



Skipulagsáætlanir og þjóðvegir

Salvör Jónsdóttir og Árni Geirsson
Maí 2009



ATA

Efnisyfirlit

1 Inngangur	2
2 Fyrirkomulag rannsóknarinnar	3
3 Landnotkun og samgöngur	3
3.1 Skipulag.....	3
3.2 Dreifbýli.....	4
3.3 Þéttbýli.....	5
3.4 Víxlverkunarþættir.....	8
3.5 Samtöl við embættismenn.....	10
4 Stefna ríkisins	12
4.1 Stefna skilgreind.....	12
4.2 Almenn stefna ríkisins varðandi samgöngur og skipulag.....	13
4.3 Hlutverk landsskipulags.....	15
4.4 Landnotkunarskipulag.....	15
4.5 Samgönguáætlun.....	16
5 Stefna sveitarfélaga	19
5.1 Hlutverk svæðisskipulags.....	20
5.2 Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins.....	21
5.3 Hlutverk aðalskipulags.....	21
5.4 Aðalskipulag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.....	21
5.5 Víxlverkun landnotkunar og samgangna í skipulagsáætlunum.....	22
6 Stjórnýsla, lög og reglugerðir	26
6.1 Skipulagsstofnun.....	26
6.2 Vegagerðin.....	27
7 Ályktanir og leiðir til úrbóta	30
7.1 Stefnumótun	31
7.2 Samvinna stjórnýslustiga.....	33
7.3 Kostir.....	34
7.4 Valkostur – Tillaga að verklagi.....	34
8 Heimildaskrá	37

Ágrip

Á undangengnum árum hafa neikvæð umhverfisáhrif samgangna orðið áberandi í umræðu um umhverfis- og skipulagsmál hér á landi. Rýni á landþörf samgangna í höfuðborginni hefur ennfremur vakið athygli. Sem dæmi má nefna umræður um færslu Hringbrautar í Reykjavík, breikkun Reykjanesbrautar í Garðabæ og legu Sundabrautar í Reykjavík. Þetta endurspeglast meðal annars í tillögu um samgönguáætlun fyrir árin 2007–2018 þar sem lögð er áhersla á að auka samvinnu samgöngustofnana og skipulagsyfirvalda til að draga úr landnotkun samgöngumannvirkja og stytta leiðir við skipulag byggða. Þetta var álitíð eitt af mikilvægustu verkefnum framtíðar árið 2006 en ætla má að mikilvægi þess að nýta vel landgæði og draga úr notkun innflutts eldsneytis hafi aukist enn frekar á undanförunum misserum.

Samkvæmt erlendum rannsóknum sem hér er vitnað til, hefur vaxandi umferðarrýmd margvísleg áhrif á borgina í heild, m.a. þéttleika, lýðheilsu og samfélag. Ennfremur hefur verið sýnt fram á að aukin umferðarrýmd geti valdið aukinni umferð og þannig orðið árangurslítill hvað varðar aukið aðgengi en jafnframt skaðleg fyrir lífsgæði.

Áætlanir, skipulagsvald og samskipti

Sveitarfélögum ber að vinna aðalskipulagsáætlanir, sem eru öflugt stjórnæki, sé þeim beitt með markvissum hætti. Með því að fela sveitarfélögum áætlanagerðina má ætla að almenningur eigi greiðari leið að virkri þátttöku í ákvarðanatöku en ella. Ríkisvaldið hefur þó einnig aðkomu að aðalskipulagsgerð þar sem skipulag öðlast ekki gildi fyrir en það hefur hlotið staðfestingu umhverfisráðherra. Honum ber að ganga úr skugga um að áætlunin sé í samræmi við skipulags- og byggingarlög, sem hafa sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Samgöngur eru hluti af aðalskipulagsáætlunum en samgönguáætlanir eru hinsvegar unnar af samgöngustofnunum ríkisins og öðlast staðfestingu Alþingis. Þessi skipting valds milli stjórnsýslustiga kann að skapa togstreitu milli embætta sem kunna að hafa ólíka sýn á verkefnið. Þetta getur haft áhrif á skilvirkni áætlanna.

Mismunandi sýn, markmiðssetning og leiðir í áætlanagerð geta haft áhrif á niðurstöður framkvæmda eins og þær birtast neytendum, íbúum landsins.

Markviss áætlanagerð þar sem samgöngur eru samþættar annarri landnotkun á vaxandi fylgi að fagna í löndum þar sem neikvæð áhrif umferðar hafa sett svip á umhverfi og gæði þess. Dæmi eru um að slík samþætting hafi borið góðan árangur.

Niðurstöður verkefnisins eru þær að markviss stefnumótun þar sem sýn, stefna og hlutverk eru skýr, sé forsenda þess að þær auðlindir sem settar eru í áætlanagerð nýtist vel. Settir eru fram kostir til úrlausnar og valkostur sem gerir ráð fyrir samþættum verkferlum í áætlanagerð um landnotkun. Valkosturinn krefst sameiginlegrar sýnar á gæði umhverfis og breytinga á núverandi fyrirkomulagi á samvinnu milli stjórnsýslustiga.

1 Inngangur

Sú rannsókn sem lýst er í þessari skýrslu var unnin með styrk úr Rannsóknasjóði Vegagerðarinnar. Í styrkumsókn var rannsókninni meðal annars lýst svo:

„Samgöngukerfi eru mikilvægur hluti af skipulagsáætlunum og í verkefninu verður leitað leiða til að samþætta samgöngur og aðra landnotkun betur en nú er gert. Með kerfisbundinni kortlagningu og skoðun á verkferlum og upplýsingastreymi við gerð samgöngu- og skipulagsáætlana verður sett fram tillaga um bætt verklag sem tryggir góð umhverfis- og búsetugæði. Höfð verður hliðsjón af erlendum hliðstæðum.

Tilgangur og markmið:

Að loknu verkefninu mun liggja fyrir tillaga um verklag við skipulagningu byggðar og samgangna sem felur eftirfarandi í sér:

- Verklagið leiði af sér skipulag sem tryggir góð umhverfis- og búsetugæði.*
- Leitast er við að nýta sem best þau tæki sem þegar eru tiltæk í lögum um skipulagsáætlanir, umhverfismat o.s.frv. en skoða einkum samþættingu þeirra.*
- Upplýsingar um ólíka hagsmuni og fagleg sérþekking af ólíkum fræðasviðum skili sér inn í ákvarðanatöku og mat á úrlausnum með skilvirkum hætti.*
- Rökstuðningur fyrir ákvörðunum verði gagnsæri og því minni átök um þær.*
- Verklag við breytingar á skipulagsáætlunum sem tryggja að upphaflegt samræmi raskist ekki.*
- Tillagan, ef samþykkt, geti nýst beint inn í leiðbeiningar um gerð aðalskipulags.”*

Ráðgjafarfyrtækið Alta vann verkefnið og ber það alla ábyrgð á afrakstri rannsóknarinnar og túlkun niðurstaðna. Til samstarfs voru fengnir starfsmenn ríkis, sveitarfélaga og stofnana sem þekkja vel snertifleti skipulags og þjóðvega. Þátttaka þeirra fólst í því að veita upplýsingar um viðfangsefnið í viðtölum. Leitað var til eftirtaldrá:

- Eysteins Haraldssonar, bæjarverkfræðings, Garðabæ.
- Stefáns Thors, skipulagsstjóra, Skipulagsstofnun.
- Jónasar Snæbjörnssonar, svæðisstjóra og Hilmars Finnssonar deildarstjóra, Vegagerðinni.
- Fulltrúa samgönguráðuneytis: Ragnhildar Hjaltadóttur ráðuneytisstjóra, Róberts Marshall aðstoðarmanns ráðherra og Stefaníu Traustadóttur, skrifstofu sveitarstjórnarmála.
- Frá sambandi íslenskra sveitarfélaga: Guðjóns Bragasonar sviðsstjóra lögfræðisviðs og Lúðvíks Gústafssonar verkefnisstjóra.

Ofantöldum aðilum er þakkað fyrir þátttökuna, framlag þeirra og áhuga á verkefninu. Tekið skal fram að ef í skjalinu er að finna einhverjar misfellur, missagnir eða rangfærslur eru þær að sjálfsgöðu á ábyrgð höfunda.

Auk hefðbundinnar upplýsingaöflunar og greiningar sótti verkefnisstjóri námskeið ameríska skipulagsfræðafélagsins um tengsl samgangna og skipulags en kennarar á námskeiðinu eru höfundar að leiðbeiningarritinu "The Transportation/Land Use Connection" (Moore, 2007).

Úr rannsóknarsjóði Vegagerðarinnar var veittur styrkur til verkefnisins en Alta lagði framlag á móti. Alta þakkar veittan stuðning við verkefnið og vonar að niðurstöður þess verði til gagns.

2 Fyrirkomulag rannsóknarinnar

Rannsóknin byggist á rituðum heimildum, viðtölum við aðila sem gegna ábyrgðarhlutverki í málaflokkunum auk reynslu höfunda af störfum að skipulagsmálum á mismunandi stjórnsýslustigum jafnt í þéttbýli sem dreifbýli.

Byrjað er á því að gera í stuttu máli grein fyrir þeirri þekkingu sem safnast hefur á undanförunum árum og áratugum, aðallega erlendis, um samspil og víxlverkun ákvarðana sem teknar eru um samgöngur á þjóðvegum annars vegar og landnotkun að öðru leyti hins vegar. Dregnir eru fram megináhrifaþættir og um þá fjallað með tilliti til áætlanagerðar.

Þegar meginatriði um víxlverkun samgangna á þjóðvegum og landnotkunar hafa verið skilgreind er athyglinni beint að þeirri stefnu og framtíðarsýn sem ríkisvaldið og sveitarfélögin hafa sett um þessi atriði í áætlunum sínum og skipulagi. Skoðað er hvort og hvernig sýn og stefna í viðkomandi áætlunum falla saman og hvernig tekið er á fyrrgreindri víxlverkun.

Samhliða er stjórnsýslan og lagaumhverfið skoðað til að kanna hvort þar er gert ráð fyrir nauðsynlegri samþættingu samgangna og landnotkunar og hvort fyrirkomulag stjórnsýslunnar á mismunandi stigum er líklegt til að leiða af sér ákvarðanir og eftirfylgni í samræmi við stefnu.

Að lokum eru dregnar ályktanir af þeim atriðum sem fram koma og gerðar tillögur um hugsanlegar breytingar.

3 Landnotkun og samgöngur

3.1 Skipulag

Land er takmörkuð auðlind og því hefur nýting lands til búsetu, samgangna eða annarrar notkunar kallað á að grein sé gerð fyrir því hvernig þeirri notkun er skipt. Samgöngur hafa alltaf verið mikilvægur þáttur í búsetu manna og samgöngutækni hverju sinni ráðið miklu um hvaða svæði hafa byggst.

Í kjölfar fjöldaframleiðslu bifreiða á 20. öld var byggt upp mjög umfangsmikið vegakerfi í flestum löndum til að auðvelda fólks- og vöruflutninga á landi. Á sama tíma þróaðist verklag í landnotkunarskipulagi þar sem gert er ráð fyrir aðgreindum landnotum með það í huga að koma í veg fyrir hagsmunarárekstra ólíkra þarfa, t.d. iðnaðar og búsetu. Öflugt samgöngukerfi gerir slíka aðgreiningu mögulega og er forsenda þess, því fyrir tilstilli þess má tengja þessi ólíku landnot svo úr verði starfhæf heild.

Þetta fyrirkomulag landnotkunarskipulags hefur síðan verið gagnrýnt allnokkuð en rekja má upphaf þeirrar gagnrýni aftur til 1960, til skrifu Jane Jacobs. Hún varaði við afleiðingum þessarar aðgreiningar og umfangsmikils vegakerfis, sem birtist í rýrnandi gæðum þéttbýlis. Í stað aðgreinds skipulags bæri að leggja áherslu á þéttleika byggðar, aðlaðandi almenningsrými og almenningsamgöngur. Þrátt fyrir árvekni Jacobs og annarra þeirra sem hafa fylgt í fótspor hennar, hefur aðgreining landnotkunarflokka verið ríkjandi í skipulagi, meðal annars vegna þess að áhersla á aðgreiningu meginumferðaræða og íbúða hefur verið talin stuðla að meira öryggi og betri heilsu en áhersla á aðlaðandi borgarumhverfi.

Fyrstu skipulagslög voru sett á Íslandi 1921 og hétu þau „Lög um skipulag kauptúna og sjávarþorpa“ en ekki var gert ráð fyrir skipulagsáætlunum í dreifbýli. Það var ekki fyrr en með breytingu á skipulagslögum 1978, sem allt landið var skipulagsskytt. Ekki var þó fjallað um samgöngur sem hluta af landnotkunarskipulagi fyrr en með tilkomu gildandi skipulags- og byggingarlaga 1997 og þá einungis þannig að í skipulagsáætlunum væri mörkuð stefna um landnotkun og þróun byggðar. Þar væru sett fram markmið um einstaka þætti varðandi íbúðarbyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd, samgöngur o.fl.

Gott samstarf sveitarfélaga og Vegagerðarinnar er augljóslega mikilvægt þegar kemur að skipulagsmálum og hefur Vegagerðin m.a. látið vinna leiðbeiningar fyrir sveitarfélög og skipulagshöfunda (Vegagerðin og VSÓ, 2007). Þar er tekið saman gagnlegt yfirlit um lög, reglugerðir og staðla og fjallað um æskilegt verklag við samráð og hvatt til virks samráðs frá upphafi skipulagsferlis.

Hér verður því ekki fjallað um aðferðir við samráð heldur athyglinni beint að innihaldi og stefnumótun við gerð skipulagsáætlana og samgönguáætlana.

Nokkur munur er á hlutverki samgangna í dreifbýli og þéttbýli og verður hér á eftir fjallað um það með tilliti til skipulagsgerðar.

3.2 Dreifbýli

Vegasamgöngur hafa afgerandi áhrif á byggðamynstur landsins, enda er rætt um „vegabyltinguna“ í byggð landsins eftir seinni heimstyrjöld, þegar vegakerfið var að byggjast upp og bifreiðaeign fór að verða almenn (Axel Hall ofl., 2002 ,67-70).

Uppbygging og þjónusta trausta heilsársvega er enn mikilvæg undirstaða búsetu á landsbyggðinni og þau markmið samgönguáætlunar sem lúta að greiðum og öruggum samgöngum hljóta því að vera afar mikilvæg viðhaldi byggðar um allt land. Þá gilda sömu markmið í þágu ferðamennsku um landið allt.

Í dreifðum byggðum skiptir miklu að vegir séu bæði öruggir og greiðir yfirferðar. Því er líklegt að meiri áhersla sé lögð á þá þætti en aðlaðandi yfirbragð við hönnun samgöngumannvirkja í



Mynd 1: Þjóðvegur 1 við Egilsstaði

dreifbýli. Kröfur til vegagerðar eru þó sífellt að aukast. Nú er ekki aðeins gerð krafa um að vegir séu öruggir, greiðir og fjárhagslega hagkvæmir, heldur er einnig ætlast til að vegir falli vel að umhverfi sínu og taki tillit til menningarlegra, fagurfræðilegra og umhverfislegra þátta.

Í þessu verkefni er lögð meiri áhersla á að skoða samþættingu landnotkunarskipulags og samgönguskipulags í þéttbýli en dreifbýli, vegna þess að þar er víxlverkun þessara málaflokka umfangsmeiri. Aðferðir til samþættingar landnotkunar og samgangna í þéttbýli má síðan leggja til grundvallar samskonar samþættingu í dreifðum byggðum.

3.3 Þéttbýli

Bók Moore, Thorsnes og Appleyard (Moore 2007) fjallar um samspil landnotkunar og samgangna í þéttbýli. Niðurstöður þeirra byggja á ítarlegum rannsóknum á fjölmörgum fagsviðum, ekki síst borgarhagfræði. Þessi kafli er að miklu leyti byggður á rannsóknum þeirra.

Ein meginástæðan fyrir vexti þéttbýlis er vegna þess að fólk vill njóta þess hagræðis sem hlýst af stuttum vegalengdum og þar með að litlum tíma sé kostað til ferða. Kjarni þéttbýlisins myndast oft kringum stað sem hefur sérstakt gildi með tilliti til annarra flutninga eða aðgengis, t.d. við höfn, járnbrautarstöð eða þar sem vað er á vatnsfalli. Það að myndast hefur þéttbýliskjarni, þar sem njóta má hagræðisins af stuttum ferðatíma fyrir fólk og vörur verður til þess að laða að fleiri íbúa. Eftirspurn eftir landi er mest næst miðjunni þar sem styst þarf að fara til að reka erindi og flytja vörur og þar verður því verð á landi hæst en lægra nær jöðrunum. Þar sem verðið á landi er hæst reyna landeigendur að nýta það best með því að byggja hátt og þétt. Þessi einfalda og auðskilda þróun leiðir þannig beint af viðleitni fólks til að komast af með sem skemmstan ferðatíma.

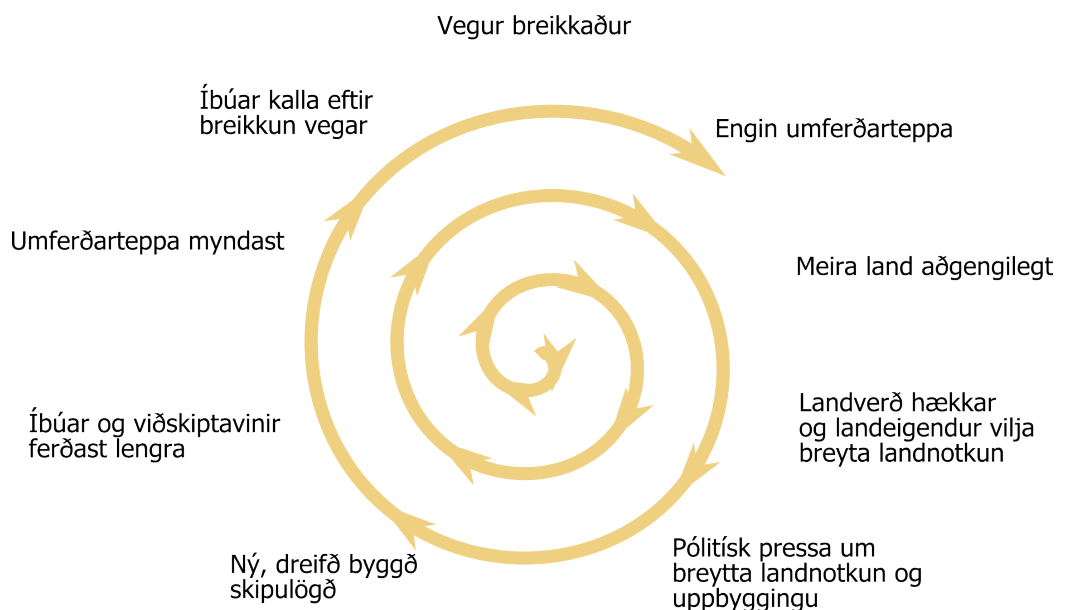
Sú þéttbýlismynd sem út úr þessu kemur ræðst af nokkrum mikilvægum tæknilegum atriðum. Fyrir á öldum takmarkaðist þéttleiki borgarkjarna af byggingatækni þess tíma, þ.e. hús voru varla meira en 5 hæðir enda hvorki um lyftu að ræða né tækni til að reisa hærrí burðarvirki. Borgarmiðjan var byggð að þessum þéttleikamörkum og götur hafðar nægilega breiðar til að anna umferð þess tíma um slíka byggð. Tækni sem gerði mönnum kleift að auka enn þéttleikann kom fram nokkrum áratugum á undan verulegum breytingum í ferðamáta, þ.e. háhýsi komu fram á undan almennri bílaeign en hélst í hendur við þróun sporvagnakerfis í stærri borgum.

Það sem er sérstaklega mikilvægt í þessu sambandi er samhengi þéttleika og blöndunar annars vegar og ferðahraða hins vegar, þ.e. hversu langt menn komast á þeim tíma sem ásættanlegt er að verja til ferðalaga. Ferðahraðinn hefur veruleg áhrif á það hversu bratt þéttleikinn getur fallið frá miðjunni út til jaðranna og það hve mikill þéttleikinn getur orðið, ef gert er ráð fyrir frjálsum viðskiptum með land. Bera þarf saman annars vegar reit til uppbyggingar nálægt miðjunni þar sem kostnaður er hár vegna hás landverðs og þéttar byggðar og hins vegar reit þar sem landið og uppbyggingin er ódýrari en kostnaður við ferðir, vegna meiri fjarlægðar, er hærri. Því hærri sem kostnaðurinn við ferðir er, í tíma og fjármunum, á hvern kílómetra, því meiri munur verður á þéttleikanum í jafnvægisástandi eftir fjarlægð frá miðjunni. Samkvæmt því veldur hraðvirkt, afkastamikið og gjaldfrjálst samgöngukerfi því að þéttleiki byggðar minnkar og jafnast út, ekki ósvipað þunnfljótandi vökva sem rennur út á sléttum fleti meðan seigur vökvi myndar þykkara og umfangsminna

lag. Hér er um einfalda greiningu að ræða og margir fleiri kraftar eru að verki en þetta grunnsamhengi hefur fest sig í sessi í líkönum borgarhagfræðinga.

Greiningin hér fyrir ofan leiðir í ljós tiltekið samhengi en svarar engu um það hvað er hæfilegt eða ákjósanlegt varðandi afköst samgöngukerfisins eða þéttleika og blöndun byggðar. Á hverjum tíma hafa þessi atriði verið ákveðin í takt við þarfir líðandi stundar og með viðleitni til að gera ráð fyrir þróun næstu ára, t.d. varðandi afköst samgönguæða. Þróunin hefur þó orðið þannig að ýmsir þættir, svo sem aukin bílaeign vegna velmegunar og tækniframfara, hafa leitt til þess að fyrirhyggjan hefur ekki dugað til og samgöngukerfið komist að endamörkum afkastagetunnar á vissum stöðum. Þá er eðlilega gripið til þess ráðs að auka afkastagetuna þar sem þörf krefur. Reynslan hefur þó sýnt að í mörgum tilfellum er slík aukning skammgóður vermir því áður en varir hefur aukin umferð fyllt upp í þá auknu umferðarrýmd, annað hvort á sama stað eða öðrum nálægum. Komið hefur í ljós að algeng þróun er sú að með tilkomu aukinnar rýmdar samgönguæða, er aukið á byggingarmagn svæða sem þeim tengjast, sem aftur hvetur til aukinnar umferðar. Orsakasamhengið er í grófum dráttum sem hér segir:

- Umferð eykst að afkastamörkum og vegfarendur verða fyrir auknum töfum. Þeir krefjast úrbóta með endurbótum á samgöngumannvirkjum, t.d. fleiri akreinum eða mislægum gatnamótum.
- Stjórnmalamenn bregðast við kröfu vegfarenda og ráðstafa almannafé til aukinnar afkastagetu samgöngumannvirkja, með skírskotun til hagræðis og öryggis.
- Aftur komast vegfarendur á hámarkshraða og geta ferðast lengra með sama kostnaði í tíma og fjármunum og áður. Þetta veldur aukinni eftirspurn eftir landi á jaðri byggðarinnar og öðrum fjarlægari stöðum en dregur úr áhuga á að þetta byggð sem fyrir er. Að sama skapi fjölgar ferðum á sömu leið eftir að kostnaður við að fara leiðina minnkar. Hvort tveggja eykur umferð.
- Umferð eykst að afkastamörkum og hringnum er lokað.



Mynd 2. Vítahringur aukinnar umferðarrýmdar. (New Jersey DOT & Pennsylvania DOT, 2008)

Þannig virðist erfitt að stytta ferðatíma með því einu að auka umferðarrýmd. Í þessu samhengi má nefna nýlega könnun á ferðavenjum sem leiddi í ljós að hver íbúi höfuðborgarsvæðisins eyðir 52 mínútum til ferðalaga á degi hverjum (Bjarni Reynarsson, 2008). Raunhæft er að álykta að frá örófi alda hafi maðurinn verið tilbúinn til að ráðstafa um það bil þessum tíma til daglegra ferðalaga að meðaltali, hvert sem farartækið er, ef nokkurt og þannig verði það lengi áfram. Því vaknar sú spurning hver raunveruleg áhrif hinnar auknu umferðarrýmdar eru. Ef ásættanlegur ferðatími helst jafn en hraðinn eykst, hlýtur ásættanleg vegalengd fyrir dagleg erindi að vaxa og þar með þrýstingur á dreifingu byggðarinnar.

Hver eru þá hæfileg eða ákjósanleg afköst samgöngukerfisins og hæfilegur þéttleiki og blöndun byggðar? Það er erfið spurning og ekki verður reynt að svara henni hér. Þeir sem skipuleggja samgöngur og þéttbýli þurfa þó a.m.k. að velta henni fyrir sér og þá er rétt að hafa eftirfarandi í huga:

- Uppbygging á landnotkunarreitum er yfirleitt á hendi einkaaðila gegn gjaldi fyrir byggingarrétt og byggingarefni og á forsendum breytilegs markaðsverðs. Uppbygging samgöngukerfisins er að mestu á höndum hins opinbera og afnot af því eru án endurgjalds og því ekki eðlileg verðmyndun á þeim gæðum sem felast í afnotum.
- Í reglugerð er kveðið á um að útvega beri tiltekinn lágmarksfjölda bílastæða við hús án þess að fjöldi þeirra geti ráðist af framboði, eftirspurn eða samkeppni við önnur hugsanleg not af því landsvæði sem þau taka. Bílastæðin eru áfangastaður þess bílaflæðis sem rennur fram og aftur um stofnæðar gatnakerfisins en þar sem meginþungi umferðarinnar sveiflast til, þarf stæði á mörgum stöðum fyrir hvern bíl. Með nokkurri einföldun má segja að fjöldi bílastæða sé því í réttu hlutfalli við bílastrauminn og öfugt, bílastraumurinn í réttu hlutfalli við þann fjölda stæða sem stendur til boða. Bílastæði og umferðarmannvirki taka um helming lands innan Reykjavíkur (Skipulags- og byggingarsvið, 2004).
- Eftir því sem byggðin er þéttari, er landið sem fer undir samgöngukerfið verðmætara og útfærsla kerfisins dýrari. Reynslan sýnir að með auknum þéttleika er minnkandi munur á þeim hag sem er af minni ferðatíma og þeim kostnaði sem hlýst af viðbótum við samgöngukerfið, uns munurinn hverfur.

Hvað varðar verðmyndun á afnotum af samgöngukerfinu er rétt að hafa í huga að þótt álögur á bíla og eldsneyti kunni að standa undir heildarkostnaði við uppbyggingu vegakerfisins er ekkert sem leiðir í ljós mismuninn á jaðarkostnaði ferðar sem farin er á annatíma, enda annar kerfið þeirri umferð, í samanburði við jaðarkostnað utan annatíma. Þó væru áhrif aukins ferðatíma á annatíma svipuð hærrí jaðarkostnaði og myndu leiða að hluta til þess að menn leituðu eftir öðrum ferðaleiðum og ferðatímum til þess að sneiða hjá álagstoppum.

Auk þess samhengis sem hér hefur verið rætt milli samgangna og landnotkunar á mælikvarða borgarinnar er ennfremur um að ræða samhengi á smærri kvarða. Byggðarhönnun, þ.e. hönnun gatna, fyrirkomulags húsa og almenningsrýma hefur veruleg áhrif á þætti sem varða lýðheilsu og samfélag en það eru mikilvæg atriði í skipulagi.

Af framansögðu er ljóst að samgöngur og landnotkun fléttast saman á margvíslegan hátt og því ákjósanlegt að ákvarðanir séu teknar í samhengi.

3.4 VÍXLVERKUNARÞÆTTIR

Eins og að framan greinir hafa margvísleg víxlverkunaráhrif samgangna og landnotkunar komið í ljós á undanförunum áratugum sem kalla á að stefnumótun og ákvarðanatöku sé samræmd, milli þessara viðfangsefna og milli stjórnsýslustiga, bæði pólitískt og í stjórnkerfinu.

Þetta er viðurkennt viðfangsefni eins og fram kemur í athugasemdum frá 2006, við frumvarp að nógildandi vegalögum:

„Umsagnir og tillögur um skipulagsáætlanir sem hafa áhrif á legu vega og umferð um þá.

Samkvæmt nógildandi vegalögum ber að hafa samráð við Vegagerðina við ákvörðun um legu veglína á skipulagi. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir þátttöku Vegagerðarinnar í ákvörðun um legu vega. Í reynd er algengara en hitt að frumkvæði við ákvörðun um legu vega komi frá Vegagerðinni. Þar er unnið að þróun og endurbótum á vegakerfinu með gerð áætlana um nýjar framkvæmdir eftir því sem almannahagsmunir og þarfir samfélagsins krefjast. Eðlilegt er að gera ráð fyrir því við skipulagsgerð að Vegagerðin sé reiðubúin að leggja fram tillögur að legu vega og tenginga við þá þegar skipulag er unnið af sveitarfélagi. Af þeim sökum er lögð til áherslubreyting hvað snertir málsmeðferð sem felur í sér ríkari skyldur Vegagerðarinnar til beinnar þátttöku í gerð skipulags.

Í gildandi skipulagslögum er gert ráð fyrir þátttöku umsagnaraðila í gerð skipulags hverju sinni. Ekki er nánar kveðið á um hverjir þeir eru en væntanlega er miðað við að önnur lög skýri nánar hverjir geti verið umsagnaraðilar. Lagt er til með frumvarpi þessu að hlutverk Vegagerðarinnar sem umsagnaraðila hvað snertir áhrif skipulags á umferð um þjóðvegi verði skýrt nánar þannig að ekki leiki vafi á því til hvers er ætlast af stofnuninni að þessu leyti. Vegakerfi sveitarfélaga og þjóðvegakerfið tengjast og hafa breytingar á öðru oft áhrif á hitt með beinum eða óbeinum hætti. Frumvarpinu er að þessu leyti ætlað að stuðla að enn betra samstarfi Vegagerðarinnar og sveitarfélaga við að tryggja greiða og örugga umferð.“

(Alþingi, þingskjal 548, 2006, bls.17)

Í þessum athugasemdum sem fylgja frumvarpinu, er bent á þá óvissu sem ríkt hefur um hlutverk Vegagerðarinnar annars vegar og handahafa skipulagsvalds hins vegar, þegar kemur að landnotkunarskipulagsgerð. Jafnframt er hér gerð tillaga um að hlutverk Vegagerðarinnar verði skýrt og það verði afdráttarlausara en áður. Þá er það skýrt hér, að samstarf Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda eigi að snúast um greiða og örugga umferð. Ekki er getið um aðra þætti sem tengjast samþættingu samgangna og annars landnotkunarskipulags, svo sem yfirbragði byggðar og umhverfispáttum.

sveitarstjórnir Árborgar, Ölfuss og Hveragerðis hafa komist að skipulagsniðurstöðu um nýjan veg um síðustu áramót. Tilgangslaust sé þó að auglýsa skipulagið fyrir en Vegagerðin hafi sagt sína skoðun á hlutum eins og mislægum gatnamótum, tengivegum og áætlanlega um næstu áramót. En lengra sé hins vegar í áætlun fyrir kaflann milli Hveragerðis og Selföss. Skýringin sem Vegagerðin gefur á því er sú, að kaflinn sé nær byggðum og því flóknari en vestari kaflinn og töluvert eigi efir að vinna í skipulagsmálum. Sú skýring stangast á við staðhæfingu Ólafs

Morgunblaðið
MIKKIL HÖNDUR 13. AGÚST 2009

Mynd 3: Ólík sjónarmið sveitarfélaga og Vegagerðarinnar eru gjarnan fréttæfni.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið var meðal annars fundið að því að ekki væri fjallað um almenningssamgöngur enda skipti þær verulegu máli varðandi þróun vegakerfisins og umhverfismál.

Þá er einnig gangrýnt að sveitarfélög eigi að bera kostnað vegna aukningar umferðar, því vel kunni svo að vera að aukning umferðar um ákveðið sveitarfélag sé vegna mikillar uppbyggingar í nágrennasveitarfélagi. Því sé réttara að ríkið beri kostnað af aukinni umferð. Samband sveitarfélaganna gagnrýnir fleiri atriði í kostnaðarskiptingu og segir: „Allt ber þetta að sama brunni, þ.e. að um leið og sveitarfélagið hefur skoðun á málinu þarf það að borga. Svo virðist því að allt vald sé í höndum ríkisins og Vegagerðarinnar“. Þessar athugasemdir eru augljóst dæmi um að þörf er á samþættingu áætlana milli stjórnsýslustiga. Milli línanna má lesa að samgöngumál hafa óumdeilanleg áhrif á byggð og búsetu og því vilja sveitarfélögin hafa áhrif á hvernig þeim málum er fyrir komið, en um leið er talið eðlilegt að fjármagn komi úr sjóðum æðra stjórnsýslustigs þar sem áhrif af uppbyggingu samgöngukerfis fylgi ekki sveitarfélagamörkum. Þarna er um víxlverkandi þætti að ræða sem geta valdið ágreiningi og hljóta að krefjast skýrra vinnubragða varðandi samstarf og úrlausnir.

Í næstu köflum verður skoðað hvernig stefna og stjórnsýsla taka á landnotkun og skipulagi og hvort tekið er tillit til þessara víxlverkana þar. Markmiðið er að kanna hvort þar vantar eitthvað upp á og koma með tillögur til úrbóta ef með þarf.

Til glöggvunar verða eftirfarandi víxlverkunarþættir hafðir sérstaklega í huga:

- Kostnaður við að koma sér milli landnotkunarreita, bæði í tíma og fjármunum, hefur mikil áhrif á það hvernig reitirnir þróast og nýtast.
- Með ákvörðunum í skipulagi má hafa veruleg áhrif á eftirspurn eftir ferðum um samgöngukerfið með ákvörðunum um þéttleika og blöndun byggðar, framboð á bílastæðum, gjaldtöku og ekki síst takmörkunum á umferðarrým.
- Samfélagsleg áhrif ákvarðana um landnotkun og samgöngur svo sem á lýðheilsu og blöndun þjóðfélagshópa.

3.5 Samtöl við embættismenn

Í viðtölum við embættismenn ríkis og sveitarfélaga var stuðst við eftir farandi umræðupunkta og spurningar:

- Um samþættingu landnotkunarskipulags- og samgönguskipulags með tillits til lagaumhverfis;
 - vegalög, skipulags- og byggingarlög, lög um umhverfismat áætlna, lög um mat á umhverfisáhrifum.
- Samþætting verkferla frá sjónarhorni þeirra sem þurfa að samþætta lögin í sinni vinnu (ráðgjafar og sveitarfélög, ríkisstofnanir).
- Um samstarf ríkis og sveitarfélaga varðandi þjóðvegi og skipulag:
 - Hvað gengur vel, hvað mætti betur fara, hvar verða árekstrar, hvar eru tækifæri eru til úrbóta?
- Um gegnsæi ákvarðanatöku og þátttöku almennings:
 - Um mismunandi eða sameiginlegt hlutverk ríkis og sveitarfélaga í samskiptum við almenning (þátttaka almennings í ákvörðunum).
 - Hvar eru tækifæri til að einfalda ferla/boðleiðir og skýra ákvarðanatöku?

Hér á eftir er dregið saman það sem fram kom í samtölum við viðmælendur.

Í samtölum kom allsstaðar fram að samskipti ríkis og sveitarfélaga mætti bæta þegar kemur að skipulags- og samgöngumálum. Tækifæri væru til hagræðingar og aukinnar skilvirkni ef valdmörk og verkaskipting væru skýrð. Samstarf milli sveitarfélaga og ráðuneyta þyrfti að verða formlegra en verið hefur og umboð þeirra sem samstarfinu sinna verður að vera skýrt.

Ljóst er að samþætting áætlana er flókin við núverandi aðstæður og sýndu viðmælendur mikinn áhuga á að lausnir myndust til að ná henni fram. Bent var á að í núgildandi vegalögum hefði komið fram aukin áhersla á að Vegagerðin væri virkari þátttakandi í skipulagsgerð sbr. 28. gr. Þar kemur líka fram að ef sveitarstjórn er ósátt við tillögu Vegagerðarinnar ber henni að rökstyðja hvers vegna. Þetta þykir fulltrúum sveitarfélaga jafngilda tilskipun frá ríkisvaldi, fremur en samráðsvilja og með því lítið gert úr skipulagsvaldi sveitarfélaga (sjá einnig umsagnir Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar 2007).

Á hinn bóginn er eðlilegt fyrir embættismenn ríkisins sem sinna þessum málaflokki að líta svo á að þeim beri að vinna tillögur að þjóðvegum sem lagðar eru fyrir sveitarfélög að höfðu samráði. Auk þessa hafi Vegagerðin úrslitavald um útfærslur þjóðvega, beri á milli, enda sé um öryggi að ræða.

Í samtölum kom fram að gera mætti greinarmun á hlutverki Vegagerðar eftir því hvort um er að ræða dreifbýli eða þéttbýli. Hraði og öryggi kunna að skipta mestu máli í dreifðum byggðum en þar sem þjóðvegur fer í gegnum þéttbýli, þar sem áhersla er lögð á gæði hins byggða umhverfis, gæti aðlaðandi umhverfi og góð nýting lands einnig skipt miklu.

Fram kom hjá viðmælenda að vegalög, þar sem hraði og öryggi skipti mestu og miðað væri við að koma íbúum landsins á sem stystum tíma til höfuðborgarsvæðisins, væru í raun frekar

byggðastefnulög og því sinntu þau ekki nægilega vel þörfum þéttbýlisins á höfuðborgarsvæðinu.

Hvað varðar gegnsæi ákvarðanatöku og þátttöku almennings kom fram að þeir sem ákvarðanavald hefðu um legu þjóðvega yrðu jafnframt að hafa þau tæki sem til þyrfti til að halda uppi lifandi samráði við almenning. Um leið og samráð hefur verið gert að lagaskyldu, hefur það hvorki verið skilgreint né þróað sem hluti af vegahönnun.

Hjá viðmælendum sem starfa á vegum ríkisins er ljóst að miklar vonir eru bundnar við landsskipulagsstig eins og það var sett fram í frumvarpi til skipulagslaga. Með því megi samþætta áætlanir sem taka til landsins alls og nauðsynlegt sé að stefna ríkisins varðandi landnotkun komi einhversstaðar skýrt fram. Fulltrúar sveitarfélaga á hinn bóginn telja að með landsskipulagsáætlun glati sveitarfélög skipulagsvaldi sínu að einhverju leyti og að þannig færist ákvarðanataka fjær almenningi og þeim sem framfylgja eiga ákvörðunum.



Mynd 4: Veslanamiðstöðvar í byggingu við Vesturlandsveg.

4 Stefna ríkisins

4.1 Stefna skilgreind

Skýr hugtakanotkun og sameiginlegur skilningur á merkingu þeirra, er ein af undirstöðum þess að rökræða ákvarðanir og atriði eins og stefnu eða áætlanir. Því miður virðist vera misjafnt hvaða merking er lögð í orðið „stefna“ og er það bagalegt um jafn mikið notað hugtak. Mikilvægt er að hlutverk stefnu sé skýrt og um leið hvort vænta megi eftirfylgni og þar með árangurs af henni. Stefna þarf að vera vönduð að gerð. Hún þarf að vera byggð á framtíðarsýn til þess að verða markviss og jafnframt þarf að fylgja henni eftir með *áætlun* eða *skipulagi*. Annars er hún einungis óskalisti sem tilviljun ein fær ráðið hvort rættist.

Sömuleiðis er áætlun eða skipulag ófullkomið ef það byggir ekki á stefnu, því erfitt er að fylgja flókinni ætlun eftir ef stefnan sem hún er grundvölluð á er ekki skýr. Áætlun sem ekki byggir á traustri stefnu á það á hættu að verða geðþóttaákvörðunum að bráð.

Rétt er að minna á að þær aðferðir sem notaðar eru við gerð stefnu hafa áhrif á endanlega útkomu, hvort sem um er að ræða kerfisbundna nálgun eða nálgun

sem byggir á samvinnu notenda, sérfræðinga og stjórnáamanna. Mikilvægt er að gera sér ljóst að kerfisbundin nálgun dugar ekki ein og sér. Mannleg hegðun og þekking/tækni sem er í sífelltri þróun hafa áhrif á mótun og framkvæmd stefnu.

Þess vegna eru spár og framreikningar, ein og sér, ófullkomnar aðferðir við stefnumótun. Hugsjónir, trú og sannfæring hafa áhrif á stefnu.

Meginatriðið er að viðurkenna alla þá þætti sem hafa áhrif á stefnu og árangur. Hinn almenni skilningur á stefnunni er mikilvægur til þess að hún nái fram að ganga. Þess vegna eru þau samskipti og skref sem tekin eru til að komast að sameiginlegri niðurstöðu um hver stefnan eigi að vera, eitt það mikilvægasta við stefnumótun. Ef fólk þekkir ekki veginn eða vörðurnar á honum er óvíst að það komist á leiðarenda (Runólfur Birgir Leifsson, 2003, Runólfur Smári Steinþórsson, 2003; Bryson 1995, Grabow et al, 2006).

Stefna og áætlun sem henni fylgir, eru þannig háðar hvor annarri og báðar afrakstur stefnumótunar.

Til nánari áréttingar eru hugtök hér notuð þannig að stefnumótun sé það ferli sem á sér stað við mótun stefnu og framsetningu hennar í áætlun og þá áskilið að stefnan jafngildi ákvörðun og hún sé vandlega unnin. Sem dæmi má nefna að ákveði stjórnvald að stefna að sjálfbærum samgöngum með því að nýta ekki endurnýjanlegar auðlindir hraðar en endurnýjun þeirra leyfir og að ekki verði gengið hraðar á óendurnýjanlegar auðlindir en svo að mögulegt sé að þróa og skipta yfir í endurnýjanlegar auðlindir (úr stefnumótun samgönguáætlunar 2007-2018, markmið 1.3), verði þegar að líta svo á að svo skuli raunverulega verða.



Mynd 5: Hvert stefnir?

Sé stefna sett fram sem tilmæli án þess að nokkur hvati fylgi framsetningu hennar og/eða engin viðurlög eru við því að ganga fram hjá henni, er hætta á að hún sé sniðgengin þegar kemur að framkvæmdum.

Þá er mikilvægt að hægt sé að meta árangur stefnunnar þannig að hægt sé að draga lærdóma af henni og hvernig endurskoðun hennar skuli háttað.

„Ef umræða um samgöngumál á að geta orðið með málefnalegum hætti þarf tvennt:

a) Skýr markmið með framkvæmdum.

b) Samræmt mat á ávinningi framkvæmda sem tekur til allra mikilvægra þátta bæði í efnahagsgerð og félagsgerð samfélagsins" (Kjartan Ólafsson, 2003)."

4.2 Almenn stefna ríkisins varðandi samgöngur og skipulag

Stefna ríkisvaldsins varðandi samgöngur og skipulag kemur fram í mörgum mismunandi áætlunum.

Nefna má hreinar pólitískar yfirlýsingar, svo sem samstarfssáttmála ríkisstjórna, sérstakar yfirlýsingar í einstökum málaflokkum sem gjarnan eru nefndar stefna, t.d. Velferð til framtíðar og síðan áætlanir í tilteknum málaflokkum. Áætlanir framkvæmdavaldsins í þessum málaflokkum byggja síðan á löggjöf svo sem vegalögum og lögum um samgönguáætlun.

Fyrirætlanir sveitarfélaga koma einkum fram í skipulagsáætlunum og framkvæmdaáætlunum sem í gildi eru hverju sinni.

Skoðum nánar áætlanir í einstökum málaflokkum sem snerta landnotkun og samgöngur:

	Landnotkunarskipulag	Samgönguskipulag
Ríki	Byggðaáætlun landgræðsluáætlun, náttúruverndaráætlun Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma Framkvæmdaáætlun um varnir gegn mengun sjávar frá landi Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs Landshlutabundnar skógræktaráætlanir Stefnumörkun í loftslagsmálum Heilbrigðisáætlun Hættumat vegna ofanflóða Ferðamálaáætlun Fjarskiptaáætlun (Listinn er ekki tæmandi)	Samgönguáætlun
Sveitarfélög	Aðalskipulag, svæðisskipulag	Aðalskipulag, svæðisskipulag

Ljóst er að flestum atriðum í ofangreindum áætlunum ríkisins verður því aðeins framfylgt að sveitarfélögin geri ráð fyrir þeim í skipulagsáætlunum sínum. Það hlýtur að kalla á mjög virkt samstarf þessara tveggja stjórnsýslustiga, sem aftur hlýtur að byggjast á því að stefnan sé skýr og um hana sé sátt.

Í stefnumörkun ríkisstjórnar Íslands um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi til 2020, Velferð til framtíðar, er kveðið á um stefnu varðandi samgöngur:

„Samgöngur hafa áhrif á flest svið þjóðlífsins og mörg þeirra markmiða sem sett eru fram í þessari áætlun. Uppbygging vega og annarra samgöngumannvirkja hefur áhrif á náttúruvernd og útstreymi frá samgöngutækjum veldur mengun og stuðlar að auknum gróðurhúsaáhrifum. Töluvert hefur verið gert til þess að reyna að innleiða sjónarmið sjálfbærrar þróunar við stjórn samgöngumála hér á landi. Í samgönguáætlun, sem samþykkt var á Alþingi árið 2002, eru sjálfbærar samgöngur eitt af fjórum höfuðmarkmiðum og tilgreint til hvaða aðgerða grípa eigi til þess að ná þessu markmiði. Sérstaklega hefur verið skoðaður hlutur samgangna í útstreymi gróðurhúsalofttegunda og hugsanlegar leiðir til að draga úr því, s.s. með styttingu samgönguleiða og betri samgöngumannvirkjum og stjórnun umferðar.“

Stefna ríkisins sem varðar skipulag byggðar og samgangna er að öðru leyti sett fram í sérgreindum áætlunum, svo sem náttúruverndaráætlun og samgönguáætlun og það er lögum samkvæmt í verkahring Skipulagsstofnunar að stuðla að samræmingu þessara áætlana. Um þetta segir svo á vef Skipulagsstofnunar:

„Samkvæmt 11. gr. skipulags- og byggingarlaga ber Skipulagsstofnun að afla gagna, hafa aðgang að og varðveita áætlanir opinberra aðila um landnotkun sem varða landið allt, svo sem um samgöngur, fjarskipti, orkumannvirki og náttúruvernd. Samkvæmt 4. gr. sömu laga ber Skipulagsstofnun að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi og stuðla að innbyrðis samræmi þeirra. Ennfremur getur umhverfisráðherra skv. 11. gr. skipulags- og byggingarlaga, að höfðu samráði við forsætisráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga, skipað nefnd til að gera tillögur um samræmingu áætlana á landsvísu, ef í ljós hefur komið að ósamræmi eða hagsmunaárekstrar um landnotkun eru á milli áætlana.“

Ákvæði 11. gr. skipulags- og byggingarlaga hafa í raun ekki komið til framkvæmda. Ræður þar m.a. að ekki hefur legið fyrir nægilega ljóst hvert svigrúm og hlutverk ríkisins/umhverfisráðuneytis er skv. greininni til að vinna að greiningum og tillögugerð á landsskipulagsstigi. Af þeim sökum taldi Skipulagsstofnun þörf á að fara út í rannsóknar- og þróunarverkefni um landsskipulagsgerð, þar sem jafnframt væri skoðað hvernig umhverfismat skv. tilskipun Evrópusambandsins félli best að áætlanagerð um landnotkun á landsvísu. Tvær fyrstu skýrslur þeirrar vinnu eru nú komnar út og fjalla um landsskipulag á Norðurlöndum og forsendur innleiðingar tilskipunar um umhverfismat áætlana hér á landi.“

Af þessu sést að fyrirætlanir löggjafans um samræmingu áætlana á landsvísu hefur ekki komið til framkvæmda. Fyrir Alþingi hefur legið frumvarp til nýrra Skipulagslaga (Alþingi, 2008) en þar er m.a. kveðið á um nýtt skipulagsstig, landsskipulag, sem myndi að hluta til leysa fyrrnefndar áætlanir af hólmi með einni samræmdri áætlun.

4.3 Hlutverk landsskipulags

Landsskipulag er skv. skilgreiningu í frumvarpi til nýrra skipulagslaga „samræmd skipulagsáætlun til tólf ára sem Alþingi hefur samþykkt sem þingsályktun að tillögu umhverfisráðherra“.

Í 10. grein frumvarpsins segir:

„Í landsskipulagsáætlun er mörkuð stefna stjórnvalda í skipulagsmálum sem varða almannahagsmuni og getur hún tekið á öllum þáttum skipulags sem þarf til að ná því markmiði. Í landsskipulagsáætlun er stefna stjórnvalda um sjálfbæra þróun útfærð með tilliti til landnotkunar og eftir þörfum samræmd stefna opinberra aðila um landnotkun með tilliti til efnahagslegra, félagslegra og umhverfislegra sjónarmiða. Til grundvallar landsskipulagsáætlun skal leggja markmið laga þessara og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun. Jafnframt skal hafa til hliðsjónar eftir því sem við á fyrirbyggjandi áætlanir opinberra aðila í einstökum málaflokkum sem varða landnotkun og svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga.“

Í greinargerð með frumvarpinu segir:

„Ljóst er að þörf er á að samræma ýmsar áætlanir sem gerðar eru á vegum opinberra aðila, svo sem samgönguáætlun, náttúruverndaráætlun og rammaáætlun um nýtingu vatns og jarðvarma svo dæmi sé tekið. Skort hefur tæki sem getur skoðað slíkar áætlanir heildstætt og sett fram skýra stefnumörkun með tilliti til ákvörðunar um landnotkun við gerð skipulags. Þannig er sveitarfélögum markað skýrt leiðarljós stjórnvalda við gerð sinna skipulagsáætlana. Landsskipulagsáætlun er þannig ætlað að taka saman á einn stað og eftir atvikum samræma stefnu ríkisvalds í ólíkum málaflokkum sem snerta landnotkun, auk þess sem hlutverk hennar er að miðla til skipulagsgerðar sveitarfélaga þeirri stefnu sem sett er fram í stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun.“

Þegar þetta er ritað hafa ný skipulagslög ekki náð fram að ganga en af stefnuskrá ríkisstjórnarinnar sem tók við völdum í maí 2009 má ráða að pólitískur vilji sé fyrir því að koma á landsskipulagi. Fram hefur komið veruleg andstaða sveitarfélaganna við upphaflega frumvarpið.

4.4 Landnotkunarskipulag

Hér fyrir ofan voru tiltekna þær áætlanir ríkisins sem helst varða landnotkunarskipulag utan miðhálandis en innan miðhálandis gildir sérstakt svæðisskipulag. Tengsl þeirrar stefnumótunar sem fram kemur í þessum áætlunum við samgöngur og þjóðvegi, eru eðlilega mjög mismunandi eftir málefnum. Í náttúruverndaráætlun 2004-2008 (Alþingi, 2004) eru gagnkvæm áhrif margvíslegrar annarrar landnotkunar rædd í 6. kafla, þar á meðal samgöngur. Bent er á að áhrif vega og vegagerðar á verndun náttúrunnar geti verið bæði jákvæð og neikvæð og vísað í mat á umhverfisáhrifum framkvæmda og umhverfismat áætlana. Það er e.t.v. í þessum málaflokki sem almenn meðvitund um víxlverkun þjóðvega við skipulag er ríkust enda eru áhrif vegar gegnum náttúruparadís að miklu leyti auðsæ og tafarlaus. Ráðstafanir á þessu sviði eru því ofarlega á baugi í almennri umræðu og sérfræðingar eru kallaðir til þegar áhrif á umhverfið eru metin fyrirfram. En umhverfisáhrif snúast um fleira en náttúruna enda er „umhverfi“ skilgreint svo í lögum um mat á umhverfisáhrifum (106/2000): „Samheiti fyrir menn, dýr, plöntur og annað í lífríkinu, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar og landslag, samfélag, heilbrigði, menningu og menningarmínjar, atvinnu og efnisleg verðmæti.“ Vert er að hafa í huga að þótt áhrif á lífríki og jarðmyndanir séu auðsæ og tafarlaus, gildir það sama ekki um áhrif á samfélag, heilbrigði, menningu og atvinnu og orsakasamhengi eru þar óljósari. Dæmi um nýlega

Þjóðvegarframkvæmd er breikkun Reykjanesbrautar frá Fífuhvammi að Kaplakrika. Í skýrslu um mat á umhverfisáhrifum er óveruleg athugun á áhrifum framkvæmdarinnar á samfélag og landnotkun annars staðar en á framkvæmdasvæðinu sjálfu. Sjónarhornið er þannig fremur þröngt eins og sjá má af umfjöllun um loftmengun: „*Framkvæmdin mun leiða til þess að umferðin verður greiðari, umferðartími styttest og aksturslag verður jafnara. Stórlega mun draga úr því að bifreiðar stöðvi og aki af stað á ný. Miðað við óbreytt umferðarmagn leiða þessir þættir allir til þess að draga úr mengun.*“ Hér vantar tengingu við stærra samhengi, t.d. þær víxlverkanir sem áður var vikið að og benda til þess að framkvæmdin sjálf leiði til aukinnar umferðar annars staðar en á þessum vegarkafla og lengri farinna vegalengda almennt. Spá um aukið umferðarmagn er auk þess ein af meginforsendum framkvæmdarinnar.

Í byggðaaætlun 2006-2009 (Alþingi, 2006) eru tiltekna 23 aðgerðir í byggðamálum og sú fyrsta snýr að bættum samgöngum: „*Unnið verði að samgöngubótum og þróun almenningsamgangna á landsbyggðinni samkvæmt samgönguáætlun sem taki mið af mikilvægi þeirra fyrir eflingu byggðar. Byggðastofnun skal í samvinnu við Vegagerðina leggja mat á slík verkefni.*“ Í áætluninni eru forsendur þessa ekki ræddar né með hvaða hætti samgöngubætur verða til þess að efla byggð, né heldur hvað átt er við með öflugri byggð. Þótt fáir mæli gegn samgöngubótum í dreifbýli er ljóst að áhrif þeirra eru ekki eingöngu jákvæð, t.d. minnkandi þjónustuframboð á smærri stöðum þegar ferðatími til landshlutakjarna styttest. Næsta spurning er þá hvaða áhrif minnkandi nærþjónusta hefur á íbúafjölda og samfélagsgerð á smærri stöðum og þar með hvort markmið um eflingu byggðar hafi náðst.

4.5 Samgönguáætlun

Um gerð samgönguáætlunar gilda lög nr. 23/2008. Markmið þeirra er „*að samræma áætlanagerð við framkvæmdir og rekstur í samgöngumálum*“ (1.gr.).

Í 2. grein laganna, 2. mgr. er fjallað um þau meginmarkmið sem samgönguáætlunin sjálf skal byggja á:

„Við gerð samgönguáætlunar skal m.a. byggja á þeim meginmarkmiðum að samgöngur séu greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar auk þess sem þær stuðli að jákvæðri byggðaðróun.“

Ennfremur segir þar:

„Við gerð samgönguáætlunar skal jafnframt taka mið af eftirfarandi markmiðum:

a. að ná fram samræmdri forgangsröð og stefnumótun,

b. að ná fram hagkvæmri notkun fjármagns og mannafla,

c. að ná fram samræmdu skipulagi samgöngugreina og samstarfi stofnana samgönguráðuneytisins og fyrirtækja á þess vegum.“

Fyrsti kafli tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun (Alþingi 2007) er um stefnumótun. Þeir þættir stefnunnar sem lúta að þjóðvegakerfinu eru efnislega þessir:

- Stefnit skal að nægum hreyfanleika í samgöngukerfinu sem taki bæði til fólks og vöru. Þessu markmiði skal ná með bættu aðgengi að samgöngum og aukinni

afkastagetu kerfisins þar sem hún er takmörkuð, einnig með því að skapa skilyrði fyrir flesta landsmenn að komast til og frá þjónustukjarna á ekki meira en einni klukkustund og til og frá höfuðborgarsvæðinu á innan við 3 klst. ferðatíma.

Í neðanmálgrein er hreyfanleiki skilgreindur sem samanlögð farin vegalengd hvers einstaklings á dag, akandi, fljúgandi, hjólandi, gangandi o.s.frv.

- Stefnt skal að umhverfislega sjálfbærum samgöngum og af textanum má ráða að átt sé við samgöngurnar sjálfar, einkum losun gróðurhúsalofttegunda.
- Í stefnunni er enn fremur sett fram markmið um jákvæða byggðapróun sem hefst með þessum orðum: „Það hefur sýnt sig að samgöngubætur geta haft jákvæð áhrif á þróun byggðar eða í það minnsta skapað betri möguleika fyrir slíkri þróun. Í samgönguáætlun er leitast við að jafna út svo sem kostur er mismunandi aðgengi landsmanna að samgöngukerfinu og reynt að vinna á móti ókostum mikilla flutningsvegalengda.“

Að auki eru í stefnunni sett markmið um öryggi og hagkvæmni í samgöngum.

Þegar þessi stefna er skoðuð frá því sjónarhorni hvort hér sé hugað að áhrifum á skipulag og landnotkun vakna spurningar um það hvað átt sé við með „nægum hreyfanleika“, „aðgengi“ og „jákvæðri byggðapróun“.

Í athugasemdum sem fylgja þingsályktunartillögunni er fjallað nánar um þessi atriði án þess að þau séu skilgreind sérstaklega:

„Lögð er áhersla á aukinn hreyfanleika (mobility) í samgöngukerfinu og að hann nái bæði til fólks og vöru. Sterk tengsl eru á milli hreyfanleika og öflugs hagkerfis eins og áður hefur verið rakið. Hér á landi er hreyfanleiki fólks mikill eða um 43 km/dag, nokkru minni en í Bandaríkjunum (rúmlega 50 km/dag), en nokkru meiri en í Vestur-Evrópu (tæplega 40 km/dag). Samgönguáætlun tekur mið af stöðugri kröfu um aukinn hreyfanleika, en jafnframt þarf að gæta þess að auka aðgengið þar sem þess er kostur, en aukið aðgengi getur einmitt minnkað þörfina fyrir samgöngur og þar með hreyfanleikann eins og t.d. með styttingu leiða eða flutning þjónustu nær notendunum. Aukin umferð gangandi og hjólandi vegfarenda er staðreynd og ber að stuðla að henni. Með auknu aðgengi fyrir slíka umferð má draga úr annars konar umferð og ná þannig fram bættum áhrifum fyrir heilbrigði og umhverfi. Í tengslum við endurskoðun vegalaga og hugsanlegar heimildir þar mun koma til skoðunar þátttaka ríkisins í gerð hjóla- og göngustíga meðfram stofnvegum í þéttbýli. Á sama hátt verði skoðuð þátttaka ríkisins í gerð hjóla- og göngustíga meðfram fjölförnustu stofnvegum í dreifbýli.“

Síðar í athugasemdunum er fjallað um tengsl byggðapróunar og samgangna:

„Gæði samgangna geta haft afgerandi áhrif á stærð atvinnu-, verslunar- og þjónustusvæða. Þannig geta bættar samgöngur stuðlað að stækkun markaðssvæða og breytt um leið samkeppnis- og búsetuskilyrðum. Bættar samgöngur eru mikilvæg forsenda fyrir styrkingu landshluta- og byggðakjarna og leggja grunninn að farsælli sameiningu sveitarfélaga. Aukin þjónusta við bílaumferð, endurbætur hins almenna vegakerfis, gerð jarðganga undir fjöll og firði og þverun fjarða hafa á undanförmum árum leitt til mikillar styttingar vegalengda og ferðatíma og þar með fært byggðirnar

nær hver annarri í anda markmiðs um jákvæða byggðapróun. Í samgönguáætlun er leitast við að jafna út svo sem kostur er mismunandi aðgengi landsmanna að samgöngukerfinu og reynt er að vinna á móti ókostum langra flutningsvegalengda. Undir þetta markmið falla einnig framkvæmdir eða aðgerðir sem ekki geta talist arðsamar á hagkvæmnismælikvarða en telja verður nauðsynlegar í því skyni að skapa sem jafnasta stöðu landsmanna. Nýjar aðferðir hagfræðinnar taka tillit til félagslegra þátta sem ekki verða beinlínis metnir til fjár og geta þær þannig stutt ákvarðanir sem tengjast markmiði um jákvæða byggðapróun.”

Í samgönguáætluninni sjálfri er ekki reynt að setja ákvæði hennar í beint samhengi við landnotkun og skipulag en það er aftur á móti reynt að nokkru leyti í umhverfismati samgönguáætlunar, sem ætlað er að *“fá fram heildarsýn yfir áhrif SGÁ 2007-2018 á umhverfi og samfélag”*. Þar er sýnt fram á að hún sé í samræmi við *“helstu áætlanir s.s. byggðaaætlun, velferð til framtíðar – stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um sjálfbæra þróun til 2020, náttúruverndaráætlun 2004 til 2008, ferðamálaáætlun 2006-2015 og heildarstefna um málefni hafsins.”* (VSÓ Ráðgjöf, 2006). Þar segir ennfremur:

„Megináhrif á samfélag snúa að umferðaröryggi, styttingu leiða og ferðatíma til þjónustu- og atvinnukjarna landsins. Jafnframt eru langflestar framkvæmdir á samgönguáætlun fallnar til þess að hafa jákvæð áhrif á ferðir meirihluta landsmanna en sumar gætu haft neikvæð staðbundin áhrif í því tilfalli að framkvæmdir ýta undir erfiða stöðu í jaðri stóru byggðakjarnanna. Stór hluti framkvæmda á SGÁ snýr að þjóðvegakerfinu. Allar bætur og styttingar á því koma til með að bæta öryggi og auka umferð, þ.m.t. þungaflutninga. Á undanförunum árum hefur hlutdeild landflutninga aukist mjög hratt og eru ástæður þess margvíslegar s.s. kostnaður fyrir flutnings- og dreifingaraðila og kröfur í samfélaginu. Líklegt er að auknir landflutningar hafi neikvæð áhrif á hinn almenna vegfarenda.”

Í umhverfismati samgönguáætlunar eru metin áhrif á byggð og samfélag eftir landshlutum og almenna niðurstaðan er sú að samgönguáætlun sé til þess fallin að styrkja byggðakjarna á landsbyggðinni eins og jafnframt er stefnt að í byggðaaætlun. Um höfuðborgarsvæðið segir: *„Markmiðið í SGÁ er að viðhalda háu þjónustustigi á vegunum líkt og nú er með miklum afköstum”* og síðan vakin athygli á því að sú stefna sé ekki líkleg til að auka eftirspurn eftir þjónustu strætisvagna og auka þurfi aðgengi fyrir gangandi og hjólandi vegfarendur. Síðar segir í umhverfismatinu: *„Hreyfanleiki og möguleikar íbúa til að fara ferða sinna á einkabíl munu aukast með auknum og bættum tengingum innan svæðisins. Að öllu leyti veldur það öflugra og hreyfanlegra samfélagi með möguleikum á aukinni samkeppni milli borgarhverfa og fyrirtækja. Ósennilegt er að áhrifin verði þau sömu fyrir aðra vegfarendur en þá sem aka einkabíl.”* Litlu síðar segir *„Alls staðar þar sem mikil umferð kemur nærri mannabyggð verða árekstrar hagsmuna. Gæta þarf þess í útfærslu á framkvæmdum. Þá fer umferðin vaxandi með bættum umferðarmannvirkjum sem gerir framkvæmdirnar enn vandasamari.”* Að lokum er gerð grein fyrir þróun og framvindu ef samgönguáætlun nær ekki fram að ganga *„Stefnumið og framkvæmdir SGÁ stuðla flestar eða allar að jákvæðum áhrifum á byggð og samfélag. Víða er nauðsynlegt að ráðast í framkvæmdir til að bæta grunnnetið og auka öryggi. Umferð mun halda áfram að aukast með fjölgun landsmanna og því er líklegt að afkastageta samgöngumannvirkja í þéttbýli verði óviðunandi ef ekki verður ráðist í framkvæmdir. Þá er talið að byggðakjarnar styrkist síður í*

sama mæli ef ekki verður um samgöngubætur að ræða. Vegna áframhaldandi fjölgunar landsmanna og stækkun bílaflotans því samhliða, er ekki gert ráð fyrir að loft- og hávaðamengun verði minni ef SGÁ verður ekki að veruleika.” (17.1)

Ekki er farið nánar út í áhrif stefnunnar á samspil borgarhluta og hverfa.

Þegar þetta er skrifað (maí 2009) hefur „Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2007–2018” enn ekki verið samþykkt á Alþingi. Aðstæður í samfélaginu eru nokkuð breyttar síðan hún var lögð fram í febrúar 2007 og má gera ráð fyrir að samgönguáætlun verði endurskoðuð.

Í samstarfsyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar kemur eftirfarandi fram: „*Unnin verði áætlun um sjálfbærar samgöngur í samvinnu við sveitarfélögin, með það að markmiði að draga úr þörf fyrir einkabílinn. Í slíkri stefnu verði almenningsamgöngur um allt land stórefldar og fólki auðveldað að komast leiðar sinnar gangandi eða á reiðhjólí. Almenningsamgöngur verði sjálfsagður hluti samgönguáætlunar*” (Ríkisstjórn Íslands 2009). Gangi þetta eftir verður að gera ráð fyrir að áhersla á sjálfbærni og umhverfisþætti verði aukin við endurskoðun samgönguáætlunar.

5 Stefna sveitarfélaga

Samkvæmt ákvörðun Alþingis ráða sveitarfélög miklu um landnotkun innan sinna lögsögumarka. Í 1. grein sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998 segir: „*Landið skiptist í staðbundin sveitarfélög sem ráða sjálf málefnum sínum á eigin ábyrgð.*” Í 3. grein skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 segir: „*Sveitarstjórnir annast gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Þær fjalla um leyfissóknir, veita byggingarleyfi og framkvæmdaleyfi og annast byggingareftirlit með atbeina kjörinna nefnda og sérhæfðra starfsmanna.*”

Skipulag er helsta stjórnæki sveitarstjórnar til þess að framfylgja stefnu sinni um mótun byggðar og samfélags enda verður að byggja leyfi til mannvirkjagerðar og framkvæmda á skipulagi sem mótað er í samráði við íbúa. Ábyrgðin á því hvort vel eða illa tekst til liggur hjá sveitarfélaginu sjálfu. Víxlverkun þjóðvega við aðra skipulagsþætti innan sveitarfélagsins hljóta því einnig að vera á ábyrgð sveitarfélagsins. Á hinn bóginn er ljóst að sveitarfélögin ráða aðeins sínum eigin málefnum en ekki annarra sveitarfélaga þótt skipulagsákvæðanir hvers þeirra geti haft áhrif langt út fyrir sveitarfélagsmörk. Svæðisskipulagi er ætlað að samræma skipulagsáætlanir sveitarfélaga á stærra svæði en gerð þess er valfrjáls. Þannig getur t.d. vilji sveitarstjórnar til þess að halda niðri umferðarhraða á þjóðvegi gegnum sveitarfélagið tafið samgöngur milli annarra landshluta. Af gildandi lögum verður ekki annað ráðið en að hvert sveitarfélag hafi vald til að haga þessu samkvæmt eigin vilja en vettvang samræmingar og samkomulags milli hagsmuna ríkisins, fyrir hönd þjóðarhagsmuna og sveitarfélaganna fyrir hönd nærhagsmuna, vanti alveg nema að því leyti sem svæðisskipulag getur gagnast. Landsskipulagi er ætlað að bæta úr þessu.

Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum (73/1997) er landið allt skipulagsskylt og sveitarfélögum falið að annast skipulagningu, einkum með aðalskipulagsáætlunum. Sveitarfélög geta að eigin frumkvæði samræmt aðalskipulagsáætlanir með því að gera svæðisskipulag. Með deiliskipulagi er stefna aðalskipulags útfærð á einstökum stöðum eða reitum. Það er einkum í aðalskipulagi en einnig í svæðisskipulagi, ef það er fyrir hendi, sem

stefna um landnotkun er sett fram og ástæða er til að huga að víxlverkunum landnotkunar og þjóðvega.

Í fyrstu grein laganna segir svo m.a. um markmið þeirra:

„ ... að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir sem hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi,

að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, ...”

Sveitarfélögum er því lögð sú skylda á herðar að sjá til þess að þróun byggðar og landnotkunar verði með þeim hætti sem þarna er fyrir mælt. Til þess að fylgja þessum markmiðum eftir hafa verið sett lög um umhverfismat áætlana (105/2006) en markmið þeirra er skv. 1. grein: *„ ... að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.”* Hér er „umhverfi“ skilgreint líkt og í lögnum um mat á umhverfisáhrifum en þó ekki alveg eins: *„Umhverfi: Samheiti fyrir samfélag, heilbrigði manna, dýr, plöntur, líffræðilega fjölbreytni, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, eignir, menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, og landslag og samspil þessara þátta.”* Hér hefur samfélag og heilbrigði færst fremst í röðina.

5.1 Hlutverk svæðisskipulags

Í gildandi skipulags- og byggingarlögum er kveðið á um að sveitarfélög geti að eigin frumkvæði gert svæðisskipulag, sbr. 12. grein laganna:

„Svæðisskipulag skal gert að frumkvæði viðkomandi sveitarstjórna eða Skipulagsstofnunar í því skyni að samræma stefnu sveitarstjórna um þróun byggðar og landnotkunar á minnst 12 ára tímabili. Jafnan skal miða við að sveitarfélög þau, sem svæðisskipulag fjallar um, myndi eina heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti. Svæðisskipulag skal taka til alls lands þeirra sveitarfélaga sem hlut eiga að máli, sbr. þó 12. gr. a.”

Hér er gert ráð fyrir innbyrðis samræmingu á stefnu viðkomandi sveitarfélaga en ekki getið um samræmingu við stefnu ríkisins, heldur látið nægja það sem fram kemur í 11. grein laganna og áður er vísað til, þ.e. hlutverk Skipulagsstofnunar í þeim efnum, sem ekki hefur komið til framkvæmda.

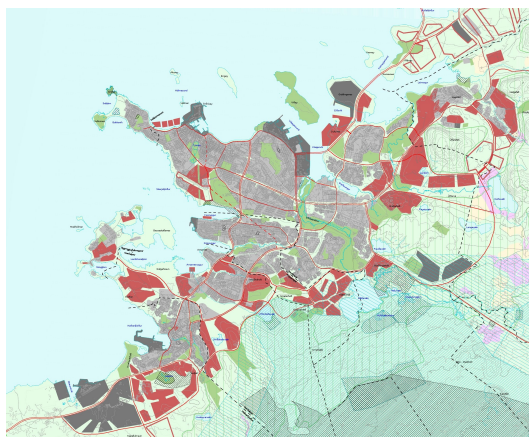
Í frumvarpi til nýrra skipulagslaga eru lagðar til breytingar á svæðisskipulagi í þá veru að það geti tekið til þeirra þátta sem sveitarfélögin vilja eiga samstarf um og þurfi ekki að vera bundið við landsvæði. Sú grundvallabreyting kemur fram í frumvarpinu að sveitarfélögunum á höfuðborgarsvæðinu beri að gera svæðisskipulag og skýrt er kveðið á um forgangsröð skipulagsstiga, þannig að aðalskipulag sé háð svæðisskipulagi.

5.2 Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins

Í gildi er Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2002-2024 og að því standa eftirtalin átta sveitarfélög:

Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarbær, Garðabær, Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær, Bessastaðahreppur og Kjósarhreppur. Stefnumörkun kemur fram á uppdrætti og í greinargerð þar sem segir m.a.:

„Þegar einstök sveitarfélög á svæðinu endurskoða aðalskipulagsáætlanir sínar ber þeim að hafa þessa sameiginlegu stefnu að leiðarljósi, þar sem svæðis- og aðalskipulag skal vera í innbyrðis samræmi samkvæmt 9. gr. skipulags- og byggingarlaga. Öll nánari útfærsla stefnunnar fer fram við gerð aðalskipulags og hafa sveitarfélögin nokkuð frjálssar hendur um framkvæmd hennar eins og fram kemur í ákvæðum greinargerðarinnar.“



Mynd 6: Hluti svæðisskipulagsuppdráttar fyrir höfuðborgarsvæðið.

Nokkur almenn meginmarkmið eru sett fram en þar eru notuð hugtök sem erfitt getur verið að henda reiður á þegar kemur að lægri skipulagsstigum og hönnun, svo sem „...að höfuðborgarsvæðið þróist áfram sem nútímalegt borgarsamfélag með alþjóðlegu yfirbragði“ og „... að höfuðborgarsvæðið beri svipmót fagurrar borgar“.

Alloft er vísað til aðalskipulagsáætlana sveitarfélaganna varðandi útfærslur á stefnu svæðisskipulagsins.

Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins hefur nú verið í gildi á sjöunda ár en eftirfylgni þess hefur ekki verið eins og vænta hefði mátt. Ástæðan er eflaust sú að til þess er stofnað af frjálssu frumkvæði og enginn sterkur hvati til staðar til þess að sveitarfélögin fari eftir því.

5.3 Hlutverk aðalskipulags

Í aðalskipulagi á að koma fram stefna sveitarstjórnar um landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi, umhverfismál og þróun byggðar í sveitarfélaginu á minnst 12 ára tímabili. Skipulagið á að ná til alls lands innan marka sveitarfélagsins. Það er því ljóst, miðað við það lagaumhverfi sem nú gildir að aðalskipulag er sú áætlun sem með hvað skilvirkustum hætti getur tekið á víxlverkunum landnotkunar og þjóðvega.

5.4 Aðalskipulag sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu

Í markmiðum aðalskipulags Reykjavíkur snerta eftirfarandi þættir helst framtíð samgangna:

„Byggja skilvirkt og öruggt samgöngukerfi.“ Síðan eru nefndar tiltekna framkvæmdir í stofnbrautakerfinu.“

„Að draga úr neikvæðum áhrifum bílaumferðar. Við hönnun umferðarmannvirkja verði umferðaröryggi haft að leiðarljósi en jafnframt verði leitast við að lágmarka sjónræn áhrif, hávaðamengun og kröfur til landrýmis.“

Ennfremur er stefnt að eflingu vistvænna samgangna. Almenningsamgöngur skulu eflidar með forgangi vagna á meginleiðum og stígakerfi fyrir gangandi og hjólandi byggt upp með markvissum hætti.

Í samgöngukafla aðalskipulags Reykjavíkur er gerð grein fyrir stofn- og tengibrautum, mislægum gatnamótum, göngubrúum og undirgöngum, stofn- og tengistígum. Hins vegar kemur ekki fram hvort tilraun hefur verið gerð til að meta hver áhrif þessa kerfis eru á aðgang að og eftirspurn eftir landi og húsnæði eða eftirspurn eftir kerfinu sjálfu og þjónustu þess.

Í aðalskipulagi annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu er yfirleitt tilgreind svipuð markmið, þ.e. að halda greiðri og öruggri umferð, hafa gott kerfi stíga fyrir gangandi og hjólandi og efla almenningsamgöngur. Víxlverkanir þær sem hér eru til umræðu eru ekki skoðaðar né heldur gert ráð fyrir öðru en að eftirspurn einkabíla eftir ferðum um gatnakerfið verði alltaf mætt. Í aðalskipulagi Mosfellsbæjar er þó tiltekið að stytta skuli ökuleiðir með því m.a. að færa þjónustu eins nálægt íbúum og hægt er. Á hinn bóginn er áskilið að útfærsla stofnbrauta miðist áfram við hámarksafkastagetu án þess að gerð sé grein fyrir mögulegri mótsögn þess markmiðs við hið fyrra, um eflingu nærþjónustu.

Í aðalskipulagi sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu er gjarnan stefnt að því að lágmarka neikvæð áhrif bílaumferðar án þess að tiltekið sé hver þau eru. Þannig er óljóst hvort átt er við staðbundin áhrif eingöngu, til dæmis áhrif hávaða sem draga má úr með hljóðmönnum eða með mjög breiðu veghelgunarsvæði, eða hvort einnig er litið til áhrifa umferðarinnar og þeirra mannvirkja sem hún krefst, á byggðarmynstur og samfélag þéttbýlisins í heild.

5.5 Víxlverkun landnotkunar og samgangna í skipulagsáætlunum

Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2001 - 2024 er sett fram spá um þróun umferðar á svæðinu auk stefnu í helstu málaflokkum sem varða þróun, þ.m.t. samgöngumálum. Spá um þróun umferðar hljóðar svo:

„Niðurstöður umferðareikninga samkvæmt umferðalíkani fyrir höfuðborgarsvæðið sýna að gera má ráð fyrir um 50% aukningu á umferð bíla á skipulagstímabilinu vegna fólksfjölgunar og breytinga á atvinnustarfsemi.

Vegna stækkunar byggðar á höfuðborgarsvæðinu mun ekin vegalengd aukast enn meira en fjölgun ferða þar sem meðalvegalengd hvernar bílferðar á höfuðborgarsvæðinu mun aukast.

Því verður þörf á umtalsverðum úrbótum á vegakerfinu fram til ársins 2024, sem koma til með að verða mjög kostnaðarsamar vegna þess að hluti þeirra nýframkvæmda, sem fyrirjáanlegt er að ráðist verði í, eru umferðarbrýr eða jarðgöng.“

Í svæðisskipulaginu kemur fram að „eitt af meginmarkmiðum svæðisskipulagsins er að umferð gangi greiðlega á þeim stofnbrautum þar sem þegar eru mislæg gatnamót eða þau fyrirhuguð.“ Ennfremur er þess getið að byggja þurfi tiltekin umferðarmannvirki „til að viðhalda núverandi þjónustustigi bílaumferðar á stofnbrautum og svæðisbundnum tengibrautum.“ Í forsendum kemur fram að þetta þjónustustig er hátt: „Úrbætur á vegakerfinu á höfuðborgarsvæðinu hafa haft þau áhrif að þjónustustig bílaumferðar á

háannatímum er hátt og yfirleitt myndast ekki langar biðraðir." Fram kemur að sums staðar megi búast við lægra þjónustustigi: „Almennt er gert ráð fyrir að þjónustustig bílaumferðar minnki með þéttingu byggðar á höfuðborgarsvæðinu, einkum vestan Kringlumýrarbrautar og næst miðkjörnum. Mótuð verði stefna í aðalskipulagi í bílastæðamálum í þéttbýlustu hverfum Reykjavíkur og í miðbæjarkjörnum þar sem tekin verði afstaða til framboðs og staðsetningar bílastæða og bílastæðagjalda. Markmiðið er að tryggja samræmi milli flutningsgetu gatnanna og fjölda bílastæða."

Í kafla um áhrif stefnunnar sem sett er fram í Svæðisskipulaginu segir svo:

„Niðurstöður umferðarreikninga sýna að stofnbrautarkerfið muni anna umferðinni í lok skipulagstímabilinu með svipuðu þjónustustigi og er í dag og einnig að samkvæmt umferðarreikningum er mögulegt að auka þjónustustigið á stofnbrautunum þrátt fyrir mikla umferðaraukningu að því tilskildu að byggð verði þau umferðamannvirki sem gert er ráð fyrir í forsendum umferðarreikninga.

Þetta getur haft í för með sér að fyrirtæki, sem háð eru góðu þjónustustigi fyrir bílaumferð flytji úr miðkjörnum og önnur sem falla betur inn í miðbæjarbraginn komi í staðinn. Þessi þróun kallar á verkaskiptingu milli mismunandi kjarna á svæðinu og getur gert miðbæjarkjarnann enn meira aðlaðandi fyrir þá sem kunna vel við þéttbýli og yfirbragð stórborgar."

Við gerð aðalskipulags hafa reiknilíkön verið notuð til þess að spá fyrir um þá umferð sem byggð á nýjum svæðum kann að valda, eða breytingar á þéttleika þegar byggðra svæða. Sem dæmi má nefna notkun umferðarspálíkans við gerð Aðalskipulags Reykjavíkur 2001-2024 og Svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2001-2024. Í slíku spálíkani er heildarsvæðinu skipt upp í fjölmarga reiti og gert ráð fyrir því að ferðir séu farnar í hlutfalli við fjölda íbúða og fermetra mismunandi atvinnuhúsnæðis innan hvers reits. Að auki er tekið tillit til fólksfjölgunar. Stuðlar líkansins byggja á áreiðanlegum reynslutölum og gera má ráð fyrir því að forspárgildi þess sé gott. Við gerð líkansins er sú forsenda lögð til grundvallar að þjónustustig stofnbrautakerfisins á svæðinu muni ekki versna á skipulagstímanum. Líkanið lýsir því fyrst og fremst eftirspurn eftir þjónustu samgöngukerfisins miðað við þá forsendu að framboðið sé án verulegra takmarkana. Líkanið er háð fleiri einföldunum þótt þess sé ekki getið í skipulagsgreinargerðum:

- Líkanið tekur ekki tillit til álagsjöfnunar, þ.e. hvernig bílstjórar spara tíma með því að velja lengri leið en fljótfarnari og sneiða þannig hjá töfum á þeirri stystu.
- Ekki er gert ráð fyrir því í líkaninu að neinn verulegur hluti álagsins dreifist á mismunandi ferðamáta, þótt löggjafinn leggi sveitarfélögunum þá skyldu á herðar að stuðla að sjálfbærri þróun og áhersla sé lögð á sjálfbæra ferðamáta í skipulagsáætlununum, a.m.k. í orði kveðnu. Þessi einföldun samrýmist vel forsendunni um óverulegar takmarkanir framboðs á þjónustu stofnbrautakerfisins enda er þá engin veruleg hvatning til notkunar annarra samgöngumáta.
- Þótt gefin sé forsenda um þjónustu stofnbrautakerfisins eru engar slíkar forsendur gefnar um framboð á bílastæðum sem þó getur haft veruleg áhrif á ferðir einkabíla og enn frekar notkun annarra ferðamáta.

- Ekki kemur fram hvort tilraun hefur verið gerð til að kanna í forsendum skipulagsins hvaða landfræðileg dreifing mismunandi landnotkunar og blöndun byggðar kynni að draga mest úr eftirspurn eftir ferðum.

Þótt líkanið sé þessum takmörkunum háð er í svæðisskipulaginu almennt lögð mikil áhersla á það að almenningssamgöngur verði styrktar og ný byggð verði aðlöguð kröfum almenningssamgangna. Þetta er sett í samhengi við þéttingu byggðarinnar og sett fram sem leið til að viðhalda góðu aðgengi með minnkuðu þjónustustigi umferðarkerfisins. Í kafla um áhrif svæðisskipulagsins er því spáð að farþegum almenningssvagna muni fjölga annars vegar vegna íbúafjölgunar almennt og hins vegar vegna lakara aðgengis einkabíla að miðsvæðum þar sem ekki svigrúm til að stækka gatnakerfið.

Líkt og í svæðisskipulaginu kemur áhersla á sjálfbærar samgöngur fram í mörgum erlendum samgönguáætlunum. Sem dæmi má nefna að vegna vaxandi vandamála við aukna umferð einkabíla og margvísleg neikvæð áhrif af henni hefur Evrópusambandið hvatt aðildarríki til þess að móta stefnu og áætlanir um sjálfbærar samgöngur (SUTP, Sustainable Urban Transport Plans) í þéttbýli (Vefur um SUTP, 2009). Meðal þeirra ráðstafana sem gert er ráð fyrir að slíkar áætlanir felí í sér eru (Evrópuráðið, 2007):

- Samþætta áætlanir um landnotkun og samgöngur.
- Efla almenningssamgöngur.
- Auka áherslu á göngu og hjólreiðar.
- Stjórna vöruflutningum í þéttbýli.
- Stjórna framboði á bílastæðum.
- Gjaldtaka fyrir afnot af vegum.
- Draga úr umferðarhraða og endurúthlutun göturýmis fyrir umhverfisvænustu farartæki og samgöngumáta.
- Takmarka aðgengi þeirra farartækja sem mest menga.
- Efla notkun hljóðláttra, hreinna og lítt mengandi farartækja.
- Ýmis önnur úrræði, svo sem samnýting bílferða, samgöngustefna skóla og fyrirtækja og vitundarvakning.

Eitt þeirra verkefna á þessu sviði sem Evrópusambandið hefur stutt nefnist TRANSPLUS (Transport Planning, Land Use and Sustainability). Verkefninu lauk 2003 og í lokaskýrslu er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum varðandi þrjá meginþætti, þ.e. landnotkun, þátttöku og sjálfbærni (TRANSPLUS 2003, þýðing höf.):

„Landnotkun: Margvísleg landnotkun og landfræðileg aðgreining athafna fólks valda þörf fyrir ferðir og vöruflutninga. Á hinn bóginn er það samgöngukerfið sem ákvarðar aðgengi að stöðum og þar af leiðandi því hversu fýsilegir þeir eru fyrir atvinnustarfsemi, frístundir, verslanir, íbúðir, þjónustu og þess háttar. Þess vegna er samþætt stefna um landnotkun og samgöngur nauðsynleg til þess að:

- i) minnka þörf fyrir ferðalög en viðhalda þó fjölþættri landnotkun og aðgengi að þjónustu og tækifærum;*
- ii) minnka áherslu á einkabílanotkun;*
- iii) minnka landnám fyrir byggð;*

iv) minnka mismun sem er á kostnaði við búsetu, ferðir og veitingu almannaþjónustu án þess að draga úr svæðisbundnum hagvexti;

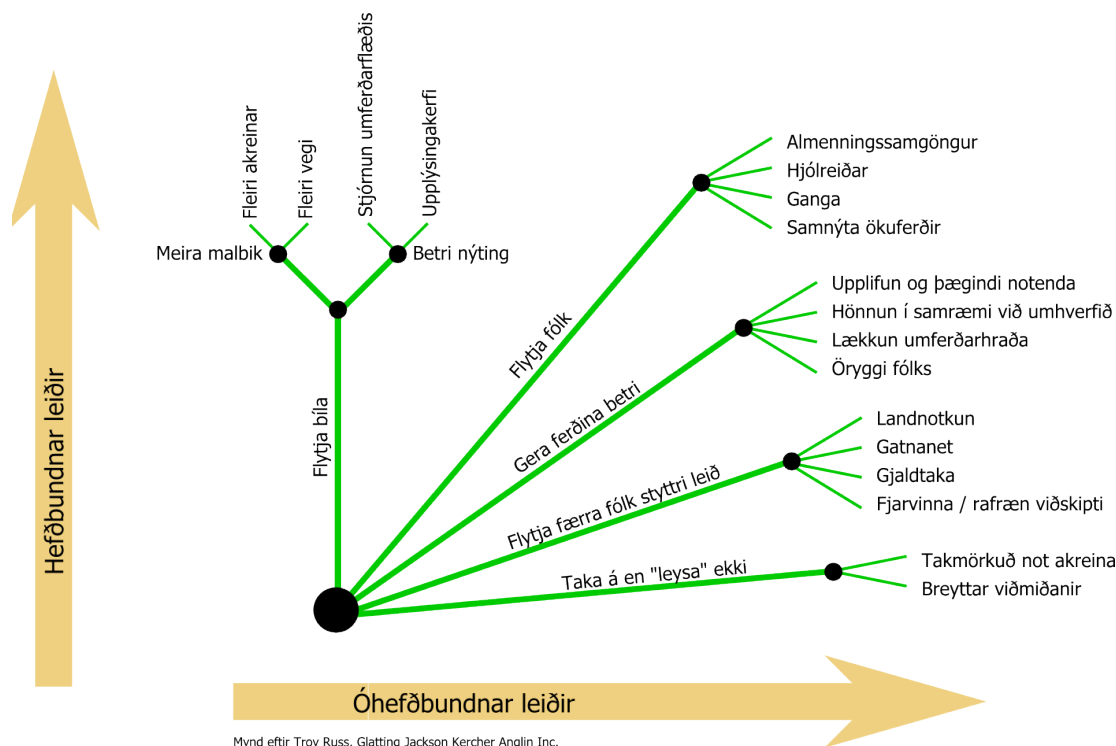
v) minnka óbeinan kostnað sem gæti hindrað margvísleg viðskipti (t.d. með því að bæta aðgengi að fjölbreyttum atvinnutækifærum á svæðisbundnum vinnumarkaði; bæta aðgengi fjölbreytilegra viðskiptavinahópa að verslun á nærmarkaði; styrkja nýja samgöngumarkaði o.s.frv.).

Þátttaka: Til þess að ná tökum á flóknum vandamálum sem snerta hreyfanleika og aðgengi í tíma og rúmi er mikilvægt að stilla saman stefnu í skyldum málaflokkum og stefnu sama eðlis í ólíkum hlutum stjórnsýslunnar. Þetta krefst nýrra markvissra verkferla og virkari tengsla milli ólíkra stofnana í opnu og sveigjanlegu samstarfi (t.d. með samtökum, sáttmálum, nýjum svæðisbundnum stjórnsýsluþáttum o.s.frv.). Þátttaka felur einnig í sér aðild einkafyrirtækja (t.d. fyrirtækja í flutningum og fasteignapróun), almennra borgara og hagsmunaaðila í mótun stefnu, skipulagningu, innleiðingu og vöktun. Þátttaka ber því aðeins árangur að faglega sé að henni staðið og samráð sé vandlega skipulagt og framkvæmt.

Sjálfbærni: Þetta hugtak verður sífellt meira áberandi í stefnumótun, ekki síst í tengslum við þéttbýli þar sem um 80% íbúa Evrópusambandsins búa og flest vandamál koma upp á sviði umhverfis, heilsu og samfélags. Þótt orðið „sjálfbærni“ hafi óljósa merkingu vísar það alltaf til þess að samtímis sé tekið tillit til áhrifa mannsins á umhverfi, samfélag og hagkerfi fyrir okkur sjálf og komandi kynslóðir. Mats á sjálfbærniáhrifum (Sustainability impact assessment) er krafist í vaxandi mæli við hvers konar stefnumótun svo ákveða megi hver sé hagfelldasta ráðstöfun takmarkaðra gæða til þess að efla samkeppnishæfni í hagkerfinu, gæði umhverfisins og samheldni í borgarsamfélögum. Sjálfbærni í samgöngum er lykilatriði og til þess að hún megi nást þarf að þróa aðferðir og verkferli, gera tilraunir og miðla þekkingu svo verulegar framfarir geti orðið í gæðum samgangna og borgarlífs.“

Í niðurstöðum fleiri athugana kveður við svipaðan tón og ljóst að víða er litið svo á að lausnir á vandamálum sem fylgja vaxandi umferð í þéttbýli megi finna með því að skoða samspil landnotkunar og vegasamgangna í mjög stóru samhengi þar sem sjálfbærni er leiðarljós. Nefna má stór verkefni á borð við BUSTRIP þar sem mótaðar voru lausnir og aðferðir fyrir sjálfbærar samgöngur í nokkrum borgum við Eystrasalt, þar á meðal Bremen, Gautaborg, Örebro, Sundsvall og Turku. Umfangsmikil gögn um afrakstur þess verkefnis er að finna á vefnum (BUSTRIP, 2009).

Til viðbótar þessu má nefna að veturinn 2008-2009 stóð Skipulagsstofnun fyrir alls fimm málstofum mismunandi hópa um mótun byggðar (Skipulagsstofnun, 2009). Í málstofunum var fjallað um skipulagsmál og gæði byggðar og má af niðurstöðum þeirra sjá að samgöngkerfi hafa áhrif á viðhorf fólks til byggðar. Í niðurstöðum úr málstofunum kom meðal annars fram ósk um „Skilvirkar samgöngur, þar sem 'heilbrigðari' samgöngumátar en einkabíllinn njóta forgangs“.



Mynd 7: Hefðbundnar úrlausnir umferðarvandamála snúast um að flytja fleiri bíla en aðrar leiðir eru mögulegar, misjafnlega óhefðbundnar. (T. Russ, Glattig, Jackson, Kercher, Anglin Inc.).

6 Stjórnsýsla, lög og reglugerðir

Hér fyrir neðan er greint frá hlutverki hinna ýmsu stofnana í stjórnsýslunni með tilliti til þess hve vel hlutverkin eru til þess fallin að leiða fram vel grundaða niðurstöðu um víxlverkun landnotkunar og þjóðvega.

6.1 Skipulagsstofnun

Hlutverk Skipulagsstofnunar er skilgreint í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997. Þar segir í 4. grein:

Ríkið starfrækir Skipulagsstofnun. Hlutverk stofnunarinnar er:

- a. að hafa eftirlit með framkvæmd laga þessara og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim,
- b. að veita ráðgjöf um skipulags- og byggingarmál,
- c. að fylgjast með stöðu skipulagsmála í sveitarfélögum,
- d. að aðstoða sveitarfélög og leiðbeina þeim við gerð skipulagsáætlana,
- e. að láta í té umsagnir um ágreiningsmál á sviði skipulags- og byggingarmála,
- f. að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi og stuðla að innbyrðis samræmi þeirra,

g. að annast og stuðla að rannsóknum á sviði skipulags- og byggingarmála í samvinnu við hlutaðeigandi stofnanir og hagsmunaaðila, svo og að annast eða stuðla að útgáfu upplýsinga um þau mál,

h. að fylgjast með og veita upplýsingar um ferlimál fatlaðra,

i. að framfylgja ákvæðum laga um mat á umhverfisáhrifum.”

Lagagreinin tiltekur ekki nákvæmlega hverjum veitt skuli ráðgjöf. Ekki er heldur tiltekið hvort veita beri ráðgjöf, aðstoð og leiðbeiningar um þau málefni sem teljast til faglegra viðfangsefna skipulagsfræðinnar eða einungis þau atriði sem varðar málsmeðferð skipulagsmála og form skipulagsáætlana. Þannig er ekki ljóst hvort lagagreinin leggur þá skyldu á herðar stofnuninni að veita t.d. samgönguráðherra ráðgjöf varðandi áhrif samgöngustefnu á landnotkun eða aðra þætti sem stýrt er með skipulagi, né heldur hvort stofnuninni ber að hafa frumkvæði að slíkri ráðgjöf.

6.2 Vegagerðin

Um starf Vegagerðarinnar gilda vegalög nr. 80/2007. Þar segir í 4. grein:

„Samgönguráðherra fer með yfirstjórn vegamála. Vegagerðin annast þátt ríkisins samkvæmt lögum þessum og hefur eftirlit með framkvæmd þeirra, nema annað sé ákveðið í lögum. Til að stjórna framkvæmdum í vegamálum skipar ráðherra vegamálastjóra til fimm ára í senn og veitir hann Vegagerðinni forstöðu.”

Í 5. grein eru helstu verkefni Vegagerðarinnar tíunduð og eru 5 fyrstu liðirnir þessir:

„a. Veghald þjóðvega.

b. Aðstoð við ráðherra við mótun og framkvæmd stefnu stjórnvalda í samgöngumálum.

c. Vinna í samræmi við markmið samgönguáætlunar hverju sinni.

d. Skipting fjárveitinga til annarra vega en þjóðvega sem ætlaðir eru til almennrar umferðar og kostnaðir eru af fé ríkisins, allt eftir nánari staðfestingu ráðherra.

e. Umsjón með rannsóknum og þróun á sviði vegamála.”

Í sömu lögum segir í 28. gr.:

„Vegir skulu lagðir í samræmi við gildandi skipulagsáætlun eins og nánar er kveðið á um í lögum um skipulag og í lögum þessum.

Ákveða skal legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega. Þó er sveitarfélagi óheimilt að víkja frá tillögu Vegagerðarinnar ef það leiðir til minna umferðaröryggis en tillagan felur í sér. Að öðru leyti fer um málsmeðferð samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.

Ef þjóðvegi er að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en sá sem Vegagerðin telur betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiðir til aukins kostnaðar er heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn. Rísi ágreiningur

um réttmæti slíkrar kröfu eða um fjárhæð skal málinu skotið til ráðherra til úrskurðar.

Við gerð skipulags skal að öðru leyti haft samráð við Vegagerðina um legu vega eftir því sem þörf krefur. Ávallt skal leita umsagnar Vegagerðarinnar þegar líkur eru á að breytingar á skipulagi hafi áhrif á umferð um þjóðvegi, svo sem með auknum umferðarpunga."

Ennfremur segir í 41. og 42. grein um hönnun, lagningu og viðhald vega:

„Við lagningu og viðhald vega skal þess gætt að ekki sé valdið meiri áhrifum á umhverfi en nauðsynlegt er til að unnt sé að ná markmiðum vegalagningarinnar á sem hagkvæmastan hátt og þannig að öryggi umferðar verði sem mest.

Ráðherra er heimilt að setja almennar reglur um hönnun vega sem opnir eru almenningi til frjálstrar umferðar og eftirlit með gerð þeirra. Veghaldari ber ábyrgð á að kröfur þessar séu uppfylltar."

Vegagerðinni er samkvæmt lögnum ætlað að aðstoða samgönguráðherra við mótun og framkvæmd stefnu stjórnvalda í samgöngumálum. Það hlýtur því að vera á ábyrgð Vegagerðarinnar, sem fagaðila, að gera pólitískum stjórnvöldum grein fyrir hinum margslungnu og langvarandi víxlverkunum þjóðvega og landnotkunar enda engir aðrir útnefndir til þess í lögnum. Á hinn bóginn ber Vegagerðinni að leggja vegi í samræmi við skipulagsáætlanir sveitarfélaganna, sem aftur eru byggðar á pólitískri sýn hvers sveitarfélags um margvísleg atriði, svo sem samfélag, landnotkun og byggðarmynstur. Athyglisvert er að hvorki í lögum um samgönguáætlun nr. 33/2008 né í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 eru ákvæði sem knýja sveitarfélög til þess að haga skipulagsáætlunum sínum í samræmi við samgönguáætlun. Á hinn bóginn er umhverfisráðherra heimilað að hafa frumkvæði að samræmingu áætlana ef misræmi kemur upp, skv. 11. grein skipulags- og byggingarlaga. Í frumvarpi til nýrra skipulagslaga er gert ráð fyrir að leyst sé úr þessu með landsskipulagi, sem taki m.a. yfir stefnuákvæði samgönguáætlunar og er bindandi fyrir lægri skipulagsstig. Þarna er því Vegagerðin í ráðgjafarhlutverki um stefnumótun í samgöngumálum gagnvart ríkinu en í þjónustuhlutverki gagnvart sveitarfélögum, sem ekki eru knúin til að framfylgja stefnu ríkisins.

Rétt er í þessu samhengi að minna á 28. gr. vegalaga þar sem segir: *„Ákveða skal legu þjóðvega í skipulagi að fenginni tillögu Vegagerðarinnar að höfðu samráði Vegagerðarinnar og skipulagsyfirvalda. Fallist sveitarfélag ekki á tillögu Vegagerðarinnar skal það rökstyðja það sérstaklega."* Þar sem sveitarfélaginu er falið skipulagsvaldið og skipulag er helsta stjórnþæki við mótun byggðar og samfélags, ekki síst í þéttbýli, hlýtur samráðið sem vísað er til að snúast um það að Vegagerðin og viðkomandi sveitarfélag verði sammála um sýn og markmið með lagningu og útfærslu þjóðvegjar, með víxlverkun þjóðvegjarins við umhverfi sitt í huga. Ef samráð leiðir ekki til samkomulags fellur kvöð um rökstuðning aðeins á sveitarfélagið. Gildi þessa rökstuðnings fyrir framvindu vegagerðaráforma er óljóst.

Næsta málsgrein 28. gr. vegalaga er einnig athyglisverð: *„Ef þjóðvegi er að ósk sveitarstjórnar valinn annar staður en sá sem Vegagerðin telur betri með tilliti til kostnaðar og tæknilegrar útfærslu og það leiðir til aukins kostnaðar er heimilt að krefja viðkomandi sveitarfélag um kostnaðarmuninn."* Hér hlýtur sú spurning að vakna hvað felst í orðinu „betri". Í vegalögum felast því nokkuð misvísandi skilaboð um hlutverk Vegagerðarinnar

gagnvart sveitarfélögunum sem orða má þannig að Vegagerðinni beri að fara að vilja sveitarfélögunna svo lengi sem vilji sveitarfélögunna er í samræmi við vilja Vegagerðarinnar.

Þar sem áætlanagerð á stjórnsýslustigum skarast eða á milli stjórnsýslueininga, er hætt við ásteytingi nema samræmingu sé sérstaklega sinnt. Þetta kemur fram í úttekt Ríkisendurskoðunar á samgönguframkvæmdum. Í skýrslunni er gagnrýnt hversu lítil eftirfylgni er við stefnumótandi áætlanir þegar kemur að framkvæmdum og þar segir meðal annars:

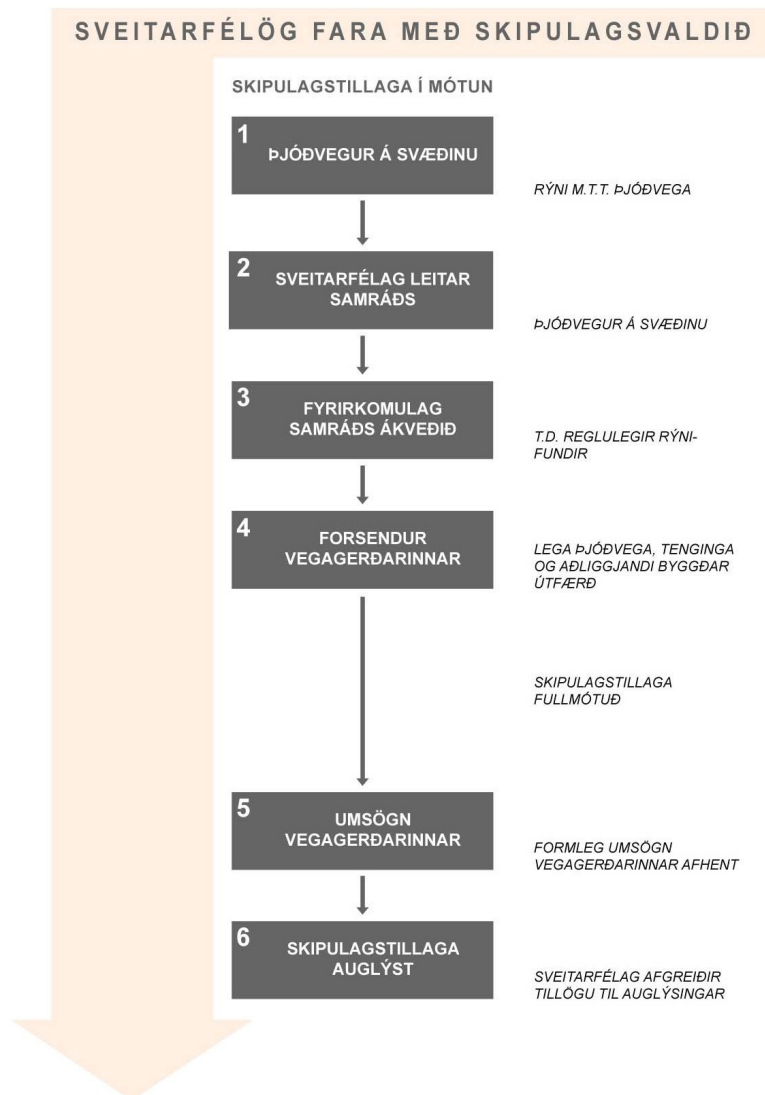
„Þá hljóta að vakna spurningar um tilgang þess að gera áætlanir um framkvæmdir sem breytast eins ört og raun bert vitni. Ljóst er að örar breytingar á áætlunum þar sem verk eru ýmist inni eða úti torvelda markvissan undirbúning framkvæmda. Ýmis dæmi eru um framkvæmdir sem settar eru á samgönguáætlun (og jafnvel fjárveiting veitt til þeirra) en ekki er unnt að hrinda í verk, m.a. vegna þess að nauðsynlegri undirbúningsvinnu er ekki lokið, t.d. vegna skipulags- og umhverfismála. Samgönguáætlanir virðast í reynd fremur vera eins konar pólitískt samkomulag og málamiðlun um í hvaða röð eigi að ráðast í framkvæmdir, vilji ríkisstjórna á hverjum tíma, í stað þess að vera raunveruleg áætlun sem tilgreinir hvaða framkvæmdir unnt sé að ráðast í og á hvaða tíma. Miklar breytingar á samgönguáætlunum eru mjög óheppilegar á sama tíma og undirbúningstími framkvæmda er sífellt að lengjast.

Skipulagsvald, þar með talið um legu vega, er í höndum sveitarfélaga og þarf við undirbúning vegaframkvæmda að taka tillit til þess. Sveitarfélög hafa í sífellt meira mæli látið sig þessi mál sig varða og sett fram sjónarmið sín um vegaframkvæmdir. Þetta á bæði við um sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Nokkur dæmi eru um að samgönguframkvæmdir hafi dregist mjög á langinn vegna ágreinings um skipulagsmál (sjá rammagrein 4.3 um Sundabraut).

Meðal þess sem virðist ýta undir slíkan ágreining er að sveitarfélag sem fer með skipulagsvaldið þarf að jafnaði ekki að taka tillit til kostnaðarsjónarmiða. Hætt er við að ekki sé tekið nægjanlegt tillit til hagkvæmni mismunandi lausna út frá væntanlegum ábata þegar ekki er litið heildstætt til allra þátta sem skipta máli um framkvæmdina. Þá virðist sem ákvarðanatökufærli í skipulagsmálum geri mögulegt hvenær sem er að taka mál úr farvegi sínum og setja í nýjan, oft með lítilli fyrirhöfn. Dæmi eru um að samgönguleiðir sem skipulag hafði verið samþykkt um og voru jafnvel orðnar forsenda frekari uppbyggingar á nálægum svæðum hafi mætt andstöðu þegar nær dró framkvæmdum. Það flækir enn málin þegar kemur að vegaframkvæmdum, einkum á höfuðborgarsvæðinu, hve mörg sveitarfélög eiga þar hagsmuna að gæta. Dæmi er um að þau eigi erfitt með að samræma sjónarmið sín þegar ákveða þarf um uppbyggingu nýrra hverfa og legu samgönguleiða. Afleiðingin verður viss skortur á heildarsamræmingu í skipulags- og umferðarmálum alls höfuðborgarsvæðisins.“

(Ríkisendurskoðun, 2008, 46-47).

SVEITARFÉLÖG FARA MEÐ SKIPULAGSVALDIÐ



Mynd 8: Í leiðbeiningum er gert ráð fyrir því að sveitarfélag leiti samráðs við Vegagerðina ef þjóðvegur er á svæðinu, Vegagerðin veitir síðan umsögn byggða á sínum forsendum og síðan er unnt að auglýsa skipulagstillögunu. (Vegagerðin/VSÓ 2007)

7 Ályktanir og leiðir til úrbóta

Nú má orða þá stefnu sem sett hefur verið undanfarin ár í stuttu máli þannig að vegakerfið skuli ávallt anna eftirspurn ásamt því að komið verði til móts við óskir um aðra samgöngumáta. Erlendar rannsóknir (Moore, Thorsnes, Appleyard, 2007) sýna að slíkt leiðir almennt til nokkurs konar vítahrings vaxandi umferðar sem aukin umferðarrýmd leiðir af sér. Gera má ráð fyrir því að afleiðingar slíkrar stefnu verði þær sömu hér og annars staðar, t.d. að þjónusta safnast þar sem hana má aðeins nálgast akandi og eftirspurn verður eftir dreifðri byggð, enda hafa slík áhrif þegar komið fram. Lítil von er til þess að notkun annarra samgöngumáta verði veruleg þegar séð er til þess að vegakerfið anni ávallt eftirspurn. Það er hins vegar undir gildismati hvers og eins komið, hvort þetta er æskileg stefna eða ekki. Hér virðast togast á tvö meginsjónarmið, annars vegar um þægindi einkabílaferða sem almenningur vill njóta og hins vegar vaxandi áhyggjur af þeim afleiðingum sem stefnan er líkleg til að hafa en almenningur gerir sér hugsanlega ekki fyllilega grein fyrir. Stjórn málamenn lenda þá í þeirri klemmu að vilja hugsanlega þjóna þægindum almennings gegn ábendingum þeirra sem koma auga á vandamál í stærra samhengi.

Hér hafa verið til skoðunar gagnkvæm áhrif þjóðvega og annarrar landnotkunar. Fyrirkomulag á framsetningu fyrirætlana ríkisvaldsins virðist hafa eftirfarandi afleiðingar:

- Það virðist vanta leiðir til að tryggja innbyrðis samræmi milli allra þessara yfirlýsinga. Framhjá þessum vanda er sneitt með því að lýsa fyrirætlunum í einstökum málaflokkum með upptalningu á verkefnum sem fyrirhugað er að ráðast í á gildistíma.
- Lítið er um heildarstefnu sem snertir marga málaflokka og setur ákvarðanatöku í stjórnsýslunni skýrar og virkar skorður. Á hinn bóginn er víða að finna almennt orðaðar meginhugmyndir. Fróðlegt væri t.d. að skoða með hvaða hætti stjórnsýslan kann að hafa rekið sig á yfirlýsingar sem fram koma í „Velferð til framtíðar“ og þurft að breyta ákvörðunum sínum til samræmis við þær. Ekki má gera lítið úr mikilvægi og áhrifum þess að yfirlýsingarnar skuli hafa komið fram en hitt er heldur ekki ólíklegt að meginstefna væri skýrari ef fyrir hendi væri skilvirkt ferli til að samræma fyrirætlanir ríkisins í ólíkum málaflokkum.

Ef til væri vettvangur fyrir samræmingu áætlana og mótun heildarstefnu mætti gera grein fyrir viðtækara samhengi en nú er gert, t.d. við almenna stefnu í fjármálum ríkisins. Með því að koma á vettvangi þar sem stefnur á landsvísu væru samræmdar með aðferðum málamiðlana, væri stórt skref stigið í þessa átt.

7.1 Stefnumótun

Í upphafi skýrslunnar var gerð grein fyrir þeim víxlverkunum landnotkunar og samgönguskipulags sem komið hafa í ljós á löngum tíma, einkum í þéttbýli erlendis. Dregnir voru fram víxlverkunarþættir sem í raun útiloka að hægt sé að móta stefnu, taka ákvarðanir eða meta árangur af tilhögun samgangna og landnotkunar sitt í hvoru lagi.

Skoðum fyrst stefnumótun ríkis og sveitarfélaga.

Í tillögu til þingsáætlunar um samgönguáætlun er stefnt að því að samanlögð farin vegalengd hvers einstaklings á dag (þ.e. hreyfanleiki í samgöngukerfinu) sé nægileg og að því markmiði skuli ná með bættu aðgengi að samgöngum og aukinni afkastagetu kerfisins þar sem hún er takmörkuð (umorðað úr samgönguáætlun, sjá nánar hér fyrir ofan). Jafnframt þessu er stefnt að sjálfbærri þróun sem m.a. eigi að nálgast með bættum almenningssamgöngum og aukinni fjölbreytni í ferðamáttum.

Í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga er, svo sem skipulagslög kveða á um, lögð áhersla á sjálfbæra þróun og mælt fyrir um auknar almenningssamgöngur og fjölbreyttari ferðamáta en samgöngukerfið meðhöndlað þannig að það sé sjálfsagt að það anní ávallt eftirspurn.

Þegar þessi stefnumótun er skoðuð með víxlverkun landnotkunar og samgangna í huga koma eftirfarandi vandræði í ljós:

- Stigskipting í stefnumótun opinberra aðila er ekki skýr, þ.e. hvort ein stefna er yfir aðra sett í þeim skilningi að stefna á lægra stigi útfæri ramma sem hærra stefna setur. Þannig er t.d. ekki ljóst hvort skylt sé að haga samgönguáætlun í samræmi við stefnu ríkisins um sjálfbæra þróun í íslensku samfélagi, „Velferð til framtíðar“. Í formála þeirrar stefnu segir umhverfisráðherra í inngangi að stefnunni sé „...ætlað að mynda ramma utan um þá umræðu sem fram þarf að fara um sýn Íslendinga á

sjálfbæra þróun í byrjun 21. aldarinnar." Í inngangi segir ennfremur að líta beri á stefnuna sem grunnplagg sem „... er ætlað annars vegar að veita upplýsingar um meginmarkmið og áherslur íslenskra stjórnvalda og hins vegar að veita leiðsögn við framtíðarstefnumótun á mikilvægum sviðum." Það er heldur ekki ljóst hvort, og þá með hvaða hætti, sveitarfélög eru bundin af stefnuþáttum í framkvæmdaáætlunum ríkisins, svo sem samgönguáætlun og byggðaáætlun. Gera má ráð fyrir að landsskipulag myndi bæta úr þessu að nokkru leyti.

- Það er innbyrðis mótsögn í því að setja stefnu um sjálfbæra þróun annars vegar og um síaukna afkastagetu samgöngukerfisins í takt við eftirspurn hins vegar, a.m.k. meðan samgöngur eru knúnar óendurnýjanlegum orkugjöfum. Landrýmið sem kerfið krefst í vaxandi mæli er einnig andstætt sjálfbærni. Þetta er ekki síst mótsagnarkennt þegar tillit er tekið til þess að það er beinlínis umferðarhvetjandi að gera umferðarkerfið þannig úr garði að notkun þess sé án nokkurs verulegs jaðarkostnaðar í tíma eða peningum.
- Það er einnig innbyrðis mótsögn í því að setja stefnu um eflingu almenningsamgangna og aukna fjölbreytni í ferðamátum þegar jafnframt er stefnt að því að gera umferðarkerfið þannig úr garði að notkun þess sé án nokkurs verulegs jaðarkostnaðar í tíma eða peningum. Við slíkar kringumstæður er afar ólíklegt almenningsamgöngur, gönguferðir og hjólréiðar verði vinsælir ferðamátar.
- Ýmis lykilhugtök eru skilin eftir óskilgreind og ekki er heldur tilgreint hvert þjónustustig samgöngukerfisins á að vera. Þéttleiki byggðar er tölusettur en ekki þjónustustigið enda liggur í loftinu að það eigi einfaldlega að svara eftirspurn, hver sem hún er. Í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins er ekki skýrt kveðið á um hvert þjónustustig umferðarkerfisins og almenningsamgangna eigi að vera heldur látið nægja að segja að þjónustustig á stofnbrautum eigi almennt ekki að lækka nema vestan Kringlumýrarbrautar og að nauðsynlegt sé að leggja aukna áherslu á almenningsamgöngur. Frekari ákvæðum um þetta er vísað til aðalskipulags sveitarfélaganna.
- Þá er ekki að finna í stefnumótandi ákvæðum tillögu til þingsáætlunar um samgönguáætlun, merki um að verulegt tillit sé tekið til þeirra víxlverkana sem hér um ræðir. Það er t.d. ekki rætt hvort það að halda þjónustustigi umferðarkerfisins kunnir að hafa einhverjar aukaverkanir hvað varðar landnotkun, né heldur hvort nota megi skipulag landnotkunar til að hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu umferðarkerfisins. Það er þó helst í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og í umhverfismati samgönguáætlunar sem reynt er að gera þessum atriðum nokkur skil.

Bent hefur verið á (Banister, 2008) að ein af ástæðum þess að svona skuli vera í pottinn búið sé sú að stefnan fæst við hreyfanleika en ekki aðgengi, sbr. samgönguáætlun sem vitnað var til hér fyrir ofan. Á þessu tvennu er mikilvægur munur. Ef stefnt er að hreyfanleika er hann og þar með hagnýting hans með ferðum í samgöngukerfinu, nánast orðinn markmið í sjálfu sér. Með aðgengi er hins vegar átt við að einstaklingarnir í samfélaginu geti nálgast það fólk, vörur og þjónustu sem þeir telja sig þurfa með auðveldum hætti. Með nokkurri einföldun má segja að stefna um hreyfanleika beini athyglinni að samgöngukerfinu sjálfu og tæknilegri útfærslu þess en að stefna um aðgengi taki meira tillit til þess hvar og hvernig hlutunum er

fyrir komið þótt auðvitað skipti þar líka miklu máli hvernig farið er milli staða. Aðgengi er þannig víðtækara viðfangsefni og getur tekið með í reikninginn tækniþróun eins og þá sem er að verða með aðgengi starfsmanna að vinnustað gegnum netið eða aðgengi almennings að þjónustu opinberra aðila og verslana með sama hætti.

Önnur ástæða kann að felast í því að víxlverkanirnar sem hér er vísað til eru mjög flóknar og það eru ekki til hlutlægar aðferðir eða líkön sem geta gefið áreiðanlega mynd af afleiðingum þeirra ráðstafana sem kunna að vera til skoðunar. Á hinn bóginn hafa á síðustu áratugum þróast ítarleg og áreiðanleg reiknilíkön fyrir eftirspurn eftir þjónustu gatnakerfisins eftir því hvernig byggð er hagað innan möskva þess. Þessi umferðarspálíkön byggjast á ferðamyndun út frá gerð og þéttleika byggðar, þar sem gert er ráð fyrir því að kerfið taki við ferðunum og anni þeim án óþægilegra tafa eða kostnaðar fyrir notendur. Ekki er heldur gert ráð fyrir því að notendur kunni að vera í vafa um það að fá bílastæði í áfangastað. Þetta leiðir til þess að athyglin beinist að handföstum niðurstöðum umferðarlíkana en minni gaumur er gefinn hinu flókna og óáþreifanlega samhengi landnotkunar og umferðar.

Stöðunni sem uppi er má í raun lýsa sem „harmleik almannagæða“ (Hardin, 1968) en með því er átt við fyrirkomulag þar sem hagur af auknum afnotum einstaklings af sameiginlegum gæðum fellur honum beint í skaut en samfélagið ber kostnaðinn af aukningunni. Þetta er fyrirkomulag sem oft leiðir til rányrkju ef stjórnvöld grípa ekki inn í. Það er þó úr vöndu að ráða fyrir stjórnvöld því hinum almenna borgara líst að öllum líkindum ekki vel á að hreyfanleiki hans sé takmarkaður, ekki síst ef rökstuðningurinn fyrir slíku byggist á flóknu og margslungnu samspili umferðar og landnotkunar, langt inn í framtíðina. Þó hefur ýmislegt verið reynt, sbr. TRANSPLUS verkefnið sem vísað var til hér að framan, en slíkar ráðstafanir eru ekki viðfangsefni þessarar skýrslu heldur stefnan og umfjöllunin sem kann að leiða til þeirra. Reynslan sýnir að því aðeins er raunhæft að takmarka afköst gatnakerfisins að aðrir valkostir en einkabílaakstur séu skilvirkir og aðlaðandi.

7.2 Samvinna stjórnsýslustiga

Eins og fram hefur komið hér að framan skortir á að tekið sé tillit til gagnvirkra áhrifa samgagna og annarrar landnotkunar við gerð áætlana. Ennfremur hefur verið rakið hér hvernig stefnumótun er að töluverðu leyti hólfuð niður, annars vegar milli fagsviða og hins vegar milli stjórnsýslustiga.

Ýmsar skýringar kunna að vera á þessu og benda má á eftirfarandi:

- Markmið vegalaga er að stuðla að „*greiðum og öruggum samgöngum*“.
- Markmið skipulags- og byggingarlaga er meðal annars „*að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.*“

Skipulagsáætlanir taka því til víðtækra þátta meðan vegaáætlanir hafa þrengri tilgang. Engu að síður ber, samkvæmt hlutverkum skilgreindum í vegalögum, að líta á vegi sem forsendu sem önnur landnotkun þarf að laga sig að en þó þannig að lausn sé fundin í samráði við sveitarstjórnir. Úrlausnarefnið hlýtur því að vera að finna hverju sinni það jafnvægi sem þarf að ríkja milli öryggis, greiðra samgangna og skynsamlegrar nýtingar lands með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Tillaga að þingsályktun um samgönguáætlun fjallar að langmestu leyti um samgöngukerfið sem tæknilegt viðfangsefni samgönguráðuneytis og Vegagerðarinnar. Sama á við um aðrar áætlanir ríkisins, þær eru viðfangsefni tiltekinna ráðuneyta og sérfræðistofnana sem undir þær heyra.

Ljóst er að stefnumótun hvað varðar skipulagsmál og samgöngur er unnin bæði á vettvangi ríkis og sveitarfélaga. Samvinnu milli þessara stjórnsýslustig eða samsvörun í áætlanagerð virðist hins vegar vera ábótavant hvað varðar þessa málaflokka sem svo mjög eru hvor öðrum háðir eins og fram kemur í fyrirnefndri skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Góð samvinna ríkis og sveitarfélag er því skilyrði fyrir því að vel takist til við mótun hins manngerða umhverfis.

7.3 Kostir

Kostir til úrlausnar á samþættingu stefnu og áætlana á þeim tveimur stjórnsýslustigum sem um ræðir, og taki tillit til hagsmuna beggja aðila eru í grófum dráttum þrír:

- Aukið vald til ríkisins?
- Aukið vald til sveitarfélaga, hugsanlega með sameiningu og stækkun?
- Samvinna og samræming, bæði milli málaflokka og stjórnsýslustiga?

Í núverandi samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga er fjallað um þau málefni sem aðilar eru sammála um að hafa með sér formlegt samráð um en skipulags- og samgöngumál eru ekki þar á meðal. Til að skilvirkt samstarf komist á um þau málefni, þyrftu aðilar að vera sammála um að slíkt sé æskilegt (Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga, 2006). Undantekning á þessu er samkomulag samgönguráðherra og formanns stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um eflingu almenningsgangna (Samgönguráðherra, 2007).

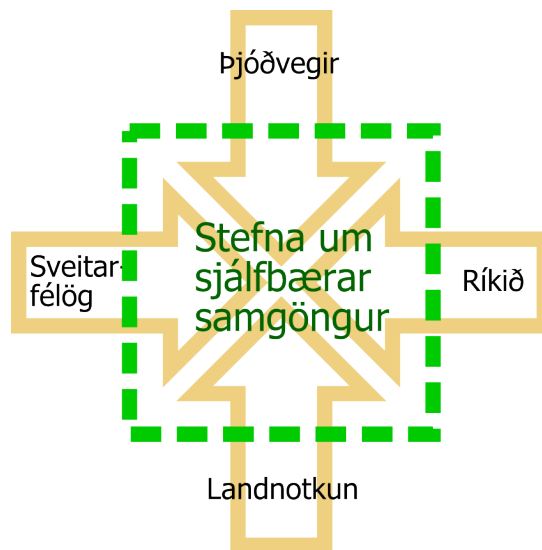
7.4 Valkostur – Tillaga að verklagi

Hér er lagt til unnið verði að samræmingu, annars vegar víxlverkandi málaflokka (landnotkunar og samgangna) og hins vegar á milli stjórnsýslustiga (ríkis og sveitarfélaga): Nánar er gerð grein fyrir þessum kosti hér á eftir.

Hér er lagt til að farnar verði leiðir á borð við þær sem nefndar hafa verið hér á undan (sjá t.d. Moore et al 2007, Transplus 2003 og SUTP 2007). Setja má þessar leiðir í samhengi við þann íslenska veruleika sem lýst er hér framar í skýrslunni með eftirfarandi hætti:

- Í stað stefnumörkunar samgönguáætlunar í núverandi útfærslu komi mun skýrari og haldbetri stefna um sjálfbærar samgöngur, ekki síst á landi. Stefnan þyrfti að vera tvískipt, annars vegar um samgöngur í þéttbýli og hins vegar í dreifbýli enda er þar um að ræða mjög ólíkar þarfir og áhrif.

- Fjalla þarf um það flókna samspil sem vikið var að í upphafi þessarar skýrslu og varðar landnotkun, byggðarmynstur, samfélagsgerð, lýðheilsu og notkun fjármuna og auðlinda í mjög víðu samhengi. Að slíkri stefnumótun þurfa að koma mörg ráðuneyti, sveitarfélög og samtök þeirra, fagfólk í skipulagi, hagsmunaaðilar í flutningastarfsemi og allur almenningur. Þess má vænta að slík stefna geti átt lengra líf en þær tímasettu verkefnaáætlanir sem samgönguáætlun felur í sér og því eðlilegt að þarna sé skilið á milli.
- Hina almennu stefnu sem fram kemur í áætlunum ríkis og sveitarfélaga, þ.e. að láta vegakerfið ávallt anna eftirspurn ásamt því að koma til móts við óskir um aðra samgöngumáta, þyrfti að endurskoða frá grunni. Víða erlendis hefur verið valinn sá kostur að efla aðra samgöngumáta markvisst í stað þess að láta vegakerfið ávallt anna eftirspurn. Ef gert er ráð fyrir því að fólk velji jafnan þann ferðamáta sem gefur best aðgengi fyrir þau erindi sem reka þarf, munu aðrir ferðamátar ekki verða fyrir valinu í neinum verulegum mæli fyrir en þeir veita betra aðgengi en einkabíllinn.
- Nýta má reynslu annarra þjóða varðandi þær ráðastafanir hafa gefist vel erlendis til samþættingar vegasamgangna og landnotkunar og aðlaga þær að íslenskum aðstæðum. Þannig fengist mikilvægt vegarnesti þegar kemur að mótun stefnu um sjálfbærar samgöngur.
- Krafan um öryggi í samgöngum er óumdeilanlega mikilvæg en endurskoða má þær kröfur sem gerðar eru í lögum, um að Vegagerðin tryggji öryggi á vegum, í víðara samhengi en nú er gert. Þannig verði við mat á öryggi tekið tillit til verri lýðheilsu, félagslegrar einangrunar og aukinnar mengunar sem leiðir, beint eða óbeint, af vegakerfi með mikla umferðarrým.
- Hvað varðar samvinnu stjórnarsýslustiga er lagt til að skapaður verði einskona málamiðlunar eða "sátta"vettvangur fyrir áætlanagerð.



Mynd 9: Samvinna þarf stefnu ríkis og sveitarfélaga í málefnum samgangna og landnotkunar.

Í frumvarpi til nýrra skipulagslaga hefur „landsskipulagsstigið“ verið sett fram og það mætt nokkurri andstöðu. Hugsanlegt er að breyta megi því í „samvinnu stjórnarsýslustiga“ sem verði samstarfsvettvangur sveitarstjórna og ríkisstofnana. Verklagsreglur verði settar um samvinnuna þannig úrlausnir deilumála fari í skýran farveg. Ekki verði stofnuð ný úrskurðarnefnd heldur sáttanefnd(ir) þar sem unnið er að samkomulagi og málum miðlað. Einhverjir hvatar þurfa að vera til staðar fyrir bæði sveitarfélög og ríki til að vinna saman (aðrir en hinir augljósu) og mætti þar nefna efnahagslega hvata. Við leiðir til sátta má nota aðferðir skipulagsfræða og málamiðlunar, þar sem skipulagsferlið er notað til samræmingar

og til að móta sameiginlega stefnu. Áætlanir sem kunna að skarast við aðrar, eru skilvirkastar ef þær innihalda sýn og stefnu sem hljóma saman, bæði innbyrðis milli stjórnsýslueininga og þvert á stjórnsýslustig.

8 Heimildaskrá

Alþingi 1997: Skipulags-og byggingarlög nr. 73

Alþingi 1998: Sveitarstjórnarlög nr. 45.

Alþingi 2004: Tillaga til þingsályktunar um náttúruverndaráætlun 2004-2008. Þingskjal 716, 130. löggjafarþingi. Alþingi 2006: Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006–2009.

Alþingi 2006: Þskj. 548 — 437. mál. Frumvarp til vegalaga. (Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

Alþingi 2006: Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2006-2009.

Alþingi 2007: Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2007–2018., Lögð fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007. (*ÓSAMÞYKKT í maí 2009*)

Alþingi 2007: Vegalög nr. 80

Alþingi 2008: Frumvarp til skipulagslaga, ásamt greinargerð. Þingskjal 616, 135. löggjafarþingi.

Alþingi 2008: Lög um samgönguáætlun nr. 33.

Axel Hall, Ásgeir Jónsson og Sveinn Agnarsson, 2002: Byggðir og búseta : þéttbýlismyndun á Íslandi, Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Banister, David, 2008: The sustainable mobility paradigm. Transport Policy 15 (2008) 73-80.

Bjarni Reynarsson, 2008: Ferðavenjur Veturinn 2007 - 2008. Unnið fyrir samgönguráð.

Bryson, J.M., 1995: Strategic Planning for public and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass.

BUSTRIP 2009: <http://www.bustrip-project.net>.

Evrópuráðið, 2007: Sustainable Urban Transport Plans, 2007: Preparatory Document in relation to the follow-up of the Thematic Strategy on the Urban Environment. Technical Report -2007/018.

Grabow, S. et al. (2006): Comprehensive Planning and Citizen Participation. Madison: UW-Extension

Hardin, G, 1968: The Tragedy of the Commons. Science 162(1968):1243-1248

<http://www.samgonguraduneyti.is/frettir/nr/1132> (um stefnumótun samgönguáætlunar)

<http://www.vtpi.org>

Jacobs, Jane 1993: The death and life of great American cities (with new foreword by the author). Modern Library.

Kjartan Ólafsson, 2003: Samgöngur Áhrif á samfélag og byggð? Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri (fyrirlestrarglærur)

- Moore, Terry, Paul Thorsnes & Bruce Appleyard, 2007: The Transportation/Land Use Connection, American Planning Association, Chicago.
- New Jersey DOT & Pennsylvania DOT, 2008: Smart Transportation Guidebook: Planning and Designing Highways and Streets that Support Sustainable and Livable Communities.
- Ralph Buehler, John Pucher, Uwe Kunert: Making Transportation Sustainable: Insights from Germany. Prepared for the Brookings Institution Metropolitan Policy Program, April 2009
- Reykjavíkurborg, 2007: Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til vegalaga; 437.mál, heildarlög, dags. 22. febrúar 2007, (ópr.).
- Ríkisendurskoðun, 2008: Samgönguframkvæmdir, stjórnarsýsluúttekt.
- Ríkisstjórn Íslands, 2009, Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar, Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs.
- Runólfur Birgir Leifsson, 2003: Stefnumótun í skipulagsheildum. Rannsóknir í Félagsvísindum IV, Háskólaútgáfan, bls. 307-316
- Runólfur Smári Steinþórsson, 2003: Lýsing á stefnu og stefnumótunarvinnu. Rannsóknir í Félagsvísindum IV, Háskólaútgáfan, bls. 317-329.
- Samband íslenskra sveitarfélaga, 2007: Umsögn um frumvarp til vegalaga, dags. 21. febrúar 2007 (ópr.).
- Samgönguráðherra og formaður stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga, 2007: Yfirlýsing, dags. 27.apríl, 2007 (ópr.).
- Samstarfssáttmáli ríkis og sveitarfélaga, 2006
- Skipulags-og byggingarsvið Reykjavíkurborgar, 2004: Landþörf samgangna, október 2004.
- Skipulagsstofnun, 2009: Að móta byggð, málstofur 2008-2009. Á vef Skipulagsstofnunar.
- TRANSPLUS, 2003: Achieving Sustainable Transport and Land Use with Integrated Policies. Lokaskýrsla TRANSPLUS verkefnisins, ISIS – Istituto di Studi per l'Integrazione dei Sistemi, desember 2003.
- Umhverfisráðuneytið, 2002: Velferð til framtíðar. Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi. Stefnumörkun til 2020.
- Vefur um SUTP, 2009: http://ec.europa.eu/environment/urban/urban_transport.htm
- Vegagerðin og VSÓ ráðgjöf, 2007: Vegir og skipulag, leiðbeiningar Vegagerðarinnar fyrir sveitarfélög og skipulagshöfunda.
- VSÓ ráðgjöf, 2006: Umhverfismat samgönguáætlunar 2007 – 2018, drög, október 2006