



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Velferðarnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 3. nóvember 2020

2010053SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Flokkun og eftirlit með mannvirkjum - 17. mál 151. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. 19. október þar sem óskað var eftir umsögn um ofangreint mál. Sambandið fékk framlengdan frest til þess að skila umsögn m.a. þar sem von er á ábendingum frá efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) um einföldun regluverks og samkeppnismat á sviði mannvirkjamála og ferðaþjónustu.

Sambandið hvetur velferðarnefnd til þess að afla upplýsinga um væntanlegar ábendingar OECD sem snúa að einföldun regluverks mannvirkjamála, enda einsýnt að þær ábendingar eiga mikið erindi inn í umfjöllun um fyrirbyggjandi frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Samband Íslenskra sveitarfélaga átti aðkomu að undirbúningi frumvarpsins og styður eindregið að það hljóti afgreiðslu og lögfestingu. Efni frumvarpsins var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í sumar og lét sambandið þá í té ítarlega umsögn sem fylgir hjálögð. Atriði í umsögninni eiga við um fyrirbyggjandi frumvarp enda tók það óverulegum breytingum áður málið var lagt fram á Alþingi.

Að mati sambandsins er þó rétt að halda til haga fáeinum ábendingum um tiltekin efnisatriði frumvarpsins:

Faggildingarkrafa

Sambandið bendir á að fyrirbyggjandi umsagnir gefa skýrt til kynna að víðtækt sammæli er um að hverfa frá faggildingarkröfu á embætti byggingarfulltrúa sveitarfélaga.

Tillagan er þó gagnrýnd af tveimur aðilum. Annars vegar gera faggiltar skoðunarstofur eðlilega athugasemd við tillöguna enda hafa þær töluverða hagsmuni af því að flest eða öll sveitarfélög verði skylduð til þess að eiga viðskipti við stofurnar. Hins vegar er tillagan gagnrýnd af formanni faggildingarráðs. Rétt er að halda því til haga að sveitarfélögum hefur ekki staðið til boða að gerast aðili að faggildingarráði. Sambandið hefur því staðið utan við umfjöllun á þeim vettvangi um kosti og galla þess að skylda sveitarfélög til þess að eiga viðskipti við faggiltar skoðunarstofur fremur en að það verði valkvætt. Meta verður gagnrýni formanns faggildingarráðs m.a. út frá því sjónarhorni sem og að hafa í huga afstöðu annarra aðila í faggildingarráði svo sem Samtaka iðnaðarins.

Sambandið leggur þunga áherslu á að tillaga frumvarpsins nái fram að ganga. Verði breyting þar á er farið fram á að velferðarnefnd hlutist til um að áhrif þess á stjórnsýslu og fjárhag sveitarfélaga verði metin.

Einföldun á regluverki í kringum algilda hönnun

Sveitarfélögin hafa átt gott samstarf við ÖBÍ og önnur hagsmunasamtök um innleiðingu og framkvæmd á reglum um algilda hönnun. Að mati sambandsins munu ákvæði frumvarpsins styðja við áframhaldandi samstarf og þróun sér í lagi með tilkomu rafrænnar gáttar og mun öflugri upplýsingamiðlunar.

Möguleikar eru til staðar til einföldunar á því regluverki sem snýr að algildri hönnun án þess að draga með neinum hætti úr aðgengiskröfum. Mikilvægt er að nýta breytta skipan skv. frumvarpinu til þess að fara í gegnum slíka möguleika m.a. út frá væntanlegum ábendingum OECD.

Stafræn stjórnsýsla

Síðast en ekki síst er ástæða til þess að draga skýrt fram að ákvæði frumvarpsins styðja með afgerandi hætti við áframhaldandi þróun á stafrænni stjórnsýslu byggingarmála. Mikilvægt er að ráðherra fær nú skýra heimild til þess að stýra innleiðingunni með setningu reglugerðar um rafræna byggingagátt, notkun hennar, virkni og hvernig gagnaskilum skal háttað. Þessi heimild felst í 13. gr. fyrirbyggjandi frumvarps, sbr. 15. og 17. gr. laga nr. 137/2019, um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS).

Sambandið leggur áherslu á að ráðherra og HMS hafi náíð samráð um undirbúning reglugerðarinnar við bæði byggingarfulltrúa sveitarfélaga sem og nýskipað stafrænt ráð sem starfar á vettvangi sambandsins. Þar er að hafa í huga athugasemd sem gerð hefur verið við 15. gr. laga nr. 137/2019, sbr. þann texta sem auðkenndur er hér á eftir:

■ 15. gr. Húsnæðisgrunnur og byggingagátt.

□ Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal starfrækja rafrænan gagnagrunn, húsnæðisgrunn, sem heldur utan um gögn og upplýsingar um húsnæðismál. Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnsýslu byggingarmála, auk þess að halda utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt.

Að mati sambandsins er ástæða til þess að taka af skarið um það, eftir atvikum í álitum velferðarnefndar um fyrirbyggjandi frumvarp, að ekki sé stefnt að því að flytja stjórnsýslu sveitarfélaga inn í miðlæga byggingargátt, heldur að tilkoma gáttarinnar verði nýtt til þess að samhæfa þá stjórnsýslu sem eðli málsins fer fram á vettvangi hvers embættis fyrir sig.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Meðf.: Umsögn sambandsins um frumvarpsdrög (breytingar á mannvirkjalögum) dags. 19. maí 2020



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Félagsmálaráðuneytið
b.t. skrifstofu húsnæðis- og lífeyrismála
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 18. maí 2020
2005021SA KB/tp
Málalykill: 00.64

Efni: Breytingar á mannvirkjalögum - frumvarpsdrög

Vísað er til kynningar á samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. 90/2020) og tölvupósts Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar dags. 13. maí sl.

Hér á eftir fylgir umsögn Sambands Íslenskra sveitarfélaga um fyrirhugaðar breytingar á mannvirkjalögum (flokkun mannvirkja, niðurfelling faggildingarkröfu o.fl.)

Almennt

Sambandið lýsir ánægju með fyrirbyggjandi drög og hvetur til þess að frumvarp þessa efnis verði lagt fram sem allra fyrst. Mjög brýnt er taka af skarið um niðurfellingu faggildingarkröfu gagnvart embættum byggingarfulltrúa, en sveitarfélögin hafa allt frá því að núgildandi mannvirkjalög voru í vinnslu haft fyrirvara á því að sú ráðstöfun væri skynsamleg. Jafnframt er mjög æskilegt, og í samræmi við áherslur sveitarfélaga, að taka upp flokkun mannvirkja eftir vandastigi framkvæmdar.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum kemur fram ráðagerð um að allt skipulag eftirlits með mannvirkjagerð verði yfirfarið af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) þannig að nýta megi flokkun mannvirkja til að einfalda eftirlit. Ákjósanlegt sé að samtvinna vinnu við yfirferð eftirlitskerfis við mótun reglugerðarákvæða um flokkun mannvirkja. Sambandið styður að farið verði í þessa vinnu og lýsir sig reiðubúið að taka þátt í henni, en óskar jafnframt eftir því að byggingarfulltrúar sveitarfélaga eigi beina aðkomu að verkefninu. Áriðandi er að viðmið um flokkun mannvirkja séu mótuð með tengingu við þá sem best þekkja til ólíkra staðbundinna aðstæðna.

Samhliða þessu þarf að stíga tiltekin skref önnur til einföldunar á stjórnsýslu og skerpa á tilteknum atriðum sem hafa verið óljós í framkvæmd. Sambandið telur að fyrirbyggjandi frumvarp gangi ekki nógu langt í þessa veru og gerir tillögu um viðbætur og breytingar á tilteknum ákvæðum, auk nokkurra ábendinga sbr. hér á eftir. Í því efni er einnig vísað til niðurstaðna frá þeim verkefnishópi á vegum OECD sem unnið hefur að greiningu á flækjustigi í stjórnsýslu mannvirkjamála hér á landi.

Gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa

Sambandið gerir út af fyrir sig ekki athugasemd við tillögu um breytingu á 19. gr. MVL, sbr. 4. gr. frumvarpsdraga, þess efnis að HMS taki út gæðastjórnunarkerfi byggingarfulltrúa. Álitamál er hins vegar hvort skynsamlegt sé að áskilja úttekt faggiltrar skoðunarstofu á gæðastjórnunarkerfum.

Að mati sambandsins er eðlilegt - í þeirri yfirferð á fyrirkomulagi eftirlits sem HMS á að hafa með höndum og sem ljúka á fyrir desember 2020 - að spyrja hvort mannvirkjalög eigi yfirhöfuð að skyldubinda notkun faggiltra skoðunarstofa þ.e. gagnvart verkefnum hönnuða, byggingarstjóra eða byggingarfulltrúa. Sambandið tekur undir ábendingu sem fram kemur í umsögn Samtaka iðnaðarins um að fela faggiltum skoðunarstofum eftirlit, í stað þess að skoða aðrar minna íþyngjandi leiðir. Tekið skal skýrt fram að með þessu er ekki verið að kasta neinni rýrð á faggiltar skoðunarstofur og að mikilvægt sé að þjónusta þeirra sé til staðar þar sem hentugt þykir. Umfjöllunin hefur enda alla tíð snúið að því hvort rétt sé að veita faggiltum aðilum einkarétt á tilteknum þáttum eftirlits. Sambandið hefur frá öndverðu lýst efasemdum um að einkaréttur sé skynsamleg leið við íslenskar aðstæður og geti mögulega unnið gegn markmiðum sem að er stefnt um lækkun byggingarkostnaðar.

Ákvæði til bráðabirgða

Sambandið tekur undir umsagnir annarra aðila um að tillaga í frumvarpsdrögum um nýtt bráðabirgðaákvæði sé allt of óljóst og loðið. Eðlilegt og málefnalegt er að fjallað sé um það til bráðabirgða hvaða heimildir sveitarfélög hafi til útvistar, meðan HMS yfirfer fyrirkomulag þjónustu og eftirlits.

Það þarf hins vegar að vera alveg skýrt að ef þjónusta eða eftirliti er útvistað af hálfu sveitarfélags sé það viðkomandi framkvæmdaaðili (byggingarleyfishafi) sem standi undir þeim kostnaði.

Orðalag í núverandi tillögu að bráðabirgðaákvæði er óheppilegt því það gefur til kynna að embætti byggingarfulltrúa standi undir þessum kostnaði (og að þjónustugjöld á aðra notendur standi þá í reynd undir honum).

Af þessari ástæðu leggur sambandið til að ákvæði til bráðabirgða, sbr. 9. gr. í fyrirleggjandi frumvarpsdrögum, verði orðað með þessum hætti:

Leyfisveitanda er heimilt að útvista eftirliti við yfirferð séruppdráttu þegar um vandasama eða umfangsmikla framkvæmd er að ræða. Ákvörðun um útvistun skal tilkynnt eiganda mannvirkis með hæfilegum fyrirvara. Sé eftirliti útvistað samkvæmt þessari heimild greiðir eigandi mannvirkisins þann kostnað sem til fellur hjá leyfisveitanda. Skoðunarmaður skal uppfylla skilyrði 21. gr. Sé um sérstaklega vandasama framkvæmd að ræða er leyfisveitanda heimilt að gera sérstakar kröfur til hæfis skoðunarmanna. Yfirferð skoðunarmanna er á ábyrgð leyfisveitanda og skal farið eftir ákvæðum 3. mgr. 17. gr. um framkvæmd skoðunar að því leyti sem við á. Byggingarfulltrúar og starfsmenn þeirra sem eru starfandi við gildistöku laga þessara skulu teljast uppfylla skilyrði a-c liðar 1. mgr. 21. gr.

Í greinargerð með þessu ákvæði þarf að koma fram skýr tilvísun til gjaldskrárheimildar sveitarfélaga, sbr. tillögu sambandsins hér á eftir. Sérstök athygli er vakin á því að tillaga sambandsins að breyttu gjaldskrárákvæði gerir ráð fyrir að eigandi mannvirkis / framkvæmdaraðili sé fyrirfram upplýstur um umfang þess sem útvistað er eða áætlun gerð í samráði aðila. Þessi nálgun ætti að tryggja að það muni ekki koma greiðanda á óvart hvað sveitarfélag innheimtir vegna útlagðs kostnaðar við útvistun á eftirliti við yfirferð séruppdráttu.

Með þessu móti ætti jafnvægis að vera gætt, annars vegar með tilliti til hagsmuna framkvæmdaraðila og hins vegar gagnvart því að eftirlit með tilteknum þáttum sé ekki niðurgreitt sérstaklega af skattfé sveitarfélaga eða greiðslum gjaldenda vegna annarra eftirlitsþátta.

Stafræn stjórnýsla

Sambandið fagnar þeim skrefum sem er verið að taka, og sem væntanlegt frumvarp styður við, til innleiðingar á stafrænni stjórnýslu við meðferð mála sem rekin eru á grundvelli mannvirkjalaga.

Þá er 1. gr. frumvarpsins mjög til bóta að mati sambandsins hvað varðar rafræna meðferð mála hjá embættum byggingarfulltrúa.

Gjaldskrárákvæði

Í 7. gr. frumvarpsdraganna eru lagðar til breytingar á gjaldskrárákvæði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en það ákvæði er til fyllingar almennri gjaldtökuheimild stofnunarinnar skv. 16. gr. laga nr. 137/2019. Í síðarnefnda ákvæðinu er m.a. gengið út frá því að þjónustugjöld séu ekki innheimt fyrir þau verkefni Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem snúa að samræmingar- og samstarfshlutverki gagnvart sveitarfélögum.

Sambandið gerir ekki athugasemd við breytingu á gjaldskrárákvæði nýrrar stofnunar skv. mannvirkjalögum en kallar mjög eindregið eftir því að tækifærið verði nýtt við endurskoðun laganna og gjaldskrárheimild sveitarfélaga tekin til endurskoðunar. Sérstök áhersla er lögð á að breyting á 51. gr. gildandi mannvirkjalaga er forsenda þess að ná megi fram þeirri nauðsynlegri samræmingu á gjaldskrár byggingarfulltrúa sveitarfélaga. Slík samræming hefur lengi verið í umræðunni, sbr. m.a. tillögur átakshópsins frá janúar 2019.

Samband íslenskra sveitarfélaga leggur til að 51. gr. mannvirkjalaga verði breytt og orðist svo:

Sveitastjórnnum er heimilt að setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu og verkefni byggingarfulltrúa, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu og útvistunar verkefna, útgáfu byggingarleyfis byggingarfulltrúa, útgáfu stöðuleyfa, útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og vottorð sem byggingarfulltrúi lætur í té. Gjaldskrá skal birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Upphæð gjalds skal taka mið af kostnaði við þjónustu og einstök verkefni og skal byggð á rekstaráætlun þar sem rökstudd eru þau atriði sem ákvörðun gjalds byggist á. Gjaldið má ekki vera hærra en sá kostnaður en heimilt er að byggja gjaldskrá upp á meðaltalskostnaði vegna einstakra eftirlitsþátta. Ef sýnt er að umframvinna falli til hjá embætti byggingarfulltrúa skal greiðandi fyrirfram upplýstur um umfang þeirrar umframvinnu eða áætlun gerð í samráði aðila. Umframvinna skal innheimt skv. tímagjaldi sem tilgreint er í gjaldskrá. Heimilt er að ákveða að tímagjaldið taki ársfjórðungslegum breytingum í samræmi við launavísitölu fyrir starfsmenn sveitarfélaga.

Án þessarar breytingar er viðbúið að það ástand mun haldast óbreytt að lítið sem ekkert samræmi sé á milli efnis og framsetningar á gjaldskrár byggingarfulltrúa-embættanna.

Mat áhrifum

Í 6. kafla greinargerðar með frumvarpsdrögum er vikið að áhrifum gagnvart fjárhag og stjórnslu sveitarfélaga. Sambandið er sammála þessari greiningu að því gefnu að breyting verði gerð á ákvæði til bráðabirgða, sbr. hér að framan. Jafnframt vill sambandið leggja áherslu á að samræming á gjaldskránum byggingarfulltrúa gefur færi á lækkun gjalda. Sjá má fyrir að þetta geti gerst bæði í gegnum aðhald sem til verður með því að bera megi gjaldskrár saman sem og að gert er ráð fyrir að gjaldtaka vegna þjónustu og eftirlits, einkum í viðameiri framkvæmdum, verði byggð á áætlun og samtali milli aðila fremur en einhliða ákvörðunum.

Samantekt

Sambandið styður að frumvarp verði lagt fram þess efnis, sem fram kemur í fyrirbyggjandi drögum, en fer þess á leit að við lokavinnsluna verði tekið mið af þeim athugasemdum sem raktar eru hér að framan og breytingar gerðar á ákvæði til bráðabirgða.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri