



Íbúasamráð í skipulagsmálum í Kópavogi

Verklag um samráð

Tilgangur íbúasamráðs í skipulagi

Íbúasamráð er mikilvægur þáttur í gerð skipulags. Það er ekki aðeins lögbundin krafa heldur einnig leið til að byggja traust og stuðla að betri og lýðræðislegri ákvarðanatöku í skipulagsmálum sveitarfélaga. Íbúasamráði er ætlað að stuðla að samfélagslegri sátt um skipulagsáætlanir, það eykur möguleika íbúa til áhrifa, og gefur röddum ólíkra hópa aukið vægi. Fyrir kjörna fulltrúa bætir íbúasamráð starfsumhverfi og ákvarðanatöku með upplýstri umræðu og ríkari tengslum við íbúa.

Samráð í Kópavogi byggir á stefnum og samþykktum Kópavogsbæjar, sbr. aðalskipulag Kópavogs, Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, bæjarmálasamþykkt, jafnréttis- og mannréttindastefnu, lýðheilsustefnu o.fl.

Í þessu skjali er að finna ráðgefandi verklag um samráð við íbúa. Verklagið tekur mið af þeim lögboðnu kröfum sem settar eru fram í skipulagslögum og skipulagsreglugerð um samráð ásamt þeim umframskrefum sem Kópavogsbæ þykir æskilegt að taka svo tryggt sé að upplýsingar berist sem flestum.

Kópavogsbær leggur áherslu á eftirfarandi markmið og leiðarljós í samráði:

- **Aukna þátttöku íbúa:** Íbúar og aðrir hagaðilar hafi tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri frá fyrstu stigum skipulagsferlisins. Þetta felur í sér að þeir fái upplýsingar um skipulagsáætlanir og hafi tækifæri til að leggja fram ábendingar, fyrirspurnir, athugasemdir og tillögur. Gengið er lengra í samráði en lög gera ráð fyrir til að tryggja aðkomu íbúa eins snemma í ferlinu og mögulegt er.
- **Uppbyggingu trausts:** Traust er markvisst byggt milli íbúa og sveitarfélagsins með því að auka gagnsæi og virka hlustun á sjónarmið íbúa. Traust er lykilatriði til að skapa samráðshefð og að íbúar séu virkir þátttakendur í skipulagsferlinu.
- **Aukið gagnsæi:** Tryggja að ferlið sé gagnsætt og að íbúar fái nægar upplýsingar og endurgjöf. Þetta felur í sér að upplýsingar um skipulags- og samráðsáætlanir séu aðgengilegar og að íbúar fái skýr svör við spurningum og athugasemdum sínum þegar við á. Kynningargögn séu aðgengileg og skýr, og að fundir og kynningar séu vel auglýst.
- **Aukna sjálfbærni:** Í samráði hefur Kópavogsbær Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna að leiðarljósi. Markvisst er stefnt að sjálfbæru samfélagi t.d. með þétttri og vistvænni byggð, samgöngumiðuðu skipulagi, verndun náttúru og grænum svæðum, og tryggja að íbúar hafi greiðan aðgang að þjónustu og útivist í nærumhverfi sínu

Skjal þetta hefur ekki lagalegt gildi og hafa þarf í huga að skipulagi má breyta þegar þörf krefur.

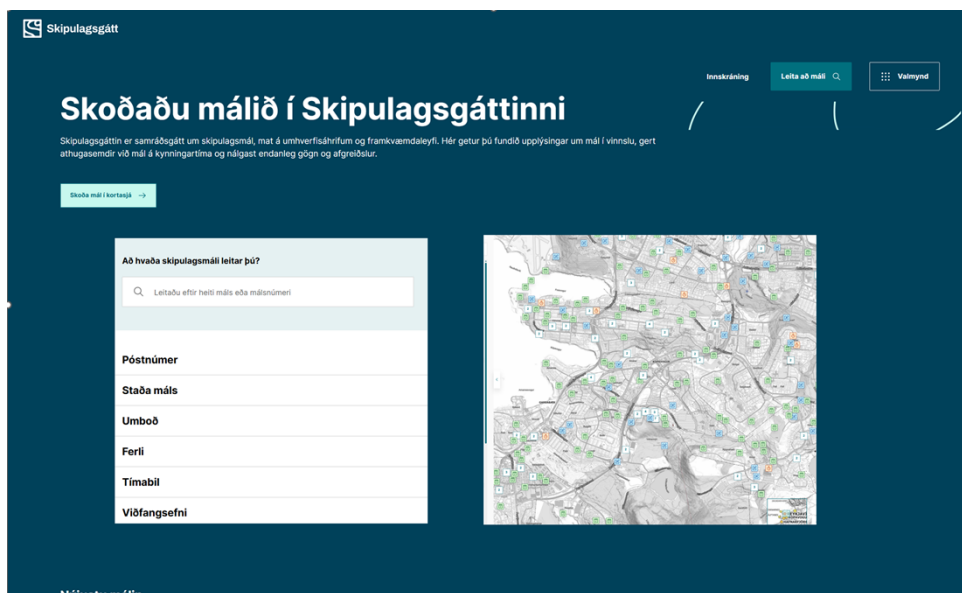


Grunnþættir íbúasamráðs

Skiplagsgáttin

Skiplagsgáttin er samráðsgátt um skipulagsmál. Hún var tekin í notkun um mitt ár 2024 og hefur það hlutverk að gera skipulagstillögur, umhverfismat og framkvæmdaleyfi aðgengileg á einum stað. Hún stuðlar að auknu gagnsæi og þátttöku almennings í skipulagsferlinu, í samræmi við áherslur um íbúasamráð.

Í Skiplagsgáttinni geta íbúar skoðað öll mál sem eru til kynningar hverju sinni og nálgast gögn; gert athugasemdir við mál á kynningartíma þeirra; gerst áskrifendur að tilkynningum um ný mál eða uppfærslur mála eftir þeim málaflokkum eða staðsetningu sem hentar þeim. Einnig er þar hægt að sjá tengingar milli ferla fyrir sama mál, s.s. milli aðalskiplagsbreytinga og mats á umhverfisáhrifum. Þannig má bæta yfirsýn og auðvelda skipulag verkefna og samskipta, auk þess koma í veg fyrir tvíverknað.



Mynd. 1 Skiplagsgátt er samráðsgátt um skipulagsmál. Hér geta íbúar fundið upplýsingar um máli í vinnslu, gert athugasemdir við mál á kynningartíma og nálgast endanleg gögn og afgreiðslur.

Árangursríkt íbúasamráð

Til að íbúasamráð skili raunverulegum árangri þarf það að byggjast á skýrum meginreglum og aðlagaðri nálgun eftir eðli verkefnisins. Samráð er ekki einsleitt ferli og mikilvægt er að greina á milli ólíkra aðstæðna, svo sem hvort um sé að ræða þéttingu byggðar eða skipulagningu nýrra svæða. Hér eru settar fram lykilstoðir árangursríks samráðs:

- **Parfagreining:** Skilgreina þarf hagaðila og þörf á samráði. Þetta felur í sér að greina hvaða hópar hafa hagsmuna að gæta og hvernig best er að ná til þeirra.
- **Samráð og samvinna eftir eðli verkefnisins:** Samráðsferli þurfa að endurspeglar sérstöðu hvers verkefnis með tilliti til umfangs, áhrifa og staðbundinna aðstæðna. Þegar við á er uppbyggingaraðila/lóðarhafa gert grein fyrir hvernig áherslum í samráði við hagsmunaaðila og íbúa í upphafi skipulagsferlis verði háttáð í komandi skipulagsvinnu. Samvinna lóðarhafa og



sveitarfélags um samráð getur leitt bæði til vitundarvakningar uppbyggingaraðila um nálægð svæði, sem og aukið fjölbreytni í íbúasamráði.

- **Gagnsæi:** Upplýsingar um skipulagsferlið, fyrirhugaðar áætlanir og samráðsleiðir þurfa að vera aðgengilegar og auðskiljanlegar. Almennigur þarf að geta skoðað gildandi skipulagsáætlanir, skipulagsáætlanir í vinnslu og nauðsynlegt ítarefni (skýrslur, minnisblöð og greiningar) á vefsvæði skipulagsdeildar á heimasíðu Kópavogs, sem og á Skipulagsgáttinni. Þannig geta Kópavogsbúar kynnt sér hvaða faglegu forsendur liggja að baki skipulagi eða ákvarðanatöku, þar sem við á.
- **Virk hlustun:** Sveitarfélagið skal leggja áherslu á að hlusta á sjónarmið íbúa og hagsmunaaðila á öllum stigum ferlisins. Mikilvægt er að greina milli þess sem er þegar ákveðið og þess sem er opið fyrir mótun í samráðinu.
- **Endurgjöf:** Markviss og skýr svörun til þeirra sem taka þátt í samráði. Ákveða ber á fyrstu stigum undirbúnings hvernig eigi að haga endurgjöf. Að lokum ber að þakka fyrir framlag almennings.

Samráðsaðferðir

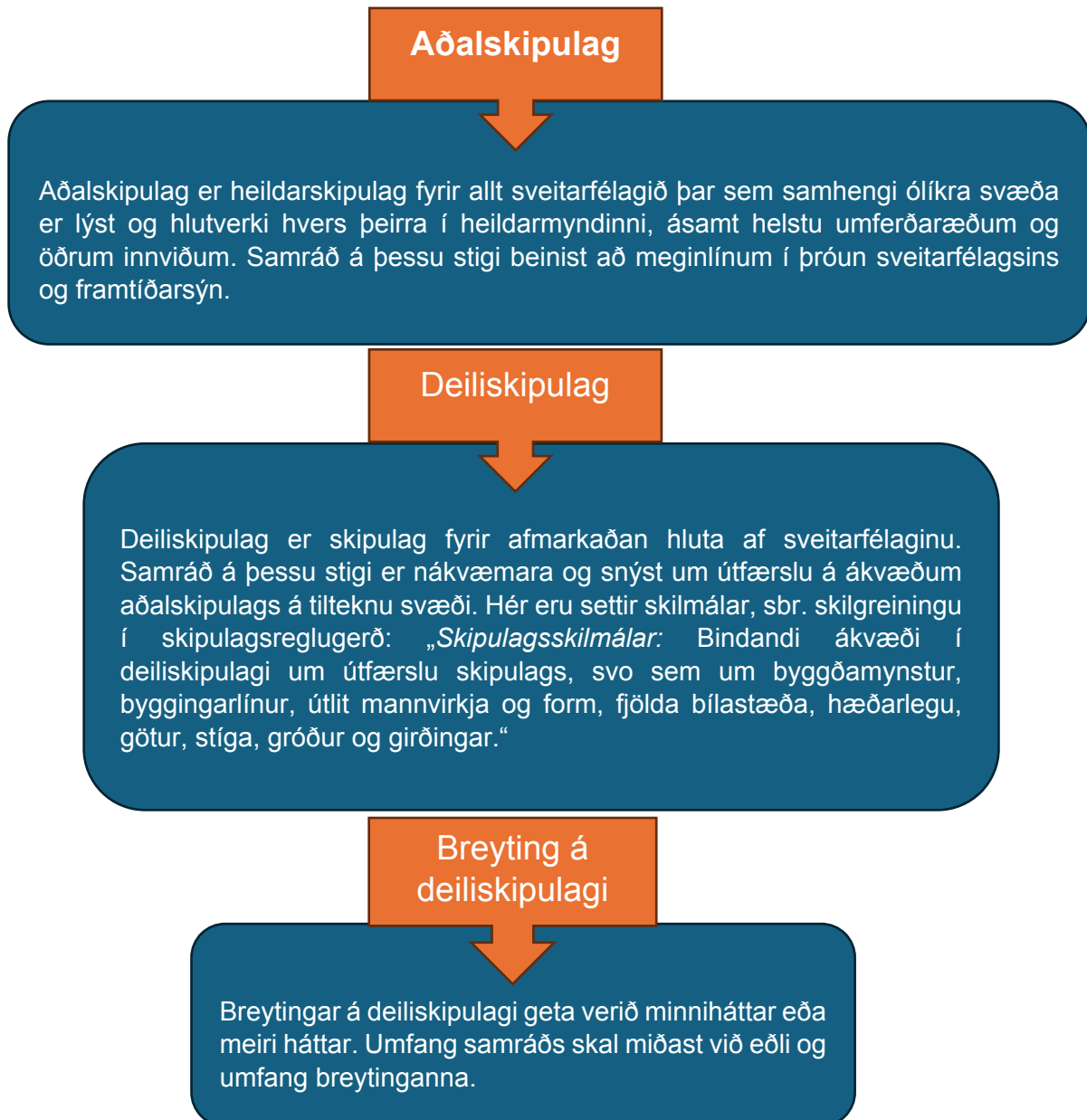
Kópavogsbær hefur í gegnum tíðina stuðst við fjölmargar samráðsaðferðir. Neðangreindar aðferðir eru sumar af þeim sem hafa gefist best. Mikilvægt er að starfsfólk og kjörnir fulltrúar séu opnir fyrir að blanda saman aðferðum og prófa nýjar:

- **Samráð við ólíka hópa:** Sjá þarf til þess að raddir sem flestra hópa, t.d. barna, eldri borgara og minnihlutahópa, fái að heyrast. Mikilvægt getur verið að blanda saman aðferðum til að ná til sem flestra.
- **Íbúafundir:** Fundir þar sem íbúar geta lagt fram spurningar og athugasemdir. Þar er umræðuefnið kynnt og boðið upp á útskýringar, og tilgangurinn er að skapa vettvang fyrir skoðanaskipti og ábendingar frá íbúum, sem hafðar eru til hliðsjónar við áframhaldandi skipulagsvinnu. Stefnit skal að því að streyma öllum stærri íbúafundum til að auka aðgengi.
- **Opin hús:** Á opnum húsum eru áform kynnt t.d. á veggspjöldum eða með annarskonar upplýsingagjöf, og áhersla lögð á samtal við íbúa og upplýsingagjöf. Sjónarmið íbúa eru rædd og þeir geta lagt fram spurningar og athugasemdir. Gott getur verið að halda nokkur opin hús á mismunandi tímum, svo sem flest komist.
- **Skoðanakannanir:** Kannanir eru framkvæmdar til að fá fram skoðanir íbúa. Þetta felur í sér að safna upplýsingum um fjölbreytt sjónarmið og þarfir.
- **Vefkannanir og rafrænar umræður:** Vefurinn er notaður til að framkvæma rafrænar skoðanakannanir og skapa umræðuvettvang. Hefð hefur skapast fyrir notkun á samráðsvefnum Betra Íslandi þegar við á, til að auðvelda íbúum að koma ábendingum á framfæri. Einnig má nota opna umræðuþræði, rafræna fundi, og fleira.
- **Rýnihópar:** Þegar rýnihópar eru settir saman eru fulltrúar valdir úr fyrirfram skilgreindum íbúahópum til að ræða skipulagsáætlanir og koma með tillögur. Þannig má fá dýpri innsýn inn í sjónarmið þátttakenda. Gæta skal þess að raddir sem flestra hópa fái að heyrast.



Skipulagsstig og samráð

Samráð við íbúa skal hafa á öllum stigum skipulags, aðalskipulagi, deiliskipulagi og breytingum þar á. Eðli og umfang samráðs við íbúa fer eftir gerð skipulags, umfangi og stærð. Lykilatriði í samráði er að greina milli þess sem annars vegar er þegar ákveðið og ekki hægt að breyta, og hins vegar þess sem ennþá er opið fyrir mótun í samráðinu.





Íbúasamráð í skipulagsferlinu

Eftirfarandi verklag er sett fram til að stuðla að virku og gagnsæju íbúasamráði í skipulagsmálum í Kópavogi. Gert er ráð fyrir að verklagið sé lýsing á góðum vinnubrögðum en ekki bindandi enda erfitt að útbúa verklag sem á við um öll tilfelli. Mikilvægt er að meta áherslur íbúasamráðs hverju sinni og laga ferlið eftir þörfum.

Hægt er að hafa áhrif á skipulag á ýmsum stigum skipulagsferlisins eins og kemur fram á skematískan hátt hér að neðan. Fyrir þá sem óska eftir því að koma með athugasemdir og ábendingar í skipulagsferlið er mikilvægast af öllu að nýta þau færi sem gefast til að koma upplýsingum á framfæri um hvaðeina sem máli kann að skipta við mótun tillagna.

Kynning á lýsingu

Fyrsta skref í skipulagsvinnu er gerð „lýsingar“ þar sem m.a. er lýst markmiðum og hvernig staðið verður að skipulagsgerðinni. Í lýsingu koma fram upplýsingar um skipulagsferlið og tímasetning helstu verkáfanga. Í skipulagslýsingu er sett fram samráðsáætlun um hvernig kynningu, samráði og aðkomu almennings og annarra hagsaðila verður háttað í skipulagsferlinu sem framundan er.

Við kynningu lýsingar þarf eftirfarandi að koma fram, eftir því sem við getur átt:

- aðdragandi og tilgangur, áherslur, helstu viðfangsefni og meginmarkmið
- helstu einkenni og aðstæður á skipulagssvæðinu og hvernig staðið verður að frekari gagnaöflun og greiningu forsendna,
- hvaða sjónarmið komu fram á svæðis- eða aðalskipulagsstigi sem kynnu að vera upplýsindi um hagsmuni og sjónarmið varðandi þetta viðfangsefni,
- sérstök markmið fyrir þetta deiliskipulag, t.d. um það hvernig íbúum og starfsfólki á uppbyggingarsvæðinu eru tryggð sem best gæði í byggðinni,
- hvernig kynningu, samráði og aðkomu almennings og annarra hagsaðila verður háttað, ásamt því svigrúmi sem gefst til að laga tillöguna að þörfum og væntingum hagsaðila í hverju skref.

Íbúar og hagsmuna-aðilar geta komið ábendingum á framfæri í gegnum Skipulagsgátt.



Forkynning á tillögu á vinnslustigi

Með hliðsjón af athugasemdum sem berast við „lýsingu“ eru unnin skipulagsdrög sem eru forkynnt þegar við á. Megin áhersla á samráð á forkynningarstigi tryggir að umsagnaraðilum, hagsmunaaðilum og almenningi sé gefinn kostur á að leggja fram sjónarmið og ábendingar sem að gagni gætu komið við mótun tillögu að skipulagi.

Tillögugögn: Tillögugögn skulu vera auðveldlega tiltæk og skýr og íbúar skulu hafa tækifæri til að leita eftir skýringum.

Við kynningu tillögu á vinnslustigi þurfa eftirfarandi atriði að koma fram, eftir því sem við getur átt, auk þeirra grunngagna sem skipulagsreglugerð krefst:

- hvernig tillagan nær fram markmiðum í svæðis- og aðalskipulagi um hlutverk reitsins og víðari samfélagshagsmuni sem honum tengjast,
- hvernig skorður sem fyrri ákvarðanir, t.d. í svæðis- eða aðalskipulagi, hafa haft áhrif á meginútfærslu, t.d. um byggingarmagn,
- hvaða þarfir og sjónarmið komu fram við kynningu lýsingar og í samráði við hagaðila um meginútfærslu uppbyggingarinnar og hvernig brugðist var við,
- hvernig sérstökum markmiðum deiliskipulagsins er náð í tillögunni, sýnt með aðgengilegum skýringarmyndum,
- helstu málamiðlanir sem í tillögunni felast.

Íbúar og hagsmunaaðilar geta komið ábendingum á framfæri í gegnum Skipulagsgátt.



Auglýsing fullbúinnar tillögu

Fram komnar athugasemdir breyta eftir atvikum skipulags-tillögunni. Þegar fullbúin tillaga er auglýst skal vera búð að vinna úr öllum helstu álitamálum.

Tillöugögn þurfa að vera auðveldlega tiltæk og auðskilin.

Tillögu ber að fylgja minnisblað um hvernig tillagan hefur þróast eftir ábendingum á vinnslustigi.

Afgreiðsla athugasemda sem berast og endurgjöf:

- **Umsögn:** Gefa skal skriflega og rökstudda umsögn um athugasemdir sem berast á auglýsingatíma tillögu og taka ber afstöðu til þess hvort breyta skuli tillögunni.
- **Málefnaleg svör:** Í umsögninni skulu vera málefnaleg svör við athugasemdum, með skírskotun í forsendur sem kynntar hafa verið fyrir í ferlinu.
- **Málamiðlanir:** Málamiðlanir skulu útskýrðar í umsögninni, m.a. milli sérhagsmuna og samfélagshagsmuna, þegar það á við.

Íbúar og hagsmunaaðilar geta komið ábendingum á framfæri í gegnum Skipulagsgátt. Öllum ábendingum er svarað skriflega í umsögn.



Framsetning athugasemda

Í þessum kafla er fjallað um helstu atriði sem hafa ber í huga við gerð og framsetningu athugasemda, með það að markmiði að stuðla að gagnsæi, skilvirkni og aukinni áhrifagetu þeirra sem leggja sitt af mörkum. Mikilvægast er fyrir íbúa og hagsmunaaðila að nýta tækifæri sem lögbundið skipulagsferli gefur til að koma á framfæri upplýsingum og sjónarmiðum sem geta haft áhrif á mótun tillagna.

- Mælt er með að kynna sér gögn sem lögð eru fram um málið, endursögn annarra er ekki alltaf áreiðanleg.
- Hafa þarf í huga að gildismat og sjónarhorn þeirra sem að málinu koma eru ólík og því mikilvægt að útskýra á hverju er byggt er varðandi afstöðu.
- Miklu máli skiptir að rökstuðningur fylgi. Oftast er auðveldara að færa rök fyrir hlutlægum atriðum og gott að hafa t.d. eftirfarandi spurningar í huga:
 - Á athugasemdin við um marga aðra, þá hverja og á hvaða svæði?
 - Er um að ræða áhrif til langs tíma?
 - Ef eitthvað glatast, kemur þá ekkert í staðinn?
 - Má búast við að lífsgæði skerðist og þá hveirra og hvernig?
 - Má búast við verulegum áhrifum á umhverfi eða loftslag, þá hverjum?
 - Eru aðrar leiðir betri til að ná tilsettu marki, þá hverjar?
- Mjög gagnlegt getur verið að láta ljósmynd fylgja af því sem málið varðar eða línur rissaðar inn á kort. Hugsanlega má nýta myndefni í kynningargögnum til að vísa í eða setja skýringar við.
- Mikilvægt er að íbúar gæti þess að afla upplýsinga um fresti til að skila athugasemdum og tímasetningu funda eða annarra viðburða þar sem þeir geta tekið þátt og komið sjónarmiðum sínum á framfæri.



Orðskýringar

Endurgjöf: Endurgjöf sveitarfélags til íbúa í íbúasamráði felur í sér að veita skýr og tímanleg svör, birta aðgengilegar upplýsingar, viðurkenna þátttöku íbúa, og halda áfram samráði ef frekari ákvarðanir eða framkvæmdir eru nauðsynlegar. Þetta stuðlar að gagnsæi og trausti milli íbúa og sveitarfélagsins.

Gagnsæi: Gagnsæi íbúasamráði þýðir að upplýsingagjöf og ákvarðanatökufærli séu skýr og aðgengileg fyrir alla íbúa. Þetta stuðlar að trausti milli íbúa og sveitarfélaga.

Hagaðilar/hagsmunaaðilar: Hagsmunaaðili eða hagaðili er einstaklingur eða hópur sem hefur beinna eða óbeinna hagsmuna að gæta í tilteknu máli. Í íbúasamráði er mikilvægt að greina og taka tillit til hagsmunaaðila, þar sem þeir geta haft veruleg áhrif á niðurstöður og framkvæmd verkefna. Þetta getur verið allt frá íbúum til fyrirtækja og félagasamtaka.

Samráð: Samráð við íbúa felur í sér að haft er opið samráð við hagsmunaaðila og að veitt séu málefnaleg svör við athugasemdum. Sem dæmi falla íbúafundir, skoðanakannanir og netlausnir undir lausnir sem auka þátttöku íbúa og teljast til samráðs.

Sjálfbærni í samráði: Sjálfbærni í samráði felur í sér að leitast er til að skipulag leiði til sem minnstra loftslagsbreytinga og að tekið sé tillit til umhverfis- og samfélagshagsmuna. Skipulagsáætlanir þurfa að stuðla að sjálfbærni sem og vernd náttúru og menningarverðmæta.

Upplýsingagjöf: Upplýsingagjöf í samráði tryggir að íbúar fái nægilega upplýsingar um skipulagsferlið. Þetta felur m.a. í sér að birta upplýsingar á skýran hátt, t.d. á vefsíðum sveitarfélagsins, í fréttabréfum eða á samfélagsmiðlum.

Ítarefni

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur gefið handbók og ítarlegan gátlista fyrir íbúasamráð, sem finna má á eftirfarandi slóð:

- https://sss.is/wp-content/uploads/2018/03/Lydraedisrit_loka.pdf