



Reykjavíkurborg  
Mannréttinda- og lýðræðisskrifstof, Íbúaráð Breiðholts  
Ráðhúsinu  
101 Reykjavík

Hér með sendist útskrift úr gerðabók skipulags- og samgönguráðs frá 3. febrúar 2021 varðandi eftirfarandi mál.

### **Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030. Sértek búsetuúrræði**

Að lokinni auglýsingu er lögð fram að nýju tillaga umhverfis- og skipulagssviðs dags. 1. júní 2020 síðast uppf. 1. febrúar 2021 að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er varðar sértek búsetuúrræði og landnotkun. Í breytingunni felst að sérákvæði um búsetuúrræði er bætt við undir liðnum Íbúðabyggð (ÍB) í kaflanum Landnotkun (bls. 205 (sjá aðalskipulag.is)). Einnig er lagt fram bréf Skipulagsstofnunar dags. 9. júlí 2020. Tillagan var auglýst frá 16. september 2020 til og með 28. október 2020. Eftirtaldir sendu athugasemdir/umsögn: Íbúaráð Breiðholts dags. 8. september 2020, Mosfellsbær dags. 28. september 2020, Kópavogsbær dags. 8. október 2020, Seltjarnarnesbær dags. 15. október 2020, stjórn Íbúasamtaka Miðborgar Reykjavíkur dags. 28. október 2020 og AX lögmannspjónusta f.h. Þingvangs ehf. dags. 27. október 2020. Einnig er lögð fram umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 1. febrúar 2021.

*Samþykkt með þeim breytingum sem koma fram í umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 1. febrúar 2021, sbr. 1. og 2. mgr. 32 gr. skipulagslaga nr. 123/2010.*

*Vísað til borgarráðs.*

*Fulltrúar Samfylkingarinnar, Viðreisnar og Pírata leggja fram svohljóðandi bókun: Þörfin fyrir húsnæði fyrir fólk með miklar og sérstakar stuðningsþarfir er aðkallandi og þurfa sveitarfélög að hafa nauðsynlegar heimildir til að bregðast við ef um yfirvofandi neyð er að ræða. Því er nauðsynlegt að í aðalskipulagi sé nægjanelegur sveigjanleiki til að hægt sé að koma fyrir tímabundnum búsetuúrræðum á fjölbreyttum lóðum. Í tillögunum er lagt til að ávallt sé hugað sé að nálægð við samgönguinnviði, verslun og þjónustu og friðsæl og heilnæm útivistarsvæði við val á lóðum undir smáhýsin. Eins og sjá má af reyngslunni til dæmis á Gufunesi er um snotur hús að ræða sem eru prýði í umhverfinu jafnframt því að vera íbúum heimili og skjól.*

*Áheyrnarfulltrúi Sósíalistasflokksins leggur fram svohljóðandi bókun:*

*Fulltrúi sósíalista fagnar auknum sveigjanleika til þess að bregðast við heimilisleysi.*





Reykjavíkurborg  
Umhverfis- og skipulagssvið

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs

*Þuríður Guðmundsdóttir*  
Þuríður Guðmundsdóttir

Borgarráð samþykkti afgreiðslu ráðsins á fundi sínum 11. febrúar 2021.

Fylgiskjal: umsögn umsögn umhverfis- og skipulagssviðs dags. 1. febrúar 2021.

**Athygli er vakin á því að telji einhver á rétti sínum hallað með samþykkt framangreindrar tillögu er honum heimilt að skjóta máli sínu til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, Skuggasundi 3, 101 Reykjavík, sbr. lög nr. 130/2011, innan mánaðar frá birtingu auglýsingar í B-deild Stjórnartíðinda.**

Sent til AX Lögmannsþjónusta slf., Íbúasamtök miðborgar, Kópavogsbær, Mosfellsbær, Seltjarnarnesbær





Skipulags- og samgönguráð Reykjavíkur

Reykjavík, 1. febrúar 2020

**Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030. Sérstök búsetuúrræði. Heimildir innan landnotkunarsvæða.  
Umsögn um athugasemdir og afgreiðsla.**

*Samþykkt að vísa aðalskipulagsbreytingu og umsögn um athugasemdir til afgreiðslu í borgarráði, sbr. 1. og 2. mgr. 32. gr. skipulagslaga*

**Aðalskipulagstillagan:**

Borgarráð Reykjavíkur samþykkti þann 2. júlí 2020 að auglýsa tillögu að breytingu á Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, samkvæmt 1. mgr. 36. gr, sbr. 31. gr. laga nr. 123/2010. Tillagan var auglýst á tímabilinu frá 16. september 2020 til og með 28. október 2020.

Markmið aðalskipulagsbreytingar er að skerpa almennt á landnotkunarheimildum er varða staðsetningu sértækra búsetuúrræða. Undanfarin misseri hefur verið unnið að því að finna ýmsum sérstökum búsetuúrræðum stað í landi borgarinnar. Af gefnu tilefni er brýnt að skýra betur heimildir um mögulega staðsetningu þessara húsnæðislausna innan mismunandi landnotkunarsvæða aðalskipulagsins.

Eftirtaldir gerðu athugasemdir við skipulagstillögurnar:

1) Íbúaráð Breiðholts dags. 8. september 2020; 2) Mosfellsbær dags. 28. september 2020; 3) Kópavogsbær dags. 8. október 2020; 4) Seltjarnarnesbær dags. 15. september 2020; 5) Stjórn Íbúasamtaka Miðborgar Reykjavíkur dags. 28. október 2020; 6) AX lögmannsþjónusta f.h. Þingvangs ehf. dags. 27. október 2020.

Einnig eru lagðar fram umsagnir sem bárust á fyrri stigum, m.a. athugasemdir Skipulagstofnunar dagsettar 9. júlí 2020.



---

### Almenn greinargerð:

Eitt megin stefið í sjálfbærri borgarþróun er áherslan á blöndun byggðar; að á sama svæði geti risið atvinnustarfsemi og íbúðarbyggð og með því verði almennt dregið úr vegalengdum milli heimila og vinnustaða, verslunar og þjónustu. Þetta er eitt af megin markmiðum í aðalskipulagi Reykjavíkur og þetta er einnig undirtónn í skipulagsreglugerðinni sem gefin var út 2013, sbr. einnig markmið skipulagslaga um sjálfbæra þróun. Í reglugerðinni er fjallað sérstaklega um blöndun byggðar sbr. grein 4.3.1 (b-liður). Í viðkomandi grein er einnig undirstrikað mikilvægi þess að gerð sé grein fyrir því í skipulagsáætlunum hvernig sambýli íbúðarbyggðar og atvinnustarfsemi geti farið saman á viðkomandi svæði, þar sem blöndun er heimil. Það er skýrt að sveitarfélög, m.a. á grundvelli þessarar greinar skipulagsreglugerðar, hafa heimild til að sérsníða landnotkunskilgreiningar í sínu aðalskipulagi í samræmi við megin markmið áætlunarinnar og víkja þannig frá þeirri grunn skilgreiningu landnotkunar sem er sett fram í skipulagsreglugerðinni. Þessi heimild sveitarfélaganna er mikilvæg í ljósi þessi sveitarfélögin eru ólík að stærð og gerð og m.a. eru forsendur þess að blanda byggðinni mismunandi. Í Reykjavík háttar svo til að á yfirgnæfandi fjöldi atvinnusvæða borgarinnar, er ekki mengandi atvinnustarfsemi sem þarf að vera í ákveðinni fjarlægð frá íbúðarbyggð. Því getur víða verið forsendur til að heimila t.d. íbúðarhúsnæði á efri hæðum bygginga á blönduðum atvinnusvæðum, án þessi þó að boða til almennrar íbúðarbyggðar á svæðinu. Þetta getur líka átt við um þær sértæku húsnæðislausnir sem fjallað eru um í aðalskipulagsbreytingunni.

Í breytingartillögum kemur fram að fyrsti kostur staðsetningar slíkra húsnæðislausna sé innan íbúðarbyggðar eða á blönduðum atvinnusvæðum, þar sem íbúðarbyggð er almennt heimil. Þetta endurspeglast í þeim kröfum sem settar eru fram í skipulagsákvæðunum sbr. bls. 5 í auglýstri tillögu. Við mótnu breytingartillagna var horft sérstaklega til úrræða vegna heimilislausra og annarra úrræða sem þarf að grípa til vegna neyðar. Vegna slíkra úrræða hníga rök að því að heimildarákvæði í aðalskipulagi séu víðtæk og opin, svo ekki þurfi að fara í tafsamar aðalskipulagsbreytingar þegar þarf að bregðast skjótt við. Reynslan sýnir einnig að oft getur reynst erfitt að skapa sátt um staðsetningu mismunandi búsetuúrræða innan gróinna hverfa, einkum vegna andmæla íbúasamfélagsins en einnig vegna þess að land eða hentugt húsnæði liggur ekki á lausu. Í ljósi þessa - að líta verður á slíkar húsnæðislausnir sem oftast tímabundnar fyrir viðkomandi einstaklinga, að oft er um bráðabirgðahúsnæði að ræða og að nauðsynlegt er að geta gripið til skjótra viðbragða vegna yfirvofandi neyðar - er skynsamlegt að skapa víðar og sveigjanlegar heimildir um staðsetningu húsnæðis af þessu tagi á fjölmörgum landnotkunarsvæðum aðalskipulagsins. Beiting slíkra heimilda þarf hinsvegar að takmarkast við húsnæðislausnir sem eru tilkomnar vegna neyðar, sem ber skjótt að.

Vegna framkominna athugasemda um að aðalskipulagsbreytingar fela í sér of opnar og víðar heimildir, er lagt til að þrengja ákvæðin frá því sem sett er fram í auglýstri tillögu. Það felst einkum í því að húsnæðislausnir, ekki síst þær sem kalla á nýbyggingar, verði ávallt háðar breytingu á deiliskipulagi og þannig er betur tryggður andmælaréttur nærliggjandi lóðarhafa. Krafa um deiliskipulag á þó ekki við þegar um er að ræða neyðarúrræði, s.s. hússkjól fyrir heimilislausla þar sem nýtt er húsnæði eða bygging sem er þegar til staðar. Einnig er felld út að hinar almennu heimildir geti náð til iðnaðarsvæða.

---

**Athugasemdir-svör:**

**1) Íbúaráð Breiðholts dags. 8. september 2020;:**

*"Fulltrúar Samfylkingar og Viðreisnar fagna því að skerpt verður á landnotkunarheimildum varðandi staðsetningu sértækra búsetuúrræða til að hægt sé að bregðast við tímabundinni húsnæðisþörf eftir því sem þörf krefur með eins skjótum hætti og kostur er t.d. með færanlegum mannvirkjum. Eitt af markmiðum húsnæðisstefnu aðalskipulagsins er að tryggja húsnæði fyrir alla og tryggja búsetukosti fyrir alla þjóðfélagshópa."*

**Svar:**

Sjá almenna greinargerð hér að framan.

**2) Stjórn Íbúasamtaka Miðborgar Reykjavíkur dags. 28. október 2020:**

*"Stjórn Íbúasamtaka Miðborgar Reykjavíkur finnst andi breytingatillögunnar óásættanlegur en hann er sá að auka hraða og sveigjanleika þess að gefa út heimildir, gera það valkvætt fyrir skipulagsyfirvöld að grenndarkynna fyrirhugaðar breytingar og gera það kleift að fara í framkvæmdir án samráðs við nærsamfélagið í ákveðnum tilfellum. Stjórn ÍMR tekur undir umsögn Skipulagsstofnunar um breytingartillöguna að hún veiti mjög opnar heimildir og því þurfi að skýra nánar hvaða svæði koma til álita fyrir sértæk búsetuúrræði eins og t.d. smáhýsabyggð. Nauðsynlegt er að leysa vanda heimilislausra í Reykjavík en stjórn ÍMR er þeirrar skoðunar að ekki megi hvika frá þeirri grundvallarreglu að allar breytingar á skipulagi eigi að kynna borgurinum svo þeir geti gert athugasemdir við þær. Um lýðræðislegan framgangsmáta skipulagsmála má ekki vera minnsti vafi."*

**Svar:**

Sjá almenna greinargerð hér að framan.

**3) AX lögmannsþjónusta f.h. Þingvangs ehf. dags. 27. október 2020:**

Aðalskipulagsbreytingu er mótmælt og einnig auglýstri deiliskipulagstillögu varðandi staðsetningu smáhýsa, í grennd við lóðir Þingvangs við Héðinsgötu og Köllunarklett. Fullyrt er að aðalskipulagsbreyting sé grundvallarbreyting og feli í sér of opnar og víðtækar heimildir og séu í raun andstæðar skipulagslögum, m.a. varðandi markmið laganna um gegnsæi og fyrirsjáanleika landnotkunarbreytinga. Ef heimila á íbúðarnot eða búsetu á einstökum landnotkunarsvæðum, jafnvel þó um tímabundin smáhýsi sé að ræða, þurfi í raun að vera skýr heimild um að íbúðarbyggð sé heimil á viðkomandi svæði, sbr. niðurstaða úrskurðarnefndar (nr. 79/2019). Bent er á að heimildir um íbúðarbyggð á miðsvæði M18 við Köllunarklett hafi verið felldar úr aðalskipulagi árið 2017 með ákveðnum rökstuðning og ekki hafi komið fram ný rök fyrir því að hægt sé að heimila íbúðarnot á svæðinu. Því er haldið fram að aukið hlutfall íbúðarhúsnæðis og áform um smáhýsi við Héðinsgötu geti leitt til verðmætarýrnunar á svæði Þingvangs. Einnig er gerðar athugasemdir sem er beint sérstaklega að deiliskipulaginu.

**Svar:**

Vegna almennra athugasemda um að aðalskipulagsbreyting fari gegn markmiðum skipulagslaga, vísast til almennrar greinargerðar hér að framan. Vegna athugasemda um að íbúðarhúsnæði sé ekki heimilt á miðsvæði M18, þá skal áréttað að í gildandi skilgreiningu fyrir svæðið, líkt og á fjölmörgum öðrum miðsvæðum, er heimilt að gera ráð fyrir íbúðarhúsnæði. Með aðalskipulagsbreytingunni frá 2017 sem vísað er til, var hinsvegar fallið frá því að heimila umfangsmikla íbúðarbyggð, allt 240 íbúðir og viðkomandi þéttingarreitur (nr. 29) felldur út. Grunnskilgreiningu svæðisins varðandi landnotkun var hinsvegar ekki breytt og því áfram heimild fyrir íbúðarhúsnæði, en í takmörkuðu magni eða mest 49 íbúðir, sbr. viðkomandi ákvæði aðalskipulagsins. Vegna orðalags, þegar breytingunni var almennt lýst í auglýsingaferli, mátti skilja það að íbúðarbyggð væri alfarið bönnuð. Slíkt kemur hinsvegar ekki



---

fram í bindandi og staðfestum skipulagsákvæðum fyrir svæðið. Að öðru leyti er vísað til afgreiðslu deiliskipulagsbreytingar.

#### Afgreiðsla breytingar:

Vegna framkominna athugasemda um að aðalskipulagsbreytingar fela í sér of opnar og víðar heimildir, er lagt til að þrengja ákvæðin frá því sem sett er fram í auglýstri tillögu. Það felst einkum í því að húsnæðislausnir, ekki síst þær sem kalla á nýbyggingar, verði ávallt háðar breytingu á deiliskipulagi og þannig er betur tryggður andmælaréttur nærliggjandi lóðarhafa. Krafa um deiliskipulag á þó ekki við þegar um er að ræða neyðarúrræði, s.s. húskjól fyrir heimilislausa þar sem nýtt er húsnæði eða bygging sem er þegar til staðar. Einnig er fellt út að hinar almennu heimildir geti náð til iðnaðarsvæða. Skipulagsákvæðin orðast með eftirfarandi hætti eftir breytingu (breytingar undirstrikaðar):

„Sérstök búsetuúrræði\* geta verið heimil innan eftirfarandi landnotkunarsvæða: Íbúðarbyggðar (ÍB), Samfélagsþjónusta (S), Verslunar- og þjónustusvæða (VP), Miðsvæða (M), Athafnasvæða (AT), Hafnarsvæða (H), Opinna svæða og Landbúnaðarsvæða (L).

Innan íbúðarbyggðar er staðsetning búsetuúrræða almennt háð gerð deiliskipulags. Það gildir þó ekki í íbúðarbyggð ef um er að ræða búsetukjarna fyrir fatlaða í húsnæði sem er til staðar, þar sem ekki er þörf á sérstakri öryggisgæslu og þjónusta kallar ekki á mikinn starfsmannafjölda (2 til 12 starfsmenn á vakt).\*\*

Innan svæða fyrir samfélagsstofnanir, atvinnusvæða (verslunar- og þjónustusvæða, miðsvæða, athafnasvæða og hafnarsvæða), landbúnaðarsvæða og opinna svæða, er einnig hægt að staðsetja slík búsetuúrræði og þá að undangenginni breytingu á deiliskipulagi. Þegar um neyðarúrræði er að ræða, s.s. tímabundið húskjól fyrir heimilislausa, þarf ekki að gera breytingu á deiliskipulagi, en þá sé úrræðið staðsett í byggingu sem er til staðar og áform tilkynnt með 4 vikna fyrirvara til lóðarhafa í grenndinni. Einnig verður metið hvort ástæða er til að grenndarkynna viðkomandi byggingarleyfi sbr. 44. gr. skipulagslaga.

Eftirfarandi viðmið skulu vera almennt leiðbeinandi við staðsetningu búsetuúrræða af þessu tagi og mikilvægt að meirihluti þessara skilyrða verði uppfyllt:

- verði í göngufæri við verslun og þjónustu
- verði í grennd við almenningsamgöngur
- verði í nálægð við friðsæl og heilnæm útivistarsvæði
- verði innan fjölbreyttrar og blandaðrar byggðar, þar sem fjölbreytt þjónusta er í boði
- verði innan eða í jaðri íbúðarbyggðar

\* Sérstæk búsetuúrræði eru hér skilgreind sem húsnæðislausnir fyrir félagshópa með sérstakar húsnæðis- og/eða þjónustuþarfir, til lengri eða skemmri dvalar. Slík úrræði ná til fjölbreyttra hópa og geta húsnæðislausnir falist í því að ráðist er í nýbyggingu eða endurbætur á húsnæði sem þegar er til staðar.

\*\* Sjá nánar *Starfsemi í íbúðabyggð*. Skilyrði og takmarkanir á atvinnustarfsemi í íbúðabyggð, leiðbeiningarit með hverfisskipulagi

Haraldur Sigurðsson