram landsskipulagsgreinagerð (*d. landsplanredgørelse*). Með greinargerðinni leggur ríkisstjórnin fram langtímasjónarmið sín um uppbyggingu lands og aðgerðir sem geta komið þessum sjónarmiðum í framkvæmd (Miljoministeriet, Naturstyrelsen, 2012). Samkvæmt danska kerfinu er ekki hægt að tala um eiginlega skipulagsáætlun heldur stefnu sem ætlað er að vera leiðandi við gerð skipulagsáætlana svæðis- og sveitarstjórna (Ásdís Hlökk Theódórsdóttir, 2004). Í dag er landsskipulagsgreinagerð Dana í endurskoðun og hófst það ferli 2012. Þar sem að ekki liggja nein aðgengileg gögn um þá vinnu á netinu verður sú greinagerð ekki til umræðu hér heldur einungis nágildandi landsskipulagsgreinagerð (*d. landsplanredgørelsen 2010*).

Margar skýrslur liggja að baki hvernar landsskipulagsgreinagerðar. Að baki landsskipulagsgreinagerð ársins 2010 eru fjórar skýrslur sem eru gerðar á tímabilinu 2008-2009;

- Vergur virðisauki á íbúa 1993-2006 - skipting eftir svæðum (*d.Regional fordeling af bruttoværditilvæksten pr. indbygger i Danmark 1993-2006*)
- Íbúafjölgun í 68 bæjum á landsbyggðinni 1997-2007 (*d.68 landsbyer i yderområder med befolkningstilvækst i perioden 1997-2007*)
- Svæðisbundar aðgerðir í atvinnumálum (*d.Danske bebyggelses regionale erhvervsfunktioner*)
- Danmerkur kort 2008, (*d.Danmarkskortet 2008*), skýrsla um landfræðilega og svæðisbundna þróun Danmerkur (Miljoministeriet, Naturstyrelsen, 2011)

Við rýni á landsskipulagsgreinargerðinni kemur lítið sem ekkert fram um hvernig vinnunni á bak við hana var háttað. Aðeins er hægt að finna nokkur orð í formála þáverandi umhverfisstjórnarherra að margar uppbyggilegar og vel framsettar athugasemdir hafi borist á þeim átta vikum sem greinargerðin var til umsagnar. Gerð er grein fyrir þeim athugasemdum sem bárust á umsagnartíma, en þær voru alls 100. Jafnframt er tekið fram hvort tillit var tekið til athugasemdana eða ekki. Erfitt er að greina samráð og þátttöku almennings í gerð landsskipulagsgreinargerðarinnar en fram kemur hinsvegar að greinargerðin er unnin í samráði við önnur ráðuneyti og opinberar stofnanir (Miljoministeriet, By- og landskabsstyrelsen, 2010).

Nú er landsskipulagsgreinargerðin til endurskoðunar og hófst það með því að ráðherra lagði fram sex þemu. Þau eru: þróun landsins alls (*d. Udvikling i hele landet*), loftlagsbreytingar og græn orka (*d. Klimatilpasning og grøn energi*), sjálfbærir bæir (*d. Bæredigtige byer*), landsbyggðin (*d. Landdistrikter*), óbyggt svæði (*d. Det åbne land*) og Danmörk í samhengi við Norðurlönd og Evrópu (*d. Danmark i nordisk og europæisk kontekst*). Í framhaldi var öllum sem áhuga höfðu boðið að gera athugasemdir og koma með tillögur varðandi þessi sex þemu. Athugasemdaferlinu lauk svo þann 29. maí 2012. Að því loknu hóf umhverfisstjórnuneytið sína vinnu sem var að fara í gegnum allar þær athugasemdir og hugmyndir sem komu inn, alls voru þær 85 frá svæðisráðum, sveitarfélögum, stofnunum, fyrirtækjum, einstaklingum. Þegar umhverfisstjórnuneytið hafði farið yfir þær allar hófst þeirra vinna við að gera tillögu að landsskipulagsgreinargerðinni sem kallast Græn aðlögun- ný tækifæri fyrir Danmörku (*d. Grøn omstilling- ny muligheder for Danmark*), en stefnt er að því að þau drög verði birt um mitt árið 2013. Þegar drögin verða birt hafa allir átta vikur til að senda inn umsagnir og athugasemdir, en eftir þann tímafrest verður unnið úr athugasemdunum og endanleg landsskipulagsgreinargerð afhent umhverfisstjórnarherra. Mun umhverfisstjórnarherra svo tilkynna hvort tillagan sé samþykkt eða ekki fyrir hönd ríkisstjórnarinnar (Miljoministeriet, Naturstyrelsen, 2012).

3.1.3 Skotland

Skipulagsskerfi

Skotland á sér langa hefð fyrir skipulagi og er hægt að segja að skipulagsskerfið þeirra hafi tekið nokkrum stakkaskiptum seinustu árin til að standast kröfur samtímans, til dæmis hvað varðar loftlagsbreytingar og þátttökurétt almennings í ákvarðanatöku (Peel og Lloyd, 2007). Skipulagsskerfið er byggt upp með löggjöfinni *Planning etc. (Scotland) Act 2006*. Skipulagsvaldið er á sveitarstjórnarstigi en 32 sveitarstjórnir (*e. local councils*) eru í

Skotlandi og þar að auki hafa stjórnir tveggja þjóðgarða skipulagsvald yfir þjóðgörðunum. Skipulagskerfið á sveitarstjórnarstigi er aðallega byggt upp á þremur þáttum;

- „**Megin**“ - **skipulagsáætlanir** (*e. development plans*)
 - Svæðisskipulag (*e. strategic development plans*)
 - Aðalskipulag (*e. local development plans*)
- **Stjórnun framkvæmda** (*e. development management*)
- **Framfylgd** (*e. enforcement*) (The Scottish Government, 2009a)

Skipulagsvinna sveitarfélag er sett í „megin“- skipulagsáætluninni en hún er byggð upp af svæðis- og aðalskipulagsáætlunum auk leiðbeiningum í stærstu borgunum annars er „megin“- skipulagsáætlun byggð upp af aðalskipulagi og leiðbeiningum (The Scottish Government, 2009a).

Skilgreint hefur verið þéttbýlisbelti sem liggur á milli Glasgow og Edinborgar og svæðið nær yfir fjórar stærstu borgir Skotlands. Svæðisskipulag (*e. strategic development plan*) er fyrir umrætt svæði og eru í því sett framáætlun um langtímaþróun borganna ásamt svæðisbundnum málefnum, svo sem varðandi samgöngur, húsnæðisframboð og staðsetningu þjónustukjarna. Einskonar svæðisskipulagsnefnd (*e. Strategic Development Planning Authorities*) vinnur skipulagið (Strategic Development Planning Authority, 2009). Næst í skipulagsstiganum eru aðalskipulagsáætlanir (*e. local development plans*) sem setja niður hvar framtíðarframkvæmdir séu fyrirhugaðar, ásamt stefnu sem á að leiðbeina sveitarstjórnnum við leyfisveitingar (The Scottish Government, 2009a). Skosk sveitarfélög gefa einnig út viðbótarleiðbeiningar (*e. supplementary guidance*) en þær eru gerðar til þess að gefa nákvæmari upplýsingar um stefnur ríkisins, megin-skipulagsáætlun sveitarfélagsins, aðalskipulagsáætlunina, ýmsar tæknilegar leiðbeiningar, ásamt stefnu sveitarfélagsins í umhverfismálum o.fl. (Aberdeen City Council, 2013).

Landsskipulagsramminn - ferli og mótun

Skipulagskerfið heyrir undir þá deild ríkisins sem heitir Skipulags- og arkitektúrdeild (*e. Planning and Architecture division*) og er hún ábyrg fyrir gerð og framfylgd landsskipulagsrammans (*e. National Planning Framework (NPF)*) (The Scottish Government, 2012).

Skipulag á landsvísu hjá Skotum byrjar í raun með skipulagsstefnu Skotlands (*e. Scottish Planning Policy (SPP)*) þar sem að ríkið gefur út stefnu varðandi landnotkun. Í SSP kemur meðal annars fram sýn skoskra stjórnvalda á tilgang skipulagskerfisins, meginreglur um rekstur kerfisins, markmið fyrir helstu málaflokka kerfisins, lögbundnar

leiðbeiningar um sjálfbæra þróun og áætlanagerð, nákvæm efnistösk skipulagsstefnu, þar með talið forsendur skipulagsáætlana og framkvæmdaáætlana, og væntingar stjórnvalda til fyrirhugaðrar útkomu skipulagskerfisins (The Scottish Government, 2010). Þær stefnur, áætlanir og leiðbeiningar (sem eru á landsstigi) sem skoska ríkið gefur út eru:

- Skipulagsstefna Skotlands (e. *Scottish Planning Policy (SPP)*), það er stefna skosku stjórnarinnar varðandi skipulagsmálefni sem hafa mikilvægi á landsvísu.
- Landsskipulagsrammi (e. *National Planning Framework (NPF)*) sem er áætlun skosku stjórnarinnar um langtímaþróun í skipulagi (e. *spatial planning*), byggð á stefnu stjórnvalda og sett fram í *SPP*.
- Leiðbeiningarit um stefnu stjórnvalda varðandi innleiðingu lagaákvæða (e. *Planning Circulars*).
- Leiðbeiningar um skipulagsgerð (e. *Planning Advice Notes (PANs)*).
- Hönnunarleiðbeiningar (e. *Design Advice Guidance*) sem eru frekari leiðbeiningar um t.d. tæknilegar úrlausnir í skipulagi (The Scottish Government, 2010).

Það skjal sem kalla má skipulag á landsvísu er landsskipulagsramminn (e. *National Planning Framework*) eða NPF. Árið 2004 var fyrsti NPF gefinn út og nokkrum árum seinna NPF2. Í dag eru Skotar að endurskoða stefnuna og hefur hún fengið nafnið NPF3 en áætlað er að birta hana árið 2014 (The Scottish Government, 2011a). Hér verður NPF2 til umræðu en sá rammi var gefinn út og lagður fyrir skoska þingið í júní 2009 (The Scottish Government, e.d.). Mikið er gert úr gagnsæi og samráði í skipulagskerfi Skota og einfalt er að nálgast upplýsingar um skipulag, hvort sem það er á lands- eða sveitarstjórnarstigi. NPF er ávallt opið ferli sem hægt er að fylgjast náið með í gegnum netið á heimasíðu skoska ríkisins (The Scottish Government, 2013).

Þegar NPF2-ferlið var sett af stað var byrjað á að taka saman skýrslu sem ber heitið „Eftirfylgniskýrsla 2006“ (e. *Monitoring report 2006*). Í skýrslunni komu m.a. fram niðurstöður úr árangurstengdum mælingum á efnahags-, félags- og umhverfismarkmiðum (The Scottish Government, 2006). Í dag er búið að gefa út eftirfylgniskýrslu um NPF2. Skýrslan kom út 2012 og er stuðst við hana við gerð NPF3 (The Scottish Government, 2012a).

Ásamt NPF2 var unnin aðgerðaáætlun, en hlutverk hennar er að segja til um aðgerðir til þess að sett markmið í NPF2 náist. Áætlunin segir til um hvaða áföngum þarf að ná, á hvaða tíma og hvaða hagsmunaaðili/þátttakendur þurfi að framkvæma verkið. Skjalið er

lifandi skjal sem reglulega var uppfært á heimasíðu skosku ríkisstjórnarinnar (The Scottish Government, 2011b).

Mikið er lagt upp úr þátttöku við gerð NPF er það eitt að skilyrðum frá skosku ríkisstjórninni. Þátttökuáætlun (*e. Participation Statement*) er því mikilvæg skýrsla sem fylgir NPF en leitast er við að ná til sem flestra í samráðinu. Hagsmunaaðilar voru kallaðir til frá opinberum aðilum, svæðisbundnum stofnunum, einkageiranum, sveitarfélögum, félagasamtökum ásamt kjörnum fulltrúum og sérfræðingum frá háskólum. Síðan var sérstök áhersla lögð á að ná til ungs fólks, aldraðra, fatlaðra og fleiri minnihlutahópa. Í skýrslunni kemur fram að sett var saman ráðgjafarnefnd þar sem ellefu sérfræðingar með fjölbreytta þekkingu sátu og var þeim ætlað að koma með athugasemdir varðandi NPF og umhverfismatið. Skýrslan gefur ítarlegar upplýsingar um við hverja var haft samráð, hvenær og hvernig. Yfirlýsing (*e. Conformity Report*) skal fylgja NPF þar sem fram kemur hvernig unnið hafi verið úr ummælum skoska þingsins. Yfirlýsingunni er síðan bætt við þátttökuáætlunina þegar fullmótað NPF er lagt fyrir þing (The Scottish Government, 2009b).

Réttaráhrif NPF eru þau að skipulagsáætlanir (*e. development plans*) sveitarfélaga skulu taka mið af NPF við gerð skipulagsáætlana og við veitingu framkvæmdaleyfa (Planning etc. (Scotland) Act 2006).

3.1.4 Samanburður á skipulagskerfum

Hér á eftir koma töflur sem sýna helstu atriði í skipulagskerfum Íslands og samanburðarlandanna tveggja. Töflurnar eru mikið byggðar á töflum sem Ásdís Hlökk Theodórsdóttir gerði í sinni greinargerð um *Skipulagsgerð á landsvísu í Norðurlöndunum* árið 2004. Töflurnar hafa verið endurbættar miðað við breyttar forsendur en einnig hefur verið gerð tafla fyrir Skotland. Í töflunum er gerð grein fyrir skipulagsáætlunum, hver beri ábyrgð á gerð þeirra, á hvaða stjórnsýslustigi þær séu, hver lagalegur grundvöllur þeirra sé og hver lagaleg áhrif þeirra séu.

Tafla 2. Skipulagskerfi Íslands

Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsvald	Tegund skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Lagaleg áhrif
Lands	Umhverfis- og auðlindaráðherra. Skipulagsstofnun sér um gerð.	Landsskipulagsstefna.	Skipulagslög nr. 123/2010.Skylda.	Skipulagsstofnun vinnur stefnuna í samráði við ráðgjafarnefnd. Umhverfisráðherra leggur fram sem þingsályktunartillögu.	Almenn ákvæði um kynningu og samráð við almenning og hagsmunaaðila. Einnig skal leitað eftir álitum/umsögn sveitarstjórna og ráðgjafarnefndar.	Sveitarstjórnum er skylt að taka mið af landsskipulagsstefnu en geta gert rökstudda grein fyrir því telji þær slíkt ekki mögulegt.
Svæðis	Samvinnunefnd miðhálandis.	Svæðisskipulag miðhálandis.	Skipulagslög nr. 123/2010. Skylda en ef/þegar landsskipulagsstefna verður samþykkt fellur SSK miðhálandisins úr gildi.	Samvinnunefnd miðhálandis annast gerð og afgreiðslu. Umhverfis- og auðlindaráðherra staðfestir að fenginni umsögn frá Skipulagsstofnun.	Almenn ákvæði um kynningu og samráð við almenning og hagsmunaaðila. Einnig skal leitað eftir álitum/umsögn sveitarstjórna.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
	Svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins.	Svæðisskipulagsáætlun.	Skipulagslög nr. 123/2010. Skylda.	Samvinnunefnd sveitarfélaga annast gerð, sveitarstjórnir samþykkja. Umhverfis- og auðlindaráðherra staðfestir að fenginni umsögn frá Skipulagsstofnun.	Almenn ákvæði um kynningu og samráð við almenning og hagsmunaaðila.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
	Dæmi:Svæðisskipulagsnefnd Suðurnesja.	Svæðisskipulagsáætlun.	Skipulagslög nr. 123/2010. Valkvætt: Sveitarfélögum er heimilt að vinna slíkt skipulag.	Svæðisskipulagsnefnd sveitarfélaga annast gerð, sveitarstjórnir samþykkja. Umhverfis- og auðlindaráðherra staðfestir að fenginni umsögn frá Skipulagsstofnun.		Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
Sveitarfélags	75 sveitarfélög.	Aðalskipulagsáætlanir.	Skipulagslög nr. 123/2010.Skylda.	Sveitarstjórnir bera ábyrgð á gerð og samþykkt. Skipulagsstofnun staðfestir.	Almenn ákvæði um kynningu og samráð við almenning og hagsmunaaðila, ásamt nærliggjandi sveitarfélögum.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
		Deiliskipulagsáætlanir.	Skipulagslög nr. 123/2010.Skylda.	Sveitarstjórnir bera ábyrgð á gerð og samþykkt. Skipulagsstofnun yfirfer form, ferli og efni.	Almenn ákvæði um kynningu og samráð við almenning, íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.

(Ásdís Hlökk Theódórsdóttir, 2004;Skipulagslög nr.123/2010)

Tafla 3. Skipulagskerfi Danmerkur.

Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsvald	Tegund skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Lagaleg áhrif
Lands	Umhverfisráðherra.	Landskipulagsgreinargerð (<i>d.landsplanredørelse</i>).	LBKG 2009-09-24 NR 937. Umhverfisráðherra er skylt að vinna að loknum þingskosningum.	Umhverfisráðuneytið vinnur greinargerðina og hún síðan afgreidd af ríkisstjórn. Umhverfisráðherra leggur fyrir þing.	Engin lagaleg skylda um samráð né kynningu. Samráð er haft við önnur ráðuneyti og stofnanir. Áður en vinnan hefst er átta vikna umsagnarferli um þemu greinargerðarinnar þar sem öllum er velkomið að koma með athugasemdir eða tillögur. Fyrstu drög ávallt kynnt í átta vikur. Öllum er frjálst að koma með athugasemdir.	Bindandi stefna en einnig leiðbeiningar.
		Yfirlit yfir landsstefnu vegna skipulagsgerðar sveitarfélaga (<i>d.oversigt over statlige interesser i kommuneplanlægninge</i>).	Ekki lagaleg skylda. Unnið að frumkvæði umhverfisráðuneytis.	Unnið af umhverfisráðuneyti og afgreitt af umhverfisráðherra	Samráð við önnur ráðuneyti og stofnanir.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
Svæðis	5 svæðisráð.	Svæðisskipulag (<i>d. regional planning</i>).	LBKG 2009-09-24 NR 937. Skylda	Svæðisstjórnir vinna og afgreiða.	Almenn ákv. í lögunum um kynningu og samráð við sveitarfélög, íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
Sveitarfélags	98 sveitarstjórnir	Aðalskipulag (<i>d.kommuneplan</i>).	LBKG 2009-09-24 NR 937. Skylda.	Sveitarstjórnir vinna og afgreiða.	Almenn ákv. í lögunum um kynningu og samráð við sveitarfélög, íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi fyrir sveitarstjórnir.
		Deiliskipulag (<i>d.lokalplan</i>).	LBKG 2009-09-24 NR 937. Skylda vegna stærri framkvæmda.	Sveitarstjórnir vinna og afgreiða.	Almenn ákv. í lögunum um kynningu og samráð við sveitarfélög, íbúa og aðra hagsmunaaðila.	Bindandi fyrir landeigendur.

(Ásdís Hlökk Theódórsdóttir, 2004; Enemark, 2002; LBKG 2009-09-24 NR 937)

Tafla 4. Skipulagskerfi Skotlands.

Stjórnsýslu- og skipulagsstig	Skipulagsvald	Tegund skipulagsáætlana	Grundvöllur skipulagsáætlana	Ábyrgð á gerð og afgreiðslu skipulagsáætlana	Kynning og samráð	Lagaleg áhrif
Lands	Ríkið hefur valdið en skipulags- og arkitektúrdeild ríkisins sér um utanumhald (e. <i>Department for planning and architecte</i>).	Skipulagsstefna Skotlands (e. <i>Scottish Planning Policy (SPP)</i>).	Engin lagaleg skylda heldur einungis vilji ríkisins að móta slíka stefnu.	Skipulags- og arkitektúrdeild ríkisins.	Hvergi tekið fram hvernig því er/skuli háttað.	Engin lagaleg áhrif.
		NPF (e. <i>National Planning Framework</i>).	Planning etc. (Scotland). Act. 2006.Skylda.	Skipulags- og arkitektúrdeild (e. <i>Planning and Architecture division</i>) annast verkið en ávallt með tilliti til athugasemda og ábendinga þingsins.	Þáttökuskýrsla (e. <i>participation statement</i>) sem skipulags- og arkitektúrdeildinni ber að gefa út skv. lögum. Skýrslan gefur allar upplýsingar um samráð og kynningar.	Svæðisskipulagsnefndir og skipulagsyfirvöld sveitarstjórna skulu fara eftir NPF við gerð svæðisskipulags- og aðalskipulagsáætlana.
Svæðis	Svæðisskipulagsstjóri (e. <i>strategic development plan manager</i>), svæðisskipulagsnefnd (e. <i>strategic development planning authority</i>).	Svæðisskipulag (e. <i>strategic development plan</i>) .	Planning etc. (Scotland). Act. 2006 Skylda ef að ríkið telur það nauðsynlegt annars er það valkvætt.	Svæðisskipulagsnefnd (e. <i>strategic development planning authority</i>) vinnur og afgreiðir, einn aðili er skipaður í hlutverk svæðisskipulagsstjóra (e. <i>strategic development plan manager</i>) sem heldur utan um ferlið.	Þáttökuskýrsla sem svæðisskipulagsnefnd ber að gefa út skv. lögum. Skýrslan gefur upplýsingar um samráð og kynningar.	Sveitarstjórnir skulu taka ákvarðanir í skipulagsáætlunum sínum í samræmi við svæðisskipulagið.
Sveitarfélags	32 sveitarstjórnir (e. <i>local councils</i>).	Aðalskipulag (e. <i>local development plans</i>).	Planning etc. (Scotland). Act. 200.Skylda.	Skipulagsyfirvöld sveitarfélaga vinna og afgreiða.	Ákvæði í lögum um kynningu og samráð við helstu stofnanir og sérfræðinga, ásamt þeim sem áhuga hafa.	Þegar sveitarstjórn tekur skipulagsákvæðanir ber henni skylda til aðtaka tillit til annarra skipulagsáætlana (NPF, svæðis- aðalskipulagsáætlana).

(Planning etc. (Scotland) Act 2006; The Scottish Government, 2009a)

3.2 Stefnumótun

Þrátt fyrir að mikið sé unnið af stefnum á Íslandi er ekki alltaf ljóst við hvað er átt með hugtökunum *stefna* (e. *policy, strategy*) og *áætlun* (e. *plans*) þess vegna er mikilvægt að fjalla um þau. Mikill vandi er að skilgreina þessi hugtök þar sem þau eru notuð í afar misjöfnu samhengi og hafa því margs konar merkingar. Má rekja það til þess að hugtökin eru notuð á mörgum fræðasviðum og er merking þeirra því margþætt (Ómar H. Kristmundsson, 2008). Í grein þar sem fjallað eru um stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta segir að stefnur og áætlanir eigi að vera eins konar leiðarvísir og verkfæri til að breyta einhverju ástandi, mikilvægt sé því að þær hafi skýr markmið og hafi mælikvarða til að meta árangur þeirra (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Hér á eftir verður opinber stefnumótun skilgreind, þar sem stefnumótun og áætlanagerð er stór þáttur í starfsemi hins opinbera, bæði hjá ráðuneytum, stofnunum og sveitarfélögum. Í kjölfarið verður stefnumótun og áætlanagerð í skipulagsgerð á Íslandi rædd út frá lagalegum skilgreiningum.

3.2.1 Opinber stefnumótun

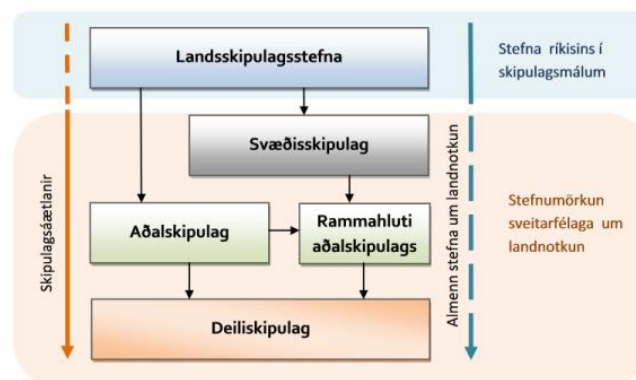
Opinber stefnumótun er oft talin vera „mörkuð með lagasetningu og ákvörðun stjórnvalda“ (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006), en að stefnan sjálf sé hugmyndafræðilegt skjal sem birtir framtíðarsýn, áherslur og markmið þar sem leiðir að markmiðunum eru gefnar (Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson, 2012). Stefnumótun er bæði til í einkageiranum og hjá hinu opinbera og mun hið síðarnefnda verða til umræðu hér.

Stefnumótun var lengi vel skilgreind sem rökrétt og yfirgripsmikið ferli (e. *rational comprehensive*). Í mjög stuttu máli snerist stefnumótun um markmiðasetningu, greiningu kosta, mat á kostum, ákvörðun á valkosti með tilliti til markmiða og loks áætlun um innleiðingu valkosti (Hudson og Kaufman, 1979; Lindblom, 1959). Þessi skilgreining hefur mætt gagnrýni í gegnum tíðina, meðal annars af Lindblom (1959) sem skilgreindi smáskrefaferlið (e. *incrementalism*) árið 1959. Hann gekk enn lengra og skilgreindi það sem kalla má samhengislaust smáskrefaferli (e. *disjoint incrementalism*) þar sem fleiri stig eru samtvinnuð og einkennast af gagnkvæmum samningum, tilraunum og málamiðlunum þar sem menn fara fram og til baka í ferlinu og eru sífellt að læra af mistökunum (Lindblom, 1979). Kenningarmiðir sem komu á eftir Lindblom hafa reynt að skilgreina eins konar málamiðlun á rökhyggjuferlinu og smáskrefaferlinu og bent á að stefnumótun geti verið blanda af bæði hinni yfirgripsmiklu rökhyggjunálgun og smáskrefaferlinu (e.

mixed scanning) (Etzioni, 1967, 1986). Síðari kenningar um stefnumótun hafa bætt við áherslum á atriði eins og völd og þátttöku (Forester, 1989; Healey, 2003) og þá áherslu er einnig hægt að sjá í núgildandi skipulagslögum nr. 123/2010. En hinn mikli munur á rökrétta ferlinu annars vegar og samhengislausu smáskrefaferlinu hins vegar á sér hugsanlega skýringu í því að verið er að bera saman ólíka hluti. Rökhbyggjunálgunin sé leiðin sem ætti að fara við stefnumótun en smáskrefaleiðin sé lýsing á því hvernig stefnumótunarferlið sé í raun og veru. Bent hefur verið á til þess að geta áttað sig á stefnumótunarferli þurfi að greina hvaða öfl og hagsmunir komu að ferlinu á misjöfnum mótunarstigum stefnunnar og hvaða áhrif þessir þættir höfðu á lokaniðurstöðuna (Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, 2006).

3.2.2 Stefnumótun og áætlanagerð við skipulagsgerð á Íslandi

Hér á landi var ákveðið að kalla skipulag á landsvísu *landsskipulagsstefnu* en misjafnt er eftir löndum hvort mótaðar séu stefnur, áætlanir eða annars konar skipulagsgerð. Við mótun núverandi skipulagslaga gerði Samband íslenskra sveitarfélaga athugasemd við fyrirbyggjandi frumvarp, þar sem að hart var barist fyrir því að hugtakið *landsskipulag* væri ekki notað heldur *landsskipulagsstefna*. Í rökstuðningi sínum benti Sambandið á að ef landsskipulag yrði fest í lögum myndi það þýða að til yrði skipulagsáætlun sem væri rétt hærrí en áætlanir sveitarfélaganna (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2008). Svo fór að þessu var breytt og er í núverandi lögum talað um landsskipulagsstefnu. Þá var bætt við lögum í 4. mgr. 10. gr. ákvæði um að ef sveitarstjórn telji sér ekki bera að taka mið af landsskipulagsstefnu geti hún gert rökstudda grein fyrir því (Skipulagslög nr. 123/2010). Þessi grein virðist eiga að tryggja að um tilmæli sé að ræða en ekki lögbindandi áætlun eins og t.d svæðis- og aðalskipulagsáætlun.



Mynd 1. Áhrif landsskipulagsstefnu (Skipulagsstofnun, e.d)

Þessi hugtakanotkun á skipulagi á landsvísu er athyglisverð þegar skilgreining á skipulagsáætlun í lögum er skoðuð en þar segir í 19. lið, 2. gr: „*Skipulagsáætlun: Áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum sé stefnt*² og hvernig þær falli að landnotkun á tilteknu svæði. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga skiptast í þrjá flokka, svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag“. Sé síðan litið til skilgreiningar laganna á landsskipulagsstefnu skv. 14.lið, 2.gr.: „*Landsskipulagsstefna: Samræmd stefna*³ ríkisins um skipulagsmál til tólf ára...“ (Skipulagslög nr.123/2010). Ef skipulagsgerð sveitarfélag er bindandi og talað er um að stefna um væntanlegar framkvæmdir sé mörkuð þar, mætti ætla að landsskipulagsstefna þar sem samræmd stefna ríkisins er sett væri einnig bindandi. Eins og skilgreiningin í skipulagslögum gefur til kynna snýst skipulag um bæði stefnumótun og áætlanagerð. Skipulag snýst um að skilgreina framtíðarsýn fyrir svæði eða sveitarfélag og síðan að móta stefnu og áætlun um það hvernig hægt sé að þróa svæði eða sveitarfélag í átt að umræddri sýn. Skipulag þarf þess vegna bæði að innihalda stefnu og áætlun (Parker og Doak, 2012). Stefna og áætlun eru þannig óaðskiljanlegir þættir skipulagsvinnu, enda má segja að stefna án áætlunar sé einfaldlega óskalisti þess sem setur hana fram og áætlun án stefnu vanti skýr markmið og hætta sé á að framfylgd hennar verði ómarkviss.

3.3 Þátttaka

Þátttaka almennings er orðinn stór hluti af stefnumótun, áætlanagerð og ákvarðanatöku í skipulags- og umhverfismálum. Sem dæmi má nefna núgildandi skipulagslög en þar er markmiðið að tryggja „*að samráð sé haft við almennig við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda.*“ (Skipulagslög nr.123/2010). Einnig má sjá hversu mikil áhersla er lögð á að samráð sé við mismunandi aðila í reglugerð um landsskipulag nr. 1001/2011. Þar segir að samráð skuli vera við aðila eins og fulltrúa sveitarfélaga, opinberra stofnana, fyrirtækja sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar og samtaka á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar. Aðrir geti óskað eftir að vera með í samráði. Ísland hefur fullgilt Árósasamninginn (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011b) en samningurinn er byggður upp sem þrjúþætt réttindi sem

² Leturbreytingar höfundar.

³ Leturbreytingar höfundar.

mynda þrjár stoðir: að almenningi sé tryggt aðgengi að upplýsingum um umhverfismál, að almenningi sé tryggð þátttaka í ákvarðanatöku um umhverfismál og að almenningi sé tryggður aðgangur að réttlátri málsmeðferð í umhverfismálum (Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson, 2008). Reed o.fl. (2009) segja að þátttaka almennings sé að aukast í innlendum og alþjóðlegum stefnumótunum og þeir sem taka ákvarðanir séu að átta sig á þörfinni á að greina hverjir það eru sem verða fyrir áhrifum af ákvörðun þeirra og hverjir geti haft áhrif á stefnumótunarferlið. Hér á eftir verður fjallað um hagsmunaaðila og hvað felist í hagsmunaaðilagreiningu. Þá er einnig skoðað hvernig sé hægt að háttá samráði og hvaða áhrif samráð geti haft við stefnumótun.

3.3.1 Hvað er hagsmunaaðili?

Í mörgum fræðilegum greinum er hægt að greina sameiginlega niðurstöðu um hvað sé hagsmunaaðili. Oftast er skilgreiningin á þá vegu að hagsmunaaðili sé sá sem hefur áhrif eða verður fyrir áhrifum af þeirri ákvörðun eða aðgerð sem hrinda á í framkvæmd (Kennon, Howden og Hartley, 2009; Pomeroy og Douvere, 2008; Reed o.fl., 2009). Nákvæmari skilgreiningu er að finna til dæmis hjá *Global Health Workforce Alliance* þar sem að hagsmunaaðilar eru settir niður í hópa eins og alþjóðlega aðilar, innlend stjórnvöld þar með talið þeir lögbundnu hagsmunaaðilar (skv. lögum, reglugerðum), ráðuneyti, verkalýðsfélög, einkageiranum og almenning (Global Health Workforce Alliance; Kammi Schmeer, e.d.). Einnig hafa Pomeroy og Rivera-Guieb (2006) gefið lýsingu á hagsmunaaðilum sem á bæði við einstaklinga og hópa; „Einstaklingar, hópar eða samtök sem á einn eða annan hátt hafa áhuga, taka þátt eða verða fyrir áhrifum (á neikvæðan eða jákvæðan hátt) af ákveðnu verkefni eða aðgerð...“ (vitnað til Pomeroy 2006). Í *Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir nýtt svæði, Langasjó- Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs* eru hagsmunaaðilar taldir vera þeir „aðilar sem verndaráætlun hefur áhrif á og hafa því hagsmuni af því hvað hún felur í sér bæði hin almennu viðmið stefnunnar og grunnur hennar, sem og einstakar ákvarðanir eða ráðstafanir sem af henni leiðir. Að auki eru taldir þeir sem annast mótun stefnunnar.“ (Vatnajökulsþjóðgarður, 2011). Áhugavert er að þeir sem að móta stefnuna eru einnig skilgreindir sem hagsmunaaðilar. Í rannsókn Kennon o.fl. (2009) kemur fram að þeirra leit í fræðilegum heimildum hafi leitt í ljós að þær hagsmunaaðilagreiningar sem ritað hefur verið um hafi eingöngu beint spjótum sínum að þeim sem höfðu beina hagsmuni af stefnunni en ekki að öllum þeim sem þarf til að móta

slíka stefnu. Í þeirra uppsetningu að hagsmunaaðilagreiningu taka þeir hins vegar með alla þá sem komu að mótun stefnu, sem þeir telja jafn mikilvæga og alla aðra hagsmunahópa.

3.3.2 Hvað er hagsmunaaðilagreining?

Hagsmunaaðilagreining er heiti yfir fjölmargar aðferðir til að greina og lýsa hagsmunaaðilum (Pomeroy og Douvere, 2008). Hagsmunaaðilagreining (*e. stakeholder analysis*) tengdist hér áður fyrir aðeins stjórnun fyrirtækja (*e. corporate management*), og átti þá sérstaklega við um þá sem hafa fjárhagslega hagsmuni af ákveðinni ákvarðanatöku innan fyrirtækja. Undanfarin ár hefur notkun á hagsmunaaðilagreiningu aukist sérstaklega við stefnumótun hjá hinu opinbera, stjórnsýslu almennt og við ákvarðanatöku í sambandi við nýtingu náttúruauðlinda. Aðferðir við hagsmunaaðilagreiningar hafa þróast frá því að einblína á rekstur og stjórnun fyrirtækja í að verða tæki til að gera hverskyns stefnumótun markvissari og bæta ákvarðanatöku (Reed o.fl., 2009).

Markviss hagsmunaaðilagreining getur aðstoðað bæði stjórnendur og aðra sem taka þátt í stefnumótun (Grimble og Wellard, 1997). Slíkt getur hjálpað þátttakendum að gera sér grein fyrir hvert stefnumótunin stefnir og jafnframt hvernig þátttakendur sjá fyrir sér útkomuna. Slíkt samtal hefur sýnt sig að vera oft jafn upplýsandi fyrir hópinn eins og sjálf niðurstaða hinnar formlegu hagsmunaaðilagreiningar (Kennon o.fl., 2009).

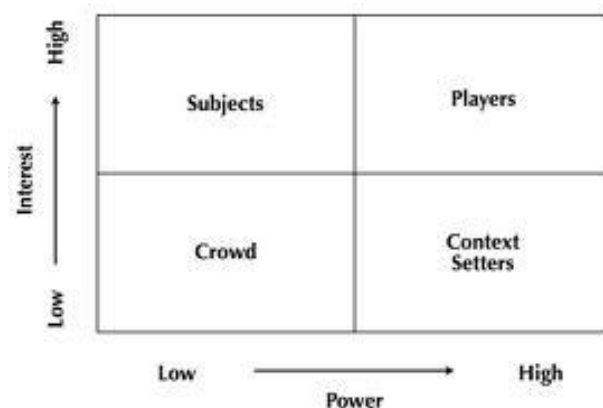
Væntingar hagsmunaaðila til þátttöku geta verið afar misjafnar, flestir vilja fá að vera með og taka þátt í verkefninu, mótun þess og ákvarðanatökunni. Hagsmunir geta verið mjög mismiklir og geta snúist um fjárhagslega hagsmuni eða aðra hagsmuni. Ekki er til nein ein aðferð til að greina hagsmunaaðila og þarf að hafa henni eftir eðli hvers verkefnis. Oft er notast við töflur og gröf til að greina, staðsetja og vega mikilvægi hagsmunaaðila í verkefnaferlinu. Með því að flokka og forgangsraða hagsmunaaðilum er hægt að ákveða aðkomu þeirra að ákvörðuninni á misjöfnum stigum verksins (Bryson, 2004; Vatnajökulspjórðgarður, 2011). Einnig er mannaflí, tími og peningar oft af skornum skammti við slíka greiningu og getur forgangsöröðun sparað tíma og peninga (Schmeer, K. e.d.).

Ef hagsmunaaðilagreining er ekki gerð við stefnumótun er hætta á að minnihlutahópar verði undir og einungis áhrifamiklir og stórir hagsmunaaðilar nái sínu fram. Því þarf að gæta þess að sjónarmið minnihlutahópa (t.d landsbyggðarinnar, hreyfihamlaðra, aldraðra, o.fl.) finni hljómgrunn.

Bryson (2004) nefnir fjórar aðferðir við hagsmunaaðilagreiningu og verður þeim lýst stuttlega hér. Sú fyrsta er hin hefðbundna hagsmunaaðilagreining (*e. basic stakeholder analysis technique*). Þessi aðferð er einföld í framkvæmd og hefur reynst vel. Fyrst og fremst snýst aðferðin um að sá hópur sem vinnur að verkefninu setjist niður og skrifi niður hagsmunaaðila sem koma upp í huga þeirra (þankahríð). Þannig eru hagsmunaaðilar greindir og jafnframt greint hvaða hagsmuni þeir hafa. Aðferðin gefur góða byrjun á því að greina hverjir séu með eða á móti stefnunni/áætluninni (Bryson, 2004).

Annað þekkt form af hagsmunaaðilagreiningu er að tefla saman völdum og hagsmunum og setja í töflu (*e. power versus interest grid*) (sjá mynd nr. 2). Aðferðin skýrir hversu mikil völd hagsmunaaðilar hafa annarsvegar og hinsvegar hversu stórir hagsmunir þeirra eru. Þessi aðferð gefur stjórnendum betri sýn yfir hvaða hagsmunaaðilar eru stærstu áhrifavaldararnir og þar með hverra þarf að taka tillit til þegar ákvarðanir eru teknar. Einnig hjálpar greiningin líkt og hin hefðbundna að sjá hverjir eru með eða á móti stefnunni/áætluninni (Bryson, 2004). Taflan eins og hún er sett upp segir til um hversu mikla hagsmuni eða völd ákveðinn hópur hefur. Hér má sjá hvaða skilgreiningar Bryson (2004) gefur á reitum í töflunni:

- Þegnar (*e.subjects*): Hafa mikla hagsmuni en lítil völd.
- Þátttakendur (*e.player*): Hafa bæði mikla hagsmuni og völd.
- Fjöldinn/Almenningur (*e.crowd*): Hafa hvorki beina hagsmuni né mikil völd.
- Þeir sem marka stefnur og setja ramma utan um ákvarðanir (*e.context setters*): Hafa mikil völd en litla beina hagsmuni.



Mynd 2. Tafla sem teflir saman völdum og hagsmunum (Bryson, 2004)

Þriðja aðferðin er að kortlegga áhrif hagsmunaaðila (*e. stakeholder influence diagram*). Fyrst er teflt saman völdum og hagsmunum og sett í töflu eins og gert er í aðferðinni sem lýst er hér að ofan. Í kjölfarið er þátttakendum í verkefninu ætlað að tengja hvaða hagsmunaaðilar hafa áhrif á hvorn annan (er það gert með því að teikna línur inn á töfluna á milli hagsmunaaðila), þátttakendur greina svo hvaða hagsmunaaðilasambönd eru mikilvægust og hver af þeim hefur mestu völdin. Tilgangur þessarar aðferðar er að greina hvernig hagsmunaaðilar hafa áhrif hver á annan (Bryson, 2004).

Fjórða og síðasta aðferðin er þáttökutafla (*e. the participation planning matrix*) (sjá mynd nr. 3) en þá er búin til tafla þar sem að hagsmunaaðilum er raðað eftir hlutverki þeirra og eru þáttökustig sett inn. Töflunni er svo fylgt eftir með áætlun sem segir til um hvenær í vinnuferlinu samráð skuli haft við viðkomandi hagsmunaaðila, hvernig það verði gert og hver beri ábyrgð á að veita hagsmunaaðilanum upplýsingar (Bryson, 2004). Hliðstæð tafla var gerð fyrir hagsmunaaðilagreiningu *Stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir nýtt svæði, Langasjó- Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulshjóðgarðs*, (sjá mynd nr. 4).

Strategic Management Function or Activity:	Stakeholders to Approach by Which Means:				
	Inform	Consult	Involve	Collaborate	Empower
	Promise: We will keep you informed	Promise: We will keep you informed, listen to you, and provide feedback on how your input influenced the decision.	Promise: We will work with you to ensure your concerns are considered and reflected in the alternatives considered, and provide feedback on your input influenced the decision.	Promise: We will incorporate your advice and recommendation to the maximum extent possible.	Promise: We will implement what you decide.
Organizing Participation					
Creating Ideas for Strategic Interventions (including Problem Formulation and Search for Solutions)					
Building a Winning Coalition Around Proposal Development Review and Adoption					
Implementing, Monitoring and Evaluating Strategic Interventions					

Mynd 3. Þáttökutafla (Bryson, 2004).

Hagsmunaaðili	Nánar um aðilann, almennt hlutverk hans og tilgang	Hlutverk – framlag hagsmunaaðila til samráðsins	Væntingar aðila til ferlis og útkomu	Mikilvægi (M)	Áhrif (A)	Einkunn = MxA	Aðgerðir (ráðstafanir til að mæta væntingum hagsm.aðila)	Ábyrgð – (hver af hálfu VÞ ber ábyrgð á viðk. aðgerð)
Landssamtök með almenna hagsmuni sem varða aðgengi, umferð og útivist	Samtökin eiga það sammerkt að vera heildarsamtök á viðkomandi sviði, vinna að og gæta þeirra hagsmuna sem þau eru stofnuð um og eru málsvari sinna félaga /deilda/félagsmanna út á við.	Allir: Miðlun upplýsinga og reynslu. Hugmyndir um málemiðlun milli ólíkra sjónarmiða. Til viðbótar – sjá neðangreint:	Að eiga nærandi dvöl í þjóðgarðinum.					
Landssamband hestamannafélaga	Að sinna hagsmunamálum hestamanna á sviði samgöngu- og ferðamála, landnýtinga- og umhverfismála.	Miðlun upplýsinga um reiðleiðir, áfangastaði o.fl.	Í þjóðgarðinum sé úrval áhugaverðra reiðleiða og ákjósanlegir áningarstaðir, ekki síst sé boðið upp á leiðir sem þekktar eru frá fornu fari.	3	2	6	Alm. fundarboð	Þjóðgarðsv. í umboði svæðisráðs
Ferðaklúbburinn 4x4	Samtök um ábyrga ferðamennsku á hálendinu og búnað 4x4-bifreiða. Markmið að standa vörð um ferðafrelsi, gefa gott fordæmi um umgengni og verndun landsins mjákv. eftirbreytni og umræðu um náttúruvernd, efla þekkingu félagsmanna á ferðalögum um byggðir og óbyggðir landsins.	Miðlun upplýsinga um leiðir, áfangastaði, o.fl.	Komast megi að helstu áfangastöðum akandi enda komist margir ekki með öðrum hætti. Jafnframt séu leiðirnar sjálfar áhugaverðar og fjölbreyttar.	3	2	6	Alm. fundarboð	Þjóðgarðsv. í umboði svæðisráðs

Mynd 4. Þátttökutafla fyrir *Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir nýtt svæði, Langasjó- Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulshjóðgarðs* (Vatnajökulshjóðgarður, 2011).

3.3.3 Samráð

Gott samráð, þar sem að hagsmunaaðilar taka virkan þátt, getur haft í för með sér að stefnur eða áætlanir nái mun betur að festa sig í sessi og þar af leiðandi verður þeim betur fylgt eftir. En samráð þarf að gerast snemma, oft og vera viðhaldið í gegnum allt stefnumótunarferlið. Með því að leyfa hagsmunaaðilum að taka þátt í ferlinu eru mun meiri líkur á að þeir upplifi „eignarhald“ á stefnunni/áætluninni og beri meira traust til þeirra sem fara með völdin (Pomeroy og Douvere, 2008). Skipulagsgerð á Íslandi hefur gert ráð fyrir þátttöku almennings í áratugi en með tilkomu mats á umhverfisáhrifum og undirritunar Árósasamningsins er áherslan á þátttöku enn meiri en áður. Þá leggja ný sveitarstjórnarlög og núgildandi skipulagslög mikið upp úr þátttöku almennings (Skipulagslög nr.123/2010, Sveitarstjórnarlög nr.138/2011).

Hægt er að nota afar mismunandi aðferðafræði við samráð. Hér á landi hefur samráð vegna skipulagsvinnu oftast verið í formi íbúafunda, opins húss eða eitthvað í líkingu við heimskaffi (*e. world café*), fyrir utan opinberar kynningar á tillögum og hefðbundnu athugasemdaferli samkvæmt skipulagslögum. Finna þarf samráðsaðferð sem hentar verkefninu sem verið er að vinna hverju sinni.

3.4 Sviðsmyndir í stefnumótun

Notkun sviðsmynda (*e. scenario*) við stefnumótun á sér langa sögu. Royal Dutch Shell er talið vera fyrsta fyrirtækið sem notaði sviðsmyndir og var það í kringum 1970. Hjá Shell þóttu sviðsmyndir vera heppilegar í áætlanagerð þar sem að viðskiptaumhverfið tók hröðum breytingum á þessum tíma (Zegras o.fl., 2004). Sviðsmyndagreiningin sannaði gildi sitt fyrir Shell, til að mynda þegar stríð braust út í Miðausturlöndum 1973 sem leiddi til olúkreppu. Talið er að velgengni Shell á þessum árum megi rekja til hæfni fyrirtækisins til að sjá fyrir mögulega framtíð og geta þar af leiðandi brugðist hratt við aðstæðum hverju sinni (Lindgren og Bandhold, e.d.; Zegras o.fl., 2004). Á þessum tíma, þegar farið var að nota sviðsmyndir við áætlanagerð, var hins vegar gagnrýnt að ekki hefði náðst að skilgreina nógu vel muninn á sviðsmyndum og svo spám (*e. forecasts*). Seinustu áratugi hafa aðferðir við sviðsmyndir þróast og fengið athygli frá bæði opinbera- og einkageiranum vegna vinnu við stefnumótun (Volkery og Ribeiro, 2009). Hér á eftir verður skilgreint betur hvað sviðsmyndir eru og hvernig þær eru notaðar í stefnumótun og áætlanagerð.

3.4.1 Hvað eru sviðsmyndir?

Sviðsmyndir (*e. scenario*) eiga það sameiginlegt með hagsmunaaðilagreiningu að ekki er til nein ein aðferð eða ein skilgreining á hvað sviðsmyndir eru (Lindgren og Bandhold, 2003; Volkery og Ribeiro, 2009). Zegras o.fl. (2004) skilgreina sviðsmyndagreiningu sem tæki til að aðstoða skipulagsheildir við að taka vel upplýstar og stefnumótandi ákvarðanir þar sem hlutaðeigandi eru jafnframt undirbúnir undir hið óvænta. Volkery og Ribeiro (2009) segja að sviðsmyndagreining hafi verið þróuð sem aðferð til að túlka og taka á óvissu. Lindgren og Bandhold (2009) ítreka að sviðsmyndagreining sé ekki spá eða framtíðarsýn (*e. forecast or vision*) og henni sé ekki ætlað að spá fyrir um framtíðina. Sviðsmyndum er ætlað að draga athygli að þeim atburðum sem framtíðin getur borið í skauti sér (Lindgren og Bandhold, 2009), ásamt því að hjálpa til við að dæma hversu árangursríkar ákvarðanir, sem teknar eru í dag, munu vera í framtíðinni (Zegras o.fl., 2004). Við stefnumótun þarf að taka ákvarðanir með óvissu um framtíðina í huga og þess vegna er mikilvægt að þeir sem að taka ákvarðanirnar séu meðvitaðir um þá þætti sem þeir ráða engu yfir (Volkery og Ribeiro, 2009). Má þar nefna dæmi eins og náttúruhamfarir.

Við notkun sviðsmynda er leitast við að segja sögu á sem raunhæfastan hátt og setja þær skipulega upp með tilliti til orsaka og afleiðinga (Volkery og Ribeiro, 2009). Sem

dæmi má taka afleiðingu loftslagsbreytinga, sem er hærra hitastig, bráðnun jökla og hækkun yfirborðs sjávar. Hægt væri að fyrirbyggja afleiðingar þessara breytinga í skipulagsáætlunum þar sem að flóðgarðar gætu verið byggðir við sjávarsíðuna og ekki skipulögð ný byggð við sjávarsíðu. Sviðsmyndir segja til um „mögulega“ framtíð einmitt vegna þess að ekki er hægt að vita nákvæmlega hvað gerist í framtíðinni. Ekki er ætlast til að sviðsmyndagreining komi í staðinn fyrir hefðbundnar skipulagsaðferðir svo sem íbúaspá og framreikninga varðandi húsnæðisframboð heldur er þetta aðferð til að undirbúa þá sem ákvarðanir taka enn frekar undir framtíðina. Erlendis hefur sviðsmyndagreining verið notuð í skipulagi eins og við samgöngustefnur og áætlanir. Í skipulagi getur verið erfitt að setja upp sviðsmyndir þar sem að gildistími skipulagsáætlana er langur. Ekki er verið að skipuleggja eitt ár fram í tímann heldur oft áratugi (Zegras o.fl., 2004). Volkery og Ribeiro (2009) benda einnig á að miklar áskoranir eru í því að nota sviðsmyndagreiningu við stefnumótun og áætlanagerð sérstaklega þar sem að engin ein leið er réttari en önnur. Þeir taka fram mikilvægi þess að greina í upphafi vinnunnar hvort sviðsmyndagreining eigi við verkefnið hverju sinni og mikilvægt sé að þeir sem að byggja upp sviðsmyndirnar hafi næga þekkingu á tækinu. Zegras o.fl (2004) benda réttilega á að: „framtíðin er ekki endilega framlenging á nútíðinni og núverandi áætlanir og stefnur eiga ekki endilega við í framtíðinni“. Sviðsmyndir eru einmitt ekki framlenging á núverandi ástandi, heldur bregða þær upp möguleikum á því hvernig framtíðin gæti litið út.

3.5 Umhverfismat áætlana

Samkvæmt lögum fellur landsskipulagsstefnan undir umhverfismat áætlana (Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006). Mikilvægt er að byrjað sé á umhverfismatinu snemma í stefnumótunarferlinu. Therivel (2004) segir í bók sinni *Strategic Environmental Assessment* að umhverfismat áætlana (UMÁ) sé tæki til að bæta stefnumótandi aðgerðir en ekki lýsing á afleiðingum. Það sem umhverfismati er meðal annars ætlað að gera er að draga úr umhverfisáhrifum þeirrar stefnu sem áætlun setur fram með gerð umhverfisskýrslu. Umhverfismatinu er ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun og umhverfisvernd. Íslenska umhverfismatslöggjöfin byggir á tilskipun Evrópusambandsins nr. 2001/42/EB um umhverfismat tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana. Skipulagsstofnun er falið það hlutverk að veita ráðgjöf og eftirlit þegar kemur að umhverfismati (Skipulagsstofnun, 2007).

Ferli umhverfismats er umfangsmikið en eins og fram kom í kafla 1.4 um takmarkanir er ekki ætlunin að kryfja umhverfismatið sérstaklega heldur verður athyglinni beint að aðferðafræðinni í umhverfismatinu sem notuð var til að draga upp framtíðarmyndir, en það var sviðsmyndagreining. Umhverfismat áætlana er lögformlegt ferli og fremur flókið, enda gaf Skipulagsstofnun út ítarlegt leiðbeiningarit árið 2007 um hvernig staðið skuli að umhverfismati áætlana og verður stuðst við það í umfjöllun um framtíðarmyndir/kosti/sviðsmyndir hér að neðan.

3.5.1 Framtíðarmyndir/kostir

Í leiðbeiningaritinu um umhverfismat áætlana kemur fram að hægt sé að nota margar aðferðir við matið og jafnvel sé nauðsynlegt að nota fleiri en eina. Framtíðarmyndir, eins og er kosið að kalla það í ritinu, eru einn af möguleikumum en þar segir: „*Framtíðarmyndir (e. scenarios). Aðferð sem felst í að setja fram ólíkar framtíðarsýnir um þróun tiltekins samfélags eða landsvæðis til lengri tíma. Má nota sem grundvöll fyrir ályktanir um umhverfisáhrif áætlunar.*“ (Skipulagsstofnun, 2007).

Við umhverfismat áætlana þarf að meta hvaða stefnukost skuli skoða og gera það með tilliti til umhverfisáhrifa. Þegar umfang umhverfismats áætlana er ákveðið þarf að taka ákvörðun um hvaða kosti skuli bera saman. Fyrst skal ávallt settur upp „núll kostur“ sem byggist á því að ástandi umhverfis er lýst eins og áætlað er að það þróist ef ekki kæmi til áætlunarinnar. Í kjölfarið þarf að bera „núll kostinn“ saman við aðra kosti en þeir þurfa að vera raunhæfir. Með þessu gefst tækifæri til að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum. Er það gert með því að velja þann kost sem veldur minnstum neikvæðum áhrifum en framfylgir hins vegar meginnstefnu stjórnvalda. Þegar kostur er stillt upp skal þess gætt að kostirnir séu að koma í veg fyrir umhverfisáhrif í stað þess að bregðast við þeim eftir á. Hefja skal umfjöllun og vinnu með kosti snemma í stefnumótunarferlinu. Þegar umfang og áherslur umhverfismats hafa verið ákveðin, er mikilvægt að kostir séu settir upp í grófum dráttum. Þeir geta svo þróast og breyst því lengra sem líður á stefnumótunarferlið (Skipulagsstofnun, 2007).

3.6 Samantekt

Eins og fram hefur komið er ekki alltaf skýrt hvað er átt við með hugtakinu stefna annars vegar og hins vegar hugtakinu áætlun. Hér í kaflanum hefur verið reynt að skilgreina

stefnu og síðan áætlun með skipulagsgerð í huga og helstu stefnumótunarkenningar hafa verið skoðaðar ásamt því að rýna skipulag á landsvísu hjá samanburðarlöndunum.

Góð stefnumótun er gerð með virku samráði við alla hagsmunaaðila, en þá þarf að greina og meta hvar í ferlinu skuli haft samráð við þá til að þátttakan verði markviss. Samráðið við hagsmunaaðila þarf að vera skipulagt, það þarf að hefjast á fyrstu stigum og vera í gegnum allt ferlið. Sviðsmyndir má nota til að stuðla að bættri ákvarðanatöku í stefnumótun, ásamt því að stilla upp valkostum með tilliti til umhverfis. Ef allir þessir þættir eru teknir inn í stefnumótunarferlið er mun líklegra að stefnan festi sig betur í sessi og að almenn sátt ríki um hana.

4. Rýni tilfellis

Í þessum kafla verður *Landsskipulagsstefna Íslands 2013-2024* rýnd með þeim aðferðum sem var lýst í kafla 2. Meginmarkmiðið er að gefa uppbyggilega, faglega rýni á ferli og mótun stefnunnar svo hægt sé að sjá bæði hvað vel er gert og sömuleiðis hvað megi bæta þegar stefnan verður tekin til endurskoðunar. Stefnan er skoðuð allt frá því að Skipulagsstofnun barst bréf frá umhverfis- og auðlindaráðuneytinu um að hefja vinnu við gerð landsskipulagsstefnu að því að stefnunni var dreift á Alþingi fyrir þing lok nú í apríl 2013 (Alþingi, e.d.).

Rýnin er byggð á gögnum sem liggja fyrir á heimasíðu landsskipulagsstefnunnar⁴, fundargerðum ráðgjafarnefndar, viðtölum við meðlimi ráðgjafarnefndar og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar. Einnig er þingsályktunartillagan sem dreift var á Alþingi fyrir lok 141. löggjafarþings tekin til skoðunar.

Fyrst verður farið yfir þær áherslur sem umhverfisráðherra setti fram, en slíkt ber honum að gera samkvæmt skipulagslögum. Þá verður hið lögformlega ferli stefnunnar rýnt, en það samanstendur af bakgrunnsgögnum, innsendum athugasemdum, svörum Skipulagsstofnunar við þeim athugasemdum, lýsingu, tillögu að landsskipulagsstefnu og tillögu að þingsályktun. Aðferðafræðin á bak við vinnuna verður skoðuð með áherslu á stefnumótun, ráðgjafarnefnd, samráð, sviðsmyndirnar í stefnumótuninni og tímarammann.

Þess skal getið að spurningarammann fyrir meðlimi ráðgjafarnefndar er að finna sem viðauka A og spurningaramminn fyrir valda starfsmenn Skipulagsstofnunar er í viðauka B.

4.1 Áherslur ráðherra

Samkvæmt skipulagslögnum skal ráðherra leggja fram tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu fyrir Alþingi innan tveggja ára frá kosningum. Ráðherra skipar ráðgjafarnefnd sem er Skipulagsstofnun og honum til ráðgjafar og samráðs við undirbúning landsskipulagsstefnu. Ráðherra felur Skipulagsstofnun að vinna landsskipulagsstefnuna (Skipulagslög nr.123/2010).

Skipulagsstofnun barst bréf dagsett 30. september 2011 þar sem vísað er til funda ráðuneytis og stofnunarinnar vegna vinnu við undirbúnings landsskipulagsstefnu. Í bréfinu

⁴ Skipulagsstofnun (e.d). *Landsskipulagsstefna*. Sótt 22.maí 2013 af www.landsskipulag.is

er greint frá þremur áherslum sem ráðherra vildi að landsskipulagsstefnan fjallaði um. Samkvæmt 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga skal ávallt vera stefna um skipulagsmál á miðhálandi Íslands í landsskipulagsstefnu og því eru í raun aðeins tvær áherslur valdar af ráðherra. Þær voru í þetta sinn: *Búsetumynstur-dreifing byggðar* og *Skipulag á haf- og strandsvæðum* (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a)

Stefna um skipulagsmál á *miðhálandi Íslands* er krafa af hálfu laganna, eins og áður segir, en ráðherra nefnir í bréfinu að mikilvægt sé að endurskoða stefnumörkun á svæðinu. Hafa skuli þó í huga þá reynslu sem fengin er af svæðisskipulagi miðhálandisins og þeim nýju upplýsingum sem hafa bæst við varðandi náttúrufernd. Nefnir ráðherra þær forsendur sem eru komnar fyrir aukinni náttúruvernd, svo sem náttúruverndaráætlun, samgönguáætlun, verndar- og orkunýtingaráætlun og stefnu um útivist og ferðamennsku. Að mati ráðherra þarf að huga að „freakari vernd landslags, landslagsheildar, óbyggðra víðerna og jarðvegs“. Telur ráðherra að það sé „æskilegt að skoða möguleika á að samræma vinnu við skilgreiningu vegakerfis á miðhálandinu í landsskipulagsstefnu“ (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

Sá liður sem fékk heitið *Búsetumynstur-dreifing byggðar* á, að mati ráðherra, að setja almenna stefnu fyrir sveitarfélögin um skipulagsgerð. Í kjölfarið telur ráðherra upp þá þætti sem að tilheyra byggðamynstri, eins og þéttleiki byggðar, dreifing búsetu, tegund landnotkunar, samgöngur, þjónustukjarnar og fleiri þættir sem stuðla að sjálfbærni með tilliti til allra þriggja stöða sjálfbærrar þróunar, s.s. umhverfis, samfélags og efnahags. Er það ósk ráðherra að sérstök áhersla verði lögð á að sýna og draga fram þau gildi sem náttúruvernd hefur gagnvart sjálfbærni í byggðamynstri (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

Síðari áhersla valin af ráðherra er *Skipulag á haf- og strandsvæðum* og telur hann að það sé brýnt að bregðast við þeim áskorunum sem fylgja þeim svæðum í dag. Miklir hagsmunaárekstrar eiga sér orðið stað á haf- og strandsvæðum og einnig neikvæð áhrif á vistkerfi. Nauðsynlegt sé að bregðast við þessu á einn eða annan hátt (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

4.1.1 Skoðun viðmælenda á áherslum ráðherra

Við upphaf þessarar vinnu vaknaði snemma spurningin um hvað lægi á bak við þessar tvær áherslur ráðherra, *búsetumynstur- dreifing byggðar* og svo *haf- og strandsvæði*. Í bréfi ráðherra til Skipulagsstofnunar vísar ráðherra til funda á milli stofnunarinnar og

ráðuneytisins um gerð og vinnslu landsskipulagsstefnunnar. Eftir að ráðherra hafði farið yfir þær hugmyndir sem lagðar voru fram ákvað ráðherra áherslurnar (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

Ein af spurningum til viðmælanda í ráðgjafarnefnd og starfsmanna Skipulagsstofnunar var um skoðun þeirra á vali ráðherra á áherslum (sjá viðauka A og B). Viðmælendur höfðu eðlilega litla skoðun á stefnu um skipulagsmál á miðhálandinu þar sem það kemur skýrt fram í lögum að slík áhersla skuli vera í landsskipulagsstefnu, en bentu jafnframt á að sú áhersla hefði tekið mikinn tíma sem hinar tvær áherslurnar hefðu galdið fyrir. Einn viðmælandi sagði að honum fyndist í raun að stefna um miðhálandið hefði ekki þurft að taka svo mikinn tíma þar sem að fyrir sé svæðisskipulag miðhálandisins þar sem stefna um miðhálandið sé þegar mótuð og aðeins hefði þurft að taka út það sem ekki ætti við í dag. Einn viðmælanda hafði þá skoðun að það hefði verið ákveðinn veikleiki í ferlinu hvernig áherslurnar hefðu verið valdar og það hefði eflaust gert ferlinu gott ef val á áherslum hefði verið rætt á samráðsvettvangi áður en ráðherra tilkynnti val sitt á áherslum (munnlegar heimildir, 2013).

Um áhersluna um *búsetumynstur-dreifingu byggðar* höfðu allir nema einn viðmælanda ákveðna skoðun. Sagði einn þeirra að fyrst hefði einnig átt að fjalla um þéttbýlið en Skipulagsstofnun hafi séð það snemma að það krefðist mun meiri grunnvinnu og því hefði það snemma fallið út af borðinu. Annar viðmælandi benti á að þessi áhersla hefði þróast seint í ferlinu og að hans mati hafi hún skyndilega verið um byggð utan þéttbýlis en ekki þéttbýlissvæðin sjálf. Einn viðmælandi sagði að áhersla um búsetumynstur væri mikilvæg en velti fyrir sér hvort það væri ekki alveg eins mikilvægt í Reykjavík eins og það er í dreifbýli. Hins vegar væri mikilvægt að fjalla um landbúnaðarland í samhengi við fæðuöryggi. Einn viðmælanda sagði þetta mjög mikilvæga áherslu en taldi lendinguna ekki hafa verið nægilega góða í lokin (munnlegar heimildir, 2013).

Hvað varðar áhersluna á *haf- og strandsvæði* sögðu tveir viðmælanda að það hefði legið ljóst fyrir í byrjun að enginn rammi væri utan um þessa áherslu og taldi annar þeirra að það hefði verið skynsamlegra að koma fyrst á stjórnslu í kringum málefnið. Tveir viðmælendur bentu á að áherslan brynni á tilteknum landshlutum og í dag ríkti svokallað „*villta vestri*“ í þessum málum eins og á Vestfjörðum. Einn viðmælanda sagði að umræða milli ráðuneyta hefði átt sér stað um mikilvægi þess að staða haf- og strandsvæða yrði

tekin föstum tókum og því hafi líklega legið beint við að taka þessa umræðu upp á borðið í landsskipulagsstefnunni (munnlegar heimildir, 2013).

Sú skoðun kom fram að þessar þrjár áherslur hefðu eflaust verið of mikið efni fyrir svo skamman tíma og kom viðmælandi með þá hugmynd að það hefði verið skynsamlegra að vinna aðeins eitt þema í fyrsta skiptið sem farið var í gegnum ferli landsskipulagsstefnu. Flestir voru sammála um að allar þessar þrjár áherslur væru mikilvægar en jafnframt væru mörg fleiri atriði mikilvæg í skipulagsmálum landsins. Nokkri viðmælendur töldu þó að einhvers staðar þyrfti að byrja, í ljósi þess að þetta er í fyrsta skiptið sem að slík stefna er unnin hér á landi (munnlegar heimildir, 2013).

4.1.2 Samantekt

Greining viðtala og gagna gefur til kynna að engin umræða hafi verið innan ráðgjafarnefndarinnar um áherslur ráðherra og fáir höfðu vitneskju um hvaða ástæður og forvinna hafi legið á bak við ákvörðunina. Bréf ráðherra til Skipulagsstofnunar og viðtölin benda þó á að ekki hafi ráðuneytið verið eitt um að ákveða þessar áherslur heldur hafi þetta verið ákveðið út frá samtali ráðuneytis og Skipulagsstofnunar. Skiptar skoðanir voru á vali ráðherra en þó var enginn sem nefndi neinar aðrar áherslur í þessari fyrstu landsskipulagsstefnu sem þeir teldu að frekar hefði átt að ráðast í. Áhugavert er að einn viðmælanda taldi það vera galla á ferli stefnunnar að val á áherslunum hafi ekki verið rætt til dæmis á samráðsfundum eða innan ráðgjafarnefndar.

4.2 Lögformlegt ferli

Hér verður greint frá ferli landsskipulagsstefnu samkvæmt skipulagslögum, lögum um umhverfismat áætlana og reglugerð um landsskipulagsstefnu jafnframt þeim markmiðum sem almennt liggja til grundvallar stefnunni. Í þriðja kafla skipulagslaga er fyrirkomulagi og málsmeðferð landsskipulagsstefnunnar gerð skil (Skipulagslög nr.123/2010). Lögformlega ferlinu lýst í reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011, einnig í lögum um umhverfismat áætlana (Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006). Samkvæmt núgildandi skipulagslögum skal markmið laganna lagt til grundvallar við gerð landsskipulagsstefnu. Markmið skipulagslaga er skv. 1.gr:

- *„að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi,*

- að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi,
- að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi,
- að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana,
- að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar við gerð skipulagsáætlana varðandi útlit bygginga og form og aðgengi fyrir alla“ (Skipulagslög nr.123/2010).

Nánar er farið út í markmið stefnunnar í 1. gr reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr 1001/2011 en þar er talað um að landsskipulagsstefnan skuli:

„setja fram leiðarljós um landnotkun, nýtingu lands og landgæða sem og tryggja öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðla að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands. Landsskipulagsstefna skal taka mið af fyrirliggjandi stefnumótandi áætlunum opinberra aðila sem varða landnotkun og stöðu og þróun skipulagsmála í landinu ... Þá skal landsskipulagsstefna eftir því sem við á hafa hliðsjón af svæðis- og aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga.“

Hægt er að draga fram úr þessum markmiðum atriði sem eiga við ferli og mótun landsskipulagsstefnunnar og verða til umræðu hér á eftir. Fyrst ber að nefna að markmið laganna er meðal annars að tryggja þátttöku almennings og rétt hans til að hafa áhrif á ákvarðanatöku, því er þátttaka (samráðið) veigamikill þáttur. Einnig er mikið gert úr því að landsskipulagsstefnan eigi að samþætta og segir í reglugerðinni að stefnunni sé ætlað að skila skilvirkri áætlanagerð, stuðla að samræmingu í stefnumótun yfirvalda um landnotkun og nýtingu lands, mun þetta ásamt öðrum atriðum verða rýnt í þessum kafla.

Hér í þessum kafla er ætlunin að rýna í lögformlega ferlið. Er þá átt við þau skjöl sem gefin voru út og kynnt í ferlinu. Verða efnistösk skjalanna ekki til umræðu heldur ferli þeirra samkvæmt lögum. Eftirfarandi skjöl verða til umræðu:

- Bakgrunnsskjöl:
 - *Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun.*⁵
 - *Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála.*⁶
 - *Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags.*⁷
 - *Ferðamennska á miðhálandi Ísland.: Staða og spá um framtíðarhorfur*⁸
- Lýsing ásamt matslýsingu.
- Tillaga að landsskipulagsstefnu.
- Þingsályktunartillaga.

Einnig verður fjallað um skoðun viðmælanda á skjölunum og hvaða álit þau hafa á ferli þeirra. Tekið skal fram að ekki voru viðmælendur spurðir um bakgrunnsskjöl í spurningarammanum, engu að síður tjáðu flestir viðmælendur skoðun sína á skjölunum og ferli þeirra og fannst höfundur mikilvægt að koma þeim sjónarmiðum á framfæri.

4.2.1 Bakgrunnsskjöl

Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr.123/2010 skal landsskipulagsstefna samþætta áætlanir opinberra aðila í ákveðnum málaflokkum eins og samgöngum, byggðamálum, náttúruvernd og orkunýtingu. Þess vegna hafa aðrar stefnur og áætlanir sem tilheyra þessum málaflokkum mikil áhrif á mótun stefnunnar. Samkvæmt reglugerð um landsskipulagsstefnu skal stefnan ávallt setja fram *yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála* (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Voru þessar tvær skýrslur fylgiskjöl stefnunnar ásamt *greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags* og *skýrslu um ferðamennsku á miðhálandi Íslands*. Allar þessar skýrslur voru unnar af Skipulagsstofnun

⁵Skipulagsstofnun. (2012). *Yfirlit um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun*. Sótt 23. Maí 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Yfirlit_um_stefnu_stjornvalda_lokagerd_oppfaerd_ef.pdf

⁶Skipulagsstofnun. (2012). *Greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála*. Sótt 23. Maí 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Greinargerð_um-stodu_og_throun_skipula_oppfaert_eft.pdf

⁷Skipulagsstofnun. (2012). *Greinargerð um stöðu haf- og strandsvæðaskipulags*. Sótt 23. Maí 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/greinargerðl_skipulag_haf_og_-strand_drog_utgafa_4_jan2013_med_breytingum.pdf

⁸Skipulagsstofnun. (2012). *Ferðamennska á miðhálandi Ísland.: Staða og spá um framtíðarhorfur*. Sótt 23. Maí 2013 af http://www.skipulagsstofnun.is/media/landsskipulagsstefna/Ferðamennska_a_midhalendi_Islands_loka_ths_ad%5B1%5D.pdf

nema skýrslan um ferðamennsku á miðhálandi Íslands, hún var unnin af Önnu Dóru Sæþórsdóttur hjá Land- og ferðamálafræðistofu, Líf- og umhverfisvísindadeild Háskóla Íslands. Fram kemur í lýsingunni frá Skipulagsstofnun að greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála sé sett fram með fyrirvara þar sem ekki séu til nægileg gögn um skipulagsmál fyrir allt landið. Byggja þurfi upp slíkan gagnagrunn og sé það langtímaverkefni sem ekki sé hægt að ljúka við gerð fyrstu landsskipulagsstefnunnar (munnlegar heimildir, 2013).

Nokkrir viðmælendur bentu á að mikið vantaði upp á þá grunnvinnu sem stefnur á borð við landsskipulagsstefnu krefjast og að það eigi eftir að kortleggja mikið eins og til dæmis ræktanlegt land. Einnig að lítið efni væri til um haf- og strandsvæðaskipulag og fyrst þyrfti að móta stjórnsýsluna í kringum það áður en hægt sé að móta stefnu um málefnið (munnlegar heimildir, 2013).

Mikið verk er að samþætta allar stefnur og áætlanir ríkisins sem fela í sér landnotkun. Farið var í þá vinnu að taka saman í yfirlitsskýrslu um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun til þess að átta sig á því hvaða stefnur og áætlanir það eru sem hafa áhrif á þessa málaflokka. Spurt var hvort viðmælendum hefði fundist raunhæft að samþætta stefnur og áætlanir ríkisins. Einum viðmælanda fannst það kannski ekki raunhæft að ætla að samþætta á þessu stigi en að samþættingarákvæðið í lögum væri mikilvægt og að niðurstaðan úr þessari vinnu hafi verið að samhljómur væri í þessum stefnum og áætlunum. Annar viðmælandi sagði að samkvæmt lögum kæmi samþætting sterkt fram og yfirlitsskýrslan um stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun sé í raun samþættingarvinnan sem hafi átt sér stað. Hins vegar fannst honum sú vinna aldrei hafa skilað sér nægilega inn í sjálfa stefnuna. Það hafi eflaust brugðist þar sem ekki hafi verið búið að móta hvernig nýta ætti samþættinguna og hvernig úrvinnslu ætti svo að vera háttáð. Einn annar viðmælandi benti á að það sé afar erfitt að samþætta málefni þvert á ráðuneyti en vinna við að bæta það væri í gangi. Nokkrir töluðu um að ferlið og vinna við stefnumótun og áætlanagerð hjá ríkinu væri almennt ábótavant, þar sem að allir væru að reyna að samþætta við hver annan. Það þarf að vera skýrara hvaða stefna eigi að vera efst og setja helstu markmið sem svo ættu að færast niður í aðrar stefnur eða áætlanir. Einnig benti viðmælandi á að ef stefna/áætlun segir til um að hún eigi að taka mið af annarri stefnu/áætlun væri æskilegast að hún hefði verið samþykkt á Alþingi svo hún hefði eitthvað vægi. Annar viðmælandi sagði að rammaáætlun hefði ekki verið samþykkt þegar verið var að vinna landsskipulagsstefnuna og vegna þess hversu

veigamikið plagg rammaáætlun væri hefðu ákveðnar hömlur verið á samþættingarvinnunni. Viðmælandi sagði að enginn vissi hvernig þetta ætti allt að hanga saman og það væri langt í land með að landsskipulagsstefna samþætti þessar stefnur/áætlanir ríkisins. Vandinn fælist í því að aðallega færu þrjú ráðuneyti með stærstu mál varðandi skipulag, forsætisráðuneytið, iðnaðarráðuneytið og svo umhverfis- og auðlindaráðuneytið. Samþætting gæti ekki gerst fyrr en þessi þrjú ráðuneyti hefðu samráð þegar verið væri að vinna stefnur/áætlanir Hinsvegar var bent á að vinnubrögð hjá ríkinu varðandi stefnumótun og áætlanagerð er að breytast eins og með *20/20 Sóknaráætlun Íslands*⁹ og *Sóknaráætlunum landshluta*¹⁰ sé hægt að búast við að samþættingin gæti skilað sér betur inn í stefnuna í framtíðinni (munnlegar heimildir, 2013).

4.2.2 Lýsing ásamt matslýsingu

Þegar vinna við gerð landsskipulagsstefnu hefst skal Skipulagsstofnun taka saman lýsingu á verkinu skv. skipulagslögum (Skipulagslög nr.123/2010). Lýsingin skal segja til um þær áherslur sem ráðherra hefur lagt fyrir, ásamt forsendum stefnunnar, viðfangsefni, fyrirhuguðum kynningum og samráði við mótun stefnunnar. Þá skal lýsingin greina frá hvernig fyrirhugað er að standa að umhverfismatinu (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Lýsing ásamt matslýsingu var auglýst skv. 16. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu frá 8. mars til 29. mars 2012. Samkvæmt lögum um umhverfismat áætlana skal haft samráð við Skipulagsstofnun um umfang umhverfismatsins og er það gert með því að taka saman matslýsingu. Eðli málsins samkvæmt var ekki hægt að gera það með landsskipulagsstefnuna. Því þurfti Skipulagsstofnun sérstaklega að kynna matslýsinguna fyrir Umhverfisstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu til að fá ummæli um umfang umhverfismatsins. Samkvæmt reglugerð var ráðgjafarnefnd ætlað að vera ráðgefandi við gerð lýsingar landsskipulagsstefnu (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Í fyrstu fundargerð ráðgjafarnefndar 16.janúar 2012 kemur fram eftirfarandi: „*Afmörkun og undirbúningur verkefnisins er að mestu lokið og lýsingin ætti að vera tilbúin í byrjun næsta mánaðar*“ (Skipulagsstofnun, 2012c). Út frá viðtölum sem

⁹ Tekið saman af Stýrihópi 20/20 Sóknaráætlunar (2010, nóvember). *20/20 Sóknaráætlun Íslands*. Sótt 23.mái 2013 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/2020/Soknaraaetlun2020Lokaskyrsla.pdf>

¹⁰ Forsætisráðuneytið (e.d). *Sóknaráætlanir landshluta*. Sótt 23. maí 2012 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/soknaraetlun-2020/landshlutar/>

tekin voru við nefndarmenn staðfestu þau að aðkoma nefndarinnar hefði verið fullseint með tilliti til gerðar lýsingarinnar sem hefði verið fullmótuð þegar nefndarmennirnir komu að borðinu (munnlegar heimildir, 2013).

4.2.3 Tillaga að landsskipulagsstefnu og umhverfisskýrslu

Eftir kynningartíma lýsingar og þegar Skipulagsstofnun var búin að gefa svör við þeim athugasemdum sem bárust varðandi lýsinguna hófst vinnan við að móta stefnuna með hliðsjón af umhverfisskýrslunni. Það ferli hófst í mars 2012. Tillagan var síðan auglýst 24. september 2012 í 8 vikur. Alls bárust 66 athugasemdir sem Skipulagsstofnun svaraði í „*Greinargerð um umsagnir og athugasemdir og afstaða Skipulagsstofnunar*“ í desember 2012 (Skipulagsstofnun, 2012d).

4.2.4 Þingsályktunartillaga

Þann 20. desember 2012 barst umhverfis- og auðlindaráðherra bréf frá Skipulagsstofnun þar sem stofnunin tilkynnir að vinnu hennar við gerð landsskipulagsstefnunnar sé lokið (Skipulagsstofnun, 2012k). Eftir það hófst vinna hjá ráðuneytinu við að móta tillögu að þingsályktun sem leggja skyldi fyrir Alþingi sem síðan var gert 28. janúar 2013 (Alþingi, e.d.)

Í viðtölum bæði við ráðgjafarnefnd og starfsmenn Skipulagsstofnunar kom upp sú umræða að skoða þyrfti hversu mikil áhrif ráðherra og Alþingi gætu haft á stefnuna þegar tillagan kæmi í þeirra hendur. Mikið samráð hefði verið við gerð stefnunnar og hafi það skapað svokallað „eignarhald“ þátttakenda á henni þar sem sameiginlegri niðurstöðu var náð, en ef stefnunni er breytt umtalsvert í meðferð ráðherra og svo jafnvel aftur á þingi má spyrja sig til hvers allt hið formlega samráð væri (munnlegar heimildir, 2013).

Þingsályktunartillagan var rýnd og borinn saman við tillöguna sem Skipulagsstofnun sendi til ráðherra. Miklar breytingar hafa verið gerðar á tillögu að stefnunni sérstaklega hvað varðar stefnu um miðhálendi Íslands. Tillaga Skipulagsstofnunar gerði ráð fyrir að þrjár verndarheildir væru og tvö mannvirkjabelti væru á miðhálendinu (Skipulagsstofnun, 2012e) en þingsályktunartillagan breytir því í eina samfellda heild sem um liggja mannvirkjabelti meðfram núverandi stofnvegum, háspennulínum, virkjunum og miðlunarlónum. Á meðan að þingsályktunartillagan var í vinnslu hjá ráðherra, samþykkti Alþingi Rammaáætlun því voru ákvæði hennar sett inn

samkvæmt lögum nr. 48/2011¹¹. Í flestum þeim breytingum sem ráðherra gerir rökstyður hann breytingarnar með því að borist hafi fjölmargar athugasemdir um tillögu að breytingu og sé því verið að bregðast við þeim athugasemdum. Töluverð áherslubreyting er í þingsályktunartillögunni á búsetumynstri og dreifingu byggðar. Sem dæmi má nefna að dregið hefur verið úr áherslu um takmörkun á fjölgun íbúða í dreifbýli án tengsla við landbúnað. Áherslan um skipulag haf- og strandsvæða er sú eina áhersla sem hefur fengið að standa nær óbreytt frá tillögu Skipulagsstofnunar (Þingskjal 1087, 2012-2013). Samkvæmt 4. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 skal umhverfisráðherra leita álits ráðgjafarnefndar ef hann telur þörf á að breyta tillögu Skipulagsstofnunar að landsskipulagsstefnu. Ekki er að finna skjöl um slíkt, en höfundur hefur vitneskju um að ráðgjafarnefndin hafi fundað með ráðherra áður en ráðherra lagði stefnuna fyrir Alþingi (munnleg heimild, 2013). Getur því verið að þar hafi breytingar verið ræddar og ráðgjafarnefnd samþykkt breytingarnar.

4.2.5 Samantekt

Erfitt er að segja til um hvort að markmið stefnunnar með tilliti til laga og áherslna ráðherra hafi náðst þar sem að efnislegt inntak stefnunnar er ekki til umfjöllunar í þessari ritgerð. Hinsvegar er hægt að draga þá ályktun að vinna Skipulagsstofnunar hvað varðar ferlið sé í fullu samræmi við lög og reglugerðir. Þó ber að nefna að eitt atriði í ferlinu virðist stangast á við reglugerð, en svo virðist sem að ráðgjafarnefnd hafi haft lítið að segja um mótun lýsingar, en í reglugerð segir að ráðgjafarnefndin skuli vera til ráðgjafar við mótun lýsingar. Aðkoma ráðherra að ferlinu var umdeild meðal viðmælenda en töluverðar efnislegar breytingar voru unnar á tillögu Skipulagsstofnunar áður en þingsályktunartillagan var lögð fram. Bentu viðmælendur á að landsskipulagsstefnan hafi verið í mótun í virku samráði í um ár, og því væri umhugsunarvert hver tilgangur samráðsins væri ef ráðherra gerði svo yfirgripsmiklar breytingar. Hinsvegar er ekki er hægt að sjá að þetta sé í ósamræmi við skipulagslög eða reglugerð, þvert á móti er stoð fyrir þessum breytingum samanber 4. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr.1001/2011.

¹¹ *Lög um verndar og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011*

4.3 Ráðgjafarnefnd

Ráðgjafarnefndin var skipuð samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010, 1. mgr. 11. gr. Þar segir að umhverfisráðherra skuli skipa sjö manna nefnd sem skuli vera Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra innan handar við gerð landsskipulagsstefnu. Í þessum hópi skulu vera fulltrúar stærstu hagsmunaaðilanna eins og Sambands íslenskra sveitarfélaga, opinberra stofnana og síðan skulu vera í nefndinni fagaðilar á sviði skipulagsmála. Í reglugerð um landsskipulag nr. 1001/2011 stendur hinsvegar að nefndin skuli vera skipuð átta aðilum, og eftir því var farið. Í reglugerðinni eru skýrari reglur um hverjir skulu tilnefna fulltrúa og hvert eiginlegt hlutverk ráðgjafarnefndar sé. Í reglugerðin segir að tilnefna skuli fulltrúa frá eftirtöldum aðilum: forsætisráðuneytinu, iðnaðarráðuneytinu, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu, innanríkisráðuneytinu, og frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sem á að tilnefna tvo fulltrúa. Jafnframt skulu tveir fulltrúar vera skipaðir af umhverfisráðherra án tilnefningar og skal annar vera fagaðili á sviði skipulagsmála. Þá skal einn af fulltrúum umhverfisráðherra vera formaður nefndarinnar. Hlutverki ráðgjafarnefndar er lýst í 4. gr. II. kafla reglugerðarinnar um landsskipulagsstefnu, að nefndin skuli veita faglega ráðgjöf við mótun stefnunnar og koma með tillögur um samþættingu við áætlanir í ólíkum málaflokkum er varða landnotkun. Ef upp kemur mikið ósamræmi milli áætlana skal Skipulagsstofnun óska eftir því að ráðgjafarnefnd fjalli sérstaklega um málið. Einnig skal nefndin vera Skipulagsstofnun til ráðgjafar við gerð lýsingar stefnunnar. Ráðgjafarnefndin skal vera til ráðgjafar við vinnslu stefnunnar við ákvarðanir eins og áherslna stefnunnar, kynningar og samráðsmála vegna vinnu við stefnuna, umhverfismats og framsetningar stefnunnar. Og, eins og áður kom fram að samþætta ólíkar áætlanir. Umhverfisráðherra hefur svo heimild til að leita til ráðgjafarnefndar ef að hann telur þörf á að breyta tillögu Skipulagsstofnunar (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Ráðgjafarnefndin hefur haldið alls þrettán fundi, þann fyrsta 16.janúar 2012 og sá þrettándi var haldinn eftir áramót 2013. Samkvæmt reglugerð lýkur vinnu ráðgjafarnefndar ekki fyrr en tillaga að landsskipulagsstefnu hefur verið samþykkt á Alþingi (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011).

Ráðgjafarnefnd var skipuð af ráðherra 13. desember 2011. Í lýsingunni er ítrekað það sem fram kemur í lögum, að í byrjun ferlisins skuli ráðgjafarnefndin „ vera umhverfisráðherra og Skipulagsstofnun til ráðgjafar og samráðs við undirbúning landsskipulagsstefnu. Í því felst m.a. að veita faglega ráðgjöf við mótun

landsskipulagsstefnu og koma með tillögur um samþættingu áætlana.“ (Skipulagsstofnun, 2012f).

4.3.1 Skoðun nefndarmanna og starfsmanna Skipulagsstofnunar á starfi nefndarinnar

Nokkrar spurningar sem voru í spurningarammanum (sjá viðauka A og B) snéru að starfi ráðgjafarnefndar auk þess að flest viðtölin undu upp á sig í umræðu um starfsemi nefndarinnar almennt og hvernig æskilegt væri að nefndin starfaði í framtíðinni.

Fyrstu spurningu varðandi störf nefndarinnar var beint bæði til ráðgjafarnefndarinnar og starfsmanna Skipulagsstofnunar, en hún varðaði lýsinguna; *Nú kemur það fram í fyrstu fundargerð ráðgjafarnefndar að nefndin hafi ekki verið starfandi þegar vinnsla við gerð lýsingar hófst, telur þú að það hefði átt að virkja nefndina áður en vinnsla við gerð lýsingar hófst?* Flestir viðmælendur sem sátu í ráðgjafarnefndinni tjáðu að þau hefðu haft lítil sem engin áhrif á gerð lýsingar. Margir ítrekuðu þó, að nefndin hafi eingöngu átt að vera ráðgefandi. Þar með fannst nokkrum að það hefði ekki verið hlutverk nefndarinnar að taka þátt í gerð lýsingar. Aðrir hefðu kosið að koma að auðu blaði og vera með frá byrjun. Einn viðmælenda benti á að eflaust hefði það haft áhrif á samvinnuna milli nefndarinnar og Skipulagsstofnunar að nefndin hafi ekki verið með frá byrjun. Annar viðmælandi nefndi að það myndi vera styrkur ef að aðkoma nefndarinnar væri sem fyrst í ferlinu, eins og við mótun lýsingar. Með því væri hægt að koma í veg fyrir átök seinna í ferlinu. Einn viðmælandi sagði að starfið hefði orðið mun árangursríkara ef nefndin hefði starfað markvissara í byrjun. Það hafi verið þannig í byrjun að nefndarfundir hafi verið kynningarfundir á misjöfnum málaflökkum en um leið hafi Skipulagsstofnun verið byrjuð að vinna stefnuna. Skipulagsstofnun hafi ekki farið að óska eftir viðbrögðum fyrr en í byrjun sumars 2012 (munnlegar heimildir, 2013).

Starfsmenn Skipulagsstofnunar bentu á að nefndin hafi í raun byrjað að starfa svo seint þar sem að reglugerðin um landsskipulagsstefnuna hafi ekki verið sett fyrr en í janúar 2012. Einnig tæki það tíma fyrir slíka nefnd að setja sig í stellingar. Starfsmenn Skipulagsstofnunar sögðu að ráðgjafarnefndinni hafi gefist tækifæri til að hafa áhrif á lýsinguna með því að koma með athugasemdir áður en hún fór í kynningu, bent var á að nokkrar athugasemdir komu frá nokkrum nefndarmönnum (munnlegar heimildir, 2013).

Önnur spurning sem beint var að nefndarmönnum var hvort þau hefðu verið sátt með hvernig hlustað var á þau og notast við þeirra athugasemdir sem fagmenn á sínu sviði.

Spurningin kveikti miklar umræður hjá nefndarmönnum og fara sum svörin að einhverju leyti út fyrir efni spurningarinnar. Engu að síður eru svörin mikilvægt innlegg í ritgerðina. Allir nema einn nefndarmanna voru sáttir með hvernig hlustað var á þá sem fagmenn á sínu sviði. Margt jákvætt kom fram hjá nefndarmönnum varðandi hvernig tekið hefði verið tillit til þeirra sjónarmiða og einn þeirra sagði að; „*maður þekkir sína rödd í lokaskjalinu*“, annar benti á að hann hefði komið með nokkrar breytingar efnislega séð og að þær hafi allar skilað sér inn í lokaskjalið. Aðrir voru ekki á sama máli og var einn viðmælandi ósáttur við hversu lítið var notast við hans athugasemdir og þær fjölmörgu athugasemdir sem bárust á þeim tíma sem að stefnan var í auglýsingu. Margir veltu því fyrir sér hvort að Skipulagsstofnun hefði í raun haft nógu skýra stefnu varðandi það hvernig hún ætlaði að nota ráðgjafarnefndina (munnlegar heimildir, 2013).

Flestum nefndarmönnum fannst hinsvegar þurfa að hafa það á hreinu að ráðgjafarnefndin sé og ætti eingöngu að vera ráðgefandi, það sé Skipulagsstofnun sem beri ábyrgð á gerð stefnunnar. Einn viðmælandi vildi meina að sú ástæða sem lægi að bak virkni nefndarinnar, sem hefði þá kannski ekki verið eins mikil og Skipulagsstofnun hafi kosið, hefði verið að nefndarmenn hafi verið í fullu starfi, auk þess að sitja í nefndinni og ekki eru allir fagmenn í skipulagsmálum. Þetta hafi haft áhrif að fólk hefði tók á að kynna sér öll málefni eins ítarlega og ætlast var til (munnlegar heimildir, 2013).

Í kjölfar viðtala við nefndarmenn fannst höfundur eins og hlutverk nefndarinnar hefði ekki verið nógu skýrt og var því þeirri spurningu beint til Skipulagsstofnunar. Skipulagsstofnun benti á að það þurfi að horfa til aðdragandans þar sem í upphafi hafi nefndin átt að vera verkefnastjórn sem umhverfisnefnd Alþingis sá fyrir sér að myndi stýra verkefninu. Ráðuneytið var ekki sammála því og fékk því breytt í ráðgjafarnefnd sem myndi hjálpa og styðja við ferlið. En hlutverkið væri ekki nægilega skýrt og að erfitt gæti verið að skilja á milli þess að gefa ráð og ráða. Skipulagsstofnun telur hinsvegar það vera skýrt í lögum og reglugerð að nefndin eigi að vera til ráðgjafar en ekki sem verkefnastjórn. Bendir stofnunin einnig á að allir voru að læra, bæði á ferlið og hvert þeirra hlutverk er. Hafi það sést vel í lok að nefndarmenn voru meira farnir að sækja ráðleggingar í baklandið. Starfsmenn Skipulagsstofnunar bentu á það sama og nefndarmenn að það hafi eflaust staðið á stofnuninni að hafa ekki gert skýra grein fyrir því í upphafi ferilsins hvað það væri sem stofnunin vænti úr vinnu nefndarinnar (munnlegar heimildir, 2013).

Tveimur öðrum spurningum sem lutu að störfum nefndarinnar var beint til Skipulagsstofnunar. Sú fyrri var hvort að Skipulagsstofnun hefði verið ánægð með störf

ráðgjafarnefndar. Ekki voru svör starfsmanna stofnunarinnar samhljóma. Einn sagði að hann hefði tvímælalaust verið ánægður með vinnuna. Viðmælandi talaði um hversu mikilvægt það hafi verið að stofnunin hafi valið nefndarmenn frá ráðuneytum (allt nema sérfræðinga umhverfis- og auðlindaráðuneytisins) í nefndina, með því hafi verið tryggt að nefndarmenn hefðu vitneskju á þeim málaflokkum sem tengdi ráðuneyti þeirra við skipulagsmál. Þátttaka nefndarinnar leið fyrir að hún náði ekki að funda nema 13 sinnum og stór hluti af því fór í kynningu Skipulagsstofnunarinnar á efninu. Þetta breyttist þó undir lokinn þegar stofnunin fór að krefjast svara um efnistöð stefnunnar. Annar starfsmaður sagði að hann væri ekki endilega alveg sannfærður um að stofnunin hafi fengið allt út úr nefndinni sem hefði verið hægt. Meðlimir nefndarinnar hafi verið misvirkir og sumir virtust hafa litlar sem engar tengingar inn í bakland sitt sem er var ekki gott. Einn benti á að oft hefði verið betra að fá skýrari skilaboð fyrr á tímabilinu en það hefði engu að síður verið nauðsynlegt að fá þessar skoðanir fram á fundunum (munnlegar heimildir, 2013).

Síðari spurningin snerist um hvort stofnunin myndi vilja breyta fyrirkomulaginu á nefndinni þegar stefnan verður endurskoðuð. Svo var ekki en starfsmenn Skipulagsstofnunar bentu á nokkra hluti eins og það að hlutverk nefndarinnar þyrfti að vera skýrt frá byrjun, hvort að hægt væri að hleypa fleiri hagsmunaaðilum inn, eins og náttúrverndarfélagum og að nefndin þyrfti að finna að henni bæri skylda til þess að gera störf sín skilvirkari (munnlegar heimildir, 2013).

4.3.2 Samantekt

Eins og kemur svo skýrt fram í lögum og reglugerð skal ráðgjafarnefndin „vera ráðherra og Skipulagsstofnun til ráðgjafar...við undirbúning landsskipulagsstefnu...veita faglega ráðgjöf við móttun landsskipulagsstefnu.“ (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Samkvæmt rýni á gögnum og viðtölum er hægt að greina að nefndarmenn, ásamt Skipulagsstofnun, telja að það þurfi að endurskoða hvernig Skipulagsstofnun ætli sér að nota vinnu nefndarinnar. Viðmælendur voru margir sammála um að nefndin hefði þurft að koma fyrr að ferlinu, eins og við móttun lýsingar. Allir nefndarmenn nema einn voru sáttir við hvernig hlustað var á þá sem sérfræðinga á sínu sviði og var Skipulagsstofnun almennt ánægð með störf nefndarinnar. Hins vegar taldi stofnunin að það þyrfti að færa meiri ábyrgð á nefndarmenn svo vinna þeirra væri skilvirkari og þeir finndu fyrir „eignarhaldi“ á stefnunni. Bæði nefndarmenn og Skipulagsstofnun voru sammála um að nefndin hefði eingöngu átt að vera ráðgefandi og það hafi verið hlutverk

Skipulagsstofnunar að vinna stefnuna, hinsvegar hefðu nefndarmenn þurft að sækja betur upplýsingar og álit í baklönd sín.

4.4 Þátttaka

Samkvæmt 14. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011 skal Skipulagsstofnun móta stefnuna í virku samráði við sveitarfélög og samtök þeirra, opinberar stofnanir og hagsmunasamtök ásamt því að tryggja að almenningur geti fylgst með mótun stefnunnar og komið með ábendingar og athugasemdir í gegnum ferlið. Reglugerðin segir skýrt til um hvaða hagsmunaaðila skuli kalla að borðinu, en í 4.gr. segir að í sérstökum samráðsvettvangi skuli vera: „fulltrúar sveitarfélaga og samtaka þeirra, fulltrúar opinberra stofnanna, fyrirtækja sem sinna uppbyggingu og rekstri grunngerðar svo sem samgangna og orkuflutninga og samtaka á sviði atvinnuvega og náttúru- og umhverfisverndar“. Í 15.gr. reglugerðarinnar segir að Skipulagsstofnun skuli hafa uppfærðar upplýsingar aðgengilegar á vefsetri (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011).

Eins og fram kemur í lýsingunni eru lagalegar kröfur um samráð eins og skipun ráðgjafarnefndar, myndun samráðsvettvangs, stofnun vefseturs, kynning á lýsingu og kynning á tillögu að landsskipulagsstefnu. Einnig skal Skipulagsstofnun tryggja almenningi kost á að fylgjast með í mótunarferlinu og að hann geti komið ábendingum og athugasemdum á framfæri jafnóðum (Skipulagsstofnun, 2012f).

4.4.1 Hagsmunaaðilar

Í fræðikaflanum hefur verið bent á mikilvægi þátttöku hagsmunaaðila í stefnumótun og hvernig þeir sem taka ákvörðun í stefnumótun eru farnir að átta sig á mikilvægi þess að greina hagsmunaaðila og taka tillit til þeirra sjónarmiða og áhrifa.

Fram kemur í samantekt funda sem haldnir voru um landið á tímabilinu 21. nóvember til 6. desember 2011, að send voru 190 bréf út til sveitarfélaga, stofnanna og félagasamtaka og þeim gefinn kostur á að taka þátt í ferlinu (Skipulagsstofnun, 2012j). Hinsvegar eru engar upplýsingar að finna um hvernig þessir 190 aðilar voru valdir. Vinnuskjal Skipulagsstofnunar sem er dagsett 2. febrúar 2012 segir til um hverjir eru á samráðslista, fjöldinn allur af fólki er skráður þar en það eru fulltrúar stórra hagsmunaaðila eins og sveitarfélaga, opinberra stofnana, félagssamtaka, fyrirtækja og háskóla eru þetta yfir 100 aðilar, ekki er að finna upplýsingar um hvernig þessi listi varð til

(Skipulagsstofnun, 2012g). Í lýsingunni í kafla 6.4 eru töflur sem að sýna yfirlit yfir ferli og aðferðir. (Skipulagsstofnun, 2012f) Komast þessar töflur nokkuð nálægt hinum hefðbundnu hagsmunaaðilagreiningatöflum en margt þyrfti að bæta til þess að geta notað hana sem slíka. Stærstu hagsmunaaðilarnir, ráðuneytin og Samband íslenskra sveitarfélaga voru með fulltrúa í ráðgjafarnefndinni (sjá má kafla 2.1.1. Viðmælendur) með því var þessum hagsmunaaðilum tryggð aðkoma að mótun stefnunnar.

Vegna þess hversu takmarkaðar upplýsingar voru um hagsmunaaðila í gögnum frá Skipulagsstofnun og fundargerðum ráðgjafarnefndar voru viðmælendur spurðir um hvort farið hefði fram hagsmunaaðilagreining og hvaða skoðun viðmælendur hefðu almennt á hagsmunaaðilunum (sjá viðauka A og B). Eftir fyrstu tvö viðtölin við meðlimi ráðgjafarnefndar kom í ljós að nefndin hafði ekki verið með í að velja hagsmunaaðila og töldu allir að hagsmunaaðilagreining hefði ekki farið fram. Eins og svo oft áður varð almenn umræða um efni spurningarinnar, flestir viðmælenda hrósuðu Skipulagsstofnun fyrir að hafa ferlið gagnsætt. Áttu viðmælendur við að auðvelt var að nálgast vinnugögn og drög á heimasíðu stofnunarinnar. Einn viðmælendi vildi þó meina að með því að greina hagsmunaaðila væri hægt að komast skjótar og nær kjarnanum sem hefur í för með sér að þú hefur gleggri hugmynd um hvers þú ætlast til af hagsmunaaðilum. Þá ber að hafa í huga að hagsmunaaðilar hafa oft misjafna hagsmuni. Nokkrir viðmælendur nefndu nokkur önnur atriði sem þeir töldu mikilvæga. Einn viðmælendi benti á að hann hefði viljað að sveitarfélögin hefðu haft meiri vigt í ferlinu. Vildi hann að sveitarfélögin hefðu verið í meira samstarfi við Skipulagsstofnun við gerð stefnunnar því í raun hefðu sveitarfélögin verið einskonar áheyrnarfulltrúar (munnlegar heimildir, 2013).

Starfsmenn Skipulagsstofnunar sögðu að það hefði verið gerð lausleg hagsmunaaðilagreining en bentu jafnframt á að í reglugerðinni sé skýrt tekið fram hverja skuli kalla að borðinu (munnlegar heimildir, 2013).

4.4.2 Samráðsfundir og áhrif samráðs

Alls voru haldnir níu samráðsfundir á tímabilinu 21. nóvember 2011 til 17. ágúst 2012. Fyrstu fimm fundirnir voru víðsvegar um landið en hinir voru haldnir í Reykjavík. Þeir fundir sem haldnir voru eru:

- Landsskipulagsstefna og miðhálendi Íslands
 - Reykjavík 21. nóv. 2011
 - Selfoss 22. nóv. 2011

- Egilsstaðir 28. nóv 2011
- Borgarnes 30. nóv. 2011
- Akureyri 6. des. 2011
- Mótun landsskipulagsstefnu 3. febrúar 2012, Reykjavík
- Samráðsfundur um sviðsmyndagreiningu-miðhálandið 29. mars 2012, Reykjavík
- Samráðsfundur um sviðsmyndagreiningu- búsetumynstur og dreifing byggðar 18. apríl 2012, Reykjavík
- Samráðsfundur drög að landsskipulagsstefnu 17.ágúst 2012- Reykjavík (Skipulagsstofnun, 2012j)

Ákveðnir hagsmunaaðilar voru boðnir til fundanna sem haldnir voru um landið, hinir voru opnir öllum sem áhuga höfðu (Skipulagsstofnun, 2012j). Síðasta fundinum var varpað beint af netinu með tilliti til hagsmunaaðila út á landsbyggðinni.

Pegar hin fjölmörgu gögn sem Skipulagsstofnun gaf út í ferlinu eru rýnd má sjá að fjöldinn allur af athugasemdum hefur borist á auglýsingatímum. Oftast er það frá sveitarfélögum, stofnunum, einstaka fyrirtækjum og sérfræðingum í skipulagsmálum¹².

Lögin og reglugerðin kveða á um að samráð skuli viðhaft. Í reglugerðinni kemur nákvæmlega fram hverja skuli kalla að borði og að hluta til hvernig samráði skuli háttað (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Viðmælendur voru spurðir út í samráðið og hvort þeir hefðu séð áhrif samráðsins á mótun stefnunnar. Viðmælendur úr ráðgjafarnefnd sögðu flestir að þeirra þátttaka í samráðinu hefði verið lítil. Tveir viðmælenda sögðu að Skipulagsstofnun hafi lagt sig fram við að koma til móts við sveitarfélögin í ferlinu og nokkrir fundir hefðu verið haldnir til að kafa dýpra í ákveðinn málefni en gert var á samráðsfundunum. Hinsvegar tók ein nefndarmanna fram að erfitt hefði verið að sjá samráðið í drögum og síðan tillögu stefnunnar þar sem að nefndin hefði ekki fengið drög eða tillögur i hendurnar fyrr en í lok júní, á þeim tímapunkti var öllum stórum samráðfundum lokið. Því hafi verið ómögulegt að greina hvort að samráðsfundir hefðu haft áhrif þar sem að stefnan var í raun full mótuð. Nefnt var hversu mikilvægt það sé í samráði, að gerð sé grein fyrir hvernig nota eigi það við endanlega ákvarðanatöku (munnlegar heimildir, 2013).

¹² Innkomnar athugasemdir við auglýsta tillögu að landsskipulagsstefnu 2013-2024, sótt 3.mái 2013 af <http://www.landsskipulag.is/samradsvettvangur/innkomnar-athugasemdir/>

Skipulagsstofnun vildi meina að samráðið hefði haft áhrif og það sé stærsti kosturinn við ferlið hversu opið það var og að allir hefði haft tækifæri á að kynnt sér málið (munnlegar heimildir, 2013).

4.4.3 Vefsetur

Skipulagsstofnun stofnaði sérstakan vef um landsskipulagsstefnuna samkvæmt reglugerð (reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011). Þar eru upplýsingar um stefnuna ásamt helstu skjölum. Vefurinn var einnig vettvangur til að koma athugasemdum um málefni stefnunnar á framfæri. Á vefnum er hægt að finna öll helstu skjöl í ferlinu ásamt upplýsingum um meðlimi á samráðsvettvangi, áætlanir á landsvísu, stöðu og þróun skipulagsmála, samræmda landsskipulagsstefnu, afgreiðslu landsskipulagsstefnu, fréttir um stöðu stefnunnar og framvindu mála ásamt öðrum tilheyrandi fróðleik. Starfsmenn Skipulagsstofnunar sögðu að nokkuð hefði komið inn af athugasemdum í gegnum vefsetrið þó ekki í stórum stíl. Hinsvegar hafi verið góð hreyfing á heimasíðunni (munnlegar heimildir, 2013).

4.4.4 Samantekt

Við greiningu gagna frá ferlinu er ekki að finna neinar upplýsingar um hvort eða hvernig hagsmunaaðilar voru valdir eða greindir. Starfsmenn Skipulagsstofnunar telja það vera skýrt í reglugerð hverja skuli kalla að borðinu. Nefndarmenn bentu á mikilvægi þess að greina hagsmunaaðila vegna þess að hagsmunir hópa eru misjafnir eftir áherslu þáttum ráðherra. Samráðsfundirnir voru þó nokkrir og ágætlega sóttir. Skipulagsstofnun finnst að samráðið hafi skilað sér vel í mótun stefnunnar og það sýnilegt í stefnunni. Nefndarmenn töldu einnig svo vera, nema einn, en bentu þó á að í byrjun samráðs sé nauðsynlegt, rétt eins og með greiningu hagsmunaaðila, að átta sig á hvernig nota eigi samráðið og hvernig vinna eigi úr því. Vefsetur Skipulagsstofnunar varðandi landsskipulagið hefur að geyma upplýsingar og aðgang að skjölum sem varða ferlið og stefnuna sjálfa. Hreyfingar á vefsvæðinu gefa til kynna að áhugi er fyrir stefnunni og að fólk fari inn á síðuna til þess að skoða skjöl og lesa sér til um landsskipulagsstefnuna.

4.5 Sviðsmyndir í stefnumótuninni

Val á sviðsmyndum fyrir umhverfismat og mótun landsskipulagsstefnunnar fór fram á samráðsfundum sem haldnir voru 29. mars og 18. apríl 2012. Aðeins var stillt upp sviðsmyndum fyrir tvær af þremur áherslum stefnunnar, það er *byggðamynstur og dreifing byggðar og miðhálandi Íslands* (Skipulagsstofnun, e.d.-a), sviðsmyndir fyrir *skipulag haf- og strandsvæða* voru ekki mótaðar þar sem leggja átti áherslu á að kortleggja núverandi notkun og vernd þess málflökks í stað þess að móta stefnu (Skipulagsstofnun, 2012b). Fyrri fundurinn var um miðhálandið og voru um 80 manns á fundinum, sá síðarnefndi fjallaði um búsetumynstur og dreifingu byggðar sóttu hann um 30 manns. Gefin var út greinargerð þar sem fram koma helstu umræður og niðurstöður fundanna. Í greinargerðinni er tilgangi sviðsmyndagreiningarinnar gerð skil; helsta ástæða fyrir greiningunni var að skapa umræðu og fá fram skoðanir á þeim áherslum sem talið er mikilvægt að taka afstöðu til við mótun stefnunnar. Einnig var tilgangurinn að meta mögulegar afleiðingar ólíkra stefnumiða á umhverfispættina; vatn/sjó, samfélag og byggð, landslag og ímynd, náttúru/lífríki og losun gróðurhúsalofttegunda (Skipulagsstofnun, 2012h).

Við ákvörðun um meginþætti var stuðst við gögn eins og *greinargerð um stöðu og þróun skipulagsmála, svæðisskipulag miðhálandisins*¹³, *áætlunum ríkisins á landsvísu, samantekt af samráðsfundi 3. febrúar um mótun landsskipulagsstefnunnar* ásamt *samantekt funda um landið* sem Skipulagsstofnun hélt varðandi miðhálandið í nóvember og desember 2011 (Skipulagsstofnun, e.d.-a)

Sviðsmyndirnar voru unnar hjá Skipulagsstofnun í maí og júní 2012, í greinargerð segir Skipulagsstofnun að gengið hafi verið út frá því að lokaniðurstaða sviðsmyndavals gæti verið þvert á einstaka sviðsmynd og að valið gæti verið á þá vegu að efnisþættir úr fleiri en einni sviðsmynd yrðu fyrir valinu (Skipulagsstofnun, e.d.-a).

4.5.1 Sviðsmyndaval- Miðhálandi Íslands

Í vinnugögnum frá Skipulagsstofnun kemur fram að tilgangur sviðsmynda fyrir miðhálandið hafi verið að gera grein fyrir ásamt því að bera saman, kosti sem væru til staðar í stefnumótuninni fyrir svæðið. Markmiðið lá í því að landsskipulagsstefnan væri

¹³ Svæðisskipulag miðhálandis Íslands 2015, sótt 23.maí 2013 af <http://halendi.is/>

hagstæð umhverfinu en væri jafnframt að horfa á þarfir atvinnugreina eins og ferðaþjónustu, orkuvinnslu og landbúnaðar. Ákveðnir voru megin þættir sem að sviðsmyndirnar tóku á, þeir voru;

- Verndun náttúru, landslags og menningarminja
- Orkunýting og orkuflutningur
- Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur
- Beitarmál á miðhálandinu (Skipulagsstofnun, e.d.-b)

Í greinargerð segir að þessir meginþættir hafi verið ákveðnir af Skipulagsstofnun í samráði við ráðgjafarnefndina út frá þeim fyrirbyggjandi gögnum sem nefnd voru í kafla 4.2.1 (Skipulagsstofnun, e.d.-a)

Alls voru settar upp fimm sviðsmyndir fyrir hvern þátt voru þar settar niður ólíkar áherslur um framtíðarsýn. Sviðsmyndirnar spönnuðu allt frá að vera mikil verndun til mikillrar nýtingar, og svo þrjár aðrar þar á milli. Þær sviðsmyndir sem voru settar upp fyrir miðhálandi Íslands voru:

1. Óbreytt stefna – ekki frekari verndun.
2. Þjónustumiðuð uppbygging.
3. Samræmd verndun og nýting A.
4. Samræmd verndun og nýting B.
5. Verndarmiðuð nýting.

Í greinargerðinni segir að sviðsmyndirnar hafi orðið til hjá Skipulagsstofnun í febrúar og mars 2012. En vinnan við úrlausn til að móta eina heildstæða sviðsmynd var unnin af Skipulagsstofnun í maí og júní 2012. Eftir að tekið hafði verið saman þær hugmyndir og athugasemdir sem komu fram á samráðsfundinum varð sviðsmynd 4 einkum fyrir valinu þó voru valdir þættir úr sviðsmynd 5 og 3. Sjá má hvernig endanleg sviðsmynd var valin í töflu 5. hér að neðan. Tekið er fram í greinargerð að 25. júní 2012 hafi sviðmyndin verið kynnt ráðgjafarnefnd (Skipulagsstofnun, e.d.-a).

Tafla 5. Útfærsla sviðsmynda fyrir stefnu um miðhálandið (Skipulagsstofnun, e.d.-b)

	1. Óbreytt stefna - ekki frekari verndun	2. Þjónustumiðuð uppbygging	3. Samræmd verndun og nýting A	4. Samræmd verndun og nýting B	5. Verndarmiðuð nýting
Verndun náttúru, landslags og menningarminja				✗	
Orkunýting og orkuflutningur			✗	✗	
Samgöngur, ferðaþjónusta og almannaréttur				✗	✗
Beitarmál á miðhálandinu			✗	✗	

4.5.2 Sviðsmyndir- Búsetumynstur og dreifing byggðar

Í greinargerð Skipulagsstofnunar er tilgangi sviðsmynda vegna búsetumynsturs og dreifingu byggðar gerð skil. Megintilgangurinn var að bera saman kosti sem væru fyrir hendi hvað varðar stefnumótun, ásamt því að skerpa á framtíðarsýn. „*Meginmarkmið var að móta stefnu sem byggði á sjálfbærri þróun en tæki jafnframt mið af jákvæðum áhrifum fjölgunar íbúa í fámennum sveitarfélögum og atvinnuuppbyggingar á landbúnaðarsvæðum s.s. ferðaþjónustu*“ (Skipulagsstofnun, e.d.-a). Síðan segir í greinargerð að Skipulagsstofnun hafi í samráði við ráðgjafarnefnd tekið ákvörðun um þá meginþætti sem taldir voru mikilvægir til að móta stefnu um og sviðsmyndirnar voru jafnframt byggðar á. Voru það eftirfarandi þættir:

- Uppbygging og verndun .
- Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn.
- Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands.

Út frá þessum ákvörðunum var mótuð stefna fyrir búsetumynstur og dreifingu byggðar. Síðan var stillt upp þremur sviðsmyndum sem höfðu ólíkar áherslur varðandi framtíðarsýn. Var bilið á milli sviðsmynda frá því að vera staða þar sem að eingöngu var miðað við að anna eftirspurn og hinsvegar að setja verulegar takmarkanir á uppbyggingu. Þær þrjár sviðsmyndir sem settar voru upp eru eftirfarandi;

1. Þróun undanfarinna ára helst óbreytt og áhersla lögð á að mæta eftirspurn.
2. Þróun búsetu stýrt með svæðisbundnum áherslum.
3. Þróun búsetu stýrt og byggðin þétt.

Sviðsmynd 2 varð fyrir valinu (sjá töflu 6) þar sem að uppbygging byggðar ætti að vera innan núverandi þéttbýlis, frístundabyggðasvæða og á völdum svæðum þar sem búseta án tengsla við búskap er heimiluð. Teknar voru áherslur úr sviðsmynd 3 fyrir landbúnað, menningarlandslag og ásýnd lands þar sem „*gert er ráð fyrir því að staða landbúnaðar verði styrkt og viðhaldið því menningarlandslagi og þeirri ásýnd sem þau hafa skapað*“ (Skipulagsstofnun, e.d.-a).

Tafla 6. Útfærsla sviðsmynda fyrir stefnu um búsetumynstur og dreifingu byggðar (Skipulagsstofnun, e.d.-b)

	1. Þróun undanfarinna ára helst óbreytt og áhersla lögð á að mæta eftirspurn	2. Þróun búsetu stýrt með svæðisbundnum áherslum	3. Þróun búsetu stýrt og byggðin þétt
Uppbygging og verndun		✘	
Samgöngur, veitukerfi, nærþjónusta og vinnusókn		✘	
Landbúnaður, menningarlandslag og ásýnd lands		✘	✘

4.5.3 Skoðanir viðmælenda á sviðsmyndavinnu

Viðmælendur í ráðgjafarnefnd voru spurðir að því hver væri þeirra faglega skoðun á vali á sviðsmyndum. Einnig varð umræða um sviðsmyndirnar almennt.

Flestir viðmælendur töluðu um hversu ruglingslegt bæði ferlið í kringum sviðsmyndamótunina og síðan sviðsmyndirnar sjálfar hefði verið. Tveir viðmælendur bentu á að sviðsmyndirnar hefðu ekki náð að skila sér rétt inn í ferlið sökum þess að þær voru ekki nógu skarpar. Vegna þess hefðu þær ekki náð að gefa nægilega breitt yfirlit yfir kosti. Einn viðmælenda benti á hversu gott það væri að nota þetta tæki sem grunn fyrir umhverfismat en að meginvandinn hefði verið hvað sviðsmyndirnar hefðu verið óskýrar og of líkar. Einn viðmælendi taldi að samráðsfundirnir vegna sviðsmyndanna hefðu ekki náð að skapa þá umræðu sem hefði þurft að vera um hverja og eina sviðsmynd þar sem að fundunum var stýrt þannig að fundargestir voru skipaðir í ákveðna hópa sem að fjölluðu síðan eingöngu um eina sviðsmynd. Einn viðmælenda sagði að þegar farið er af stað með svo umfangsmiklar hugleiðingar eins og sviðsmyndavalkosti sé erfitt að draga það saman í efni eins fundar og ætlast til að öll sú hugsun sem að baki liggur skili sér til fundargesta (munnlegar heimildir, 2013).

Starfsmenn Skipulagsstofnunar voru einnig spurðir um sviðmyndavalið en spurningar til þeirra voru ekki alveg eins og til ráðgjafarnefndar þar sem að ljóst var eftir viðtöl við ráðgjafarnefnd að ekki lá ljóst fyrir hver hefði unnið sviðsmyndirnar. Því var grenslast fyrir um hvort vinnan hefði verið, alfarið í höndum Skipulagsstofnunar eða í samráði við ráðgjafarfyrirtæki og hvernig var vinnan á bakvið valið. Því var spurt að því hvort að sviðsmyndirnar hefðu verið unnar af ráðgjafarfyrirtæki? Svarið var nei en að ráðgjafarfyrirtæki hefði rýnt sviðsmyndirnar. Skipulagsstofnun hafi stillt sviðsmyndunum upp sjálf eftir þeim gögnum sem hún hafði á þeim tíma. Síðan var spurt hvort sviðsmyndirnar hefðu verið hugsaðar sem áherslur fyrir stefnuna eða sem leiðir til að fara

miðað við þær upplýsingar sem voru til staðar. Umræður spunnust í framhaldi af svörum um að í raun hefði þetta ekki verið „klár scenario building“ heldur leið til að móta stefnuna, „svona blönduð leið“. En fyrst og fremst hefði hugsunin verið sú að skapa mynd af því annars vegar hvað það myndi þýða að ganga eins langt í verndun og friðun og svo öfugt og þá hvernig myndi það skila sér eins og í aðalskipulagsgerð hjá sveitarfélögum. Síðan var ákveðin miðjuleið þar sem verndunarsjónarmið voru, ásamt því að sjá fyrir sér hversu mikla uppbyggingu væri hægt að gera án þess að skaða svæðið. Bent var á að að vegna þess hve almenns eðlis stefnan sé hafi Skipulagsstofnun átt í erfiðleikum með að móta sviðsmyndir. Veikasti hlekkurinn í ferlinu hafi eflaust verið úrvinnsla úr þessum sviðsmyndum inn í stefnuna. Hefði verið æskilegra að gera greinargerð og útfærslu á stefnu sem hefði verið sent út og fengið „feed back“ á. Skipulagsstofnun telur þó að sé á heildina litið og miðað við tímarammann þá hafi sviðsmyndavinnan verið gott innlegg í ferlið (munnlegar heimildir, 2013).

4.5.4 Samantekt

Við greiningu gagna og síðan viðtala við ráðgjafarnefnd og valda starfsmenn Skipulagsstofnunar er erfitt að finna út hvernig sviðsmyndirnar urðu til (það er að segja þær fimm sem voru gerðar fyrir miðhálandið og svo annars vegar þrjár fyrir búsetumynstur og dreifingu byggðar). Ekki var hægt að nálgast í gögnum né viðtölum hvaða hugmyndafræði hafði legið á bak við vinnuna. Eins og einn starfsmaður Skipulagsstofnunar benti á að þegar upp er staðið væri ekki um eiginlega „scenario planning“ að ræða heldur blöndu af ákveðnum aðferðum. Skilur það eftir sig spurningar eins og blöndu af hverju, af hverju sú leið o.s.frv. Svo virðist vera miðað við vinnugögn vegna sviðsmynda, að þær hafi fyrst og fremst verið gerðar til þess að móta stefnuna ekki sem grunnur fyrir umhverfismati.

4.6 Væntingar og tímarammi

Í bréfi ráðherra til Skipulagsstofnunar sem barst stofnuninni 30. september 2011 segir að ráðuneytið óski eftir tillögu að landsskipulagsstefnu eigi síðar en 1. september 2012, samkvæmt þessu var stofnuninni gefnir 11 mánuðir. Í fyrstu fundargerð ráðgjafarnefndar nefnir nefndarmaður að það þekkist ekki í öðrum löndum að landsskipulag sé unnið á svo skömmum tíma (Skipulagsstofnun, 2012c). Má þess geta að í raun hafi þungamiðja vinnunnar farið fram á hálfu ári þar sem lýsing, ásamt matslýsingu fór ekki í kynningu fyrr

en 8. mars 2012 og tillaga að stefnunni auglýst 25. september 2012. Gagnrýnt var á samráðsfundum um landið að tímaramminn hafi verið of stuttur til að móta slíka stefnu í fyrsta skiptið og kemur það fram af hálfu Skipulagsstofnunar að lítið fjármagn var áætlað til þessa verkefnis og því þurfti stofnunin að hafa þröngan ramma um efnistöð stefnunnar. Eftir kynningartíma lýsingar gaf Skipulagsstofnun umsögn um athugasemdirnar sem bárust. Þar kemur meðal annars fram að Akureyrarbær hafi bent á að tímasetningar samráðsferils við gerð landsskipulagsstefnu séu of knappar sem geti leitt til þess að afrakstur stefnumótunarvinnunnar verði ómarkviss (Skipulagsstofnun, 2012i).

Ein af spurningum til viðmælenda var hvort þeir teldu að tímaramminn hefði verið raunhæfur (sjá viðauka A og B). Svör viðmælenda voru fremur samhljóma en margar vangaveltur komu þó upp á yfirborðið. Flestir voru sammála um að tímaramminn hefði verið of þröngur. Einn viðmælandi benti þó á að eflaust væri þetta stuttur tími ef lokaafurðin ætti að vera full mótuð landsskipulagsstefna en út frá því hversu afmarkað verkefnið var þá hafi þetta verið gerlegt til að stíga þessi fyrstu skref. Varðandi hálendið, þá hafi það í upphafi ekki verið svona mikil vinna. Í raun hefði bara þurft að fara í gegnum svæðisskipulag miðhálandisins og taka það út sem ekki teldist eiga/þurfa að vera með annars var þegar til full mótuð stefna varðandi hálendið. Flestir töldu að tíminn hefði „litað“ vinnunna og að skynsamlegra hefði verið að gefa lengri tíma til að móta verkefnið. Nokkrir viðmælendur voru á þeirri skoðun að vegna þess að þetta var frumkeyrsla og stefnan almenns eðlis hefði meiri tími ekki endilega verið nauðsynlegur en tími við undirbúning stefnunnar hefði þurft að vera meiri. Tímaramminn kom við sögu í næstum því öllum svörum viðmælenda við spurningunum. Viðmælendur töldu að tímaskortur hafi haft áhrif á sviðsmyndavinnuna, afgreiðslu innsendra athugasemda við tillöggunni og vinnu ráðgjafarnefndar (munnlegar heimildir, 2013).

4.6.1 Mismunandi væntingar viðmælenda

Þegar vinna hófst við gerð landsskipulagsstefnu höfðu Skipulagsstofnun og hagsmunaaðilar ákveðnar væntingar til stefnunnar, en þessar væntingar voru ekki eins hjá öllum. Sumir lögðust alfarið gegn landsskipulagsstefnunni, eins og Ásahreppur og Skútustaðahreppur (Ásahreppur, 2012; Skútustaðahreppur, 2012). Í spurningum til meðlima ráðgjafarnefndar og starfsmanna Skipulagsstofnunar var leitað svara hjá þeim um hverjar þeirra persónulegu væntingar voru þegar þau hófu vinnu við gerð stefnunnar (sjá viðauka A og B).

Eins og kom fram hér áðan voru væntingar viðmælenda misjafnar en þó bundu flestir vonir við að hún hefði meira vægi og í henni væru teknar veigameiri ákvarðanir. Einn viðmælenda batt vonir við að landsskipulagsstefnan myndi ákveða hvar helstu þjónustukjarna landsins yrði að finna svo aðrar stefnur gætu tekið mið af því, eins og heilbrigðisstefna og menntastefna. Annar viðmælandi nefndi að stefnan yrði jafnvel að vera meira bindandi þar sem vinna innan sveitarfélaganna sé pólitísk og ekki sé alltaf hugsað nægilega fram í tímann. Einnig var bent á að það væri skýrt í lögnum að þetta væri stefna en hugsast gæti að eftir 10-20 ár myndi stefnan taka breytingum og verði meira bindandi, jafnvel sem skipulagsstig (munnleg heimild, 2013).

Flestir voru sammála um að stefnan ætti í megindráttum að setja ramma fyrir aðalskipulagsgerð sveitarfélaga. Einn viðmælenda hafði væntingar um að stefnan væri samþættandi og leiðbeinandi. Benti hann á að misjafnt væri hvernig fólk skilgreindi samþættingu en að frá hans sjónarmiði væri það að landsskipulagsstefna væri “landnotkunarskipulagstól“ sem horfi á hinar áætlanir ríkisins sem væru með svæðisbundna landnotkunarstefnu. Viðmælandinn vildi þó leggja meiri áherslu á að landsskipulagsstefnan væri fremur leiðbeinandi en samþættandi og myndi þar með setja ramma um landnotkun fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Annar viðmælandi hafði væntingar um að sú samþætting sem gæti átt sér stað í landsskipulagsstefnu væri til að auðvelda sveitarfélögum sína skipulagsáætlanagerð, því í dag væri verið að taka afstöðu til landnotkunar, byggða á ósamþykktum áætlunum sem hefðu ekki fengið lýðræðislega afgreiðslu. Batt hann vonir við að ef svo væri og að landsskipulagsstefnan væri lifandi skjal myndi það auðvelda og gera skipulagsvinnu sveitarfélaga markvissari (munnlegar heimildir, 2013).

Í svörum við spurningunni kom einn af viðmælendum inn á að „áhrifamátturinn“ fælist í ferlinu, stefnan er mótuð í sameiginlegu ferli sem að menn sætast á um að fylgja. Var bent á í viðtali að það hefði hins vegar stórt skref verið tekið með að farið væri að vinna landsskipulagsstefnu og að umræða um skipulag á landsvísu væri komið á skrið (munnlegar heimildir, 2013).

4.6.2 Samantekt

Tímaramminn var naumur og ljóst er út frá viðtölum að það hafði áhrif á ferli og mótun stefnunnar. Ljóst er að sá tími sem að fór í að vinna stefnuna vanst að mestu leyti á hálfu ári eða frá því að lýsing var auglýst og að því að Skipulagsstofnun skilaði ráðherra tillögu

að landsskipulagsstefnu. Eins og nefndarmaður benti á hefur skipulag á landsvísu ekki verið unnið á svo skömmum tíma erlendis og hvað þá í fyrsta skiptið.

Hægt var að greina að væntingarnar voru mismunandi. Sumir bundu miklar vonir um samþættingu á meðan að aðrir höfðu eingöngu væntingar um að fá að keyra ferlið í gegn. Greina má það af viðtölum að ástæða fyrir þessum mismunandi væntingum var einnig sú að verið var að fara út í þessa vinnu í fyrsta skipti. Bæði þurfi að prófa ferlið og einni þurfi hver og einn að átta sig á sínu hlutverki bæði nefndarmenn, Skipulagsstofnun og ráðuneytið.

5. Niðurstöður

Hér, í þessu verkefni, hefur verið fjallað um ferli og mótun fyrstu landsskipulagsstefnu Íslands. Áhersla hefur verið lögð á stefnumótun, sviðsmyndir í stefnumótun og þátttöku. Fjórum rannsóknarspurningum var varpað fram í byrjun og mun fyrstu þremur verða svarað í þessum kafla en fjórðu spurningunni verður svarað í kafla 7. Spurningunum sem svarað verður í þessum kafla eru:

1. Hvaða markmið lágu að baki áherslum ráðherra og hvað réð vali á þessum áherslum?
2. Hvernig var aðferðafræðin við landsskipulagið ákveðin?
3. Var tímaramminn sem verkefninu var settur raunhæfur með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru af ráðherra og eru í lögum og reglugerðum?

Til að svara rannsóknarspurningunum voru öll gögn sem hafa verið gefin út hjá Skipulagsstofnun í ferlinu rýnd ásamt fundargerðum frá fundum ráðgjafarnefndar. Sjálf þingsályktunartillagan var einnig rýnd. Þessi gögn gáfu upplýsingar um hið raunverulega ferli stefnunnar. Auk þess var leitað að fræðilegum heimildum sem tóku á áherslunum. Í þessum kafla verða fræðilegu heimildirnar tengdar við ferlið og aðferðafræðina bak við mótunina. Skipulag á landsvísu í Danmörku og Skotlandi var rýnt með það í huga að bera saman ferli og aðferðafræði þessara tveggja landa við íslensku stefnuna.

5.1 Hvaða markmið lágu að baki áherslum ráðherra og hvað réð vali á þessum áherslum?

Markmiðin á bak við áherslur ráðherra eru fyrst og fremst markmið sem fram koma í 1. mgr. 1. gr skipulagslaga nr. 123/2010 og í 1. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011. Í reglugerðinni er einnig gerð grein fyrir hver viðfangsefni stefnunnar geti verið. Nokkur dæmi eru gefin í 7. gr. en tekið er fram að áherslurnar skuli vera settar af ráðherra hverju sinni. Umfram það sem fram kemur í lögum og reglugerð eru sett markmið í bréfi ráðherra til Skipulagsstofnunar (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a).

Fyrsta áherslan, *skipulag miðhálandis Íslands*, er ekki valin af ráðherra heldur skal landsskipulagsstefna ávallt hafa uppfærða stefnu um miðhálandið skv. 3. mgr. 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og 11. gr. reglugerðar um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011. Hinar tvær áherslurnar virðast vera afrakstur umræðu sem var á milli Skipulagsstofnunar

og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins (umhverfis- og auðlindaráðuneytið, 2011a). Áherslan um skipulag haf- og strandsvæða var valin vegna þess að sú umræða hafði verið í gangi á milli þeirra ráðuneyta sem fara með málefni hafsins að brýnt væri að setja ramma utan um notkun og starfsemi á ströndum og á hafi úti. Því hafi ráðherra þótt landsskipulagsstefna vera vettvangur til að hefja þá vinnu (munnleg heimild, 2013). Minnstar upplýsingar var að fá um áhersluna *búsetumynstur- dreifing byggðar* annað en að það væri brýnt að taka á þáttum eins og þróun frístundabyggðar og dreifingu byggðar fyrir utan þéttbýli (munnlegar heimildir, 2013). Allir viðmælendur nema tveir höfðu takmarkaða vitneskju um hvaða bakgrunn áherslunnar hefðu og höfðu sumir viðmælendur oft velt því fyrir sér hvaðan þær kæmu (munnlegar heimildir, 2013).

Það sem réð vali ráðherra á áherslum, fyrir utan markmið skipulagslaga og reglugerðar um landsskipulagsstefnu, virðist annars vegar vera umræða sem fór fram á milli Skipulagsstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og hins vegar umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og annarra ráðuneyta sem fara með málefni hafsins um þá brýnu þörf að setja ramma utan um notkun og starfsemi á haf- og strandsvæðum.

5.2 Var tímaramminn sem verkefninu var settur raunhæfur með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru af ráðherra og eru í lögum og reglugerðum?

Lögin segja ekki til um tímarammann við gerð landsskipulagsstefnunnar nema að ráðherra skuli leggja tillögu til þingsályktunar fram á Alþingi innan tveggja ára frá alþingiskosningum. Gefur það að tímaramminn til að vinna stefnuna sé um tvö ár.

Samanburðarlöndin gefa sér að jafnaði lengri tíma en gert var hér á landi. Skotar segja í sínum skipulagsslögum að stefnan skuli endurskoðuð allavega fimmta hvert ár. Skotar byrjuðu að endurskoða sitt fyrsta NPF um og í kringum 2006 þegar „Eftirfylgniskýrslan“ kom út og í kjölfarið var NPF2 gefið út árið 2009. Skotar gáfu sér því um þrjú ár til að vinna endurskoðun á sínu fyrsta NPF. Hægt er að sjá að Skotar hafa lært af ferlinu sem þeir eru nú að keyra í þriðja skiptið. „Eftirfylgniskýrslan“ fyrir NPF2 kom út 2012 og í maí- júní 2013 er NPF3 til kynningar í átta vikur. Hafa Skotar sagt að endanlegt NPF3 muni koma út 2014, er því ferlið styttra en áður. Í Danmörku er hægt að rekja vinnuna á bak við landsskipulagsgreinargerðina 2010 aftur til 2007. En þess skal getið að nú eru Danir einnig að endurskoða sína greinargerð. Byrjað var á því ferli rétt um áramótin 2011/2012. Ætlað var að greinargerðin kæmi út á haustmánuðum 2012 en þeir hafa seinkað

því til miðs árs 2013. Skotar og Danir eru farnir að endurskoða sínar stefnur/áætlanir, eins og komið hefur fram, og eflaust má rekja styttingu þess tíma sem er notaður í verkefnið til þess að þeir þurfa í raun ekki að móta stefnurnar/áætlanirnar sínar frá grunni lengur heldur séu þær aðlagðar eftir þörfum hverju sinni. En ljóst er að í báðum löndum gáfu menn sér mun meiri tíma en Íslendingar fyrir ferli og mótun sinna fyrsta skipulags á landsvísu.

Rannsóknin sýnir að ferlið og mótun stefnunnar hafi litast af þröngum tímaramma. Hægt er að lesa það í gögnum eins og fundargerðum af samráðsfundum, fundargerðum ráðgjafarnefndar og athugasemdum við lýsingu. Sést glögglega hve skammur tímaramminn var til dæmis í lögformlega ferlinu þar sem lýsing fór í kynningu 8. mars 2012 og tillaga að landsskipulagsstefnu var sett í kynningarferli rúmlega fimm mánuðum seinna eða 25. september 2012. Er þetta afar þröngur tímarammi ef miðað er við samanburðarlöndin og þau markmið sem sett voru í byrjun.

Viðtölin við Skipulagsstofnun og ráðgjafarnefnd gáfu til kynna að allir, nema einn, töldu að tímaramminn hefði haft áhrif á alla vinnuna, þá sérstaklega á mótun stefnunnar í byrjun. Þegar viðmælendur voru spurðir um þá þætti sem ritgerðin fjallar fyrst og fremst um, þ.e. stefnumótun, þátttöku og sviðsmyndir í stefnumótun, kom alltaf upp í umræðunni að skortur á tíma hefði sett vinnunni við þessa þætti ákveðnar skorður. Einnig var bent á í viðtölunum að það tæki tíma fyrir nefnd eins og ráðgjafarnefndina að stilla sig af og setja sig inn í efnið. Rannsóknin staðfestir að tímaramminn hafi sett vinnunni ákveðnar skorður. Taka má sem dæmi að í reglugerð um landsskipulagsstefnu og í bréfi ráðherra var landsskipulagsstefnu ætlað að samþætta stefnur og áætlanir ríkisins sem varða landnotkun. Eins og viðmælendur sögðu var það ljóst frá byrjun að slíkt myndi ekki nást, sérstaklega ekki þar sem að vinna þvert á hugmyndir tiltekinnar ráðuneyta og stofnana sé afar erfið og tímafrek eins og stjórnarsýslan er í dag.

Niðurstaða rannsóknarinnar er sú að hægt er að draga þá ályktun að tímaramminn hafi verið óraunhæfur með tilliti til þeirra markmiða sem sett voru af hálfu ráðherra, skipulagslaga og reglugerðar um landsskipulagsstefnu. Tímaramminn hafi haft áhrif á vinnu Skipulagsstofnunar, samráðsvettvang og vinnu ráðgjafarnefndar.

5.3 Hvernig var aðferðafræðin við landsskipulagsstefnuna ákveðin?

Þessi rannsóknarspurning er sú umfangsmesta þar sem aðferðafræðin er fjölþætt. Hér verður leitast við að svara henni en út frá þeim áherslum sem þessi ritgerð takmarkar sig við sem eru opinber stefnumótun, þátttaka og sviðsmyndir í stefnumótun.

Opinber stefnumótun er oftast, eins og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006) segir, mörkuð með lagasetningu og ákvörðun stjórnvalda. Slíkt mætti segja um landsskipulagsstefnuna. Reglugerðin um landsskipulagsstefnuna nr. 1001/2011 mótar stefnuna og ferli hennar þar sem gerð er grein fyrir því hver viðfangsefni stefnunnar skuli vera, hvernig kynningu og samráði skuli háttað og þá við hverja skuli haft samráð, hlutverki ráðgjafarnefndar og umhverfismati stefnunnar. Slíka nákvæmni er ekki að finna í lagasetningu samanburðarlandanna. Aðeins er ákveðið ferli fest í lögum í Danmörku og Skotlandi en ekki form eða svo nákvæm lýsing á viðfangsefnum stefnanna. Opinber stefnumótun á Íslandi virðist vera afar fjölbreytt og engar reglur eða fræðilegar hefðir eru um uppsetningu eða ferli. Eflaust er það ein af mörgum ástæðum fyrir því að erfitt er að greina nákvæmlega þá aðferðafræði sem notuð var við mótun landsskipulagsstefnunnar út frá öðru en því sem löggin og reglugerðin segja til um. Hins vegar mætti líka segja að ástæðan gæti verið að opinbert stefnumótunarferli verður oft eins og samhengislaus smáskrefaferlið (*e.disjoint incrementalism*) sem Lindblom skilgreindi 1979 þar sem ferlið sé byggt upp á mörgum stigum sem séu tvinnuð saman og einkennist af gagnkvæmum samningum, tilraunum og málamiðlunum þar sem menn fari fram og til baka í ferlinu og séu sífellt að læra af mistökunum.

Í fræðikaflanum kom fram að á síðari árum hefðu nýjar stefnumótunarkenningar komið fram frá til dæmis Forester 1989 og svo Healey 2003, þar sem aukin áhersla er lögð á þátttöku. Ferli landsskipulagsstefnunnar var byggt upp með töluverðu samráði (þátttöku) eins og krafist er í lögum og reglugerð og má því segja að ný skipulagslög séu að horfa til nýrri stefnumótunarkenninganna ásamt alþjóðasamningum (t.d. Árórsarsamningsins). Miðað við hversu mikið er lagt upp úr þátttöku í lögum og reglugerð mætti velja því upp hvers vegna ekki hafi verið gerð formleg hagsmunaaðilagreining. Fram kom í viðtölum að reglugerðin segi til um hverjir séu hagsmunaaðilar og mátti greina út frá viðtölum að vegna þess hafi ekki verið talin þörf á frekari greiningu. Út frá fræðilegum heimildum er það afar mikilvægt að gera markvissa hagsmunaaðilagreiningu, með því er hægt að flokka og forgangsraða hagsmunaaðilum og ákveða aðkomu þeirra á misjöfnum stigum verksins

(Bryson, 2004). Eins og starfsmenn Skipulagsstofnunar sögðu og eins og stendur í samantekt frá samráðsfundum um landið var bæði um tíma- og peningaskort að ræða. Kammi Schmeer (e.d) benti á að þegar skortur væri á tíma og peningum gæti hagsmunaaðilagreining og forgangsroðun þeirra bæði sparað tíma og peninga.

Fram kemur í lögum og reglugerð hvernig og við hverja samráð skuli haft. Hægt er að nota afar mismunandi aðferðir við samráð en meta þarf það eftir hverju verkefni hvaða samráðsaðferð sé æskilegust. Við mótun landsskipulagsstefnunnar var samráð af misjöfnum toga, eins og kynningar á tillögum og hefðbundið athugasemdaferli samkvæmt skipulagsslögum auk samráðsvettvangs, samráðsfunda, vefseturs og starfsemi ráðgjafarnefndar. Mikilvægt er að hlúa vel að samráðinu og hafa það virkt og gagnsætt ferli sem að vissu leyti var gert í ferli landsskipulagsstefnunnar. Réttilega benda Pomeroy og Douvere (2008) á að með því að leyfa hagsmunaaðilum að taka þátt í ferlinu séu meiri líkur á að þeir upplifi „eignarhald“ á stefnunni og beri þar með meira traust til þeirra sem fara með völdin. Horfa má til Skotlands þar sem mikið er lagt upp úr þátttöku hagsmunaaðila. Þegar NPF er unnið skal ávallt fylgja „Þátttökuskýrsla“. Skýrslan sýni fram á hvernig samráði sé háttað, við hverja sé haft samráð, á hvaða tímapunkti og hvaða hagsmuni þeir hafi.

Við vinnslu landsskipulagsstefnu voru settar upp sviðsmyndir til að móta stefnuna og sem grunnur fyrir umhverfismatið. Tekið skal fram að vinna með sviðsmyndir er fjölbreytt og engin ein leið réttari en önnur, eins og Lindgren og Bandhold (2003) og Volkery og Ribeiro (2009) benda á. Hins vegar var sú vinna sem fram fór með sviðsmyndir sá hluti stefnunnar sem erfitt var að rýna og greina. Greinargerðir um sviðsmyndavinnuna, umhverfismatið og viðtöl gefa ekki skýra mynd af því til hvers var ætlast af sviðsmyndavinnunni og hvaða aðferðum var beitt. Eins og Volkery og Ribeiro (2009) benda á er sviðsmyndum ætlað að segja sögu á raunhæfan hátt. Þær þarf að setja skipulega upp með tilliti til orsaka og afleiðinga, eins og að afleiðingar loftlagsbreytinga þýði hærra hitastig og bráðnun jökla þýði hækkun yfirborðs sjávar. Í greinargerð um sviðsmyndir gefur Skipulagsstofnun upp ástæðu fyrir notkun þeirra, en hún væri sú að skapa umræðu og fá fram skoðanir á þeim áherslum sem mikilvægt væri að taka afstöðu til við mótun landsskipulagsstefnu. Fræðilegar heimildir benda á að sviðsmyndum sé ætlað að aðstoða þá sem taka ákvarðanir við það að taka vel upplýstar, stefnumótandi ákvarðanir með því að túlka og taka á óvissu sem framtíðin getur borið í skauti sér (Volkery og Ribeiro, 2009; Zegras o.fl., 2004), ásamt því að hjálpa til við að dæma hversu árangursríkar ákvarðanir

sem teknar eru í dag muni vera í framtíðinni (Volkery og Ribeiro, 2009). Miklar áskoranir felist í því að nota sviðsmyndir við stefnumótun og áætlanagerð vegna þess að engin ein leið sé rétt. Ennfremur sé mikilvægt að þeir sem að byggi upp sviðsmyndir hafi næga þekkingu á tækinu (Volkery og Ribeiro, 2009). Skipulagsstofnun hefur ekki reynslu í gerð sviðsmynda svo vitað sé til. Út frá því gæti verið hægt að draga þá ályktun að reynsluleysi stofnunarinnar við sviðsmyndavinnu hafi gert mönnum erfiðara fyrir. Auk þess sem svo virðist að Skipulagsstofnun hafi ekki mótað það nógu vel hvernig hún hafi ætlað sér að nota sviðsmyndirnar við gerð stefnunnar .

Niðurstaða rannsóknarinnar er að aðferðafræðin er ákveðin að hluta til í lögum en aðallega reglugerðinni um landsskipulagsstefnu. Hins vegar er hægt að draga þá ályktun eftir rýni gagna að engin aðferðafræði hafi verið notuð við gerð þessara þriggja áhersluþátta sem ritgerðin tekur á, stefnumótunar, þátttöku og sviðsmynda. Svo virðist vera sem eingöngu hafi verið farið eftir því sem skipulagslög, reglugerð um landsskipulag og lög um umhverfismat áætlana krefjast. Draga má þá ályktun að almennt liggi ekki fræðilegur bakgrunnur fyrir stefnumótun eða áætlanagerð hjá ríkinu og sé það yfirleitt líkt samhengislaus smáskrefaferlinu (*e.disjoint incrementalism*) sem erfitt getur verið að greina. Engin formleg hagsmunaaðilagreining fór fram heldur var eingöngu stuðst við það sem fram kemur í reglugerð um landsskipulagsstefnu og skipulagslögum. Sama má segja um samráðið. Svo virðist sem notkun á sviðsmyndum hafi hvorki náð að skila sér í verkið né ferlið. Viðmælendum og höfundum fannst sviðsmyndirnar og ferlið við mótun þeirra ruglingslegt og að erfitt væri að greina það og bera saman við fræðilegar heimildir.

6. Umræða

Þó svo að eingöngu hafi fjórar rannsóknarspurningar verið settar fram hafa bæði rýnin og viðtölin leitt margt fleira í ljós sem höfundur telur rétt að fjalla um þar sem það gæti nýst við endurskoðun landsskipulagsstefnunnar. Hér á eftir mun höfundur velta vöngum yfir hlutverki Skipulagsstofnunar, vali ráðherra á áherslum, þingsályktunartillögu ráðherra, sviðsmyndavinnunni og lagalegum áhrifum landsskipulagsstefnunnar.

Í athugasemdum frá hagsmunaaðilum er efast um hlutverk Skipulagsstofnunar sem eftirlitsaðila með aðalskipulagsgerð sveitarfélaga, að það gæti verið erfitt fyrir stofnunina að vera hlutlaus gagnvart því hvernig landsskipulagsstefnan birtist í aðalskipulagsgerð sveitarfélaga (Skipulags- og byggingarfulltrúaembætti uppsveita Árnassýslu og Flóahrepps, 2012). Einnig benti viðmælandi á að Skipulagsstofnun hefði ekki gert stefnu á borð við landsskipulagsstefnuna áður og hafi það sést á vinnulaginu. Einn viðmælenda sagði að í raun hefði verið aðdáunarvert hversu vel gekk hjá Skipulagsstofnun að koma þessari vinnu í gegn þar sem almenn vinna stofnunarinnar sé afar formföst. Eins og Patton o.fl. (2013)¹⁴ segja „að verða frumkvöðull fremur en embættismaður er ekki auðvelt“.

Val á áherslum ráðherra var byrjunarpunktur á ferli og mótun landsskipulagsstefnunnar. Skal hún ávallt setja stefnu um miðhálandi Íslands samkvæmt skipulagslögum en hinar tvær áherslurnar voru val ráðherra. Einn viðmælandi sagði að val áherslna væri veikasti hlekkurinn í ferlinu. Taldi hann að það hefði verið mun árangursríkara ef samráð hefði verið um valið. Hefði það eflaust gert ferlinu gott að samráðsvettvangurinn hefði fundið til „eignarhalds“ frá byrjun. Hefur viðmælandi nokkuð til síns máls því eins og Pomeroy og Douvere (2008) sögðu þarf gott samráð að gerast snemma, oft og vera viðhaldið í gegnum allt stefnumótunarferlið. Danir settu upp sex þemu/áherslur þegar þeir hófu nú, árið 2013, endurskoðun á sinni landsskipulagsgreinargerð. Þemun/áherslurnar voru settar í átta vikna umsagnarferli þar sem allir sem vildu gátu komið með athugasemdir eða tillögur. Val ráðherra, skipulag haf- og strandsvæða, var umdeilt þar sem að ekki er búið að móta stjórnssýslu eða lagasetningu í kringum málefnið. Fram kemur í greinargerð um gerð sviðsmynda „að sviðsmyndir fyrir skipulag haf- og strandsvæða voru ekki mótaðar þar sem leggja átti áherslu á að

¹⁴ Patton, C. Sawicki, D. Clark, D. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

kortleggja núverandi notkun og vernd“. Með þessum orðum er hægt er að draga þá ályktun að ljóst hafi verið frá upphafi að ekki hafi verið hægt að móta stefnu um áhersluna skipulag haf- og strandsvæða. Bæði kom það fram í viðtölum að legið hefði fyrir í byrjun að ekki væri til nægilegt efni um málefnið til að móta stefnu. Gera þessir þættir erfitt, eða jafnvel ómögulegt, að móta stefnu um málefni sem ríkið hefur ekki enn tekið afstöðu um hvernig stjórnsýslunni skuli háttað í kringum málefnið. Einn viðmælandi sagði að áherslunni hefði verið ætlað að koma umræðunni um haf- og strandsvæðaskipulag af stað. Út frá þessum forsendum mætti spyrja hvers vegna að hafa slíka áherslu ef ætlunin var aldrei að móta stefnu um málefnið. Hefði ekki verið æskilegra að hrinda af stað sérverkefni sem fælist í að afla upplýsinga um áhersluna og koma á stjórnsýslu um málefnið?

Í rýnikaflanum eru bornar saman þingsályktunartillagan og svo tillaga Skipulagsstofnunar. Kom fram að í raun er um tvö afar ólík skjöl að ræða þar sem ráðherra gerir miklar efnislegar breytingar. Eins mikið og lagt er upp úr góðu og virku samráði í núgildandi skipulagslögum og reglugerð um landsskipulagsstefnu er áhugavert að velja fyrir sér hvort aðgerð ráðherra sé í takt við lögin. Ráðherra hefur heimild samkvæmt reglugerð til að breyta tillögu Skipulagsstofnunar en skal gera það í samráði við ráðgjafarnefnd. Pomeroy og Douvere (2008) segja að ef hagsmunaaðilum sé leyft að taka þátt í ferlinu séu mun meiri líkur á að þeir upplifi „eignarhald“ á stefnunni og beri þar af leiðandi meira traust til þeirra sem fara með völdin. Eins og áður var sagt var samráðið virkt í ferlinu, það var gagnsætt og opið öllum sem áhuga höfðu. Samskipti ríkis og sveitarfélaga er viðkvæmt þegar kemur að skipulagsvaldi og þarf því að vera sáttt og samstaða um stefnu eins og landsskipulagsstefnu svo að traust ríki á milli beggja aðila. Þegar stefnan tekur svo miklum breytingum hjá ráðherra er hægt að efast um áhrif samráðsins, til hvers var það og hvernig átti að nýta það? Einnig má velja fyrir sér þegar farið verður í endurskoðun stefnunnar og nýr samráðsvettvangur myndaður hvort traust ríki meðal hagsmunaaðila í garð ríkisvaldsins. Það eru ávallt tvær hliðar á öllum málum. Fram kom í viðtali að viðmælanda fannst að athugasemdir við tillöguna hefðu ekki skilað sér inn í stefnuna, hafi þetta þó verið góðar og rökstuddar athugasemdir. Annar viðmælandi taldi að áhrif sveitarfélaga hefðu ekki verið nægileg í ferlinu. Síðan má líta til þess sem viðmælendur bentu á að meðlimir ráðgjafarnefndar hefðu hvorki veitt né sótt nægilegar upplýsingar í bakland sitt frá byrjun. En burtséð frá því hvort hinar efnislegu breytingar séu af hinu góða eða ekki er hægt að draga þá ályktun af þessu ferli að samráðið og starf ráðgjafarnefndar hafi ekki skilað sér inn í ráðuneytið jafnt og þétt í ferlinu. Telja má að ef

að svo hefði verið hefði ráðherra ekki þurft að gera svo stórvægilegar breytingar á lokasprettinum. Ætla mátti að fara verði varlega í slíkar breytingar svo að samráðið missi ekki marks og að traust ríki á mili samráðsvettvangs og valdhafa (Skipulagsstofnunar og umhverfis- og auðlindaráðuneytis).

Í viðtölum við ráðgjafarnefnd og starfsmenn Skipulagsstofnunar kom fram að sviðsmyndavinnan hefði verið ruglingsleg og úrvinnsla þeirra hefði verið einn veikasti hlekkurinn í ferlinu. Kom fram í viðtölunum að stefnan hefði verið almenns eðlis og því verið erfitt að móta sviðsmyndirnar. Út frá þessu mátti spyrja hvers vegna sviðsmyndanálgun hafi þá verið notuð? Eins og Volkery og Ribeiro (2009) benda á þarf að greina í upphafi vinnuferlis hvort sviðsmyndagreining eigi við verkefnið.

Ekki er hægt að setja punktinn við þennan kafla án þess að velta vöngum yfir umræðu sem skapaðist við gerð nýju skipulagslaganna nr. 123/2010. Samband íslenskra sveitarfélaga setti sig upp á móti því að í lögnum yrði hugtakið *landsskipulagsnotað* með þeim rökum að þá til yrði skipulagsstig sem væri rétt hærra en skipulagsáætlanir sveitarfélaga og væri það skerðing á skipulagsvaldi sveitarfélaga. Sökum þess var því breytt í *landsskipulagsstefnu*. Eins og fram kemur í fræðikaflanum 3.2.2, *Stefnumótun og áætlanagerð við skipulagsgerð á Íslandi*, er áhugavert að horfa á hugtakanotkun á skipulagsáætlun annars vegar og hins vegar landsskipulagsstefnu. Draga mátti þá ályktun að landsskipulagsstefnan gæti verið bindandi eins og skipulagsáætlanir sveitarfélaga vegna þess að skipulagsáætlunum sveitarfélag er ætlað að segja til um *stefnu* væntanlegra framkvæmda og landsskipulagsstefnu er ætlað að samræma *stefnu* ríkisins um skipulagsmál. Einnig kom það fram í viðtölum bæði frá starfsmönnum Skipulagsstofnunar og meðlimum ráðgjafarnefndar að væntingar þeirra hefðu og væru að landsskipulagsstefnan tæki veigameiri ákvarðanir eins og til dæmis hvar helstu þéttbýliskjarnar væru á landinu til þess að aðrar stefnur eða áætlanir gætu tekið mið af því. Nokkrir viðmælendur leyfðu sér að vona að í framtíðinni gætu allir séð ávinninginn af því að stefnan yrði að *landsskipulagi* (sem myndi krefjast lagabreytingar) en það eitt getur tíminn leitt í ljós.

7. Lærdómur

Hér í þessum lokakafla verður seinustu rannsóknarspurningunni svarað:

1. Hvaða lærdóm er hægt að draga af ferli og mótun fyrstu landsskipulagsstefnunnar?

Spurningunni er svarað út frá rýni gagna en að mestu leyti með svörum viðmælenda og ályktunum út frá gefnum forsendum.

Eins virkt og samráðið var sem telja má einn af sterkari þáttum í ferlinu er alltaf hægt að gera betur. Hægt er að setja samráðið betur upp með það í huga að það þarf að hefjast strax við mótun stefnunnar og vera við lýði í gegnum allt ferlið. Æskilegra væri að ráðgjafarnefndin kæmi að auðu blaði og fengi að hafa áhrifa á fyrstu skrefin, jafnvel alveg frá vali á áherslum. Einnig þyrfti Skipulagsstofnun að setja skýrar fram hvers hún ætlast til af ráðgjafarnefndinni og gera meðlimum hennar ljóst frá upphafi hvert hlutverk þeirra sé.

Út frá því hvernig tillögu Skipulagsstofnunar var breytt af ráðherra má draga þá ályktun að nauðsynlegt sé að samskipti á milli stofnunarinnar og ráðuneytisins þurfi að vera meira flæðandi í gegnum allt ferlið með það í huga að ekki þurfi að kollvarpa tillögu stofnunarinnar þegar hún kemur inn í ráðuneytið.

Til þess að samráðið verði skilvirkt er nauðsynlegt að gera markvissa hagsmunaaðilagreiningu sem getur bæði aðstoðað stjórnendur og þátttakendur í stefnumótuninni. Getur það hjálpað þátttakendum að gera sér grein fyrir hvert stefnumótunin stefni og hvernig þátttakendur sjái fyrir sér útkomuna. Ef horft er til *Stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir nýtt svæði, Langasjó-Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs*, voru hagsmunaaðilar greindir og þeim skipt niður í flokka: landsamtök með almenna hagsmuni sem varða aðgengi, umferð og útivist, félög/fyrirtæki/samtök með rannsóknartengda hagsmuni eða atvinnulega o.fl. Þegar verið er að móta stefnu eins og landsskipulagsstefnuna eru svo margir ólíkir hagsmunir sem um ræðir að samráðið getur skilað sér betur ef hagsmunaaðilum er skipt upp í minni hópa. Við ferli og mótun landsskipulagsstefnunnar hefði verið hægt að skipta hagsmunaaðilum eftir áherslum. Ef tekið er dæmi þá eru hagsmunir 4x4 klúbbsins mun meiri í áherslunni um miðhálandið heldur en í áherslunni um búsetumynstur - dreifingu byggðar. Bryson (2004) bendir á að miklir hagsmunir séu fólgnir í því að greina hagsmunaaðilana vegna þess að hægt er sé þá að átta sig á aðkomu þeirra á misjöfnum stigum verksins og að hagsmunir séu ævinlega misjafnir og mismiklir. Einnig er hægt að horfa til aðferða við

hagsmunaaðilagreiningu eins og að tefla saman völdum á móti hagsmunum sem Bryson hefur talað fyrir.

Einn af mikilvægari lærdómum í ferlinu er væntanlega samþættingarvinnan, eins og skipulagslög og reglugerð um landsskipulagsstefnu kveða á um. Í upphafi átti að samræma stefnur og áætlanir sem varða landnotkun. En það að reyna að samþætta gaf vitneskju um hversu erfitt það er innan stjórnsýslunnar en um leið hversu mikilvægt það er að fara í þá vinnu. Sú vinna sem unnin var og sett í greinargerð *yfirlit yfir stefnu stjórnvalda í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun* myndi teljast lærdómur út af fyrir sig. Samþættingin er mikilvægur þáttur til þess að stefnur og áætlanir stjórnvalda séu í samræmi og að landsskipulagsstefnan verði öflugt skjal sem hafi skýr markmið stjórnvalda varðandi landnotkun.

Í lokin má segja að stærsti og mesti lærdómurinn hafi verið að fara í gegnum ferlið og það jákvæða við að unnið hefur verið fyrsta landsskipulagsstefna Íslands sem reynt hefur verið að koma í löggjöf síðan 1960. Ekki má láta staðar numið núna heldur væri ákjósanlegast að hefja strax að endurskoða stefnuna svo að stefnan verði lifandi skjal sem sífellt sé í þróun og fái gildi innan stjórnsýslunnar. Sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar þurfa að hafa trú á stefnunni og ferli hennar til þess að hún verði hluti af áætlanagerð þeirra. Einn af viðmælendum komst vel að orði þegar hann horfði til baka á ferlið og varða það síðustu orð um ferli og mótun fyrstu landsskipulagsstefnu Íslands:

„Við vitum ansi margt um það sem við vitum ekki.“

Heimildir

- Aberdeen City Council. (2013). *Supplementary Guides and Technical Advice Notes*. Sótt 15. apríl 2013 af http://www.aberdeencity.gov.uk/planning_environment/planning/local_development_plan/pla_aldp_supplementary_guides.asp
- Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson. (2008). *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*. Reykjavík: Lagastofnun Háskóla Íslands.
- Alterman, R. (ritstjóri). (2001). *National-Level Spatial Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making*. Liverpool: Liverpool University Press.
- Alþingi. (2013). *Landsskipulagsstefna 2013-2024*. Sótt 23.maí 2013 af <http://www.althingi.is/dba-bin/Aferill.pl?ltg=141&mnr=623>
- Ásahreppur. (2012, 20. nóvember). *Umsögn hreppsnefndar Ásahrepps*. Sótt 30. apríl 2013 af <http://www.landsskipulag.is/media/lsk-athugasemdirumsagnir/Asahreppur.pdf>
- Ásdís Hlökk Theódórsdóttir. (2004). *Skipulagsgerð á landsvísu á Norðurlöndum*. Skipulagsstofnun. Sótt 20.janúar 2013 af http://www.skipulagsstofnun.is/media/skipulagsmal/R&Th_2_skipulag-a-landsvisu-a-nordurl.PDF
- Biggam, J. (2011). *Succeeding with Your Master's Dissertation: A Step-by-Step Handbook*. New York: McGraw-Hill International.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders matter. *Public Management Review*, 6(1), 21–53. doi:10.1080/14719030410001675722
- Enemark, S. (2002). *Spatial Planning System in Denmark*. The Danish Association of Chartered Surveyors. Sótt 5. apríl 2013 af http://people.plan.aau.dk/~06um0807/Chapter%203Theory_decision%20making%20and%20danish_planning/Materials/planning%20system/enemark_danish_planning_systyem_spatial_02.pdf
- Etzioni, A. (1967). Mixed-Scanning: A „Third“ Approach to Decision-Making. *Public Administration Review*, 27(5), 385–392. doi:10.2307/973394
- Etzioni, A. (1986). Mixed Scanning Revisited. *Public Administration Review*, 46(1), 8–14. doi:10.2307/975437
- Forester, J. F. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley:University of California Press.
- Galland, D. og Enemark, S. (2012). The Spatial Planning Framwork-Draft. Flutt á Planning for States and Nation/States: A TransAtlantic Exploration, Dublin, Írlandi. Sótt 2. mars 2013 af

http://vbn.aau.dk/ws/files/70195092/Galland_Enemark_The_Danish_National_Spatial_Planning_Framework.pdf

- Grimble, R. og Wellard, K. (1997). Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: a Review of Principles, Contexts, Experiences and Opportunities. *Agricultural Systems*, 55(2), 173–193. Sótt 9. apríl 2013 af <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308521X97000061>
- Healey, P. (2003). Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123. doi:10.1177/14730952030022002
- Héðinn Unnsteinsson og Pétur Berg Matthíasson. (2012). Stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta. Leiðir að einföldun og samhæfingu. *Stjórnmal og Stjórnsýsla, Veftímarit* 8(1), 153–172. Sótt 12. febrúar 2013 af <http://www.stjornmalogstjornsysla.is/?p=1046>
- Hudson, B. M. og Kaufman, J. L. (1979). Comparisons of current planning theories: Counterparts and contradictions. In *Journal of the American Planning Association*, 45, 387–406. doi: 10.1080/01944367908976980
- Kennon, N., Howden, P. og Hartley, M. (2009). Who really matters? A stakeholder analysis tool. *Extension Farming Systems Journal*, 5(2), 9–17. Sótt 15. febrúar 2013 af http://www.csu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0018/109602/EFS_Journal_vol_5_no_2_02_Kennon_et_al.pdf
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of „Muddling Through“. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. doi:10.2307/973677
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517–526. doi:10.2307/976178
- Lindgren, M. og Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning: The Link Between Future and Strategy* (2009. útg.). Palgrave Macmillan.
- Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006.
- LBK. nr. 973 af 24/09/2009.
- Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen (2010). *Landsplanredegørelse 2010*. Sótt 4. apríl 2013 af <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/5E513CC8-318A-4992-AB22-4C22AD55F659/0/Landsplan2010endelig.pdf>
- Miljøministeriet, By- og landskabsstyrelsen. (2010). *Notat om hørings svarene til Forslag til landsplanredegørelse 2009*. Miljøministeriet, By- og landskabsstyrelsen. Sótt 2. mars 2013 af <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/FA06713F-FE69-4776-AE54-C61E99D822A2/0/h%C3%B8ringsnotattillPR.pdf>
- Miljøministeriet, Naturstyrelsen. (2012). *Landsplanredegørelsen*. Sótt 8. janúar 2013 af <http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse/>

- Miljøministeriet, Naturstyrelsen. (2011, 12. maí). *Baggrundsstudier*. Sótt 5. apríl 2013 af http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Landsplanlaegning/Landsplanredegørelse/tidligere_landsplanredegørelser/Landsplanredegørelse2010/Baggrundsstudier/
- Nefnd um landnýtingaráætlun. (1986). *Landnýting á Íslandi og forsendur fyrir landnýtingaráætlun.*, Reykjavík: Landbúnaðarráðuneytið.
- Ómar H. Kristmundsson. (2008). Stefnumiðuð áætlanagerð félagasamtaka, *Stjórnmal og Stjórnsýsla, Veftímarit 1(14)*, 65–87. Sótt 15. febrúar 2013 af <http://skemman.is/en/stream/get/1946/8970/23940/1/a.2008.4.1.3.pdf>
- Parker, G. og Doak, J. (2012). *Key Concepts in Planning*. London: SAGE Publications.
- Peel, D. og Lloyd, G. (2007). Civic Formation and a New Vocabulary for National Planning. *International Planning Studies*, 12(4), 391–411. doi:10.1080/13563470701745538
- Planning etc.(Scotland) Act 2006.
- Pomeroy, R. og Douvere, F. (2008). The engagement of stakeholders in the marine spatial planning process. *Marine Policy*, 32(5), 816–822. doi:10.1016/j.marpol.2008.03.017
- Pomeroy, R. S. og Rivera-Guieb, R. (2006). *Fishery co-management a practical handbook*. Wallingford, UK; Cambridge, MA; Ottawa, Ont.: CABI Pub. ; Í samstarfi við the International Development Research Centre.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., ... Stringer, L. C. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90(5), 1933–1949. doi:10.1016/j.jenvman.2009.01.001
- Reglugerð um landsskipulagsstefnu nr. 1001/2011.*
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2008) *Umsögn um frumvarp til skipulagslaga*. Sótt 22.maí 2013 af <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=135&dbnr=3087>
- Schmeer, K. (e.d.). Global Health Workforce Alliance; Knowledge center; *Global Health workforce alliance*. Sótt 9. apríl 2013 af <http://www.who.int/workforcealliance/knowledge/toolkit/33.pdf>
- Schuman, H. og Presser, S. (1996). *Questions and Answers in Attitude Surveys: Experiments on Question Form, Wording, and Context*. Bandaríkin: SAGE.
- The Scottish Government. (e.d.). *Small country, Big plans*. Sótt 13. maí 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/165490/0045058.pdf>
- The Scottish Government. (2006). *National Planning Framework for Scotland. Monitoring report 2006*. Sótt 17. apríl 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/09/11154149/0>

- The Scottish Government. (2009a). *A Guide to the planning system in Scotland*. Sótt 18. janúar 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/1070/0119912.pdf>
- The Scottish Government. (2009b). *Participation Statement*. Sótt 22. janúar 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/National-Planning-Policy/npf/Conformity>
- The Scottish Government. (2010). *Scottish Planning Policy*. Sótt 26. nóvember 2012 af <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/300760/0093908.pdf>
- The Scottish Government. (2011a). *National Planning Framework: NPF3*. Sótt 22. janúar 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/National-Planning-Policy/npf/nfp2apsum>
- The Scottish Government. (2011b). *National Planning Framework; NPF2 Action Programme*. Sótt 17. apríl 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/National-Planning-Policy/npf/nfp2apsum>
- The Scottish Government. (2012,31. október). *Roles and Responsibilities*. Sótt 17. apríl 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning/Roles/sg>
- The Scottish Government. (2012a). *National Planning Framework for Scotland 2; Monitoring report 2012*. Sótt 7. maí 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0039/00396457.pdf>
- The Scottish Government. (2013, 14. mars). *Planning*. Sótt 16. apríl 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/planning>
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2006). Straumar, stjórnleysi og stefnurek. Hvað er til ráða? *Stjórnsmál og Stjórnsýsla, Vef tímarit*, 2(1), 1–18. Sótt 12. febrúar 2013 af <http://skemman.is/en/stream/get/1946/8928/23768/1/b.2006.2.1.6.pdf>
- Skipulagslög nr.123/2010.*
- Skipulagsstofnun. (e.d). *Landsskipulagsstefna*. Sótt 4. apríl 2013 af <http://www.landsskipulag.is/>
- Skipulagsstofnun. (e.d.-a). *Greinargerð um útfærslu sviðsmynda fyrir samræmda stefnu*. Skipulagsstofnun. Sótt 23. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Greinargerð_um_útfærslu_sviðsmynda_fyrir_samræmda_stefnu_juni_2012_uppfaertx%5B1%5D.pdf
- Skipulagsstofnun. (e.d.-b). *Sviðsmyndir fyrir stefnumörkun um miðhálandi Íslands vegna landsskipulagsstefnu 2013-2024*. Skipulagsstofnun. Sótt 23. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Samandregnar-sviðsmyndir-fyrir-stefnu-um-midhalendi_27_mars_2012.pdf
- Skipulagsstofnun. (2007). *Leiðbeiningar um umhverfismat áætlana*. Reykjavík: Skipulagsstofnun. Sótt 5. apríl 2013 af <http://www.skipulagsstofnun.is/media/pdf-skjol/aaetlanamat.pdf>

- Skipulagsstofnun. (2010). *Umfang og áherslur í umhverfismati. Leiðbeiningarblað 10*. Skipulagsstofnun. Sótt 10. maí 2013 af http://www.skipulagsstofnun.is/media/skipulagsmal/okt2010_Leidbeiningarblad_10_-matslysing.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012a). *Lýsing skipulagsáætlana. Samráðsfundur 26-27. apríl 2012*. Sótt 21. maí 2013 af http://www.skipulagsstofnun.is/media/samradsfundur-2012-hellu/MKK_Lysingar.samradsfundur.april.2012.MKK..pdf
- Skipulagsstofnun. (2012b). *Umhverfisskýrsla. Landsskipulagsstefna 2013-2024*. Skipulagsstofnun. Sótt 28. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Umhverfisskyrsla_landsskipulagsstefnu_med-uppfaerdr.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012c). *1.Fundargerð ráðgjafarnefndar um gerð landsskipulagsstefnu*. Skipulagsstofnun. Óútgefin fundargerð.
- Skipulagsstofnun. (2012d). *Greinargerð um umsagnir og athugasemdir og afstaða Skipulagsstofnunar*. Sótt 20. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Heildarskjal_greinargerd_vid_athugasemdum_20_des_2.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012e). *Landsskipulagsstefna 2013-2024. Tillaga uppferð með viðbrögðum Skipulagsstofnunar við athugasemdum. Miðhálandið, búsetumynstur og skipulag haf- og strandsvæða*. Sótt 5. maí 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/byggingamal/Landsskipulagsstefna_2013_2024_uppfaerd_med_vidbrog.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012f). *Lýsing landsskipulagsstefnu 2013-2024. Ásamt matslýsingu vegna umhverfismats*. Sótt 7. janúar 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Lysing_landsskipulagsstefna_lokagerd_8_mars_2012x.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012g). *Samráðsvettvangur um gerð landsskipulagsstefnu, 2.febrúar 2012*. Sótt 20. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Tengilidir-a-samradsvettvangi-um-gerd-landsskipula_2_feb_2012.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012h). *Landsskipulagsstefna, Sviðsmyndagreining*. Skipulagsstofnun. Sótt 23. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/12108_Svidsmyndir_120514.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012i). *Umsögn Skipulagsstofnunar um athugasemdir við lýsingu landsskipulagsstefnu 2013-2024, ásamt matslýsingu vegna umhverfismats*. Skipulagsstofnun. Sótt 26.mar 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/Greinargerd-um-athugasemdir_7_mai_2012_lokaskjal.pdf
- Skipulagsstofnun. (2012j, október). *Landsskipulagsstefna og miðhálandi Íslands. Samantekt funda um landið 21. nóv. til 6. des*. Skipulagsstofnun. Sótt 1.október 2012 af [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/11_jan_Samantekt_funda_um_landi%C3%83%C2%B0_um_mi%C3%83%C2%B0h%C3%83%C2%A1lendi%C3%83%C2%B0\[1\].pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/11_jan_Samantekt_funda_um_landi%C3%83%C2%B0_um_mi%C3%83%C2%B0h%C3%83%C2%A1lendi%C3%83%C2%B0[1].pdf)

- Skipulagsstofnun. (2012k, desember). *Bréf til umhverfis- og auðlindaráðherra frá Skipulagsstofnun*. Sótt 20. apríl 2013 af http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Bref_SLS_til_UAR_20_des_2012.pdf
- Skipulagsstofnun. (2013, febrúar). *Rýni á ferli landsskipulagsstefnu 2013-2024. Lansskipulagsstefna*. Sótt 5. maí 2013 af <http://www.landsskipulag.is/um-landsskipulagsstefnu/frettir/nr/736>
- Skútustaðahreppur. (2012, 20. nóvember). Efni: Athugasemdir við Landsskipulagsstefnu 2013-2024. Skútustaðahreppur. Sótt 30. apríl 2013 af <http://www.landsskipulag.is/media/lsk-athugasemdirumsagnir/Skutustadahreppur.pdf>
- Stefán Thors. (e.d). Aðdragandi og ný skipulagslög. *Skipulagsstofnun*. Sótt 10. mars 2013 af <http://www.skipulagsstofnun.is/skipulagsstofnun/greinar/nr/290>
- Strategic Development Planning Authorities. (2009). *Strategic Development Plans in Scotland. The Way forward*. Skotland: Scottish Government. Sótt 15. apríl 2013 af <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/212607/0084258.pdf>
- Sveitarstjórnarlög nr.138/2011.
- Therivel, R. (2004). *Strategic Environmental Assessment in Action*. Earthscan.
- Trausti Valsson. (1987). *Hugmynd að fyrsta heildarskipulagi Íslands: byggt á könnun á helstu byggðaforsendum á Íslandi*, Reykjavík: Höfundur
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2011a, 30. september). *Bréf frá Umhverfissráðherra til Skipulagsstofnunar*. Sótt 10.janúar 2013 af [http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/bref_umhverfisradherra_30_sept_2012\[1\].pdf](http://www.landsskipulag.is/media/pdf-skjol/bref_umhverfisradherra_30_sept_2012[1].pdf)
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið. (2011b, 19. september). *Alþingi samþykkir fullgildingu Árórsarsamningsins*. Sótt 9.janúar 2013 af <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1888>
- Vatnajökulsþjóðgarður. (2011). *Stjórnunar- og verndaráætlun fyrir nýtt svæði, Langasjó-Eldgjá, á vestursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Hagsmunaaðilagreining- 2.útgáfa*. Vatnajökulsþjóðgarður. Sótt 9. apríl 2013 af http://www.vatnajokulsthjodgardur.is/media/verndaraetlun-langisjor-eldgja/Hagsmunaa_ilagreining_vestur_3.pdf
- Volkery, A. og Ribeiro, T. (2009). Scenario planning in public policy: Understanding use, impacts and the role of institutional context factors. *Technological Forecasting and Social Change*, 76(9), 1198–1207. Sótt 12. mars 2013 af <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0040162509001115>
- Zegras, C., Sussman, J. og Conklin, C. (2004). Scenario Planning for Strategic Regional Transportation Planning. *Journal of Urban Planning and Development*, 130(1), 2–13. doi:10.1061/(ASCE)0733-9488(2004)130:1(2)

Þingskjal 1087. (2012-2013). Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu Íslands 2013-2024. *Alþingistíðindi A-deild*, 623. Sótt 3.mái 2013 af <http://www.althingi.is/altext/141/s/1087.html>

Þingskjal 1289. (1996-1997). Frumvarp til skipulags- og byggingarlaga. *Alþingistíðindi A-deild*, 98. Sótt 1. nóvember 2012 af <http://www.althingi.is/altext/121/s/1289.html>

Østergård, N. og Witt, H. (2007). *Spatial Planning in Denmark*. Ministry of the Environment. Sótt 28. mars 2013 af http://commin.org/upload/Denmark/Spatial_Planning_in_Denmark_2007.pdf

Viðauki A

Spurningar til meðlima ráðgjafarnefndar

1. Hver er þín skoðun á vali umhverfis- og auðlinda ráðherra á áherslum landsskipulagsstefnunnar?
2. Hverjar voru þínar væntingar til stefnunnar þegar þú hófst þína vinnu í ráðgjafarnefnd?
3. Nú kemur það fram í fundargerð ráðgjafarnefndar og í sjálfri Lýsingunni á verkefninu að ráðgjafarnefndinn ekki hafi verið starfandi þegar vinnsla við gerð lýsingar hófst, telur þú að það hefði átt að virkja ráðgjafarnefndina áður en vinnsla við gerð lýsingar hófst?
4. Voru hagsmunaaðilar greindir?
5. Hvað hafði ráðgjafarnefndin að segja um val sviðsmynda?
6. Hver er þín faglega skoðun á vali sviðsmynda?
7. Var það þér sýnilegt hvernig áhrif samráðið hafði á stefnuna?
8. Telur þú að tími sem settur var í verkefnið hafi verið raunhæfur m.t.t mikilvægis landsskipulagsstefnu?
9. Ertu sáttur/sátt með hvernig hlustað var á og notast við þínar athugasemdir sem fagmann á þínu sviði, við ferli og mótun stefnunnar?
10. Þegar kemur að endurskoðun landsskipulagsstefnunnar hvað er það sem þér finnst meiga bæta/breyta?
11. Hvaða lærdóm telur þú vera mikilvægastan við allt þetta ferli?

Viðauki B

Spurningar til starfsmanna Skipulagsstefnunar

1. Hver er þín skoðun á vali umhverfis- og auðlinda ráðherra á áherslum landsskipulagsstefnunar?
2. Telur þú það vera hlutverk ráðherra hverju sinni að setja niður þessar áherslur?
3. Hverjar voru þínar persónulegar væntingar til stefnunar þegar þið hófuð vinnu við gerð stefnunar?
4. Nú kemur það fram í fundargerð ráðgjafarnefndar og í sjálfri lýsingunni á verkefninu að ráðgjafarnefndin hafi ekki verið starfandi þegar vinnsla við gerð lýsingar hófst, telur þú að það hefði átt að virkja ráðgjafarnefndina áður en vinnsla við gerð lýsingar hófst eins og reglugerðin kveður um?
5. Telur þú það raunhæft að ætlað að samþætta á þessum tímamarki, eins og kemur fram í lögnum (2.mgr. 10.gr) og útfrá stjórnsýslunni eins og hún er í dag?
6. Hvernig voru hagsmunaaðilar greindir?
7. Talað er um í t.d lýsingunni að fundað yrði með einstökum hagsmunaaðilum ef að þörf væri fyrir var þörf á því?
8. Voru sviðsmyndirnar gerðar af ráðgjafafyrirtæki?
9. Hvernig voru sviðsmyndirnar hugsaðar?
10. Var það skýrt í upphafi vinnunnar hvert hlutverk ráðgjafarnefndarinnar var?
11. Varstu ánægð/ur með störf ráðgjafarnefndar?
12. Myndirðu vilja breyta fyrirkomulegi ráðgjafarnefndar?
13. Var það þér sýnilegt hvernig áhrif samráðið hafði á stefnuna?
14. Var samráð á netinu virkt?
15. Telur þú að tíminn sem settur var í verkefnið hafi verið raunhæfur?
16. Þegar kemur að endurskoðun landsskipulagsstefnunar hvað er það sem þér finnst meiga bæta/breyta varðandi ferli og mótun stefnunar?
17. Hvaða lærdóm telur þú vera mikilvægastan við allt þetta ferli?