



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

b.t. starfshóps um tillögur áttakshóps um aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði

Reykjavík, 14. apríl 2020

Efni: Umsögn um tillögur nr. 19, 20, 25 og 27 frá áttakshópi í húsnæðismálum, (UMH20011059).

Með tölvupósti 26. mars sl. var óskað eftir umsögn Samtaka iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) um tillögur áttakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Óskað er eftir umsögn um tillögur sem lúta að skipulagsmálum, nánar tiltekið tillögur nr. 19, 20, 25 og 27. Er umsögnin inntak í vinnu starfshóps á vegum umhverfis- og auðlindaráðherra sem ætlað er að útfæra umræddar tillögur.

SI starfa í umboði sinna undirfélaga og félagsmanna og er því ein umsögn send f.h. þeirra félaga sem umsagnarbeiðni barst til. Send var spurningakönnun til félagsmanna innan Meistarafélags húsmiða, SAMARK- samtaka arkitektastofa, Mannvirkis- félags verktaka, Félags ráðgjafarverkfræðinga og Mannvirkjaráðs til að kalla eftir afstöðu.

SI líta ekki svo á að tilefni sé til að veita umsögn um *hvort* félagsmenn séu fylgjandi einstökum tillögum eða ekki enda tóku samtökin virkan þátt í vinnu áttakshópsins á sínum tíma þar sem sú umræða fór fram. Voru tillögurnar og loforð ríkisstjórnarinnar um framkvæmd þeirra mikilvægur liður við gerð lífskjarasamningsins og þar komu sjónarmið samtakanna fram um hvort einstakar tillögur voru að mati samtakanna æskilegar eða ekki. Nú er svo komið að samtökin leggja ríka áherslu á að tillögurnar verði útfærðar sem allra fyrst svo að hægt verði að koma þeim til framkvæmda með ábyrgum hætti.

I. Skilvirkni deiliskipulagsbreytinga

Samhljómur ríkir meðal félagsmanna um að skipulagsferlið sé of flókið og tímafrekt og mikil þörf sé á umbótum. Umhverfi byggingar- og mannvirkjagerðar er þannig að uppbygging þarf að vera hröð en án þess að slíkt komi niður á gæðum mannvirkja.

Margt bendir til þess að flækjustig við mannvirkjagerð sé hærra hér á landi en í nágrannalöndum. Ísland er í 64. sæti af 190 löndum þegar kemur að því að reisa mannvirki. Nauðsynleg skref í kringum þetta ferli eru 17 talsins en í Danmörku, sem er í 1. sæti, eru þau 7, í Svíþjóð, sem er í 27. sæti, eru skrefin 8 og í Noregi, sem er í 21. sæti, eru 11 skref sem bendir til þess að mikil tækifæri eru til staðar fyrir nauðsynlegar umbætur.¹

¹ <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>, sótt af vef 10. september 2018.



Samkvæmt tillögu 19 skal leggja til breytingar sem miða að því að auðvelda deiliskipulagsbreytingar. Þá ber nefndinni einnig að taka tillögu 20 til skoðunar sem fjallar um aukinn sveigjanleika í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum í þeim tilgangi að hvetja til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð. Samtökin telja að vönduð útfærsla og framkvæmd tillagna 19 og 20 kemur til með að skilar sér í lægri byggingarkostnaði til framtíðar og binda miklar vonir við að vinna nefndarinnar skili skjótum árangri í þessum efnun. Vilja SI koma eftirfarandi ábendingum á framfæri:

a. Skipulagsferli of þungt í vöfum

Skipulagsferli hefur heilt yfir verið allt of þungt í vöfum undanfarin ár, ekki síst hjá stærstu sveitarfélögum landsins. Allt of mörg mál fara of hægt í gegnum ferlið, skortur er á skýrum tímafrestum og hvenær von er á niðurstöðum. Það liggja tækifæri í einföldun en nú er það þannig að landeigendur og framkvæmdaraðilar geta unnið tillögur að deiliskipulagi að fenginni heimild sveitarstjórnar, sbr. 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Sé óskað eftir breytingu á deiliskipulagi er metið hvort breytingin telst óveruleg eða veruleg og tillagan þá eftir atvikum kynnt í grenndarkynningu eða með auglýsingu í Lögbirtingarblaði og öðrum áberandi hætti og veittur frestur til athugasemda. Athugasemdir eru teknar til umfjöllunar í skipulagsnefnd og svo í sveitarstjórn og hugsanlegt er að gerðar séu frekari breytingar. Þeim sem gerðu athugasemdir er svo veittur frestur til að kæra niðurstöður sveitarstjórnar. Þá veita einnig ýmsar opinberar stofnanir umsagnir um tiltekna þætti við gerð skipulags, almenningur hefur ákveðna aðkomu að ferlinu, s.s. í gegnum íbúafundi, auk þess sem Skipulagsstofnun sinnir eftirlitshlutverki m.a. með því að fara yfir skipulagstillögur sveitarfélaga. Þá eru lögbundnir auglýsinga- og athugasemdafrestir sjálfir langir auk þess sem komið getur til kærufelís sem getur eitt og sér tafið ferlið í marga mánuði.

Félagsmenn SI geta nefnt fjölmörg dæmi um hægagang og óskilvirkni í þessum efnun en t.d. má hér nefna að þrjú ár liðu frá því að fulltrúi borgarráðs lagði fram tillögu um endurskoðun á deiliskipulagi í Úlfarsárdal, þar til úthlutunar- og útboðsskilmálar vegna byggingarréttar á viðkomandi lóðum voru auglýstir. Annað dæmi er Mathöllin á Hlemmi þar sem tafir á veitingu byggingarleyfis, m.a. vegna skipulagsmála, leiddu til þess að verkefnið tafðist um nærri ár. Upphaflega stóð til að hefja starfsemi haustið 2016 en það tókst ekki fyrr en í ágúst 2017.

Þá hafa einnig komið fram sjónarmið um að Skipulagsstofnun dregur úr skilvirkni ferlisins með því að binda útfærslu deiliskipulagsins of mikið í ákvæðum aðalskipulagsins. Aðalskipulag ætti að vera gróf stefna sem er svo útfærð nánar á deiliskipulagsstigi. Deiliskipulagsnákvæmni í aðalskipulagi geri það að verkum að oft er krafist aðalskipulagsbreytinga vegna smáatriða.

Auka ætti sveigjanleika deiliskipulags og gera þarf allt ferlið skilvirkara. Þá þarf að endurskoða kröfur sem gerðar eru til aðalskipulags og skilgreina betur hvað telst til stórvægilegra og minniháttar breytingar og þá einnig hvað telst óverulegt frávik frá áætlun.

b. Strangir skipulagsskilmálar

Deiliskipulag er grundvöllur byggingar- og framkvæmdaleyfa og felur í sér skipulagsskilmála, m.a. um einstakar lóðir og byggingar. Skipulagsskilmálar eru oft á tíðum of strangir og ganga of langt. Slíkt leiðir til tafa og kemur í veg fyrir nýsköpun í hönnun og sveigjanleika sem lækkað gæti byggingarkostnað. Hvetja ætti frekar til þess að hönnuðir finni nýjar, hagkvæmari og grænar lausnir við mannvirkjagerð.



Samtökin telja ljóst að of mikil áhersla er lögð á að niðurnjörva smáatriði í skipulagsskilmálum í deiliskipulagi á of mörgum stöðum en slíkt dregur úr hvötum til að leita hagkvæmari lausna og leiðir til þess að minnstu úrlausnarmál verða að deilumáli.

Vinna og útfæra ætti skipulagsskilmála með breyttu sniði og í nánari samráði við hagsmunaðila þar sem sveigjanleiki í hönnun er aukinn og ýtt sé undir hagkvæmari lausnir án þess þó að slakað sé á gæðakröfum.

c. Geðþóttaákvæðanir og misræmi milli sveitarfélaga

Byggingareftirlit og skipulagsmál eru á forræði sveitarfélaganna en borið hefur á misræmi í afgreiðslu sveitarfélaga þegar kemur að þessum málum. Sveitarfélög túlka þannig regluverkið með mismunandi hætti sem leiðir til þess að sambærileg mál fá ólíka afgreiðslu milli sveitarfélaga.

Félagsmenn SI nefna að geðþóttaákvæðanir eða persónulegt mat embættismanna ráði oft ferðinni. Þá skorti embættismenn oft reynslu og vilja til samráðs við hagsmunaðila. Nefnt er að sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar hafi oft óraunhæfar hugmyndir um möguleika til uppbyggingar og það tefji skipulagsferlið. Til að mynda er framkvæmdin í tengslum við hönnunargögn og yfirferð þeirra ýmsum annmörkum háð. Öllum hönnunargögnum skal skilað til byggingarfulltrúa og þau yfirfarin áður en byggingarleyfi er gefið út. Við yfirferðina skal byggingarfulltrúi starfa í samræmi við ákvæði skoðunarhandbókar, skoðunarlista og stoðrita, sbr. 1. mgr. 3.5.1. gr. byggingarreglugerðar. Tilgangur yfirferðarinnar er að kanna hvort mannvirki sé hannað í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir, lög og reglugerðir. Í skoðunarhandbók er sérstaklega tekið fram að byggingarfulltrúa sé hvorki ætlað að endurreikna né endurhanna verk. Reynslan sýnir þó að þrátt fyrir ofangreint sé yfirferð hönnunargagna mismunandi eftir sveitarfélögum og byggingarfulltrúar gangi í einhverjum tilvikum lengra en gert er ráð fyrir í skoðunarhandbók og skoðunarlistum. Hið sama á við þegar kemur að skipulagsmálum þar sem jafnframt tíðkast ósamræmi í afgreiðslu sveitarfélaga.

Auka þarf samstarf eða sameina embætti til að samræma verkferla og auka þekkingu. Leggja þarf áherslu á úthýsingu til fagaðila sem hafa góða þekkingu á viðkomandi sviði. Koma þarf í veg fyrir að persónulegt mat eða geðþóttaákvæðanir hefur áhrif á framgöngu mála.

d. Sífelld lengur að afgreiða fyrirspurnir og umsóknir

Félagsmenn nefna einnig að þeir bíða sífelld lengur eftir svörum og afgreiðslu fyrirspurna um skipulagsbreytingar. Til eru dæmi um að umsóknir hafa legið inni í marga mánuði og engin leið sé til að sjá stöðu þeirra. Óljóst er hvort verið sé að senda formlegar stjórnvaldsákvæðanir eða hvar mál eru stödd í ferlinu. Nauðsynlegt er að koma málaflökknum yfir í nútímann með því að innleiða rafræna stjórnsýslu og strangari eftirfylgni með tímafrestum. Kröfur um útprentaðar og undirritaðar teikningar með eigin hendi eru í besta falli tímaskekkja sem dregur úr skilvirkni og veldur sóun.

Setja verður tímamörk fyrir afgreiðslu umsókna og auka skilvirkni í ferlinu með innleiðingu rafrænna lausna. Mikilvægt er að öll samskipti við opinbera aðila fari fram rafrænt þar sem t.d. hver og einn geti séð stöðu fyrirspurnar eða umsóknar stjórnsýslu á hverjum tíma og skilað inn öllum teikningum rafrænt.

e. Kynningarferlið og kærufarlið of langt

Félagsmenn telja kærufarlið þá einnig of langt og heimildir til að kæra of víðtækar. Gera þarf allt kynningarferli skilvirkara og styttra. Auglýsingaferlið er of langt, umsagnaraðilar of margir



og kynningar ómarkvissar. Athugasemdafrestir eru einnig of rúmir og ekki ætti að vera hægt að kæra framkvæmd eftir að byggingarleyfi hefur verið gefið út.

Þá er staða kærumála í málaflokknum enn ekki orðin ásættanleg en dæmi séu um allt að 3 ára kærufæri. Félagsmenn nefna það sérstaklega að slíkt sé verulega fjárhagslega íþyngjandi og auki áhættu byggingaraðilans til muna.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er sú nefnd innan stjórnvísunnar sem hefur forræði á ágreiningsmálum innan byggingariðnaðarins. Nefndin tók til starfa áramótin 2011/2012 og tók við störfum tveggja nefnda; úrskurðarnefndar hollustuhátta- og mengunarvarnarmála og úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála. Flest kærumál tengjast skipulags- og byggingarmálum en starf nefndarinnar spannar vítt svið, allt frá því að fjalla um leyfi til hundahalds yfir í byggingu mannvirkja eða breytingu deiliskipulags. Samkvæmt lögum skal nefndin kveða upp úrskurði eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgögn berast stjórnvaldi en innan sex mánaða frá sama tímamarki sé mál viðamikið. Málsmeðferðartíminn hefur þó farið yfir 2 ár og er að meðaltali um 1 ár. Afgreiðslutími nefndarinnar hefur á síðustu árum lengst umtalsvert en árið 2012 var meðalafgreiðslutími 3,5 mánuðir. Árin 2016 og 2017 var um að ræða 9 mánaða meðalafgreiðslutími og 2018 var tíminn 10,5 mánuðir. Meðalafgreiðslutími lokinna mála var árið 2019 8,2 mánuðir og 5,7 mánuðir á fyrsta ársfjórðungi þessa árs. Það má því segja að þetta úrræði, sem gerir framkvæmdaraðilum kleift að leita réttar síns gagnvart afgreiðslu í skipulags- og byggingarmálum, sé óskilvirkt og mjög kostnaðarsamt úrræði sem menn almennt veigra sér við að nota.

Eftirlitsstofnun EFTA óskaði á sínum tíma eftir upplýsingum frá umhverfisráðuneytinu um langan málsmeðferðartíma nefndarinnar enda vegið að réttaröryggi og var á þeim tíma veittar þær upplýsingar um að það stæði allt til bóta en raunin virðist vera önnur þar sem enn hefur ekki tekist að koma málsmeðferðartímanum í rétt horf þrátt fyrir að meira fjármagni hafi vissulega verið veitt til nefndarinnar.

Mikilvægt að endurskoðun úrskurðarnefndar málaflokksins nái fram að ganga sem allra fyrst. Endurskoða þarf tíma- og kærufresti en ekki ætti að vera hægt að kæra framkvæmd eftir útgáfu byggingarleyfis. Þá væri einnig æskilegt að setja lágmarksgjald á innsendar kærur. Slíkt lágmarksgjald sé til þess fallið að auka gæði innsendra tillagna og auka skilvirkni í ferlinu án þess að hefða lýðræðislegt málfrelsi. Horfa ætti til úrskurðarnefndar útboðsmála í þessu efni.

II. Tillaga nr. 25 um íbúðarhúsnæði til skammtímanota

Samkvæmt tillögu 25 skal skipulagsyfirvöldum vera heimilt að útbúa íbúðarhúsnæði til skammtímanota á athafnasvæðum og að enn fremur verði heimilt að reisa skammtímahúsnæði til að bregðast við tímabundnum vanda. Tilgangur slíkra heimilda skyldi vera að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi. Spurt var hvort félagsmenn teldu þörf á slíku úrræði og einnig hvar slíkt húsnæði skyldi vera. Ljóst er að SI komu þeim sjónarmiðum á framfæra við vinnslu tillagnanna sem nú hefur verið ákveðið að hrinda í framkvæmd.

Félagsmenn eru margir hverjir efins um skammtímahúsnæðislausnina og telja sumir hætt á að slakað verði á gæðakröfum við byggingu slíks húsnæðis. Þá hafa menn rifjað hér upp þekkt átak sem var gert í húsnæðismálum í Reykjavík með því að byggja braggabyggðir sem síðar urðu hluti af íbúðamarkaði. Mikilvægt er að hafa í huga að um tímabundið úrræði væri að ræða



til að mæta aðkallandi húsnæðisskortri á hverjum tíma fyrir sig. Regluverkið þarf því að vera sveigjanlegt þannig að hægt sé að mæta þörfinni strax en á sama tíma má ekki gefa afslátt af grundvallarþörfum og gæðum.

Þá vilja SI einnig koma því á framfæri að félagsmenn nefna oft í þessu samhengi að verulega hefur skort á raunhæfar lausnir til að mæta húsnæðisþörf vegna tímabundinnar búsetu erlends vinnuafis hér á landi eða innlends vinnuafis við vinnu úti á landi. Við þessar aðstæður hefði verið æskilegt að til væri regluverk um það búsetuform sem hér um ræðir.

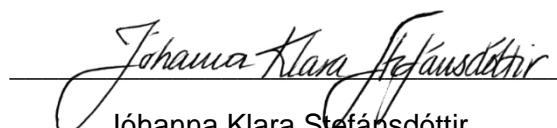
Regluverkið þarf að vera sett upp með það í huga að um tímabundið úrræði sé að ræða. Skammtímalausnir á tímum húsnæðiseklu ættu almennt að felast í þróun á fjölbreyttari húsnæðiskosti og -kerfum ekki byggingu bráðabirgðahúsnæðis sem oft hafa takmarkað hagrænt virði.

III. Tillaga 27: Carlsberg ákvæðið

Samkvæmt tillögu 27 skal sveitarfélögum vera tryggð heimild í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni skv. nýju deiliskipulagi skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Félagsmenn voru spurðir hvort þeir teldu þörf á að festa slíkt úrræði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf og þá hvort að þeir teldu slíkt skilyrði myndi hafa jákvæð eða neikvæð áhrif.

Félagsmenn nefna að þörf sé fyrir aukin búsetuúrræði fyrir tekjulága en nefna að festa verður ákvæðið með skýrari hætti í skipulagslöggjöf. Skýrt verður að vera að þetta ákvæði eigi við deiliskipulög þar sem íbúðafjöldi er yfir einhverjum skilgreindum lágmarksfjölda. Þá verður að gera að verkum að uppbygging slíks húsnæðis á svæðum þar sem mörg sveitarfélög eru innan atvinnusóknarsvæðis falli tiltölulega jafnt milli sveitarfélaga. Horfa þyrfti því til slíks úrræðis á svæðisskipulagsstigi þannig slíkt gildi um heildarskipulag svæða.

Þegar ráðist er í byggingu slíks húsnæðis verður að vera skýrt að verktaka sé tryggð ásættanleg arðsemi af verkinu í takt við markaðsaðstæður hverju sinni en að ekki þurfi að selja ákveðið magn íbúða undir markaðsvirði. Samningur einkaaðila og hins opinbera verður að taka mið af slíku þar sem ekki er boðlegt að færa kostnaðinn yfir á aðrar íbúðir. Þá verður að vera skýrt að verkkaupi og verktaki beri sameiginlega ábyrgð á markaðsáhættu.


Jóhanna Klara Stefánsdóttir
Sviðsstjóri mannvirkjasviðs SI