

REYKJAVÍKURBORG
JÚNÍ 2021

Stefnumótun og greining

Greiningar- og aðgerðaáætlun með aðferðafræði
kynjaðrar fjárhags- og starfsáætlunar



Umhverfis- og skipulagssvið

Greining þjónustupátta

Nafn fagsviðs/skrifstofu: Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar

Nafn ábyrgðaraðila: Ólöf Örvarsdóttir sviðsstjóri

Greiningaraðilar/teymi: Steinunn Rögnvaldsdóttir, Hreinn Ólafsson, Anna Guðmunda Andrésdóttir, Gunnar Hersveinn Sigursteinsson, Haraldur Sigurðsson, Hrönn Hrafnisdóttir og Anna Rósa Böðvarsdóttir.

Áætlaður kostnaður og tekjur v. þjónustubáttar skv. nýjustu fjárhagsáætlun:

Kostn.st	Heiti	Tegund	Fjárhagsáætlun 2021
U0200	Stefnumótun og greining	Laun og launatengd gjöld	53.909.770,00
U0200	Stefnumótun og greining	Annar rekstrarkostnaður	16.071.969,31
U0200	Stefnumótun og greining	Annar rekstrarkostnaður - Aðalskipulag	10.316.268,00
U0200	Stefnumótun og greining	Annar rekstrarkostnaður - Svæðisskipulag	15.476.536,00
U0200	Stefnumótun og greining	Annar rekstrarkostnaður -Aðgerðir vegna loftlagsmála	18.350.000,00
U0200	Stefnumótun og greining		114.124.543,31

Kostn.st	Heiti	Tegund	Fjárhagsáætlun 2021
U1400	Gæði og öryggi	Laun og launatengd gjöld	15.381.193,00
U1400	Gæði og öryggi	Annar rekstrarkostnaður	5.736.000,00
U1400	Gæði og öryggi		21.117.193,00

Skipulag og verkefni innan þjónustubáttarins

- Loftslagsáætlun og aðgerðaáætlun í loftslagsmálum
- Aðalskipulag

Verkefni svæðisskipulags er unnið utan sviðs en sviðið ber af því ákv. kostnað skv. ofangreindri töflu. Þar sem verkefni eru unnin utan sviðs eru þau ekki undir í þessari greiningu.

Einnig voru undir þessari greiningu tekin gæðamál, en þau eru staðsett í skipuriti undir skrifstofu sviðsstjóra.

- Gæði og öryggi

Starfsfólk og vinnuástaða

3 starfsmenn starfa að jafnaði í málaflokkunum sem eru til greiningar, 2 konur og 1 karlmaður. Um skrifstofuvinnu er að ræða.

Umfjöllun um verkefni

Aðalskipulag

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var samþykkt í borgarstjórn hinn 26. nóvember 2013. Lagður hefur verið fram viðaukinn **Reykjavík 2040. Endurbætt stefna um íbúðarbyggð og framlenging skipulagstímabils**¹. Breytingar á aðalskipulaginu miða allar að því að tryggja betur framfylgd megin markmiða gildandi aðalskipulags (AR2010-2030) um sjálfbæra borgarþróun. Tillögur grundvallast einnig á áherslum sem koma fram í ýmsum öðrum samþykktum stefnuskjölum Reykjavíkurborgar, s.s. Húsnæðisáætlun, Loftslagsstefnu, Stefnu Reykjavíkur um líffræðilega fjölbreytni og taka mið af yfirstandandi stefnumörkun í öðrum málaflokkum s.s. gerð Græna plansins. Breytingarnar eru einnig í samræmi við megin markmið svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins og markmið um uppbyggingu Borgarlínu, Loftslagsstefnu ríkisins, áherslur Landsskipulagsstefnu og markmið í öðrum stefnuskjölum stjórnvalda á sviði umhverfismála. Tillögurnar ganga einnig í takti við heimsmarkmið SP.

Í viðaukanum má sjá kaflann „Fjölbreytt borg fyrir alla“ en þar kemur m.a. eftirfarandi fram:

Borgin er fjölbreytt ef hún er fyrir alla. Þéttbýli sem ekki er fjölbreytt stendur ekki undir því að vera borg eða borgarsamfélag. Borg er ekki borg nema hún sé skipuð mörgum ólíkum félags- og menningarhópum. Orðið fjölbreytni er það orð sem ætti alltaf að leggja til grundvallar í stefnumörkun okkar í skipulagsmálum og almennt þegar kemur að ákvarðanatöku um uppbyggingu og þróun borgarinnar.

Einnig segir að aðkoma fjölbreyttra hópa þegar kemur að ákvarðanatöku og stefnumótun sé mikilvæg sem og jafn aðgangur fjölbreyttra hópa að borginni. Vísað er til mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar þar sem m.a. kemur fram að allir borgarþátttakendur eigi að geta notið þeirra lífsgæða sem felast í heilnæmu og aðgengilegu umhverfi, fá upplýsingar um og koma að ákvörðunum sem varða umhverfi þeirra. Ávallt skuli huga að ólíkri stöðu kynja og áhrifum margþættrar mismununar.

Í stefnunni er einnig fjallað um að sýn borgarinnar til lengri tíma sé hagkvæmt húsnæði fyrir öll og það sé mikil áskorun fyrir borgina að tryggja framboð á hagkvæmu húsnæði. Til að stemma stigum við neikvæðum áhrifum hækkandi húsnæðisverðs hafa borgaryfirvöld lagt höfuð áherslu á úthlutun til húsnæðisfélaga sem rekin eru án hagnaðarsjónarmiða. Mikilvægt sé einnig að horfa ekki einangrað á húsnæðiskostnað heldur taka samgöngukostnað einnig inn í jöfnuna. Í húsnæðisstefnu aðalskipulagsins sé lögð áhersla á framboð smærri íbúða, bæði til að lækka þroskuldinn fyrir fyrstu kaupendur/leigjendur inn á markaðinn og til að mæta breyttum fjölskyldustærðum. Lykilmarkmið í stefnunni er að tryggja blöndun húsagerða á hverjum byggingareit og stuðla að félagslegri blöndun innan íbúðahverfa.

Í aðalskipulaginu er einnig vitnað til lýðheilsustefnu borgarinnar og segir að til þess að geta komið til móts við lýðheilsu-áskoranir hvers tíma þurfi að innleiða vinnulag sem tryggir vöktun helstu áhrifaþátta heilsu og vellíðanar og tryggja að brugðist verði við með viðeigandi hætti. Það sé skynsamlegt að skilgreina áhrifaþætti heilbrigðis í samhengi við stefnu í skipulagsmálum og horfa til þess þegar ákvarðanir eru teknar um hvaða mælikvarða eigi að leggja til grundvallar. Borgarumhverfi

¹ <https://reykjavik.is/sites/default/files/ar2040-vidauki-forsendur-tillgur-7okt-2020-drog.pdf>

er mikill áhrifavaldur á heilsu og vellíðan íbúa, og þar skiptir hönnun bygginga og hverfa máli. Aðgengi að grænum svæðum, grunnþjónustu, atvinnutækifærum, umhverfisgæðum, og örugg almenningssými og fjölbreytt hverfissamfélag eru meðal þess sem nefnt er í stefnunni sem tenging lýðheilsu og borgarskipulags. Aðgengi er lykilhugtak í skipulagi borga og hugmyndafræði um skólahverfi er lögð til grundvallar, en vegna samfélagsbreytinga er nú erfiðara um vik að gera áætlanir fyrir skólahverfi og mikilvægt að vakta vel áhrif uppbyggingar á helstu stofnanir samfélagsins. Gönguvænleiki er einnig stór áhersla sem og aðgengi að lifandi almenningssýmum og gróðursælum útivistarsvæðum, sem eru mikilvægir þættir til að tryggja góða lýðheilsu.

Mikilvægt er að meta þróun borgarinnar ár hvert með tilliti til markmiða aðalskipulagsins. Við skilgreiningu og val mælikvarða er horft til þess að þeir nái utan um lykil markmið í helstu málaflokkum aðalskipulagsins. Við yfirlestur teymisins á þeim mælikvörðum sem nú eru í notkun vöknudu spurningar um hvort að bæta þyrfti við mælikvörðum sem nái betur að fanga stöðuna út frá jafnréttissjónarmiðum. Hugmyndir af því sem hægt væri að mæla eru t.d. atriði varðandi stýringu grunnþjónustu í hverfum, t.d. varðandi byggingu/starfsemi grunn- og leikskóla og samræmi við uppbyggingu íbúða innan hverfis, þannig að samræmi sé milli uppbyggingu og aðgengileika þeirrar grunnþjónustu sem er á hendi borgarinnar. Vitað er að konur eru líklegri en karlar til að sjá um ólaunaða vinnu í tengslum við börn, og aðgengi að skólastofnunum innan hverfa er þess vegna jafnréttismál, sem og umhverfismál enda má ætla að neikvæð umhverfisáhrif skapist af því ef foreldrar þurfa að sækja grunnþjónustu fyrir börn svo sem skóla, utan hverfis. Þá er umhugsunarvert hvort hægt sé að skapa/nýta til greininga fleiri mælikvarða um umhverfisgæði (aðgengi að grænum svæðum, mælingar á mengun, svifryk, hljóðvist o.fl.) innan hverfahluta borgarinnar, en það er þekkt erlendis frá að fólk sem er með minnst milli handanna í efnahagslegum skilningi þarf oft að sætta sig við búsetuskilyrði sem út frá heilbrigðissjónarmiðum eru verri en fyrir þau sem eru betur stæð, t.d. á meira mengandi svæðum og þar sem er minna um græn svæði. Þá er mikilvægt að fylgjast með hlutfalli innflytjenda í hverfum og tekjustigi, til að hafa yfirsýn yfir hvort hverfi stefni í það að verða of einsleit, en þessi atriði eru nú þegar innan mælikvarðanna.

Hver gera athugasemdir við skipulagstillögur – í lögbundnu kynningar- og samráðsferli – getur verið mælikvarði á hvort jafnræði sé í aðkomu mismunandi félagshópa (s.s. útfrá kyni, uppruna, tekjum og menntun) að skipulagsákvörðunum. Ekki er auðvelt að nálgast slíkar upplýsingar, nema þá með spurningakönnunum. Þó er tækifæri til að greina gögn útfrá hefðbundinni kynskiptingu. Sem dæmi þá skiptust framkomnar athugasemdir við tillögu að aðalskipulagi (AR2040), þegar hún var forkynnt síðastliðinn vetur, með eftirfarandi hætti: Einstaklingar sem gerðu athugasemdir: 33 konur / 31 karl; Félagasamtök, fyrirtæki ofl: 7 konur /11 karlar; Opinberir aðilar: 14 konur / 12 karlar; Alls: 54 konur /54 karlar.

Loftslagsmál

Loftslagsáætlun 2021-2025² hefur verið jafnréttismetin. Í matinu kemur fram að loftslagsbreytingar og aðgerðir vegna þeirra hafa misjöfn áhrif á mismunandi hópa samfélagsins rétt eins og aðrar aðgerðir stjórnvalda. Reynsla og rannsóknir sýna að hamfarir af völdum loftslagsbreytinga eru skaðlegastar viðkvæmum hópum: eldra fólki, fátæku fólki og börnum, en þessir hópar eru einnig

² https://reykjavik.is/sites/default/files/rvik_loftslagsaaetlun2021-2025_final.pdf

efnahagslega viðkvæmari og hættara við fátækt en öðrum hópum. Neyslu-, og ferðavenjur kynja eru einnig ólíkar og taka þarf mið af kynbundnum mun í áætlunum, markmiðasetningu og árangursmælikvörðum. Í matinu er farið yfir kynjaðar neysluvenjur, ferðavenjur, umönnunar- og fjölskylduábyrgð, nýsköpun, viðhorf og fræðslu. Í matinu kemur fram áhersla á að kyngreindum gögnum sé stöðugt safnað og sérhver aðgerð áætlunarinnar sé metin út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Það mun þarfnast eftirfylgni við gerð aðgerðaráætlunar með loftslagsáætlun og ljóst að greining áætlunarinnar mun gagnast við það verk. Það er því tillaga hópsins að jafnréttisgreining fylgi loftslagsbókhalda (eða komi í kjölfar þess) sem er lagt fram árlega. Mikilvægt er að umsjónarmanneskja loftslagsáætlunar fái aðstoð frá sérfræðingum borgarinnar í kynjaðri fjárhags- og starfsáætlunargerð (innan sviðs eða miðlægt) við slíka greiningu.

Verkalýðshreyfingin á Íslandi hefur (í samvinnu við erlend samtök launafólks) unnið skýrslu um réttlát orkuskipti í tengslum við markmið um kolefnishlutlaust Ísland. Í skýrslunni er bent á að aðgerðir íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum eins og þær eru skipulagðar núna, séu hlutfallslega mest íþyngjandi fyrir lágtekjuhópa og ívilnanirnar gagnast helst fólki í efri tekjuhópum. Því þurfi að koma með mótvægisáðgerðir til að ójöfnuður sé ekki aukinn heldur dregið úr honum. Í tillögum með skýrslunni segir að ákvarðanir um fjárfestingar þurfi að taka með tilliti til félagslegra áhrifa ekki síður en efnahagslegra, en það er í takt við markmið KFS. Þá er bent á að rannsóknir gegni mikilvægu hlutverki í þróun ýmissa tæknilausna. Því þurfi að efla rannsóknir og þróun á nýjum tæknilausnum til að ná loftslagsmarkmiðum án þess að valda samfélaginu skaða að öðru leyti. Þörf sé á frekari rannsóknum sem skoða áhrif loftslagsstefnu á atvinnugreinar, landsvæði og vinnumarkað, og sérstaklega á launafólk. Einnig er þörf á rannsóknum á þeim óbeinum áhrifum sem umskiptin hafa á konur og karla. Slíkar rannsóknir muni auka þekkingu okkar og skilning á réttlátum umskiptum³.

Hópurinn telur að það væri jákvætt og í takt við markmið loftslagsáætlunar ef Reykjavíkurborg ætti að taka frumkvæði varðandi slíkar rannsóknir, til að undirbyggja á metnaðarfullan hátt þekkingu á félagslegum áhrifum aðgerða borgarinnar í loftslagsmálum. Hópurinn gerir tillögu um að Reykjavíkurborg setji sér markmið um rannsóknir á félagslega þættinum í tengslum við loftslagsmál og aðalskipulag. Mat á hvers konar rannsókna sé þörf sé framkvæmt á grundvelli upplýsingar úr loftslagsbókhalda. Þörf kann að vera á aðkeyptri þjónustu vegna slíkra rannsókna en einnig bendir hópurinn á möguleika á sköpun nýsköpunarverkefna og nemaverkefna í samstarfi við háskóla.

Gæði og öryggi

Deild gæða og öryggis starfar að langmestu leyti inn á við á sviðinu í stoðþjónustu við aðrar einingar til að stuðla að öflugum gæðastarfi og öruggu vinnumhverfi á sviðinu. Einingin er hér tekin með í greiningu á stefnumótun og þróun. Út á við þarf USK að standa fyrir gæðum í þjónustu og framkvæmdum, m.a. þarf að tryggja að útboðsgögn séu fullnægjandi sem og eftirfylgni, með vísan til keðjuábyrgða. En öryggismál að öðru leyti og jafnréttismat framkvæmda á heima annars staðar, með fjárfestingum eða í greiningu á verkefnum innan hverskrifstofu, sérstaklega skrifstofu framkvæmda og viðhalds eðli máls samkvæmt.

³ https://www.bsrb.is/static/files/Utgefing_efni/rettlat_umskipti_skyrsla.pdf

Til framtíðar má hugsa sér að deild gæða og öryggis komi að eftirliti með verktökum sem þurfa að uppfylla kröfur svk. útboði. Hafa þarf hugfast að þegar að kemur að kröfum til verktaka getum við ekki gert meiri kröfur til þeirra en okkar sjálfra og þar getur deildin gætt samræmingarhlutverki.

Á einingunni er haldið utan um tölfraði slysaskráningar. Við greininguna var tekin ákvörðun um að halda utan um kyn og uppruna í slysaskráningum og taka tillit til þess í greiningum og aðgerðum varðandi öryggismál. Reynt verður að láta kyn-skráningu innibera kynhlutlausan valmöguleika en ekki er þó alltaf víst að yfirmenn sem skrá fjarveruslys viti rétta skilgreiningu kyns starfsmanns auk þess sem vinnueftirlitið biður ekki um kyngreind gögn í skráningum á fjarveruslysum. Reynt verður að láta kyn-skráningu næstum slysa innibera kynhlutlausan valmöguleika.

Aðgerðir

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi aðgerðir:

1. Bætt verði við mælikvörðum í aðalskipulag sem fangi enn betur en nú, upplýsingar um framfylgd aðalskipulags út frá jafnréttissjónarmiðum. Til dæmis:
 - a. Stýring grunnþjónustu í hverjum hvað varðar byggingu og starfsemi grunn- og leikskóla og samræmi við uppbyggingu íbúðahúsnæðis innan hverfis, þ.e. að hugað sé snemma að uppbyggingu skólastofnanna í tengslum við íbúðauppbyggingu til að íbúar þurfi ekki að leita grunnþjónustunnar utan hverfis.
 - b. Skoða að nýta fleiri mælikvarða á umhverfisgæði hverfa, t.d. aðgengi að grænum svæðum, mælingar á mengun, svifryki og hljóðvist.
 - c. Gerðar séu ráðstafanir til að fylgjast á fullnægjandi hátt með hlutfalli innflytjenda og tekjustigi innan hverfa til að vakta hvort hverfi stefni í að verða of félagslega einsleit og hvort sú einsleitni tengist árangri á framfylgd annarra þátta í aðalskipulagi, þ.e.a.s. aðgengi að hvers kyns gæðum og þjónustu sem aðalskipulagið miðar að því að tryggja í allri borginni.
2. Jafnréttisgreining fylgi loftslagsbókhaldi (eða komi í kjölfar þess) sem er lagt fram árlega.
3. Reykjavíkurborg setji sér markmið um rannsóknir á félagslega þættinum í tengslum við loftslagsmál og aðalskipulag. Mat á hvers konar rannsókna sé þörf sé framkvæmt á grundvelli upplýsingar úr loftslagsbókhaldi.
4. Deild gæða og öryggis haldi utan um upplýsingar um kyn og uppruna í slysaskráningum og taki tillit til þess í greiningum og aðgerðum varðandi öryggismál.

Eftirlit og mat

Skýrsla þessi skal kynnt fyrir stýrihópi KFS, sviðsstjóra USK, og skipulags- og samgönguráði & umhverfis- og heilbrigðisráði. 12 mánuðum eftir skil þessarar skýrslu fylgi starfshópurinn því eftir með fyrirspurn til ábyrgðaraðila hvernig tekist hafi til með aðgerðir þær sem lagðar hafa verið til. Niðurstöður þeirrar könnunar skulu kynntar sviðsstjóra.