



Skipulagsstofnun

# Endurskoðun aðalskipulags

Kynningarefni fyrir  
sveitarstjórnir og  
skipulagsnefndir  
vegna ákvörðunar um  
endurskoðun aðalskipulags

Janúar  
2015

- Hvað er aðalskipulag?
- Ákvæði skipulagslaga um endurskoðun
- Erum við á réttri leið?
- Nýlegt aðalskipulag, aðalskipulag í vinnslu
- Staðan í sveitarfélaginu – standast áætlanir?
- Stefna stjórnvalda og aðrar áætlanir
- Áskoranir í skipulagsmálum
- Samantekt
- Ákvörðun sveitarstjórnar
- Greiðsla úr skipulagssjóði vegna endurskoðunar

# Hvað er aðalskipulag?

Í aðalskipulagi er sett fram stefna og ákvarðanir sveitarstjórnar um framtíðarnotkun lands og fyrirkomulag byggðar. Lýst er forsendum stefnu og skipulagsákvarðana og eftir atvikum hvernig staðið verður að framkvæmd þeirra.

Aðalskipulag á að vera virkt stjórnæki sem nýtist beint við ákvarðanatöku og við gerð annarra áætlana sem snerta ráðstöfun lands á einn eða annan hátt.

Aðalskipulag stýrir því hvar og hvernig við búum og störfum og á þann hátt myndar það umgjörð fyrir daglegt líf.

Aðalskipulag stýrir hvernig okkur miðar í áttað sjálfbærri nýtingu lands og sveigjanlegu og öruggu umhverfi fyrir íbúa og atvinnulíf.



- Að loknum hverjum sveitarstjórnarkosningum metur sveitarstjórn hvort ástæða sé til að endurskoða aðalskipulag.
- Ákvörðun um endurskoðun aðalskipulags tekur til dæmis mið af því hvort landsskipulagsstefna kallar á endurskoðun.
- Endurskoðun aðalskipulags felur í sér að stefna og ákvæði gildandi aðalskipulags eru skoðuð heildstætt með tilliti til þess hvort forsendur hafa breyst:
  - Hafa efnahagslegar og samfélagslegar forsendur breyst?
  - Hefur framfylgd aðalskipulagsins gengið eftir eins og að var stefnt?
  - Eru nýjar áskoranir eða verkefni sem þarf að bregðast við?
- Málsmeðferð við endurskoðun aðalskipulags er eins og við gerð nýs aðalskipulags.
- Ákvörðun sveitarstjórnar um endurskoðun skal að jafnaði liggja fyrir innan tólf mánaða frá sveitarstjórnarkosningum.
- Niðurstaða um það hvort sveitarstjórn hyggst hefja endurskoðun aðalskipulags skal tilkynnt Skipulagsstofnun jafnskjótt og hún liggur fyrir.

Verkefni nýrrar sveitarstjórnar eru að yfirfara hvort gildandi aðalskipulag sé góð leiðsögn fyrir framtíðarþróun. Það felur í sér spurningar á borð við:

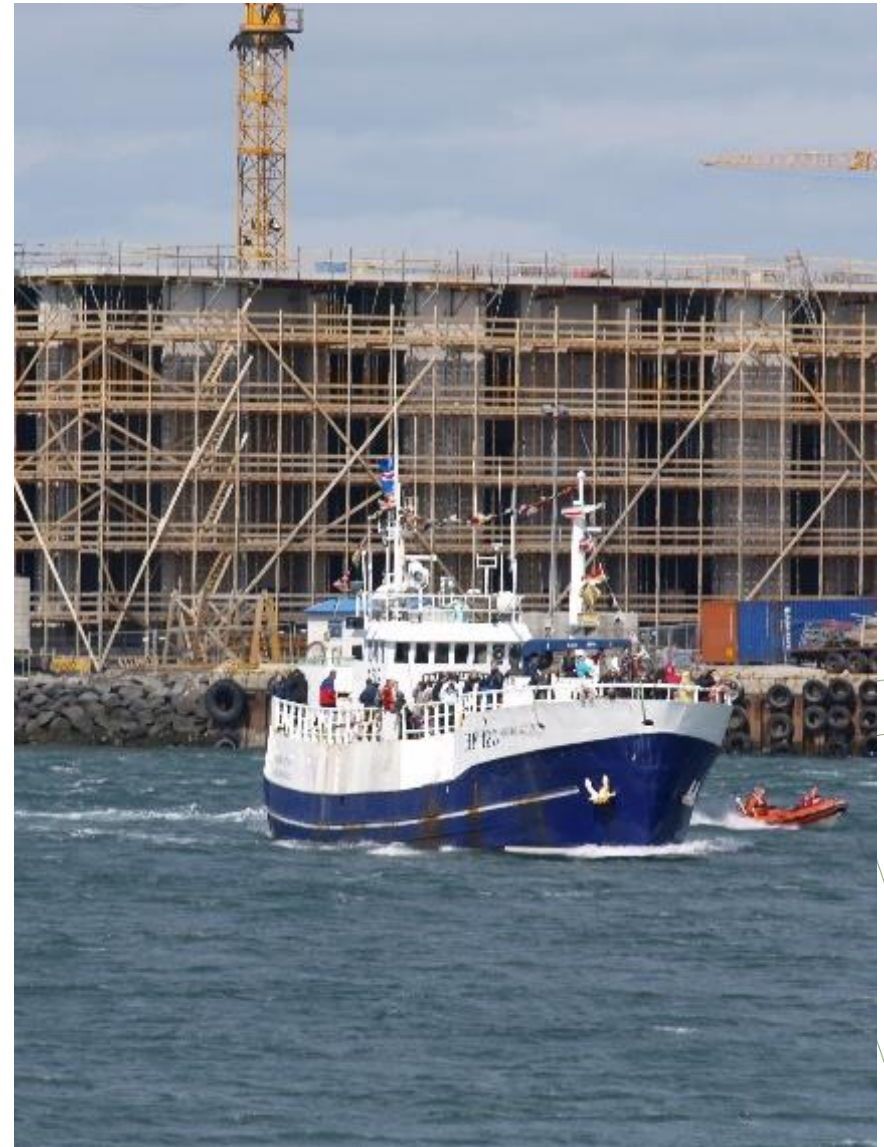
- Er framtíðarsýn og helstu markmið aðalskipulagsins enn í fullu gildi?
- Kallar þróun síðustu ára á viðbrögð í aðalskipulagi?
- Hvernig hefur almennt gengið að framfylgja aðalskipulaginu?
- Er aðalskipulagið góð leiðsögn fyrir gerð deiliskipulags?
- Hverjar eru skýringar á því að ekki hefur tekist að hrinda tilteknum áformum í framkvæmd?
- Hvernig samræmist aðalskipulagið öðrum áætlunum á lands- og svæðisvísu?
- Hefur landsskipulagsstefna tekið gildi og kallar hún á breytingar?
- Hvaða áskoranir blasa við og hvernig á að takast við þær?



Nýkjörin sveitarstjórn getur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé þörf á endurskoðun, til dæmis ef:

- Aðalskipulagið er nýlegt og forsendur þess hafa ekki breyst.
- Vinna við aðalskipulag er á lokastigi og ný sveitarstjórn vill ljúka þeirri vinnu.

Tilkynna þarf ákvörðun sveitarstjórnar um að ekki sé fyrirhugað að hefja endurskoðun aðalskipulags til Skipulagsstofnunar.

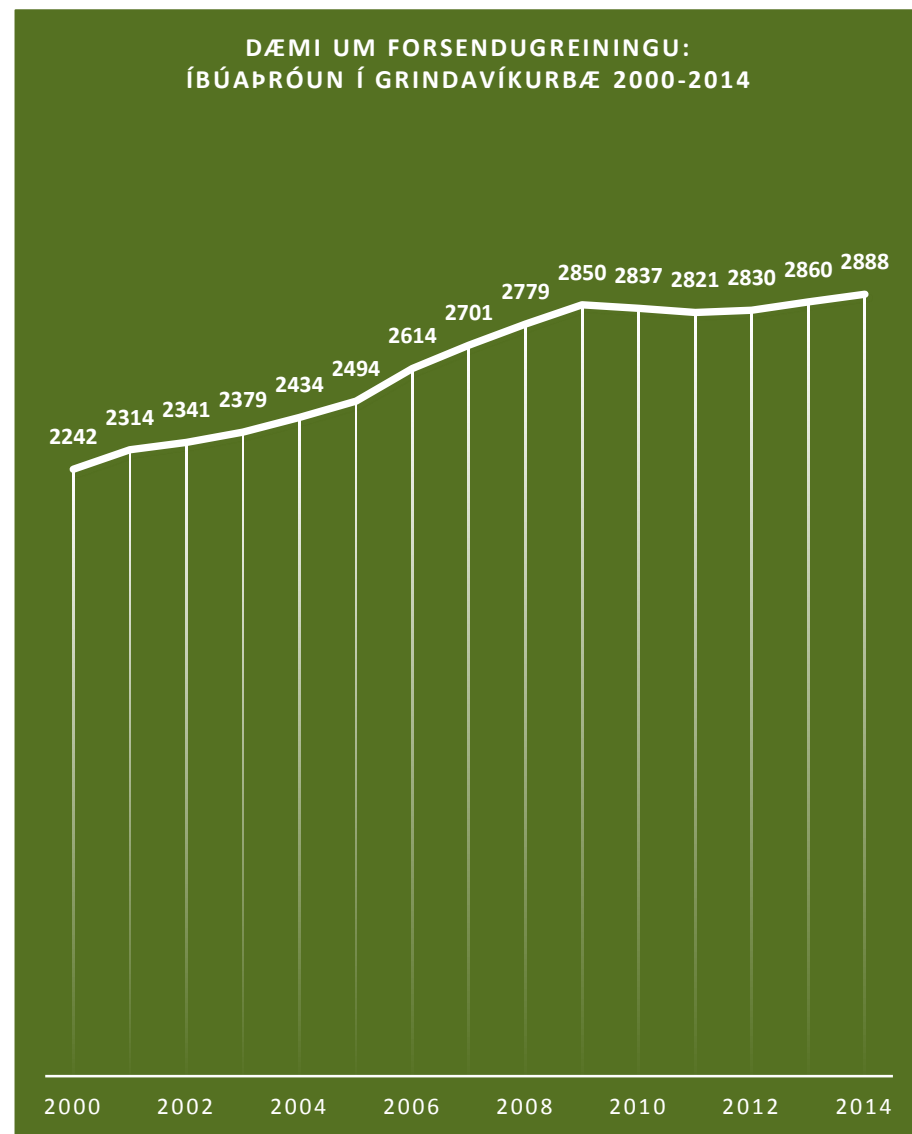


## Hvað er að gerast í sveitarfélaginu?

Fyrsta skrefið við mat á þörf fyrir endurskoðun aðalskipulags er að fá góða yfirsýn yfir stöðu mála í sveitarfélaginu. Hafa áætlanir um þróun og þarfir staðist? Hafa orðið breytingar á helstu forsendum gildandi aðalskipulags?

Hér þarf að byggja á greiningu á forsendum eða mælikvörðum sem lýsa árangri gildandi aðalskipulags og þróun í sveitarfélaginu, svo sem um íbúapróun, íbúðarhúsnæði, frístundahús, gistirými, atvinnuhúsnæði, nýtingu auðlinda og stærð og ástand svæða sem njóta verndar.

Talsverðu af upplýsingum er hægt að fletta upp á netinu en þó eru alltaf einhver atriði sem kalla á frekari vinnu við söfnun og greiningu upplýsinga.



- Samfélagsleg þróun
  - Þróun íbúafjölda, aldursdreifing, búsetuþróun, húsnæðismál (mismunandi tegundir húsnæðis)
- Efnahagsleg þróun
  - Atvinnumál og atvinnugreinaskipting, landbúnaður, ræktað land þ.m.t. skógrækt, ferðamennska, frístundabyggð, auðlindir, virkjanir og raforkuflutningar
- Umhverfismál
  - Náttúrufar, náttúruverndarsvæði, vatnsverndarsvæði, önnur vernduð svæði, vatnsgæði, víðerni, menningarminjar, landslag, vatn, loft, náttúruvá
- Samgöngumál og veitur
  - Samgöngukerfi og tengsl við byggð, vegir, stígar og slóðar, almenningsamgöngur, hafnir, flugvellir
  - Fráveita, vatnsveita, fjarskipti



# Hvar fást upplýsingar?

Upplýsingar fást til dæmis á vefjum Hagstofunnar, Þjóðskrár Íslands, Umhverfisstofnunar, Veðurstofu Íslands, Vegagerðarinnar og Minjastofnunar Íslands.

Einnig þarf að fara yfir niðurstöður vöktunar í samræmi við vöktunaráætlun í gildandi aðalskipulagi.



Hagstofa Íslands, 2014

Æskilegt er að viðhalda yfirliti yfir grunnforsendur með því að uppfæra reglulega tölulegar upplýsingar.

Í skýrslunni „Skipulagsmál á Íslandi 2014, lykilmælikvarðar og fyrirbyggjandi áætlanir“ er tekið saman yfirlit á landsvísu yfir ýmsa mælikvarða sem varða skipulagsmál sveitarfélaga. Skýrsluna má nálgast hér:

[http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Forsenduskvrsla\\_lokaskjal\\_12-08-14\\_mForsidu.pdf](http://www.landsskipulag.is/media/landsskipulagsstefna/Forsenduskvrsla_lokaskjal_12-08-14_mForsidu.pdf)



- Þegar dregin hefur verið upp mynd af stöðu sveitarfélagsins í dag og þróun síðustu ára þarf að svara því hvort stefna aðalskipulagsins eigi enn við.
- Forsendur og stefnu gildandi aðalskipulags þarf að máta við núverandi stöðu og spyrja sig hvort staðan í dag og þróun síðustu ára séu í takt við aðalskipulagið?
- Sem dæmi má nefna íbúáþróun, en hún er ein lykilforsendan fyrir uppbyggingu íbúðar- og atvinnuhúsnæðis – þannig að ef forsendur breytast hefur það áhrif á þörf fyrir húsnæði og ýmiskonar þjónustu.
- Bera þarf raunveruleg áhrif af framkvæmd aðalskipulagsins saman við þau áhrif sem spáð var fyrir um í umhverfismatinu. Þannig fást mikilvægar upplýsingar um hvort þörf sé á að endurskoða aðalskipulagið.



## Er aðalskipulagið í takt við tímann?

Upplýsingar um íbúapróun og fjölda og stærð einstakra svæða eru nauðsynlegur grunnur fyrir stefnumörkun í skipulagi en jafnframt er mikilvægt að horfa á þróun sveitarfélagsins í stærra samhengi og með hagsmuni heildarinnar í huga. Aðalskipulagið þarf að stuðla að sjálfbærri þróun byggðar og sjálfbærri nýtingu lands til langrar framtíðar.

Það er í samræmi við markmið skipulagslaga og laga um umhverfismat áætlana og áætlanir stjórnvalda á lands- og svæðisvísu, svo sem landsskipulagsstefnu og stefnu stjórnvalda um sjálfbæra þróun.

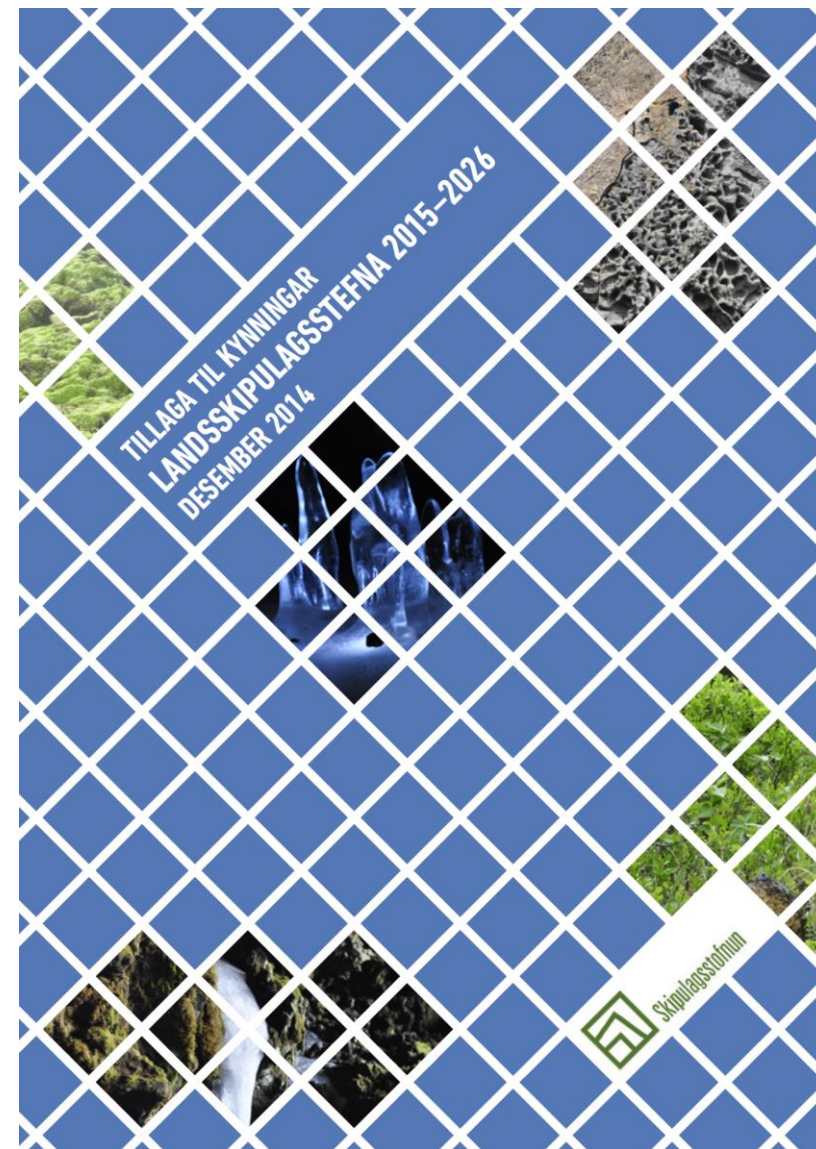
*Á næstu síðum er gerð grein fyrir landsskipulagsstefnu og öðrum áætlunum og stefnumarkandi skjölum stjórnvalda sem hafa áhrif á aðalskipulagsgerð.*



Í landsskipulagsstefnu er mörkuð stefna um skipulagsmál sem er ætlað að tryggja heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga og stuðla að sjálfbærri þróun og skilvirkri áætlanagerð. Einnig á landsskipulagsstefna að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um nýtingu lands.

Stefnt er að því að Landsskipulagsstefna 2015-2026 taki gildi árið 2015, en hún skal endurskoðuð á fjögurra ára fresti.

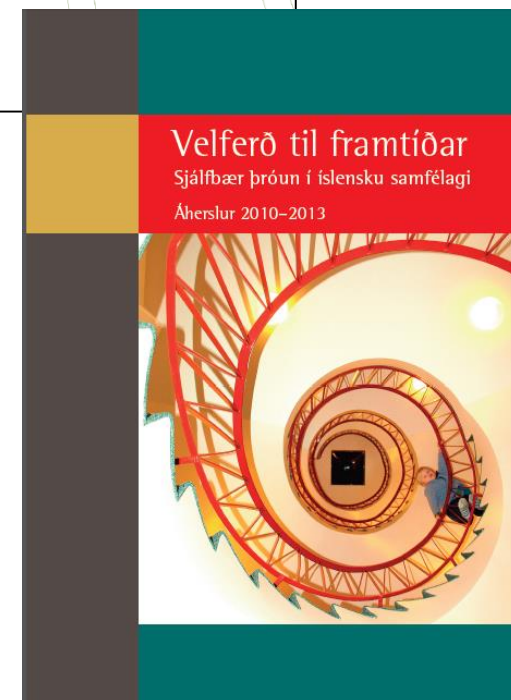
Sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við endurskoðun aðalskipulags og samræma eftir því sem við á, innan fjögurra ára frá samþykkt hennar.



- Liður í gerð landsskipulagsstefnu er að taka saman yfirlit yfir helstu stefnur og áætlanir opinberra aðila sem varða landnotkun. Það á við áætlanir um þætti eins og sjálfbæra þróun, loftslagsmál, náttúruvernd, landbúnað, byggðamál, ferðaþjónusta, samgöngur, orkumál og fleira.
- Þetta eru áætlanir sem hafa hlotið formlega afgreiðslu Alþingis, ríkisstjórnar eða einstakra ráðherra auk Kerfisáætlunar Landsnets.
- Við ákvörðun um hvort aðalskipulag skuli endurskoðað þarf að hafa hliðsjón af þessum áætlunum. Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun) gegnir ákveðinni sérstöðu, en í henni er sett fram stefna um nýtingu einstakra svæða sem er bindandi við gerð aðalskipulags.

*Listi yfir þessar áætlanir er á næstu síðu og síðan skýrt sérstaklega frá áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun).*

- Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum
- Áætlun um eflingu græna hagkerfisins
- Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða
- Byggðaáætlun
- Ferðamálaáætlun
- Fjarskiptaáætlun
- Framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks
- Framtíðarskipan húsnæðismála
- Heilsustefna, heilsa er allra hagur
- Kerfisáætlun
- Landgræðsluáætlun
- Landsáætlun um úrgang
- Líffræðileg fjölbreytni – stefnumörkun Íslands
- Menningarstefna í mannvirkjagerð
- Náttúruverndaráætlun
- Samgönguáætlun
- Velferð til framtíðar – Sjálfbær þróun í íslensku samfélagi



Áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun) er stefna stjórnvalda um hvort landsvæði, þar sem er að finna virkjunarkost, megi nýta til orkuvinnslu eða hvort ástæða er til að friðlýsa þau eða kanna frekar. Rammaáætlun var samþykkt á Alþingi í janúar 2013. Hún er bindandi fyrir skipulagsáætlanir sveitarfélaga og skulu þær samræmdar henni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar, þ.e. fyrir janúar 2017.

Liður í mati á endurskoðun aðalskipulags er því að skoða hvort samræma þurfi stefnu aðalskipulags rammaáætlun.

Rammaáætlun tekur til virkjunarkosta í nýtingarflokki, biðflokki og verndarflokki.

Ákvæði og tákni um landnotkun í aðalskipulagi fyrir virkjunarkosti samkvæmt rammaáætlun eru skilgreind í skipulagsreglugerð.

Megin línan er sú að svæði sem falla í nýtingarflokk eru skilgreind sem *iðnaðarsvæði*.

Svæði í biðflokki eru skilgreind sem *varúðarsvæði* (takmörkun á landnotkun), en jafnframt getur sveitarstjórn skilgreint þá landnotkun sem hún telur æskilega á viðkomandi svæði til framtíðar, hvort sem hún tengist orkuvinnslu, náttúruvernd eða annarri nýtingu.

Svæði sem falla í verndarflokk eru skilgreind sem *önnur náttúruverndarsvæði* (takmörkun á landnotkun), en jafnframt þarf að skilgreina landnotkunarflokk á viðkomandi svæði, sem getur til dæmis verið *óbyggð svæði* eða önnur landnotkun sem fellur að verndarskilgreiningu rammaáætlunar.



Aðalskipulag Hafnarfjarðar 2013-2025, Krýsuvík. Austurengjar, orkuvalkostur í biðflokki á óbyggðu svæðis sem nýtur hverfisverndar.

# Áætlanir á landsvísu: Að fresta samræmingu við rammaáætlun

Heimilt er að fresta samræmingu aðalskipulags við rammaáætlun í allt að 10 ár.

Á meðan er farið með landnotkun eins og landsvæði í biðflokki og það skilgreint sem slíkt við næstu endurskoðun aðalskipulags.

Samþykkt sveitarstjórnar um að fresta ákvörðun um landnotkun samkvæmt rammaáætlun skal tilkynnt Skipulagsstofnun innan árs frá samþykkt rammaáætlunar á Alþingi.

Engar ákvarðanir um frestun voru tilkynntar til Skipulagsstofnunar innan tilskilins frests frá því að rammaáætlun var samþykkt í janúar 2013.





- Svæðisskipulag Miðhálandis Íslands 2015  
*Fellur úr gildi þegar landsskipulagsstefna hefur verið samþykkt á Alþingi*
- Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðis 2001-2024  
*Er í endurskoðun (Höfuðborgarsvæðið 2040)*
- Svæðisskipulag vatnsverndar á höfuðborgarsvæðinu  
*Er í endurskoðun*
- Svæðisskipulag Suðurnesja 2008-2024
- Svæðisskipulag Eyjafjarðar 2012-2024
- Svæðisskipulag háhitasvæða í Þingeyjarsýslum 2007-2025
- Svæðisskipulag Snæfellsness 2014-2026  
*Er í vinnslu*



- Aðalskipulag aðliggjandi sveitarfélaga
- Verndaráætlanir, svo sem stjórnunar- og verndaráætlun Vatnajökuls, verndaráætlun Mývatns og Laxár og verndaráætlun Breiðafjarðar
- Svæðisáætlanir um meðhöndlun úrgangs
- Hættumat vegna ofanflóða eða flóða í ám og vötnum
- Vatnaáætlun – liður í innleiðingu vatnatilskipunar (í vinnslu)

Einnig er getur verið tilefni til að skoða:

- Nýtingaráætlun strandsvæðis Arnarfjarðar 2012-2024 (stefna viðkomandi sveitarfélaga)
- Suðrhálendið: Rammaskipulag fyrir Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og Skaftárhrepp norðan Mýrdalsjökuls (stefna viðkomandi sveitarfélaga)
- Samstarf og samvinnu sveitarfélaga á öðrum sviðum.



Ákvörðun um hvort þörf sé á endurskoðun aðalskipulags byggir einnig á því hvort og hvernig sveitarfélagið ætlar að takast á við áskoranir sem blasa við og þarf að vinna með í skipulagi, til dæmis vegna lýðfræðilegra breytinga, fjölgunar ferðamanna eða náttúruvár vegna loftslagsbreytinga.

Hafa ber í huga að aðstæður í sveitarfélögum eru afar mismunandi og þrátt fyrir að mörg hver glími við sömu úrlausnarefni þá henta ekki sömu lausnir allsstaðar.

*Næstu síður eru til umhugsunar við yfirferð á gildandi aðalskipulagi.*



- Er sveitarfélagið í stakk búið til að takast á við lýðfræðilegar breytingar svo sem með framboði á fjölbreyttu húsnæði varðandi húsagerðir, íbúðarstæðir og eignarform?
- Leggur sveitarfélagið áherslu á vistvænt byggðamynstur svo sem með blöndun íbúðarbyggðar við aðra starfsemi, þéttingu byggðar og byggðaþróun sem er samofin góðu samgöngukerfi?
- Styður stefna sveitarfélagsins um landnotkun og þróun byggðar við aukið vægi almenningsamganga og fjölbreytta samgöngumáta?
- Er lögð áhersla á gæði byggðar m.t.t. lýðheilsu þannig að tækifæri gefist til hreyfingar og útiveru samtvinnað daglegum athöfnum?
- Mætir sveitarfélagið þörf um samfélagsþjónustu eins og skóla, öldrunarþjónustu og heilsugæslu?

- Er uppbygging innviða/grunnkerfa í samræmi við þarfir atvinnulífsins, þ.m.t. möguleika á að nýta upplýsingatækni í þágu nýsköpunar og vísinda og auka fjölbreytni starfa?
- Er sveitarfélagið í stakk búið til að bregðast við fjölgun ferðamanna? Er hugað jafnt að gistingu og afþreyingu og hvernig ferðamönnum er ætlað að komast á milli staða? Er ágangi stýrt til að koma í veg fyrir óafturkræfar skemmdir á náttúruperlum?
- Koma nýir virkjunarkostir til álita, svo sem vatnsafl, jarðvarmi, vindorka eða virkjun sjávarfalla?
- Er hugað nægilega að því að varðveita góð landbúnaðarsvæði með tilliti til matvælaframleiðslu?

- Er áhersla lögð á að viðhalda og styrkja sérstöðu svæðisins með hliðsjón af menningarlegum og náttúrufarslegum verðmætum, svo sem sögulegum minjum, landslagi og líffræðilegri fjölbreytni?
- Tekur stefna sveitarfélagsins um þróun byggðar og landnotkunar tillit til og lágmarkar hættu vegna náttúruvár, svo sem vegna loftslagsbreytinga?
- Stuðlar stefna sveitarfélagsins að eflingu gróðurs og jarðvegs og nýtingu náttúruauðlinda, svo sem jarðefna?
- Er tryggt framboð af heilnæmu og ómenguðu vatni til neyslu og annarra nytja?
- Er markvisst miðað að því að draga úr myndun úrgangs?

Niðurstöður greiningar á stöðu mála ætti að setja fram í greinargerð sem skipulagsnefnd og sveitarstjórn leggja til grundvallar við ákvörðun um endurskoðun.



- Er gildandi aðalskipulag í takt við stöðu og þróun mála?
- Framtíðarsýn og meginmarkið gildandi aðalskipulags - hvernig standast þau?
- Hefur gildandi aðalskipulag reynst það stjórnþæki sem lagt var upp með?
- Hefur gildandi aðalskipulagi oft verið breytt og þá af hverju?
- Er skipulagi frestað í aðalskipulaginu á svæði sem taka þarf ákvörðun um?
- Kalla niðurstöður vöktunar á breytingar á stefnu gildandi aðalskipulags?
- Er gildandi aðalskipulag í samræmi við áætlanir stjórnvalda, lög og reglugerðir?
- Styður gildandi aðalskipulag markmið um sjálfbæra þróun, svo sem um búsetumynstur, samgöngur og auðlindanýtingu?
- Getur sveitarfélagið mætt áskorunum sem blasa við á grundvelli gildandi aðalskipulags?

- Að lokinni yfirferð yfir stöðu og þróun í sveitarfélaginu þarf að taka afstöðu til þess hvort þörf er á endurskoðun aðalskipulags.
- Skipulagsnefnd setur fram rökstuðning um hvort þörf sé á að endurskoða aðalskipulagið eða ekki.
- Skipulagsnefnd leggur niðurstöðu sína fyrir sveitarstjórn til staðfestingar.
- Niðurstaðan getur verið að ekki þurfi að endurskoða alla þætti aðalskipulagsins heldur eingöngu tiltekin viðfangsefni.
- Endurskoðun felur þó ávallt í sér heildstæða nálgun og framsetningu og að öll skipulagsgögn séu uppfærð til að mynda heildstætt aðalskipulag.
- Ákvörðun sveitarstjórnar, ásamt greinargerð með rökstuðningi, er send Skipulagsstofnun.
- Hafi sveitarstjórn samþykkt að endurskoða aðalskipulagið nýtist greinargerð með ákvörðun um endurskoðun sem grunnur að lýsingu fyrir skipulagsverkefnið.
- Þegar ákvörðun um endurskoðun liggur fyrir tekur við skipulagsferli eins og um nýtt aðalskipulag sé að ræða.





- Sveitarfélög geta sótt um að fá greiddan allt að helmingi kostnaðar við endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Það á þó ekki við um sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, Akranes og Akureyri sem fá helming innheimtra skipulagsgjalda yfirfærðan árlega úr sjóðnum.
- Sveitarfélög sækja um greiðslur úr sjóðnum til Skipulagsstofnunar.
- Skila þarf tímasettri verk- og kostnaðaráætlun vegna fyrirhugaðrar skipulagsvinnu með beiðni um framlag úr sjóðnum.
- Í *lýsingu* fyrir skipulagsverkefni er gerð grein fyrir umfangi og ferli vinnunnar og hún er því góður grunnur að slíkri verk- og kostnaðaráætlun. Góð tímasetning fyrir umsókn um kostnaðarframlag er þegar Skipulagsstofnun er send *lýsing* til kynningar.

- Tilgreina þarf einstaka kostnaðarliði í kostnaðaráætlun en til kostnaðar vegna endurskoðunar á aðalskipulagi telst:
  - Kostnaður vegna skipulagsráðgjafar. Samningar við ráðgjafa þurfa að fylgja.
  - Kostnaður vegna annarrar sérfræðivinnu, svo sem vegna samráðs eða nánari greiningar eða skipulagsvinnu um þætti eins og vatnsvernd, fornleifar, náttúruvá, samgöngur eða samfélagsþróun.
  - Kostnaður við kortagrunn og miðlun skipulagsgagna.
  - Kostnaður við auglýsingar vegna kynningar á lýsingu, tillögum og vegna íbúafunda.
  - Ekki er greitt framlag vegna kostnaðar sem telst eðlilegur þáttur í stjórnslu sveitarfélags svo sem laun skipulagsfulltrúa og nefndarmanna og fundakostnaður í nefndum og ráðum.
- Skipulagsstofnun fer yfir innsend gögn og tekur ákvörðun um framlag.
- Almennt er samþykkt framlag greitt í þremur áföngum gegn reikningi:
  - Fyrsta greiðsla þegar lýsing hefur verið kynnt.
  - Önnur greiðsla þegar tillaga berst til athugunar Skipulagsstofnunar fyrir auglýsingu.
  - Þriðja greiðsla þegar endanleg tillaga er send Skipulagsstofnun til staðfestingar.

Frekari upplýsingar eru veittar hjá  
Skipulagsstofnun í síma 5954100 eða með  
því að senda póst á  
[skipulagsstofnun@skipulagsstofnun.is](mailto:skipulagsstofnun@skipulagsstofnun.is)



Skipulagsstofnun

Gangi ykkur vel !

