

Nóvember 2024



# Skýrsla starfshóps um einn feril húsnæðisuppbyggingar

**Útgefandi:**

Stjórnarráð Íslands

Skýrsla starfshóps um einn feril húsnæðisuppbyggingar

Nóvember 2024

irn@irn.is

stjornarradid.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Stjórnarráð Íslands

©2024 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-494-59-7

# Efnisyfirlit

<b>1. Verkefni starfshópsins</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Niðurstöður starfshóps</b> .....	<b>6</b>
2.1 Ferli uppbyggingar, aðalskipulag og húsnæðisáætlun .....	6
2.2 Lóðamál.....	8
2.3 Ákvæði skipulagslaga.....	9
2.4 Stafræn stjórnsýsla.....	11
2.5 Innviðir sveitarfélaga .....	12
2.5.1 Tæknilegir innviðir.....	12
2.5.2 Faglegir innviðir .....	13

# 1. Verkefni starfshópsins

Í rammasamningi ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023-2032 sem var undirritaður 12. júlí 2022 er lögð fram sameiginleg sýn og stefna í húsnæðismálum með það að markmiði að auka framboð nýrra íbúða og stuðla að auknum stöðuleika og jafnvægi á húsnæðismarkaði.

Í samningnum eru skilgreind fjögur meginmarkmið:

- A. Uppbygging í samræmi við þörf.
- B. Framboð íbúða á viðráðanlegu verði.
- C. Húsnæðisáætlanir haldi utan um og fylgi eftir samningsmarkmiðum.
- D. Einn ferill um húsnæðisuppbýggingu.

Í viðauka með samningnum fylgja skilgreindar aðgerðir til útfærslu.

Í samningsmarkmiði D sammælast ríki og sveitarfélög um að endurskilgreina lögbundna ferla og verklag í skipulags- og byggingarmálum er varða uppbýggingu á íbúðarhúsnæði. Markmiðið er að með því að samþætta marga ferla megi öðlast betri yfirsýn, markvissari áætlunargerð og aukna hagkvæmni sem mun til framtíðar leiða til aukins stöðugleika á húsnæðismarkaði.

Í aðgerðaráætlun samningsins fyrir lið D. „Einn ferill um húsnæðisuppbýggingu“ eru skilgreindar eftirfarandi níu aðgerðir til að ná markmiðum samningsins:

1. Landsskipulagsstefna og húsnæðisstefna verði samþættar í innviðaráðuneyti.
2. Ferlar við gerð deiliskipulags og veitingu byggingarleyfis verði samþættir.
3. Ferlar við gerð aðalskipulags og húsnæðisáætlana verði samþættir.
4. Átak verði gert í nýtingu mannvirkjaskrár þannig að byggingarfulltrúar innleiði skráningu allra byggingaráforma, byggingarleyfa, stöðuskoðana og öryggis- og lokaúttekta.
5. Fyrirkomulag byggingareftirlits verði endurskoðað með það að markmiði að auka gæði og skilvirkni í mannvirkjagerð og leggja fram tillögur um útbætur.
6. Samið verði frumvarp til laga um að tímabinda uppbýggingarheimildir á grundvelli samþykks deiliskipulags.
7. Samið verði frumvarp til laga um breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald varðandi tímalengd og umfang skammtímaleigu íbúðarhúsnæðis undir gististarfsemi.
8. Ráðist verði í fræðsluáttak og útgáfu leiðbeininga til sveitarfélaga með áherslu á að einfalda ferla og auka skilvirkni við skipulagsferla og mannvirkjagerð.
9. Unnið verði frumvarp til laga um lóðarleigusamninga.

Bæði landsskipulagsstefna og húsnæðisstefna hafa þegar verið samþykktar af Alþingi og er aðgerð eitt því lokið. Verkefni sem varða aðgerðir fjögur og fimm eru komin vel á veg á vegum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og í lok apríl tóku í gildi lagabreytingar sem varða aðgerðir sex og sjö.

Haustið 2022 hófst starf við að varpa ljósi á ferla og verklag við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, verkefni sem falla undir aðgerðir tvö og þrjú. Stofnaður var starfshópur sem í sátu fulltrúar Skipulagsstofnunar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Samband íslenskra sveitarfélaga og innviðaráðuneytisins. Í þeirri vinnu var farið af stað með að skoða nokkur uppbyggingarverkefni með það að markmiði að fara yfir feril þeirra frá upphafi til enda og fá þannig þekkingu og skilning á áhrifum lögbundinna ferla og verklagi við framkvæmdir. Vinnunni lauk án skilgreindrar niðurstöðu en í ferlinu urðu til gögn sem nýttust við áframhaldi vinnu verkefnisins.

Í byrjun apríl 2024 skipaði innviðaráðherra annan starfshóp sem skipaður var fulltrúum frá Skipulagsstofnun, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, innviðaráðuneytinu og Samtökum iðnaðarins til að halda áfram þeirri vinnu sem hófst haustið 2022. Megin markmið starfshópsins var að fara betur yfir ferla og verklag sem tengjast uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og greina hvaða þættir líklegir séu til að valda óþarfa töfum.

Hópurinn hittist á 11 fundum á tímabilinu apríl – október 2024 og komu á fund hópsins fulltrúar frá veitufyrirtæki, tveimur sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu, tveimur hönnunarfyrirtækjum og tveimur verktakafyrirtækjum. Þá fundaði verkefnisstjóri hópsins með starfsmönnum Reykjavíkurborgar auk þess sem hópurinn fékk aðgengi að vinnugögnum sem varða greiningu á ferlum borgarinnar í uppbyggingarmálum.

## 2. Niðurstöður starfshóps

Skynsamleg uppbygging íbúðarhúsnæðis sem tekur mið af þörfum íbúa landsins til lengri tíma litið er eitt mikilvægasta verkefni samfélagsins. Samfélagið er í sífelldri þróun og þurfa ferlar sem unnið er með í tengslum við skipulags- og byggingarmál að vera í stöðugri endurskoðun til að tryggja faglegan en jafnframt skilvirkan undirbúning íbúðaupbyggingar.

Í samtali starfshóps við aðila sem koma að húsnæðisuppbyggingu var ríkur skilningur á því að ferli uppbyggingar þyrfti að taka ákveðinn tíma en að sama skapi var rík krafa gerð um að ferlið væri gagnsætt og fyrirsjáanlegt. Áhersla var lögð á skýra og greinilega samfellu í ferli mála án óþarfa flöskuhálsa. Einnig var bent á mikilvægi samtals milli aðila sem koma að ferli uppbyggingar á öllum stigum máls þannig að minni líkur séu á að óvænt og kostnaðarsöm vandamál komi upp þegar langt er liðið á ferlið.

Þau atriði sem vinnuhópurinn vill koma á framfæri eftir yfirferð sína er skipt upp í eftirfarandi kafla:

- Ferli uppbyggingar, aðalskipulag og húsnæðisáætlun.
- Lóðamál.
- Ákvæði skipulagslaga.
- Stafræn stjórnsýsla.
- Innviðir sveitarfélaga.

### 2.1 Ferli uppbyggingar, aðalskipulag og húsnæðisáætlun

Ferli uppbyggingar íbúðarhúsnæðis frá því að stefna um íbúðarsvæði er sett fram í aðalskipulagi og þar til nýir íbúar flytja inn felur í sér mörg fjölbreytt verkefni sem fjöldi aðila kemur að á mismunandi stigum og með ólík hlutverk og ábyrgð. Undirbúningur þarf því að vera vandaður og er eðlilegt að hann taki tíma.

Á sama tíma er nauðsynlegt að til staðar sé nægjanlegt framboð af íbúðarhúsnæði til að koma í veg fyrir íbúðaskort með öllum þeim neikvæðu áhrifum sem af því hlýst. Til að þetta sé mögulegt er nauðsynlegt að sveitarfélög horfi til langs tíma og nýti til þess bæði stefnumörkun aðalskipulags og húsnæðisáætlun.

Í aðalskipulagi er sett fram stefna sveitarfélags um hvar skuli byggja upp íbúðir og lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags með ákvæðum um t.d. byggðamynstur, þéttleika byggðar, áfangaskiptingu o.s.frv. Í húsnæðisáætlun er dregin fram nánari mynd af stöðu húsnæðismála með því að greina íbúðarþörf, framboð og eftirspurn eftir margvíslegum húsnæðisformum og sett fram áætlun um hvernig mæta eigi húsnæðisþörfum íbúa til lengri og skemmri tíma. Líta má

á húsnæðisáætlun sem framkvæmdaáætlun ákveðinna þátta aðalskipulagsins sem er yfirfarin með formlegum hætti á hverju ári.

Árleg endurskoðun húsnæðisáætlunar getur leitt í ljós hvort stefna um uppbyggingu ákveðinna svæða hafi verið raunhæf og hvort að líklegt sé að áætlanir um fjölda íbúða í byggingu standist. Niðurstaða húsnæðisáætlunar nýtist síðan til að meta hvort að þörf sé á endurskoðun aðalskipulags sveitarfélags, t.d. með því að skoða hvort að þau svæði sem afmörkuð eru til uppbyggingar íbúðarsvæða séu nægjanleg til að uppfylla íbúðarþörf innan sveitarfélagsins á gildistíma aðalskipulagsins. Aðalskipulag og húsnæðisáætlun eru stefnumótunarverkfæri sem styðja hvort við annað og er nauðsynlegt að innan sveitarfélaga sé mikil samvinna milli þeirra sem vinna að gerð þeirra beggja.

Ferlið við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis skiptist í marga verkþætti og fer ábyrgðarsvið á milli aðila eftir því sem verkefninu vindur áfram. Í eftirfarandi töflu er tilgreindir helstu þættir í ferli uppbyggingar, frá stefnumörkun aðalskipulags til afhendingu íbúðar. Hér er um einföldun að ræða þar sem ferli verkefna getur verið misjafnt og eru í mörgum tilvikum ákveðnir þættir unnir samhliða. Sem dæmi getur hönnun mannvirkja verið farin af stað samhliða gerð deiliskipulags og úthlutun lóða getur farið fram áður en hönnun grunninnviða er lokið.

Verkefni	Ábyrgðaraðili	Verkefni í tímaröð											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Aðalskipulag	Sveitarfélag												
Deiliskipulag	Sveitarfélag												
Hönnun grunninnviða (götur, stígar o.s.frv.)	Sveitarfélag/veitufyrirtæki												
Stofnun fasteigna á grundvelli deiliskipulags	Sveitarfélag/HMS/Sýslumaður												
Veiting framkvæmdaleyfis fyrir innviðauppbyggingu	Sveitarfélag												
Innviðaframkvæmdir til að gera lóðir byggingarhæfar	Sveitarfélag/veitufyrirtæki												
Úthlutun lóða	Sveitarfélag												
Útgáfa lóðarleigusamninga	Sveitarfélag												
Hönnun mannvirkja	Lóðarhafi												
Samþykkt byggingaráforma og útgáfa byggingaleyfis	Sveitarfélag												
Forskráning mannvirkja í fasteignaskrá	Lóðarhafi/sveitarfélag/HMS												
Bygging mannvirkja	Lóðarhafi												
Eftirlit með byggingarframkvæmdum	Sveitarfélag/byggingarstjóri												
Lokaúttekt og skráning	Sveitarfélag												
Afhending íbúða	Lóðarhafi/framkvæmdaraðili												

Mynd 1. Tímaröð verkefna er varða húsnæðisupbyggingu á svæðum þar sem sveitarfélag úthlutar lóðum.

Flækjustig uppbyggingarsvæða er misjafnt og samhliða stefnumörkun um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þarf að fara fram mat á því hversu langan tíma tekur að koma af stað framkvæmdum á hverju svæði fyrir sig. Þar geta haft mikið að segja þættir eins og fjöldi hagsmunaaðila á viðkomandi svæði (lóðarhafar), veituinviðir, eignarhald, hvort um sé að ræða þéttingarsvæði eða óbrotið land o.s.frv. Í slíkri undirbúningsvinnu er nauðsynlegt að haft sé víðtækt samráð við helstu hagsmunaaðila sem koma að uppbyggingu svæða svo setja megj fram raunhæfa tímaáætlun um uppbyggingu. Þannig getur greining á

flækjustigi svæða haft bein áhrif á stefnumörkun aðalskiplags- og húsnæðisáætlunar um áfangaskiptingu svæða. Með þessu er ekki verið að segja að „einfaldari“ svæði eigi að vera í forgangi umfram „flóknari“ svæði heldur eingöngu að vitneskjan þurfi að liggja fyrir svo hægt sé að tímasetja uppbyggingu með nákvæmari hætti.

Með samráði er einnig möguleiki á að samræma ferli og jafnvel vinna mismunandi verkþætti á sama tíma til að flýta fyrir. Þannig er m.a. hægt að:

- Hefja vinnu við deiliskipulag samhliða gerð aðalskipulagsbreytingar.
- Hefja vinnu við hönnun innviða samhliða gerð deiliskipulags.
- Úthluta lóðum áður en þær verða byggingarhæfar.
- Úthluta lóðum og klára gerð deiliskipulags með lóðarhöfum.

### Samantekið telur starfshópurinn:

- Að gætt sé að góðu samræmi milli svæðis-, aðalskipulags og húsnæðisáætlunar hvers sveitarfélags svo tryggt sé að skipulagsvinna hefjist tímanlega sem og hönnun og úthlutun lóða til að mæta íbúðarþörf í takt við áætlaða fólksfjölgun.
- Að skerpa þurfi á mælanleika stefnumörkunar í svæðis-, aðal- og deiliskipulagi til að einfalda samanburð raunverulegrar uppbyggingar og stefnumörkunar.
- Að til sé áætlun/mat á því hversu langan tíma tekur að gera uppbyggingarsvæði byggingarhæf svo tryggja megi nægjanlegt lóðaframboð á hverjum tíma, sem tekið sé mið af við gerð aðalskipulags- og húsnæðisáætlana.
- Að samræma enn frekar skilgreiningar á hugtökum við gerð húsnæðisáætlana til að einfalda samanburð og tryggja sameiginlegan skilning.
- Að í húsnæðisáætlunum verði hægt að sjá rauntölur um úthlutun lóða síðustu ára (ekki bara spá) og upplýsingar um hvenær uppbygging hófst.
- Að formfesta og auka samtal milli aðila sem koma að uppbyggingu, t.d. sveitarfélaga, veitufyrirtækja, lóðarahafa, uppbyggingaraðila og annarra lykilaðila sem koma að uppbyggingu.

## 2.2 Lóðamál

Ef litið er til umræðu undanfarinna ára er ljóst að málefni varðandi lóðaverð til framkvæmdaraðila, þ.e. gatnagerðar- og byggingarréttar/innviðagjöld, hafa mikið verið til umræðu.

Starfshópurinn tekur ekki afstöðu til gjaldtöku sveitarfélaga þar sem hann hefur ekki forsendur til að meta hvort það gjald sem tekið er sé hóflegt/óhóflegt ef tekið er tillit til nauðsynlegra innviðaframkvæmda. Aftur á móti vill starfshópurinn benda á að samræmi skortir milli sveitarfélaga varðandi



forsendur fyrir gjaldtöku, reglur um úthlutun, tímasetningu gjaldtöku, innviðasamninga o.s.frv. Þá er gagnsæi varðandi fyrirkomulag gjaldtöku sveitarfélaga ábótavant og oft á tíðum erfitt að finna upplýsingar um hvaða reglur eru í gildi. Flestir framkvæmdaraðilar vinna í mörgum sveitarfélögum og er óheppilegt að verklag varðandi lóðir sé mismunandi. Samræmdar grunnreglur um þessi mál myndu auka gagnsæi og einfalda aðkomu uppbyggingaraðila að þessum málum.

Starfshópurinn ítrekar mikilvægi þess að sveitarfélög tryggja að á hverjum tíma sé nægjanlegt framboð lóða til að uppfylla þarfir samfélagsins. Með því móti er hægt að tryggja jafnari uppbyggingu til lengri tíma og minnka sveiflur. Skortur á íbúðum felur í sér hækkandi íbúðaverð sem hefur neikvæð áhrif á verðbólgu, og þar með vaxtastig, og býr til ósjálfbæra hringrás. Háir vextir fela í sér að það hægir á uppbyggingu sem getur leitt til framboðsskorts og hækkunar á íbúðaverði.

Með auknu framboði lóða er hugsanlegt að tilboð í byggingarrétt lóða lækki sem felur þá í sér lægri tekjur fyrir sveitarfélögin. Til að geta staðið undir þeim óhjákvæmilegu innviðaframkvæmdum sem fylgja uppbyggingu íbúða er nauðsynlegt að sveitarfélög fái inn tekjur, en miklar sveiflur í lóðaverði eru ekki til góðs. Lykilatriðið er að finna skynsamlegt jafnvægi þegar kemur að gjaldtöku lóða.

#### Samantekið telur starfshópurinn:

- Að samræma þurfi reglur sveitarfélaga um gjaldtöku, úthlutun lóða, tímasetningu gjaldtöku, innviðasamninga o.fl. (samræming á reglum ekki gjaldi).
- Að skoða þurfi hvort að tímasetning gjaldtöku hafi áhrif á undirbúning framkvæmda.
- Að sveitarfélög þurfi að tryggja að til staðar sé nægjanlegt framboð lóða til að uppbygging íbúðarhúsnæðis geti fallið að eftirspurn/þörf á hverjum tíma.
- Að skoða þurfi leiðir til að reyna að koma í veg fyrir framsal („brask“) með byggingarrétt lóða.
- Að skýrar reglur sé til staðar um framgang verkefna og hvenær framkvæmdir þurfa að vera hafnar.

## 2.3 Ákvæði skipulagslaga

Í nýlega samþykkttri Landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að unnið verði að heildarendurskoðun á skipulagslögum og skipulagsreglugerð á árunum 2026 – 2027. Starfshópurinn fór ekki ítarlega í umræður um mál er varða heildarendurskoðun laganna en bendir á atriði sem fela í sér möguleika á að stytta málsmeðferð skipulagsáætlana án þess að draga úr gæðum eða kröfum um samráð og breyta mætti strax í gildandi lögum.

- Í núgildandi lögum eru aðalskipulagsbreytingar gerðar með tvennum hætti. Annars vegar er um að ræða verulegar breytingar þar sem málsmeðferð er hin sama og þegar um gerð aðalskipulags fyrir allt sveitarfélagið er að ræða og felur í sér þrjú stig kynningar fyrir almenning, umsagnaraðila og aðra hagsmunaaðila. Hins vegar er um að ræða óverulegar breytingar sem eru það minniháttar að ekki þarf að kynna þær. Oft á tíðum er mál til meðferðar sem sveitarfélög telja nauðsynlegt að kynna fyrir hagsmunaaðilum en eru ekki þess eðlis að þurfa málsmeðferð heildarendurskoðunar aðalskipulags með framangreindum þremur kynningarstigum. Lagt er til að sett verði inn ákvæði sem feli í sér heimild til að sleppa kynningum skv. 1. og 2. mgr. skipulagslaga að ákveðnum skilyrðum uppfylltum og auglýsa breytingartillögu strax skv. 1. mgr. 31. gr. laganna. Grunnforsenda slíkrar málsmeðferðar er að breytingin teljist ekki vera breyting á stefnu sveitarfélagsins í grundvallaratriðum.
- Í núgildandi lögum er lágmarkskynningartími breytinga á svæðis-, aðal- og deiliskipulagi sex vikur. Er þessi frestur sá sami og hefur verið frá því að íbúar og aðrir hagsmunaaðilar þurftu að nálgast skipulagsgögn á skrifstofu sveitarfélagsins en í dag geta allir nálgast gögn og gert athugasemdir með rafrænum hætti í skipulagsgátt. Lagt er til að lágmarkstími til að gera athugasemdir við auglýstar breytingar á skipulagi verði fjórar vikur í stað sex.
- Í samhengi við ofangreindar breytingar er einnig lagt til að stytta lágmarkstíma frests til að gera athugasemdir við grenndarkynningar sem í dag eru fjórar vikur, niður í tvær til þrjár vikur.
- Einnig er lagt til að í þeim tilvikum þar sem skipulagslýsing hefur verið kynnt verði ekki fortaklaus krafa að kynna skipulagsáætlun á vinnslustigi heldur verði um valkvætt skref að ræða, bæði fyrir aðal- og deiliskipulagsbreytingar.

Hér er eingöngu verið að gera tillögu um styttingu á lágmarkskynningartíma skipulagsáætlana en sveitarfélög geta ákveðið að hafa þennan tíma lengri ef það er talið nauðsynlegt. Skipulagsáætlanir eru mjög fjölbreyttar hvað varðar efni og umfang og er eðlilegt að ferli þeirra taki misjafnlega langan tíma.

#### **Samantekið telur starfshópurinn:**

- Að farið verði í að útfæra minniháttar breytingar á skipulagslögum sem fela í sér styttingu á málsmeðferðartíma.
- Að vinna við breytingar á styttingu málsmeðferðartíma verði ekki vísað til vinnu við heildarendurskoðun skipulagslaga.

## 2.4 Stafræn stjórnsýsla

Mikilvægi stafrænnar stjórnsýslu er sífellt að aukast samhliða almennri tækniþróun í samfélaginu. Tryggja þarf að þau stafrænu kerfi sem tengjast ferli húsnæðisuppbyggingar séu byggð upp með samræmdum hætti og þau gerð aðgengileg fyrir alla aðila sem koma að uppbyggingarverkefnum. Ferli uppbyggingarverkefna færast frá einu stjórnvaldi yfir til annars, milli sveitarfélaga og ríkisstofnana. Nauðsynlegt er að þessi kerfi séu samtengd og vinni saman sem ein heild með það að markmiði að einfalda framgang verkefna og koma í veg fyrir tvíverknað.

Í samtölum sem starfshópurinn átti við aðila meðan á vinnu hópsins stóð kom fram það sjónarmið að þær upplýsingar sem liggja fyrir, sem og þær gáttir sem eru aðgengilegar vegna uppbyggingar húsnæðis, eru staðsettar víða. Gagnvart notendum væri æskilegt að hægt væri að nálgast gögn á einum stað, jafnvel þó þau liggi hjá mismunandi stofnunum eða sveitarfélögum.

Ekki er endilega talin þörf á einu miðlægu kerfi heldur frekar að kerfin séu uppbyggð á sambærilegan hátt, viðmót þeirra sé sambærilegt og þau aðgengileg frá einum ákveðnum stað. Þannig yrði einfaldara fyrir notandann, hvort sem um er að ræða framkvæmdaraðila, hönnuði, íbúa, starfsmenn ríkis og sveitarfélaga, veitufyrirtæki eða aðra, að nýta sér kerfin.

Í dag er eru í notkun fjórar stafrænar gáttir sem tengjast uppbyggingu húsnæðis með beinum hætti, þ.e. skipulagsgátt, mannvirkjaskrá, landeignaskrá og stafrænar húsnæðisáætlanir. Þá hefur verið unnið að þróun kortasjár fyrir stafrænt aðalskipulag í nokkurn tíma og undirbúningur er hafinn fyrir innleiðingu stafræns deiliskipulags. Samkvæmt skipulagslögum skal deiliskipulagsáætlunum skilað inn til Skipulagsstofnunar á stafrænu formi frá og með 1. janúar 2025.

Skipulagsstofnun ber ábyrgð á skipulagsgátt og innleiðingu stafræns aðal- og deiliskipulags og ber Húsnæðis- og mannvirkjastofnun ábyrgð á gerð mannvirkjaskrár, landeignaskrár og húsnæðisáætlana. Mikilvægt er að þessi nýju stafrænu kerfi séu hönnuð með þeim hætti að þau geti unnið saman sem ein heild og að notendur þeirra geti nálgast upplýsingar úr þeim öllum á einum stað.

Eins og í flestum öðrum geirum samfélagsins eru mikil tækifæri í því að nýta gervigreind til að aðstoða við lausn fjölmargra verkefna sem tengjast uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Gervigreind er þegar farin að hjálpa til við ýmsa þætti skipulagsgerðar eins og t.d. vind-, sólar- og birtugreiningar og má sjá tækifæri í nýtingu hennar við tæknilega yfirferð gagna í tengslum við leyfisveitingar sveitarfélaga auk fleiri verkefna. Mikilvægt er að hugað verði að þessum möguleikum við þróun þeirra stafrænu gátta sem nú eru í vinnslu, hvort sem að það gangi eftir strax eða hvort að kerfin þróist smám saman í þessa átt.

Ef vel tekst til með samræmda stafræna þróun er möguleiki á :

- Samræmdri umsýslu og skráningu skipulagsmála milli sveitarfélaga.
- Samræmdri gagnaöflun fyrir gerð húsnæðisáætlana milli sveitarfélaga.
- Samræmdri umsýslu veitingu byggingarleyfa og eftirlits milli sveitarfélaga.
- Einfaldri tengingu fasteignar við skipulag svæðis, þinglýst gögn og útgefin leyfi, einfaldari söfnun upplýsinga um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis eftir sveitarfélögum, ákveðnum svæðum og landinu í heild.

#### **Samantekið telur starfshópurinn:**

- Að tryggja þurfi að bæði Skipulagsstofnun og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hafi bolmagn til að halda áfram þróun nauðsynlegra stafrænna kerfa sem varða húsnæðisuppbýggingu.
- Að skoða þurfi hvort að ávinningur sé af því að formfesta samvinnu Skipulagsstofnunar, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og jafnvel fleiri stofnana í tengslum við þróun stafrænna kerfa.
- Að tryggja þurfi að þau kerfi sem eru í þróun tali saman og séu útfærð með hag notandans í huga.
- Að skoða ávinning þess að sameina aðgengi að gögnum í eina miðlæga vefgátt, s.s. á island.is, þar sem hægt væri að nálgast á einum stað allar aðgengilegar upplýsingar sem varða húsnæðisuppbýggingu, s.s. skipulag, lóðir, byggingarleyfi, byggingarhæfi lóða, skráningu fasteigna o.fl.

## **2.5 Innviðir sveitarfélaga**

Sveitarfélögin skipa stórt hlutverk þegar kemur að uppbyggingu íbúðarsvæða þar sem ábyrgð á gerð aðal- og deiliskipulags, uppbygging nauðsynlegra innviða og leyfisveitingar eru í þeirra höndum. Aðilar sem koma að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis starfa flestir í mörgum sveitarfélögum og er því mikilvægt að ferlar ákvarðanatöku, leyfisveitinga og framkvæmda séu sambærilegir á milli sveitarfélaga.

Með þróun stafrænna gátta og samræmingu stjórnsýslu milli sveitarfélaga gefast tækifæri til að einfalda verkferla, bæta gæði og stuðla þannig að einfaldari og skilvirkari ferlum fyrir alla aðila. Ekki nægir að útbúa ný kerfi og nýja ferla heldur þurfa sveitarfélögin einnig að hafa bolmagn til innleiðingar bæði hvað varðar uppbyggingu tæknilegra innviða sem og fagþekkingu starfsmanna í málum er varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

### **2.5.1 Tæknilegir innviðir**

Með uppbyggingu Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á stafrænum gáttum er verið að samræma verklag milli sveitarfélaga og draga úr þörf á því að hvert og eitt sveitarfélag útfæri sitt eigið kerfi.

Viljayfirlýsing Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar og Stafræns Íslands um samræmt verklag í byggingarmálum í tengslum við þróun mannvirkjaskrár er dæmi um þróun í þessa átt en þar er stefnt að því að útbúa eitt viðmót fyrir umsókn um byggingarleyfi. Markmiðið er að samræma umsókn og afgreiðslu byggingarleyfa og stuðla þannig að skilvirkari stjórnsýslu. Mikilvægt er að vanda til verka og tryggja góða samvinnu við þá aðila sem koma til með að nota þetta nýja kerfi, þ.e. bæði umsækjendur um leyfi og leyfisveitendur, svo innleiðing á nýju verklagi gangi sem skyldi. Eitt af því sem skoða þarf sérstaklega er hvernig nýtt kerfi samræmist skyldum sveitarfélaga í tengslum við skjalavörslu og skjalastjórn til að koma í veg fyrir tvíverknað, þ.e. að færa þurfi upplýsingar/gögn milli kerfa. Þá þarf að tryggja að sveitarfélög fái tækifæri til að undirbúa innleiðingu á nýju kerfi og fái jafnvel til þess stuðning.

### 2.5.2 Faglegir innviðir

Auknar kröfur í málum er varða skipulags- og byggingarmál undanfarin ár fela í sér sífellt meiri þörf á starfsfólki með fagþekkingu. Fyrir mörg sveitarfélög hefur reynst erfitt að ráða fólk með nægjanlega reynslu og þekkingu til að sinna þessum málefnum en skortur þar á getur leitt til þess að afgreiðslu mála verði ábótavant eða taki lengri tíma en þörf er á.

Að mati starfshópsins þarf að taka aftur til skoðunar þann möguleika að færa ábyrgð á hluta verkefna byggingarfulltrúa, t.d. byggingafræðilegt eftirlit, yfir á sérhæfðar skoðunarstofur. Meginhlutverk byggingarfulltrúa í tengslum við samþykkt byggingarleyfa væri að staðfesta að umsókn um byggingarleyfi sé í samræmi við gildandi skipulag en sérhæfð yfirferð gagna færi fram annarsstaðar. Samhliða mætti skoða hvort gagnlegt væri að auka samvinnu sveitarfélaga, þá sér í lagi minni sveitarfélaga þó það gæti einnig átt við um meðal stór og stór sveitarfélög. Í dag eru nokkur dæmi um að sveitarfélög vinni saman að þessum málum en skoða mætti hvort ganga megi lengra og hvetja til samvinnu eða jafnvel sameiningar embætta byggingarfulltrúa fyrir stærri svæði, jafnvel landshluta.

Í mörgum sveitarfélögum hefur uppbygging íbúðarhúsnæðis verið nokkuð sveiflukennnd milli ára með ákveðnum toppum sem stjórnsýsla sveitarfélaganna hefur átt erfitt með að ráða við. Fjölgun umsókna um byggingarleyfi milli ára getur þannig haft áhrif á sveitarfélög þar sem starfsmannafjöldi byggingarfulltrúa breytist ekki með sama hraða. Getur það leitt til lengri afgreiðslutíma eða jafnvel að ekki gefst nægilegur tími til faglegrar yfirferðar umsókna. Með samvinnu sveitarfélaga og stærri embætta væri hugsanlega hægt að jafna út álag milli sveitarfélaga.

Aukin samvinna milli embætta eða jafnvel sameining gæti einnig falið í sér aukið samræmi í afgreiðslu mála, hvort sem um er að ræða útgáfu byggingarleyfa, yfirferð eignaskiptasamninga, skráningu fasteigna o.s.frv. sem er

nokkuð sem hönnuðir og uppbyggingaraðilar hafa lengi bent á að þarfnist úrbóta.

Hvaða leið sem sveitarfélög fara í þessum málum er mikilvægt að þau geti sýnt fram á að þau hafi faglega getu til að sinna lögbundnum verkefnum og afgreitt mál innan ásættanlegs tíma. Nauðsynlegt er að fyrir hendi sé fyrirsjáanleiki þegar kemur að afgreiðslu mála þannig að umsækjendur um leyfi geti áætlað hversu langan tíma afgreiðsla sveitarfélags taki, geti á hverjum tímapunkti séð stöðu máls, t.d. í umsóknargátt og að tryggt sé að umsækjendur fái svar um stöðu eða afgreiðslu máls innan ákveðins tíma. Þá þarf afgreiðsla leyfisveitenda að vera skýr svo umsækjandi geti brugðist við ef t.d. lagfæra eða breyta þarf gögnum eða annað. Að mati starfshópsins þarfmast skoðunar hvort setja megi í lög/reglugerð tímamörk fyrir afgreiðslu ákveðinna tegunda mála, t.d. byggingarleyfa, án þess að það feli í sér kvöð um samþykki innan ákveðins tíma

Í ágúst 2021 skilaði starfshópur sem skipaður var af félags- og barnamálaráðherra tillögum að breytingu á byggingarreglugerð varðandi skiptingu mannvirkjagerðar í þrjá umfangsflokka. Markmið tillagnanna var að ná fram einföldun umsóknarferilsins, skýra ákvæði sem varðar ágreining og treysta lagagrundvöll stöðuskoðana. Gerðar voru ákveðnar breytingar á reglugerðinni byggt á tillögunum en að mati starfshópsins er tilefni til að rýna betur þær tillögur sem vinnuhópurinn lagði til á sínum tíma.

#### **Samantekið telur starfshópurinn:**

- Að tryggja þurfi innleiðingu stafrænna kerfa í öllum sveitarfélögum með samræmdum hætti.
- Að rýna þurfi hvort að sveitarfélög hafi næga faglega innviði til að sinna hlutverki sínu er kemur að uppbyggingu íbúðarhúsnæðis, t.d. varðandi gerð og yfirferð skipulags ásamt yfirferð gagna er varða byggingarleyfi.
- Að skoða kosti og galla þess að flytja hluta af yfirferð hönnunargagna, t.d. séruppdráttu, og byggingarfræðilegt eftirlit til sérhæfðra skoðunarstöðva.
- Að skoða hvort að setja megi í lög/reglugerð tímamörk fyrir afgreiðslu ákveðinna tegunda mála, t.d. byggingarleyfa.
- Að rýna betur tillögur vinnuhóps um flokkun mannvirkja.

