



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 fyrirliggjandi 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 fyrirliggjandi 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 fyrirliggjandi frumvarpsdrögum, verði orðað með þessum hætti:

Leyfisveitanda er heimilt að útvista eftirliti við yfirferð séruppdrátta 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 séruppdrátta.

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 aðkeyprar 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