

Júlí 2020



Skýrsla starfshóps um tillögur átakshóps í húsnæðismálum varðandi skipulagsmál

Stjórnarráð Íslands

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Útgefandi:

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Júlí 2020

www.stjornarradid.is

©2020 Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

ISBN 978-9935-9533-3-9

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	5
1. Aðdragandi.....	6
2. Tillögur 19, 20, 25 og 27.....	8
3. Samantekt á tillögum starfshóps.....	9
4. Tillaga nr. 19.....	11
4.1 Deiliskipulag.....	11
4.1.1 Málsmeðferð og frestir við breytingar á deiliskipulagi.....	11
4.1.2 Veruleg breyting.....	11
4.1.3 Óveruleg breyting.....	11
4.2 Umsagnir hagsmunaaðila.....	12
4.3 Tillögur starfshóps.....	12
4.3.1 Auglýsing og kynning skipulagsáætlana.....	12
4.3.2 Skilgreiningar á verulegum og óverulegum breytingum.....	15
4.3.3 Stafræn stjórnáætlun.....	16
4.3.4 Verklag við skipulagsgerð.....	17
4.3.5 Frekari einföldun ferlis við breytingu á deiliskipulagi.....	18
4.4 Samantekt á tillögum.....	18
5. Tillaga nr. 20.....	20
5.1 Umsagnir hagsmunaaðila.....	20
5.2 Sveigjanleiki í deiliskipulagi.....	20
5.3 Tillaga starfshóps.....	21
6. Tillaga nr. 25.....	22
6.1 Almennt um skammtímahúsnæði.....	22
6.1.1 Starfsmannabúðir.....	22

6.1.2	„Námsmannaíbúðir“ fyrir alla.....	22
6.1.3	Skammtímaíbúðir.....	22
6.1.4	Félagslegt húsnæði.....	23
6.2	Samantekt umsagna.....	23
6.3	Umfjöllun starfshóps.....	23
6.4	Tillaga starfshóps.....	24
7.	Tillaga nr. 27.....	25
7.1	Samantekt umsagna.....	25
7.2	Umfjöllun starfshóps.....	25
7.3	Tillaga starfshóps.....	26
8.	Víðauki: Umsagnir hagsmunaaðila.....	27

Útdráttur

Í þessari skýrslu eru settar fram tillögur starfshóps sem skipaður var af umhverfis- og auðlindaráðherra þann 19. febrúar 2020. Hlutverk starfshópsins var að fjalla um fjórar tillögur áttakshóps um húsnæðismál. Tillögum áttakshóps um húsnæðismál er m.a. ætlað að auka framboð hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað og stytta byggingartíma. Starfshópurinn kallaði eftir umsögnum hagsmunaaðila í þeim tilgangi að greina nánar leiðir til að koma til móts við tillögur áttakshópsins. Í ljósi umsagna hagsmunaaðila telur starfshópurinn rétt að frestir til að gera athugasemdir við auglýstar skipulagsbreytingar, verði styttr að uppfylltum nánari skilyrðum. Slíkt komi einnig til álita varðandi grenndarkynntar tillögur. Samhliða því verði kannaðar leiðir til að stuðla að aukinni aðkomu almennings snemma í ferlinu. Starfshópurinn telur að með átaki í fræðslumálum megi stuðla að aukinni fagmennsku og samræmdum vinnubrögðum við skipulagsgerð auk þess sem fjalla megi um leiðir til að stuðla að fljótvirkri málsmeðferð. Jafnframt verði farið yfir mismunandi nálganir í skipulagsgerð og skoðuð reynsla af sveigjanleika í skipulagsskilmálum. Þá sé tækifæri til að skýra nánar túlkun viðmiða um verulegar eða óverulegar breytingar með útgáfu leiðbeiningaefnis. Starfshópurinn leggur til að stuðlað verði að aukinni stafrænni stjórnýslu eins og frekast er unnt. Þá verði komið á stafrænni skipulagsgátt og málsmeðferð fyrir úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála verði stafræn. Starfshópurinn fjallaði um tillögu um að skipulagslöggjöfin skilgreindi og heimilaði að útbúið yrði íbúðarhúsnæði til skammtímanota. Niðurstaða hópsins er að tillagan þarfnist nánari útfærslu á vettvangi félagsmálayfirvalda og sveitarfélaga til að hægt sé að taka hana til umfjöllunar á vettvangi skipulagslöggjafar. Þá fjallaði starfshópurinn um möguleikann á því að lögfesta í skipulagslögum heimildir sveitarfélaga til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir tilteknar tegundir íbúða. Sveitarfélögum ber að greina þörf fyrir mismunandi húsnæði í húsnæðisáætlun sem tekin er upp í landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlanir sveitarfélaga skulu taka mið af landsskipulagsstefnu. Leggur hópurinn því til að sveitarfélög nýti aðal- og deiliskipulag eftir atvikum til að ákveða og útfæra blöndun íbúðargerða, sbr. húsnæðisáætlun viðkomandi sveitarfélags og landsskipulagsstefnu en kanna megi nánar forsendur fyrir sérstakri lagaheimild með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir. Næstkomandi haust mun OECD birta skýrslu um samkeppnishæfni á nokkrum sviðum íslenskrar löggjafar, þar með talið skipulagslöggjöfinni. Mikilvægt er að unnið verði með tillögur OECD með það að markmiði að einfalda frekar skipulagsferlið án þess að slíkt komi niður á hinum faglega eða lýðræðislega þætti skipulagsgerðar.

1. Aðdragandi

Þann 19. janúar 2019 skilaði átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismakaði (áttakshópur um húsnæðismál) 40 tillögum til ríkisstjórnar um aðgerðir sem m.a. er ætlað að auka framboð hagkvæmra íbúða, lækka byggingarkostnað og stytta byggingartíma. Var skipan hópsins liður í samtali ríkisstjórnar, sveitarfélaga og heildarsamtaka á vinnumarkaði um að leita leiða til að kaupmáttur launafólks aukist og allir hópar njóti aukins kaupmáttar. Þann 3. apríl 2019 kynnti ríkisstjórnin aðgerðir sínar til stuðnings lífskjarasamningum aðila vinnumarkaðarins og var gert ráð fyrir að ríkisstjórnin myndi vinna að innleiðingu tillagna áttakshópsins í samráði við aðila vinnumarkaðarins og sveitarfélög.

Þann 19. febrúar 2020 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra starfshóp sem ætlað var að taka til umfjöllunar þær tillögur áttakshópsins sem lúta að skipulagsmálum, þ.e. tillögur nr. 19, 20, 25 og 27. Tillögunum skyldi skilað að höfðu samráði við hagsmunaaðila, þ.m.t. aðila vinnumarkaðarins. Rökstuðningur skyldi fylgja tillögunum og tiltekið hvort tilefni væri til breytinga á viðeigandi lögum eða reglugerðum sem þykja til þess fallnar að ná fram markmiðum áttakshópsins.

Starfshópurinn er þannig skipaður

- Hafsteinn Pálsson, formaður, umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
- Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur, umhverfis- og auðlindaráðuneyti,
- Sigríður Björk Jónsdóttir, sviðsstjóri, tilnefnd af Skipulagsstofnun,
- Sandra Hlíf Ocares, framkvæmdastjóri, tilnefnd af Byggingarvettvangi,
- Guðjón Bragason, sviðsstjóri tilnefndur af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga og Valgerður Rún Benediktsdóttir, lögfræðingur til vara.

Miðað var við að starfshópurinn skilaði tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 1. maí 2020.

Starfshópurinn hittist alls 16 sinnum. Við upphaf vinnu hópsins var miðað við að boða hagsmunaaðila til fundar til að ræða umræddar tillögur. Í ljósi aðstæðna í samfélaginu vegna Covid-19 ákvað starfshópurinn hins vegar að óska eftir skriflegum umsögnum hagsmunaaðila. Í bréfi sem fylgdi beiðni um umsögn hagsmunaaðila voru orðaðar nánari spurningar um tillögurnar. Af þeim 35 aðilum sem fengu umsagnarbeiðni bárust umsagnir frá 15 þeirra, misjafnlega ítarlegar. Umsagnir bárust frá eftirtöldum aðilum:

Arkitektafélagi Íslands,
Bjargi,
BSRB,
Búseta,
Byggingarfélagi námsmanna,

Félagsbústöðum,
Grænni byggð,
Landvernd,
Samiðn,
Samtökum atvinnulífsins,
Samtökum iðnaðarins,
Skipulagsfulltrúa Akureyrar,
Skipulagsfulltrúa Reykjanesbæjar,
Umhverfissviði Mosfellsbæjar og
Umhverfis- og skipulagssviði Reykjavíkurborgar.

Margar umsagnanna reyndust gagnlegar við vinnu starfshópsins. Gerð verður grein fyrir umsögnum um hverja tillögu eftir því sem tilefni er til.

2. Tillögur 19, 20, 25 og 27

Tillögur áttakshóps um húsnæðismál nr. 19, 20, 25 og 27 eru:

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

3. Samantekt á tillögum starfshóps

Frestir

- Lágmarksfrestur til að gera athugasemd við auglýsingu aðal- og deiliskipulagstillögu yrði stytur í fjórar vikur, að uppfylltum nánari skilyrðum.
- Jafnframt verði skoðað hvort rétt sé að stytta umsagnarfrest grenndarkynninga í 3 vikur.
- Umsagnaraðilum verði settur hámarksfrestur að veita umsögn um skipulagstillögur.

Stafræn stjórnýsla

- Stuðlað verði að aukinni stafrænni stjórnýslu og unnið að innleiðingu miðlægrar skipulagsgáttar eins fljótt og hægt er.
- Boðið verði upp á stafræna málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál, t.d. þannig að hægt verði að skrá sig inn í gegnum rafræna gátt, fylla inn viðeigandi eyðublöð og hlaða upp frekari gögnum eftir þörfum.

Fræðsla og leiðbeiningar

- Beint verði til Skipulagsstofnunar að gefa út nánara leiðbeiningaefni um túlkun viðmiða fyrir verulegar og óverulegar breytingar á deiliskipulagi.
- Beint verði til Skipulagsstofnunar að ráðast í fræðsluáttak um skipulagsgerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, fagfélaga og ef til vill fleiri aðila s.s. háskóla sem taki mið af ákalli áttakshóps um húsnæðismál um styttri og einfaldari ferli við breytingar á deiliskipulagi. Átakið leitist m.a. við að bæta samræmi í framkvæmd skipulagsmála, auka fagmennsku, fjalla um leiðir til að stuðla að fljótvirkri málsmeðferð og gefa út leiðbeiningar um túlkun helstu álitamála.
- Í fræðsluátaki Skipulagsstofnunar verði jafnframt skoðaðar mismunandi nálganir í skipulagsgerð og farið yfir reynslu af framkvæmd skipulagsáætlana sem eru opnar og sveigjanlegar. Einnig yrði skoðað hvaða hagur eða takmarkanir geti falist í því að vera með skýra og leiðbeinandi skilmála í deiliskipulagi. Þá væri hægt að fjalla sérstaklega um samspil aðal- og deiliskipulags hvað þetta varðar sem og reynslu Reykjavíkurborgar af hverfisskipulagi.

Húsnæðisáætlanir og íbúðapörf

- Fram fari nánari greining á þörf fyrir skammtímahúsnæði, æskilegu fyrirkomulagi þess og hverjum slík búseta er ætluð.

- Sveitarfélög nýti aðal- og deiliskipulag eftir atvikum til að ákveða og útfæra blöndun íbúðargerða, sbr. húsnæðisáætlun viðkomandi sveitarfélags og landsskipulagsstefnu.
- Forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við tillögu nr. 27 verði kannaðar nánar með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir af hálfu félagsmálaráðuneytisins í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Samkeppnishæfni og frekari rýni regluverks

- Unnið verði áfram með tillögur OECD sem verða kynntar í lok september nk. sem kunna að nýtast við frekari einföldun á ferli skipulagsgerðar.

4. Tillaga nr. 19

4.1 Deiliskipulag

Deiliskipulag er grundvöllur byggingar- og framkvæmdaleyfa. Þar eru settir skilmálar um mótun byggðar og umhverfis, svo sem um stærðir, staðsetningu og notkun húsa. Einnig um yfirbragð byggðar, svo sem nánar um útfærslu og hönnun bygginga og efnisnotkun. Þá er í deiliskipulagi sett ákvæði um lóðir og almannarými eins og götur, torg, leiksvæði og almenningsgarða.

4.1.1 Málsmeðferð og frestir við breytingar á deiliskipulagi

Breyttar forsendur eða framkvæmdaáform geta kallað á breytingu á deiliskipulagi. Fram kemur í 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 hvernig fara skuli með breytingar á deiliskipulagi. Málsmeðferð og ferlið er mismunandi eftir því hvort breyting telst veruleg eða óveruleg. Við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg skal taka mið af því að hve miklu leyti tillagan vikur frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Ef sveitarstjórn telur að breytingar á samþykktu deiliskipulagi séu það óverulegar að ekki sé talin ástæða til meðferðar skv. 1. mgr. skal fara fram grenndarkynning. sbr. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Þá er heimilt að víkja frá grenndarkynningu þegar um svo óveruleg frávík er að ræða að hagsmunir nágretta skerðist í engu hvað varðar landnotkun, útsýni, skuggavarp eða innsýn sbr. 3. mgr. 43. gr.

4.1.2 Veruleg breyting

Þegar um er að ræða verulegar breytingar fer um ferlið eins og um sé að ræða nýtt deiliskipulag að lýsingu undanskilinni og er málsmeðferð og athugasemdafrestir í samræmi við það. Þegar sveitarstjórn hefur samþykkt að auglýsa tillögu að deiliskipulagi skal hún auglýst á sama hátt og kveðið er á um varðandi auglýsingu aðalskipulagstillagna, þ.e. með áberandi hætti, svo sem í dagblaði sem gefið er út á landsvísu. Tillagan skal einnig auglýst í Lögbirtingablaðinu. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga skal gefa hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuni að gæta kost á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests sem eigi skal vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Í ákvæðinu er þannig kveðið á um lágmarksfrest en sveitarstjórn er heimilt að ákveða lengri frest en sex vikur. Í framkvæmd er almennt miðað við lágmarkstímamörkin.

4.1.3 Óveruleg breyting

Ef um óverulega breytingu á deiliskipulagi er að ræða skal fara fram grenndarkynning í samræmi við 44. gr. skipulagslaga. Í henni felst að

skipulagsnefnd kynnir nágrönnum eða þeim sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta tillögu að breytingu á skipulagsáætlun og gefur þeim kost á að tjá sig um hana innan tilskilins frests sem skal vera a.m.k. fjórar vikur. Heimilt er að stytta tímabil grenndarkynningar ef að þeir sem hagsmuna eiga að gæta hafa lýst skriflega yfir með áritun sinni á kynningargögn áður en fjórar vikur eru liðnar að þeir geri ekki athugasemdir við skipulagstillöguna. Þá er skipulagsnefnd heimilt að falla frá grenndarkynningu ef sýnt er fram á að breyting á deiliskipulagi varði ekki hagsmuni annarra en sveitarfélagsins og/eða umsækjanda.

4.2 Umsagnir hagsmunaaðila

Í umsögnum komu m.a. fram þau sjónarmið að skipulagsgerð væri í eðli sínu nokkuð flókið ferli þar sem taka þyrfti tillit til margvíslegra hagsmuna og sjónarmiða. Þá fari nokkuð eftir efni og aðstæðum hve flókin og tímafrek gerð deiliskipulags væri. Mikilvægt væri að vanda til verka og einföldun mætti ekki vera á kostnað gæða. Í umsögnum var áberandi umfjöllun um að frestir vegna auglýsinga og kynninga væru óþarflega langir og mætti stytta einkum með tilliti til breyttra aðstæðna í nútímasamfélagi með greiðara aðgengi að upplýsingum og miðlun þeirra auk þess sem að aukin rafræn stjórnsýsla væri til þess fallin að einfalda ferlið. Þannig ætti að stefna að rafrænu samráði sem gerði ferlið einfaldara og gegnsærra sem og að æskilegt væri að samskipti við opinbera aðila fari sem mest fram rafrænt sem um leið gæfi möguleika á að sjá stöðu fyrirspurnar eða umsóknar til stjórnsýslu á hverjum tíma og hægt væri að skila inn skipulagsgögnum og fylgiskjölum rafrænt. Markmið til framtíðar væri að skipulagsgögn væru á stafrænu formi sem myndi einfalda meðferð og aðgengi að gögnum. Þá komu fram óskir um nánari skilgreiningu á hvað teldist til verulegra og óverulegra breytinga frá skipulagsáætlun. Einnig bárust frá nokkrum aðilum athugasemdir um að bæta þyrfti gagnsæi og að æskilegt væri að samræma vinnubrögð við skipulagsgerð.

4.3 Tillögur starfshóps

4.3.1 Auglýsing og kynning skipulagsáætlana

Meðal markmiða skipulagslaga er að tryggja að samráð sé haft við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að honum sé gefið tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana. Þetta samráð felst m.a. í auglýsingu og kynningu skipulagstillagna þar sem gætt skal að því að upplýsingar nái til sem flestra hagsmunaaðila, þ.m.t. íbúa. Samkvæmt 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga skal gefa hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta kost á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests sem eigi skal vera skemmri en sex vikur frá birtingu auglýsingar. Í ákvæðinu er þannig kveðið á um lágmarksfrest

en sveitarstjórn er heimilt að ákveða frest lengri en sex vikur. Eins og fram er komið var í athugasemdum margra hagsmunaaðila að finna nokkuð skýrt ákall um styttingu umsagnarfresta og er mat starfshópsins að rétt sé að leita leiða til að koma til móts við þau sjónarmið. Í lögum um skipulag kaupúna og sjávarþorpa nr. 55/1921 var gert ráð fyrir 4 vikna athugasemdafresti. Í skipulagslögum nr. 19/1964 var athugasemdafrestur 8 vikur. Með gildistöku skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 voru lágmarksfrestir til að gera athugasemd við auglýsingu aðal- og deiliskipulagstillögu styttri úr 8 í 6 vikur. Í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 73/1997 kemur fram að það sé í þeim tilgangi að flýta málsmeðferð. Með vísan í greiðara og hraðara aðgengi að upplýsingum sem orðið hefur frá gildistöku skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997 og með vísan í umsagnir hagsmunaaðila er það mat meirihluta starfshópsins að rétt sé að stytta athugasemdafrest í tilteknum skipulagsbreytingum sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og flýta þannig málsmeðferð frekar enda samræmist það markmiðum átakshóps um húsnæðismál og þeim tillögum sem starfshópnum var ætlað að vinna áfram að. Fulltrúi Skipulagsstofnunar setur þó fyrirvara við tillögur um styttingu athugasemdafrests, þar sem stofnunin telur vafa leika á að það muni stytta heildarferlið við skipulagsgerð og geti mögulega gengið á rétt og tækifæri hagsmunaaðila til þátttöku í skipulagsferlinu sbr. d- lið 1. gr. skipulagslaga. Þá þarfnist skilyrði um að 4 vikna athugasemdafrestur eigi einungis við í þeim tilvikum sem um íbúðarhúsnæði nánari útfærslu til að koma í veg fyrir óvissu um málsmeðferð.

Rétt er að áréttu að lögin mæla fyrir um lágmarksfrest til athugasemda og það er alltaf á ábyrgð viðkomandi sveitarstjórnar að meta hvort miða skuli við lágmarksfrest eða hvort að tillaga sé þess eðlis að rétt sé að veita rýmri frest. Tillaga um styttingu lágmarksfrests ætti þannig ekki að hafa afgerandi áhrif á málshraða í umfangsmeiri málum en væri engu að síður gott skref til styttingar málsmeðferðartíma. Starfshópurinn telur mikilvægt að samhliða styttingu umsagnarfresta séu tryggð önnur úrræði til að tryggja rétt almennings og annarra hagsmunaaðila til að hafa aðkomu að ákvarðanatöku snemma í ferlinu. Til dæmis með því að auglýst verði sérstaklega að breytingar á skipulagi séu í vinnslu áður en breytingatillagan verður auglýst. Samhliða því gæti verið tilefni til að í skipulagsreglugerð eða í leiðbeiningaefni Skipulagsstofnunar verði sett fram nánari viðmið varðandi lengd athugasemdafrests. Þannig telur meirihluti starfshópsins rétt að afmarka tillögu um styttri athugasemdafrest við skipulagstillögu sem varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eru ekki háðar mati á umhverfisáhrifum. Enn fremur mætti miða við atriði eins og meðferð máls á fyrri stigum, hve marga aðila mál kunni að varða, umfang, eðli fyrirhugaðrar breytingar, umhverfisáhrif o.s.frv. Jafnframt mætti hugsa sér að það verði hluti af málsmeðferð sveitarfélaga að rökstyðja ákvörðun um tímalengd umsagnarfresta.

Einnig má sjá fyrir sér að með tilkomu skipulagsgáttar verði þáttur í henni helgaður tilkynningum um breytingatillögur í vinnslu.

Lagt er til að gera breytingu á 2. mgr. 31. gr. skipulagslaga sem fjallar um lágmarksfrest í auglýsingu aðalskipulagstillögu. Lágmarksfrestur til að gera athugasemd við auglýsingu aðal- og deiliskipulagstillögu sem varðar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og er ekki háð mati á umhverfisáhrifum verði stytur í fjórar vikur, að uppfylltum nánari skilyrðum. Samhliða því verði skoðuð önnur úrræði sem stuðli að rétti almennings til að hafa aðkomu að ákvörðunartöku um deiliskipulagsbreytingar.

Athugasemdafrestur vegna óverulegra breytinga

Varðandi óverulegar deiliskipulagsbreytingar bendir starfshópurinn á að skipulagsnefnd er heimilt, skv. 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga að stytta tímabil grenndarkynningar ef þeir sem hagsmuna eiga að gæta hafa lýst skriflega yfir með áritun sinni á kynningargögn áður en fjórar vikur eru liðnar að þeir geri ekki athugasemdir við skipulagstillöguna. Einnig er heimilt að falla frá grenndarkynningu ef sýnt er fram á að breyting á varði ekki hagsmuni annarra en sveitarfélagsins og/eða umsækjanda.

Að mati hópsins kemur þó til álita að stytta lágmarkstímam til að gera athugasemdir í þrjár vikur en jafnframt skal bent á að slíkt hefði líklega ekki afgerandi áhrif á málshraða, einkum í minni sveitarfélögum þar sem jafnvel er aðeins fundað á 4 vikna fresti.

Umsagnafrestir opinberra aðila

Auk athugasemda almennings og annarra hagsmunaaðila ber við skipulagsgerð að leita umsagna frá umsagnaraðilum, þ.e. opinberum stofnunum og stjórnvöldum sem sinna lögbundnum verkefnum á sviði skipulagsmála og leyfisveitingum þeim tengdum. Í skipulagslögum og skipulagsreglugerð er aftur á móti ekki settur fram tímafrestur fyrir þessa umsagnaraðila til að veita umsögn. Vísast til 1. mgr. 23. gr, 1. og 3. mgr. 30. gr. og 3. mgr. 40. gr. Enn fremur vísast til ákvæða skipulagsreglugerðar og sérlaga, s.s. náttúruverndarlaga og laga um menningarminjar. Að mati starfshópsins er rétt að sett verði tímamörk á frest umsagnaraðila til að veita umsögn.

Lagt er til að umsagnaraðilum verði settur hámarksfrestur að veita umsögn um skipulagstillögur. Mögulegt er að mæla fyrir um slíkan hámarksfrest í skipulagslögum eða reglugerð. Samkvæmt hinni almennu málshraðareglu stjórnsluréttar ber stjórnvaldi sem óskar umsagnar að tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Með skipulagsgátt mætti

útfæra og samræma stjórnsýsluframkvæmd um tímamörk umsagnaraðila án þess að slíkt kallaði á laga- eða reglugerðarbreytingu.

4.3.2 Skilgreiningar á verulegum og óverulegum breytingum

Eins og fram kemur að ofan er það mat nokkurra hagsmunaaðila að þessar skilgreiningar þættu oft óskýrar og erfitt að sjá fyrir fram hvort breyting falli undir það að vera veruleg eða óveruleg sem hefur áhrif á alla fresti og málsmeðferð. Þá kom fram áhugi meðal umsagnaraðila á möguleikanum á að beita grenndarkynningum í ríkari mæli frekar en almennu auglýsingarferli, sem og að skerpt verði á skilyrðum þess að heimilt verði að beita grenndarkynningu í stað auglýsingar. Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga getur sveitarstjórn, þegar breytingar á deiliskipulagi eru það óverulegar að ekki sé talin ástæða til almennrar málsmeðferðar vegna breytinga á deiliskipulagi, ákveðið að fram fari grenndarkynning sem felur í sér umfangsminni málsmeðferð.

Við mat á því hvort breyting á deiliskipulagi teljist óveruleg skal taka mið af því að hve miklu leyti tillagan vikor frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Í skipulagsreglugerð, 5.8.2. gr. eru sett fram viðmið um óverulegar breytingar á deiliskipulagi. Einnig hefur Skipulagsstofnun gefið út leiðbeiningar um mat á því hvort að breytingar teljist óverulegar sem eru aðgengilegar á vefsíðu stofnunarinnar.¹ Þá er heimilt, samkvæmt 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga að víkja frá kröfum um breytingu á deiliskipulagi og grenndarkynningu við útgáfu framkvæmdar- eða byggingarleyfa þegar um svo óveruleg frávík er að ræða að hagsmunir nágretta skerðist í engu hvað varðar landnotkun, útsýni, skuggavarp eða innsýn.

Framangreindar heimildir helgast af því að þeir sem hafi hagsmuna að gæta fái raunhæft tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri. Er það mat starfshópsins að ekki sé tímabært að rýmka skilyrði þess að beita grenndarkynningu í stað almenns auglýsingaferlis. Aftur á móti telur starfshópurinn að gefa megi út nánara leiðbeiningaefni um túlkun viðmiða um verulegar og óverulegar breytingar, m.a. með því að setja fram raunhæf dæmi.

Starfshópurinn leggur til að því verði beint til Skipulagsstofnunar að gefa út nánara leiðbeiningaefni um túlkun viðmiða fyrir verulegar og óverulegar breytingar á deiliskipulagi.

¹Leiðbeiningablað 8a Grenndarkynning – óveruleg breyting á deiliskipulagi.

4.3.3 Stafræn stjórnsýsla

Í umsögnum komu fram miklar áherslur á innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu. Gera þurfi kynningarferlið markvissara, einfaldara og gegnsærra og auðvelda aðilum að fylgjast með gangi mála. Þegar unnið er að skipulagstillögu er mikilvægt að hafa virkt samráð við almenning, aðra hagsmunaaðila og stofnanir og hafa skipulagsyfirvöld á undanförunum árum þróað ýmsar rafrænar kynningar- og samráðsleiðir samhliða hefðbundnum fundum og kynningum. Einnig hefur breytt umhverfi vegna samkomubanns á vormánuðum 2020 leitt til þess að sveitarfélög hafa þurft að nýta frekar rafrænar lausnir á þessu sviði.²

Hagræði af stafrænni stjórnsýslu felst í betri framgangi afgreiðslu mála og eykur aðgengi almennings að stjórnsýslunni, skilvirkni stjórnsýslu, gagnsæi og jafnræði. Að mati starfshópsins er rétt að stefna til framtíðar að stafrænum ferlum eins og unnt er bæði hvað varðar samráð við almenning sem og öðrum verkefnum við skipulagsgerð. Í stefnu Skipulagsstofnunar 2019 – 2023 er lögð áhersla á stafræna stjórnsýslu, að stjórnsýsla skipulagsmála og umhverfismats sé opin, skilvirk og rafræn og einkennist af jafnræði og fagmennsku. Lögð er áhersla á að þróa innviði og verklag til að styðja við rafræn samskipti og miðlun. Frá og með áramótum 2020 ber sveitarfélögum sem vinna nýtt aðalskipulag að skila því inn á stafrænu formi sem jafnframt verði aðgengilegt á vefsíðu. Einnig kemur fram að kanna eigi forsendur fyrir miðlægri rafrænni gátt fyrir skipulagstillögur á árinu 2020. Árið 2023 á að vera komin umgjörð um stafræn skil á deiliskipulagi.³

Innan stjórnarráðsins er unnið að frumvarpi til breytinga á öllum gildandi lögum sem innihalda lagalegar hindranir á stafrænni stjórnsýslu. Búast má við því að frumvarp þess efnis verði lagt fyrir Alþingi næskomandi haust. Einnig þarf að tryggja að lagalegar forsendur fyrir skipulagsgátt séu fyrir hendi.

Starfshópurinn leggur til að stuðlað verði að aukinni stafrænni stjórnsýslu og unnið að innleiðingu miðlægrar skipulagsgáttar eins fljótt og hægt er.

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Í umsögnum nokkurra hagsmunaaðila er komið inn á afgreiðslutíma úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Rétt er að taka fram að málastaða nefndarinnar hefur farið batnandi að undanförunu samhliða auknum fjárveitingum. Úrskurðarnefndinni er áfram tryggð viðbótarfjárveiting fyrir árið 2020 og er markmið nefndarinnar að meðalafgreiðslutími verði kominn undir fimm mánuði í árslok, en viðaminni mál taki skemmri tíma. Til að auka skilvirkni

² Sjá sem dæmi „Kynning og samráð á tímum takmarkana á samkomuhaldi“, frétt á vef Skipulagsstofnunar 16. mars s.l.

³ https://www.skipulag.is/media/pdf-skjol/Skipulagsstofnun_stefna_2019-2023.pdf

hefur úrskurðarnefndin á síðustu árum beint því til aðila að nýta sér möguleika til rafrænnar málsmeðferðar með því að senda kærur, umsagnir, gögn og annað með rafrænum hætti til uua@uua.is. Eru aðilar eindregið hvattir til þess að nýta sér þann möguleika fremur en að senda nefndinni bréfleg erindi. Starfshópurinn bendir þó á að úrskurðarnefndin býður ekki upp á möguleika á að senda kæru til úrskurðarnefndarinnar með starfrænum hætti, t.d. með innskráningu með rafrænum skilríkjum inn á svæði þar sem öllum gögnum er skilað rafrænt. Benda má á úrskurðarnefnd velferðarmála sem dæmi um innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu, en með því að nýta tækifæri sem fólgin eru í rafrænum samskiptum hefur nefndinni tekist að stytta málsmeðferðartíma án þess að það komi niður á vandaðri málsmeðferð.⁴

Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála gera ráð fyrir allt að 5 mánaða ferli kærumála en mál sem varða verulega fjárhagslega hagsmuni skulu sæta flýtimeðferð. Eins og fram er komið hefur málsmeðferðartíminn hjá nefndinni batnað og markmið nefndarinnar er að meðalafgreiðslutími verði kominn undir fimm mánuði í árslok, en viðaminni mál taki skemmri tíma. Að mati starfshópsins felast þó tækifæri til frekari styttingar málsmeðferðartíma með innleiðingu stafrænnar málsmeðferðar.

Starfshópurinn leggur til að boðið verði upp á stafræna málsmeðferð úrskurðarnefndarinnar, t.d. þannig að hægt verði að skrá sig inn í gegnum rafræna gátt, fylla inn viðeigandi eyðublöð og hlaða upp frekari gögnum eftir þörfum.

4.3.4 Verklag við skipulagsgerð

Í vinnu starfshópsins hafa komið fram sjónarmið um að krafa um að dregið yrði úr regluverki skipulagsmála til að hraða framkvæmdum stafi oft fremur af vanþekkingu á því hvernig beita megi regluverkinu frekar en að vandinn liggji í sjálfu regluverkinu. Upplýsingamiðlun um skipulagsgerð er eitt af kjarnaviðfangsefnum Skipulagsstofnunar sbr. ákvæði skipulagslaga og einnig stefnu stofnunarinnar 2019 – 2023. Stofnunin sinnir upplýsingamiðlun með ýmsum hætti, s.s. með fundum og samráði um einstök skipulagsverkefni með hlutaðeigandi aðilum, kynningarefni á vefsíðum og samfélagsmiðlum, málþingum og ýmsu fundahaldi auk ýmissar útgáfu og fleira. Þá hefur Skipulagsstofnun undanfarin misseri, í tengslum við vinnu við landsskipulagsstefnu, staðið fyrir

⁴ sjá t.d. ársskýrslu úrskurðarnefndar velferðarmála 2018, <https://www.urvel.is/wp-content/uploads/2019/10/UV-Arskyrsla-2018.pdf>

málþingum og þemafundum sem væri hægt að útfæra með áherslu á stjórnsýslu og verklag í samvinnu við sveitarfélögin.

Starfshópurinn telur mikil tækifæri felast í því að setja af stað fræðsluáttak um skipulagsgerð þar sem leitast verði við að auka fagmennsku, bæta samræmi í framkvæmd skipulagsmála og gefa út leiðbeiningar um túlkun helstu álitamála. Þetta mætti t.a.m. gera með fundum, útgáfu leiðbeininga, málstofum, námskeiðum eða vinnustofum.

Starfshópurinn leggur til að beint verði til Skipulagsstofnunar að ráðast í fræðsluáttak um skipulagsgerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, fagfélaga og ef til vill fleiri aðila s.s. fræðslustofnana sem taki mið af ákalli áttakshóps um húsnaðismál um styttri og einfaldari ferli við breytingar á deiliskipulagi. Átakið leitist m.a. við að bæta samræmi í framkvæmd skipulagsmála, auka fagmennsku, fjalla um leiðir til að stuðla að fljótverkri málsmeðferð og gefa út leiðbeiningar um túlkun helstu álitamála.

4.3.5 Frekari einföldun ferlis við breytingu á deiliskipulagi

OECD vinnur nú að greiningu á samkeppnishæfni byggíngariðnaðarins, þ.m.t. skipulagslöggjöf og verður lokaskýrsla OECD birt í lok september nk. Starfshópurinn leggur áherslu á að unnið verði áfram með niðurstöður OECD sem kunna að nýtast við frekari einföldun á ferli skipulagsgerðar. Mikilvægt er þó að gæta þess að tryggja að með vandaðri skipulagsgerð sé unnið að gæðum byggðar auk þess að tryggja þarf lýðræðislega aðkomu íbúa og annarra hagsmunaaðila sbr. 1. gr. skipulagslaga.

4.4 Samantekt á tillögum

- Lágmarksfrestur til að gera athugasemd við auglýsingu aðal- og deiliskipulagstillögu sem varðar uppbyggingu íbúðarhúsnaðis og er ekki háð mati á umhverfisáhrifum verði stytur í fjórar vikur, að uppfylltum nánari skilyrðum. Jafnframt verði skoðað hvort rétt sé að stytta umsagnarfrest grenndarkynninga í 3 vikur.
- Umsagnaraðilum verði settur hámarksfrestur að veita umsögn um skipulagstillögur.
- Beint verði til Skipulagsstofnunar að gefa út nánara leiðbeiningaefni um túlkun viðmiða fyrir verulegar og óverulegar breytingar á deiliskipulagi.
- Stuðlað verði að aukinni stafrænni stjórnsýslu og unnið að innleiðingu miðlægrar skipulagsgáttar eins fljótt og hægt er.

- Boðið verði upp á stafræna málsmeðferð hjá úrskurðarnefnd um umhverfis- og auðlindamál, t.d. þannig að hægt verði að skrá sig inn í gegnum rafræna gátt, fylla inn viðeigandi eyðublöð og hlaða upp frekari gögnum eftir þörfum.
- Beint verði til Skipulagsstofnunar að ráðast í fræðsluáttak um skipulagsgerð í samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga, fagfélaga og ef til vill fleiri aðila s.s. háskóla sem taki mið af ákalli áttakshóps um húsnæðismál um styttri og einfaldari ferli við breytingar á deiliskipulagi. Átakið leitist m.a. við að bæta samræmi í framkvæmd skipulagsmála, auka fagmennsku, fjalla um leiðir til að stuðla að fljótvirkri málsmeðferð og gefa út leiðbeiningar um túlkun helstu álitamála.
- Unnið verði áfram með tillögur OECD sem verða kynntar í lok september nk. sem kunna að nýtast við frekari einföldun á ferli skipulagsgerðar.

5. Tillaga nr. 20

5.1 Umsagnir hagsmunaaðila

Í umsögnum hagsmunaaðila komu fram sjónarmið um að skipulagslöggjöfin bjóði nú þegar upp á nokkurn sveigjanleika allt eftir útfærslu á hverju deiliskipulagi fyrir sig. Aftur á móti verður ráðið af umsögnum að skipulagsskilmálar þyki í sumum tilvikum vera strangir eða ítarlegir. Þá er sjáanlegur áhugi á möguleikanum á að beita grenndarkynningum í ríkari mæli frekar en almennu auglýsingarferli, sem og að skerpt verði á skilyrðum þess að heimilt verði að beita grenndarkynningu í stað auglýsingar. Fram komu ábendingar um að nauðsynlegt sé að geta aðlagð hönnun mannvirkja að markaði án þess að fara í tafsamar breytingar á deiliskipulagi sem geta þá tafið framkvæmdir s.s. í þeim tilvikum þar sem óskað er eftir breytingu á innra skipulagi, eða fjölgun íbúða án þess að verið sé að auka við umfang eða byggingarmagn. Þá komu fram ábendingar um að vinna ætti og útfæra skipulagsskilmála í nánari samráði við hagsmunaaðila þar sem sveigjanleiki í hönnun sé aukinn og ýtt undir hagkvæmar lausnir.

Frá Reykjavíkurborg bárust m.a. tillögur um auknar og skýrari heimildir varðandi uppbyggingarreiti í hverfisskipulagi, eða um að ekki þurfi að vinna sérstakt deiliskipulag fyrir nýja uppbyggingarreiti ef þeir eru klárlega hluti af því hverfi sem viðkomandi hverfisskipulagsáætlun nær yfir.

5.2 Sveigjanleiki í deiliskipulagi

Deiliskipulag felur í sér skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggð er á sem þarf að vera í samræmi við þá stefnu sem sett er fram í aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Deiliskipulag skal setja fram á skipulagsuppdrætti ásamt skipulagsgreinargerð. Í greinargerð deiliskipulags er forsendum þess lýst og sett fram stefna deiliskipulagsins og umhverfismat áætlunarinnar, þegar við á. Í greinargerð skal m.a. setja skipulagsskilmála í samræmi við stefnuna. Það er hlutverk og á ábyrgð sveitarfélaganna að marka sér stefnu um uppbyggingu og þróun byggðar.

Að mati starfshópsins er lagaboð ekki til þess fallið að stuðla að auknum sveigjanleika enda mælir skipulagslöggjöfin ekki gegn því að skipulagsskilmálar feli í sér tiltekið svigrúm. Af umsögnum einstakra hagsmunaaðila verður enn fremur ráðið að framkvæmdin hafi að einhverju leyti þróast í átt að strangari skipulagsskilmálum. Starfshópurinn bendir á að tillögur að deiliskipulagi eru oft unnar af framkvæmdaraðilum sem þá jafnframt setja fram tillögur að skilmálum. Framkvæmdaraðilar kunna að sjá sér hag í sem fæstum matskenndum ákvæðum í skipulagsskilmálum þegar kemur að leyfisveitingum.

Að framansögðu er rétt að víkja að hverfisskipulagi í þegar byggðu hverfi en með því er heimilt að víkja frá kröfum um framsetningu sem gerðar eru til deiliskipulagsáætlana í nýrri byggð og leggja frekar áherslu á útfærslu byggðarinnar í heild sinni og þróun hverfis. Í hverfisskipulagi Reykjavíkurborgar er t.a.m. lögð áhersla á eftirfarandi þætti; samfélag, gæði byggðar, samgöngur, vistkerfi, auðlindir, náttúru og mannvirki. Í hverfisskipulagi má setja fram almennar heimildir í skilmálum sem gerir það að verkum að ekki þarf að vinna breytingu á deiliskipulagi þegar um er að ræða framkvæmdir sem rúmast þar innan. Fyrsta hverfisskipulagið tók gildi 5. nóvember sl. fyrir Árbæ og því ljóst að enn á eftir að skapast reynsla af því fyrirkomulagi.

Í kafla 4.3.4. er fjallað um tækifæri sem fólgin eru í fræðslu og lagt til að beint verði til Skipulagsstofnunar að ráðast í fræðsluáttak um skipulagsgerð. Að framansögðu er það mat starfshópsins að fræðsla sé best til þess fallin að stuðla að auknum sveigjanleika í skipulagsskilmálum eftir því sem við á hverju sinni.

Starfshópurinn leggur til að í fræðsluátaki Skipulagsstofnunar sem lagt er til í 4. kafla, verði jafnframt skoðaðar mismunandi nálganir í skipulagsgerð og farið yfir reynslu af framkvæmd skipulagsáætlana sem eru opnar og sveigjanlegar. Einnig yrði skoðað hvaða hagur eða takmarkanir geti falist í því að vera með skýra og leiðbeinandi skilmála í deiliskipulagi. Þá væri hægt að fjalla sérstaklega um samspil aðal- og deiliskipulags hvað þetta varðar sem og reynslu Reykjavíkurborgar af hverfisskipulagi.

Rétt er að gera grein fyrir umræðu starfshópsins gagnvart tillögu Reykjavíkurborgar um auknar heimildir til að beita hverfisskipulagi, t.d. fyrir nýja uppbyggingarreiti. Hverfisskipulag felur í sér einfaldara deiliskipulag í grónum hverfum, þar sem víkja má frá þeim kröfum sem almennt eru gerðar til efnis og framsetningar deiliskipulags. Að mati starfshópsins er á þessu stigi ekki tímabært að breyta forsendum hverfisskipulags enda er það ekki ætlað sem grundvöllur leyfisveitinga vegna uppbyggingar á nýrri byggð. Eins og fram er komið tók fyrsta hverfisskipulagið gildi 5. nóv. sl. Það er mat starfshópsins að reynslan verði að leiða í ljós hvort reynsla af þróun hverfisskipulagsgerðar leiði til þess að ástæða sé til að þróa og útfæra hverfisskipulag með öðrum hætti en nú er.

5.3 Tillaga starfshóps

- Í fræðsluátaki Skipulagsstofnunar sem lagt er til í 4. kafla, verði jafnframt skoðaðar mismunandi nálganir í skipulagsgerð og farið yfir reynslu af framkvæmd skipulagsáætlana sem eru opnar og sveigjanlegar. Einnig yrði skoðað hvaða hagur eða takmarkanir geti falist í því að vera með skýra og leiðbeinandi skilmála í deiliskipulagi. Þá væri hægt að fjalla sérstaklega um samspil aðal- og deiliskipulags hvað þetta varðar sem og reynslu Reykjavíkurborgar af hverfisskipulagi.

6. Tillaga nr. 25

6.1 Almennt um skammtímahúsnæði

Af þeim gögnum sem liggja að baki tillögu nr. 25 og umsögnum hagsmunaaðila er ljóst að leggja má mismunandi skilning í hvað felist í íbúðarhúsnæði til skammtímanota en í eftirfarandi umfjöllun er leitast við að greina viðfangsefnið nánar.

6.1.1 Starfsmannabúðir

Nokkrir hagsmunaaðilar fjalla í umsögnum sínum um starfsmannabúðir en um kröfur til starfsmannabúða er fjallað í reglugerð um hollustuhætti og í skipulagsreglugerð er mælt fyrir um hvernig gera skuli grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Þá er heimilt samkvæmt lögum um lögheimili og aðsetur að fá skráð tímabundið lögheimili í starfsmannabúðum og sambærilegu húsnæði enda sé fyrir hendi leyfi til reksturs starfseminnar.

6.1.2 „Námsmannaíbúðir“ fyrir alla

Í umsögnum koma fram sjónarmið um fyrirkomulag líkt og stúdentagarða fyrir skammtímaíbúsetu. Um námsmannaíbúðir er fjallað í byggingarreglugerð sem sett er á grundvelli laga um mannvirki. Kröfur gagnvart námsmannaíbúðum eru nokkuð vægari en gagnvart almennum íbúðarhúsum. Ef farin yrði sú leið að heimila búsetufyrirkomulag, e.t.v. til skamms tíma í húsnæði sambærilegu við námsmannaíbúðir verður ekki séð að slíkt kallaði á breytingar á skipulagslöggjöf eða að skipulagslöggjöf þyrfti að heimila það sérstaklega, enda yrði slíkt húsnæði væntanlega skilgreint sem íbúðarhúsnæði í skipulagi. Um kröfur gagnvart húsnæðinu og búsetufyrirkomulaginu væri fjallað í byggingarlöggjöf og annarri löggjöf.

6.1.3 Skammtímaíbúðir

Í umsögnum komu fram sjónarmið um skammtímahúsnæði í þeim skilningi að um sé að ræða mannvirki sem ætlað er að standa um ákveðinn tíma, t.d. 15 – 20 ár. Nefnd hafa verið dæmi um slíkt fyrirkomulag t.d. til að bregðast við húsnæðisþörf fyrir innflytjendur, námsmenn eða flóttamenn. Dæmi um slíkt fyrirkomulag þekkist t.d. í Kaupmannahöfn þar sem byggð hafa verið hverfi fyrir námsmenn á lóðum sem háðar eru takmörkunum á varanlegum framkvæmdum. Breytingar á dönsku skipulagslöggjöfinni árið 2017 gerðu mögulegt að veita undanþágu frá deiliskipulagi fyrir skammtímaíbúðir fyrir námsmenn að undangenginni grenndarkynningu. Að mati starfshópsins er ekki ljóst að fyrir hendi sé þörf á skammtímaíbúðum á þróunarsvæðum. Þá er í allmörgum umsögnum settir fyrirvarar við slíkt fyrirkomulag, t.d. hvað varðar öryggi mannvirkja og þjónustustig.

6.1.4 Félagslegt húsnæði

Í umsögnum hagsmunaaðila er einnig vikið að félagslegu húsnæði. Félagslegt húsnæði er af margvíslegum toga miðað við þarfir notenda. Að mati starfshópsins er ekki ljóst að fyrir hendi sé þörf á breytingum á skipulagslöggjöf til að koma til móts við tiltekinn vanda tengdum félagslegu húsnæði.

6.2 Samantekt umsagna

Í beiðni starfshópsins um umsagnir voru umsagnaraðilar beðnir um að meta áætlaða þörf fyrir húsnæði til skammtímanota og hvar æskilegt væri að koma slíku húsnæði fyrir. Af umsögnunum sem bárust að dæma er þörfin nokkuð breytileg eftir aðstæðum í samfélaginu hverju sinni. Búseta í ósamþykktu íbúðarhúsnæði virðist þó viðvarandi vandamál sem að mestu tengdist erlendu vinnuafli.

Meðal þess sem fram kom í umsögnum var að skammtímaíbúðarhúsnæði væri til þess fallið að létta þrýstingi af almenna leigumarkaðnum. Í sumum tilvikum væri skynsamlegt út frá sjálfbærni sjónarhorni að boðið sé upp á skammtímahúsnæðislausnir enda ósjálfbært að byggja mannvirki með 60 – 150 ára líftíma til þess að þjóna þörf til skamms tíma. Þá er að finna sjónarmið um að allir ættu að geta nýtt sér fyrirkomulag sem á við námsmannaíbúðir. Varðandi staðsetningu skammtímahúsnæðis var í umsögnum hagsmunaaðila ýmist vísað til þess að íbúðarbyggingar ætti að staðsetja á íbúðarsvæðum þar sem slíkt tryggði vissa þjónustu frá sveitarfélaginu. Einnig komu fram sjónarmið um að hentug staðsetning fyrir slíkt húsnæði væri á framtíðarbyggingarsvæði sem ekki yrði byggt á á næstu 5 – 10 árum. Þá komu fram sjónarmið þess efnis að varhugavert væri að verja fjármunum í skammtímalausnir, frekar ætti að leggja áherslu á varanlegar lausnir þar sem skammtímahúsnæði gæti haft í för með sér félagsleg vandamál ef ekki væri vel að því staðið. Þá kemur fram að til þess að íbúðarhúsnæði geti talist öruggt og heilnæmt til búsetu, hvort sem er til lengri eða skemmri tíma, þurfi það að uppfylla öll skilyrði gildandi byggingarreglugerðar um byggingartækni, öryggi og gæði híbýla en þau atriði eigi jafnframt við um gámahús og aðrar sambærilegar skyndilausnir.

6.3 Umfjöllun starfshóps

Að framan er gerð grein fyrir tilteknum útfærslum sem segja má að feli í sér íbúðarhúsnæði til skamms tíma. Mismunandi er hvort og að hvaða leyti slíkar útfærslur kalla á breytingu á skipulagslöggjöf.

Hvað varðar skammtímaíbúðir, þ.e. mannvirki sem ætlaður er takmarkaður líftími er það mat starfshópsins að hugmyndin þarfnast nánari greiningar á vettvangi félagsmálafyrivalda, t.d. hverjum væri ætluð slík búseta, skilyrði þess að fá skráð lögheimili og húsnæðisbætur. Þá þarf að skilgreina kröfur til mannvirkjanna í byggingarreglugerð, þar á meðal hvort slík framkvæmd kalli á stöðuleyfi eða byggingarleyfi svo dæmi sé tekið. Að auki þarf að gera grein fyrir sólarlagi slíkra heimilda, þ.e. ef heimild er aðeins veitt til ákveðins árafjölda, hver ber kostnað af því að færa viðkomandi húsnæði í burtu og jafnframt hvert. Sú staða gæti komið

upp að engar heimildir séu til staðar um annað svæði fyrir húsnæðið og þá þarf hugsanlega að farga því. Þá bendir starfshópurinn á að samkvæmt lögum um húsnæðismál er það hlutverk og á ábyrgð sveitarfélaga að tryggja húsnæðisöryggi íbúa sinna. Í því skyni eiga sveitarfélög að gera húsnæðisáætlanir sem eiga að draga fram mynd af stöðu húsnæðismála í hverju sveitarfélagi fyrir sig, greina framboð og eftirspurn eftir margvíslegum húsnæðisformum og setja fram áætlun um hvernig sveitarfélag ætla að mæta húsnæðisþörf bæði til skemmri og lengri tíma.

Að framansögðu er það mat starfshópsins að ekki sé tímabært að gera sértækar tillögur um heimildir í skipulagslöggjöf fyrir skammtímahúsnæði enda þurfi að móta nánar í hverju þær hugmyndir felast áður en unnið er að breytingum sem slíkt kynni að kalla á gagnvart skipulagslöggjöf.

Starfshópurinn leggur því til að fram fari nánari greining á þörf fyrir skammtímahúsnæði, æskilegu fyrirkomulagi þess og hverjum slík búseta er ætluð. Æskilegt er að félagsmálayfirvöld og sveitarfélög séu leiðandi við þá greiningu samhliða vinnu við húsnæðisáætlanir.

6.4 Tillaga starfshóps

- Fram fari nánari greining á þörf fyrir skammtímahúsnæði, æskilegu fyrirkomulagi þess og hverjum slík búseta er ætluð.

7. Tillaga nr. 27

7.1 Samantekt umsagna

Í umsögnum hagsmunaaðila komu fram ábendingar um að sveitarfélög hefðu að miklu leyti í hendi sér ákvörðun um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis enda væri ábyrgð á skipulagsgerð ávallt á hendi viðkomandi sveitarstjórnar. Slíkt ákvæði myndi fyrst og fremst verða markmiðslýsandi og áminning til sveitarfélaganna um skyldur sínar þar sem nú þegar liggja fyrir að sveitarfélögin hafi skipulagsvaldið. Einnig komu fram sjónarmið um að tillagan væri til þess fallin að auka húsnæðisöryggi fólks í lægri tekjutíundum. Þá væri slíkt ákvæði einnig til þess fallið að tryggja betur blöndun byggðar.

7.2 Umfjöllun starfshóps

Sveitarstjórn ber ábyrgð á skipulagsgerð en í skipulagsáætlunum er mörkuð stefna um landnotkun og byggðaþróun, þ.m.t. samsetningu og blöndun íbúðarhúsnæðis.

Í deiliskipulagi fyrr nýja byggð skal ákveða byggðamynstur, og setja skilmála um nánari landnotkun eftir aðstæðum. Heimilt er að skilgreina landnotkun og takmarkanir á henni þrengra í deiliskipulagi en gert er í aðalskipulagi og t.d. kveða á um mismunandi notkun og starfsemi á einstökum lóðum, lóðarhlutum eða byggingarhlutum.

Samkvæmt lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 ber sveitarstjórn ábyrgð á og hefur frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun. Í því skyni skal sveitarstjórn fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu. Sveitarfélögum ber að greina með reglubundnum hætti, þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu með tilliti til mismunandi búsetuforma út frá framboði og eftirspurn og hvort jafnvægi ríki á húsnæðismarkaði að teknu tilliti til ólíkra búsetuforma. Skal sveitarfélag gera áætlun til fjögurra ára fyrir sveitarfélagið um það hvernig þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu verði mætt. Í húsnæðisáætlun skal m.a. greina húsnæðisþörf vegna mannfjöldaspár, efnahagsþróunar og svæðisbundinnar atvinnustefnu, mat á húsnæðisþörfum þeirra sem þurfa sértækar húsnæðislausnir og húsnæðisþörf ólíkra hópa. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun ber að halda utan um þessar áætlanir, gera þær aðgengilegar og vera sveitarfélögum til ráðgjafar við gerð þeirra og fylgjast með þessari áætlunargerð hjá sveitarfélögum.

Landsskipulagsstefna felur í sér stefnu ríkisins í skipulagsmálum og almenn sjónarmið til leiðbeiningar við skipulagsgerð sveitarfélaga. Henni er ætlað að tryggja heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga, og stuðla að sjálfbærri þróun. Einnig á landsskipulagsstefna að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um þróun byggðar og landnýtingu. Í landsskipulagsstefnu eru samþætta áætlanir opinberra aðila um málaflokka

sem varða landnotkun, þar á meðal húsnæðisáætlanir. Sveitarfélög skuli taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Frávik frá landsskipulagsstefnu í skipulagsáætlun ber að rökstyðja sérstaklega.

Að framansögðu telur starfshópurinn að sveitarfélögum sé rétt og heimilt að útfæra í skipulagsskilmálum kröfu um að ákveðið hlutfall byggingarmagns sé varið í íbúðarhúsnæði, t.d. með vísan í húsnæðisáætlun og, eftir atvikum landsskipulagsstefnu. Að mati starfshópsins er ekki ljóst að það sé þörf á að mæla sérstaklega fyrir um heimildina í skipulagslöggjöf, eða að slíkt sé æskilegt.

Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur verið lýst áhuga á að kanna nánar fýsileika slíkrar lagaheimildar enda væri hún til þess fallin að stuðla að uppbyggingu almennra íbúða, félagslegra íbúða eða annarra leiguíbúða. Komið hafa fram sjónarmið um að slík lagaheimild skapi betri samningsstöðu fyrir sveitarfélögin til að fylgja eftir félagslegum markmiðum húsnæðisstefnu sinnar.

7.3 Tillaga starfshóps

- Sveitarfélög nýti aðal- og deiliskipulag eftir atvikum til að ákveða og útfæra blöndun íbúðargerða, sbr. húsnæðisáætlun viðkomandi sveitarfélags og landsskipulagsstefnu.
- Forsendur fyrir lagaheimild í samræmi við tillögu nr. 27 verði kannaðar nánar með hliðsjón af löggjöf um húsnæðisáætlanir af hálfu félagsmálaráðuneytisins í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga.

8. Viðauki: Umsagnir hagsmunaaðila

1. Arkitektafélag Íslands
2. Bjarg
3. BSRB,
4. Búseti
5. Byggingarfélag námsmanna
6. Félagsbústaðir
7. Grænni byggð
8. Landvernd
9. Samiðn
10. Samtök atvinnulífsins
11. Samtök iðnaðarins
12. Skipulagsfulltrúi Akureyrar,
13. Skipulagsfulltrúi Reykjanesbæjar
14. Umhverfissvið Mosfellsbæjar
15. Umhverfis- og skipulagssvið Reykjavíkurborgar.



Tilvísun í mál: UMH20011059

Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur skipað starfshóp sem ætlað er að taka til umfjöllunar tillögur átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins (átakshópur um húsnæðismál) sem lúta að skipulagsmálum, þ.e. tillögur nr. 19, 20, 25 og 27.

Vakin er athygli á því að hér er fyrst og fremst verið að vinna að tillögum sem varða deiliskipulag og uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í þéttbýli. Æskilegt er að í svörum komi fram hvort svör við einstaka spurningum byggji á reynslu vegna raunverulegra verkefna eða uppbyggingar íbúðarhúsnæðis í þéttbýli eða hvort um sé að ræða almennar ábendingar.

Starfshópurinn hefur óskað eftir skriflegri umsögn nokkurra hagsmunaaðila sem ætlunin var að fylgja eftir með fundi. Að athuguðu máli, með hliðsjón af ástandinu sem nú ríkir í samfélaginu óskar starfshópurinn hér með eftir skriflegum svörum við eftirfarandi spurningum.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

Ferli deiliskipulagsgerðar (undirbúningur/skipulagslýsing, tillögugerð, kynning, samþykki, auglýsing og athugasemdafrestur) getur verið tímafrekt, allt eftir flækjustigi og hagsmunum sem í húfi eru. Það er mat Aí að ferlið skv. lögum og reglum sé rökrétt og ekki flókið í sjálfu sér, en oft mætti einfalda vinnuferlið. Það hefur aukist undanfarið að ýmsir hagsmunaaðilar eru kallaðir að borðinu á meðan á tillögugerð deiliskipulags stendur sem er jákvætt og getur komið í veg fyrir flækjur síðar meir. Það sem vantar er samræmd stefna sveitarfélaga yfir samráð, hvaða hagsmunaaðila þarf að kalla til og hvenær í ferlinu? Það þarf góða og skýra verkefnastjórnun á vegum sveitarfélaganna.

Aí vill einnig benda á að oft tekur mjög langan tíma að fá svör við fyrirspurn um deiliskipulagsbreytingu, þ.e. hvort sveitarfélag sé tilbúið að fara í breytingar og þá hversu miklar. Mikilvægt er fyrir uppbyggingaraðila að fá skýr og fljót svör.

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?

(Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

Eins og komið hefur verið inn á þá getur samráðsferlið verið tímafrekt. Ein leið væri að koma upp samráðsgátt eða gæðastefnu varðandi samráð þar sem sjónarmið hagsmunaaðila (t.d. Veitur, lóðarhafar o.fl.) væri hægt að koma á framfæri í upphafi ferlis svo ekki þurfa að gera margar og tímafrekar breytingar.

Það sem einnig mætti skoða er tímafrestur athugasemda, en 6 vikur er nokkuð langur tími að mati Aí. Fjórar vikur ætti að vera nægur tími. Eftir að athugasemdum er skilað inn þarf sveitarfélagið að vinna úr þeim og getur það tekið mikinn tíma ef athugasemdir eru margar og langar. E.t.v. mætti gera form athugasemda skilvirkara, s.s. með rafrænu eyðublaði og spurningum svo fljótlega sé hægt að vinna úr þeim.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

Arkitektafélagið telur almennt ekki þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt. Við gerð deiliskipulaga er oftast nær tekið tillit til þeirra aðstæðna sem eru á umræddu skipulagssvæði og þ.a.l. eru skilmálar í takt við þá þörf sem höfundar þess telja nauðsynlega hverju sinni. Vissulega geta pólitík og hagsmunir landeigenda haft áhrif en skipulagsyfirlögum ber að leitast

við að stýra deiliskipulagsgerð á þann hátt að fagleg og samfélagsleg sjónarmið ráði för. Skilmálar geta þannig verið allt frá því að tilgreina eingöngu umfang bygginga með leiðbeinandi stærðum, hæðum o.s.frv. yfir í það að tilgreina fremur nákvæmlega hvernig byggingar skulu líta út. Þegar skilmálar eru mjög nákvæmir (jafnvel strangir) er það oftast nær vegna þess að ytri aðstæður kalla á slíkt, t.d. er verið að byggja á viðkvæmum svæðum þar sem taka þarf tillit til ýmissa utanaðkomandi aðstæðna. Slíkar kröfur koma hins vegar ekki í veg fyrir nýjar lausnir í mannvirkjagerð og þar með verður ekki séð að aukinn sveigjanleiki sé það sem til þarf til að tryggja nýjar lausnir né aukna hagkvæmni.

Skv. nógildandi reglum má alltaf breyta deiliskipulagi þannig að það henti betur þeirri uppbyggingu sem er fyrirhuguð, gefið að gildandi skipulag sé hamlandi á einhvern hátt. Að breyta skipulagi getur verið mjög tímafrekt, sbr. svar Aí við spurningu 19, og þ.a.l. dregið úr áhugasömum aðilum til að ganga í gegnum það ferli. Án efa væri til bóta ef breytingaferlið væri gert einfaldara.

2. Ef svo er, þá hvernig?

Breytingar á deiliskipulagi eru mjög misjafnar að umfangi og það væri mikill kostur ef hægt væri að skilgreina einhvers konar flokka sem breytingar falla undir og þá gert mögulegt að sjá strax hversu langan tíma sú breyting mun taka í ferli. Sbr. svar Aí við spurningu 19. Þá mætti skoða kosti og galla verkefnatendra deiliskipulaga, sem eru óframseljanleg og samþykkt fyrir afmarkaða uppbyggingu skilgreinds aðila, fyrir t.d. skammtímahúsnæði, sem þá væri skilyrt aðkomu hans.

Einnig má benda á sk. skilmálateikningar sem öllum hönnuðum ber að skila inn með nýbyggingum í Kópavogi. Á þeim kemur fram hvort byggingar séu innan deiliskipulagsskilmála eður ei. Ef ekki, þá kemur skýrt fram hvort frávik séu mikil og kalli á deiliskipulagsbreytingu sem fer í gegnum allt ferlið, eða minniháttar sem hægt er að afgreiða með ákvörðun skipulagsyfirvalda án frekari tafa.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?

Greinin virðist rúma áætlun um annarsvegar íbúðarhúsnæði til skammtímanota á athafnasvæðum, sem að öllum líkindum er hugsað til þess að hýsa farandverkamenn sem ekki eiga fasta búsetu á landinu, og hinsvegar lausn við tímabundnum íbúðaskorti til handa heimilislausum.

Arkitektafélag Íslands telur ómögulegt að leggja mat á áætlaða þörf fyrir húsnæði af þessu tagi. Sú þörf hlýtur að skapast af þjóðfélagslegum aðstæðum og forsendum hvers tíma auk þess sem ákvörðun um að skammtímahúsnæði á opnum svæðum sé í raun lausn við húsnæðisvanda hlýtur alltaf að vera nokkuð pólitísk.

Ekki verður séð að einföldun skipulagslöggjafar m.t.t. leyfisveitinga og staðsetningar skammtíma húsnæðislausna sé til þess fallin til að uppræta skammtíma hentihúsnæði í leyfislausum byggingum. Ljóst er að til þess að íbúðarhúsnæði geti talist öruggt og heilnæmt til búsetu, hvort sem er til lengri eða skemmri tíma, þarf það að uppfylla öll skilyrði gildandi byggingarreglugerðar um byggingartækni, öryggi og gæði híbýla. Þessi atriði eiga líka við um gámahús og aðrar skyndilausnir. Núverandi hvati til að skammtímagistingar í óleyfishúsnæði er lágur kostnaður, ekki er víst að lögleg skammtímagisting myndi veita því húsnæði raunhæfa samkeppni, þú það verði að telja líklegt til að minnka þörfina eitthvað

2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

Arkitektafélag Íslands kys að hafa ekki skoðun á spurningunni enda ætti henni frekar að vera svarað af félagsfræðingum því hún er augljóslega fyrst og fremst samfélagslegs eðlis.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?

Arkitektafélagið telur að líklegast sé að slíkt ákvæði myndi fyrst og fremst verða markmiðislýsandi og áminning til sveitafélaganna um skyldur sínar. Það liggur nú þegar fyrir að sveitafélögin hafa skipulagsvaldið og að landeiganda er frjálst að sækjast eftir skipulagi á landi sínu, eða ekki. Því verður ekki byggt nema báðir sammælist um það. Reykjavíkurborg hefur sett fram samningsmarkmið sem hún gengur til samninga við uppbyggingaaðila með, þar sem m.a. er krafa um forkaupsrétt félagsbústaða á ákveðnu hlutfalli íbúða. Fá sveitafélög hafa tekið þessar skyldur sínar jafn alvarlega og Reykjavíkurborg, þannig að líklega væri árangursríkara að sama markmiði að skylda sveitafélög til að setja sér samningsmarkmið og að ná ákveðnu hlutfalli af uppbyggingu hvers árs sem almennum íbúðum, félagslegum íbúðum eða sem aðrar leiguíbúðir.

Í því sambandi virka 25% sem frekar há tala, en það fer þó að hluta eftir því hversu víðtækt hugtakið "almennar íbúðir" er túlkað. Mikilvægt er að það hlutfall sem stefnt sé að sé skilgreint út frá skipulagsfræðilegum forsendum til lengri tíma.

Alveg ljóst er að sem heimild eykur þetta sem viðbót inn í skipulagslögin ekki eitt og sér rétt eða vald sveitafélagsins, enda getur landeigandi einfaldlega fallið frá því að skipuleggja land sitt ef kröfur sveitafélagsins eru honum óhagstæðar. Því eru allar líkur til að á endanum verði reyndin sú að ákvarðanir um þessa þætti skipulagsins færu fram með sama hætti og nú er.

2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Eins og það er fram sett í lið 27 er það jákvætt sem áminning til sveitafélagsins um hlutverk sitt, ábyrgð og vald, en ólíklegt væri að það skilaði sér í aukningu á hagkvæmum-, félagslegum- eða leiguíbúðum. Ef reyndin yrði svo að það leiddi til tilviljunarkenndra og ólíkra viðbragða milli aðliggjandi sveitafélaga myndi það frekar vera neikvætt heldur en hitt.

Eins og vikið er að hér að ofan telur Arkitektafélagið að frekar ætti að horfa til þess að öll sveitafélög þyrftu að tryggja ákveðið framboð af leigu- og félagslegum íbúðum og séu skyldug til að setja sér markmið í þá veru og áætlun til að ná því innan tiltekins aðlögunartíma.

Skrifleg svör við framangreindum spurningum óskast við fyrsta hentugleika og eigi síðar en 3. apríl nk. á netfangið magnus.baldursson@uar.is

Sé talin þörf á að fara nánar yfir sjónarmið umsagnaraðila er mögulegt að boða til fjárfundar.

Kær kveðja,

<image001.png>

Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur / Head of Division

Skrifstofa umhverfis og skipulags / Department of Environment and Spatial Planning
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Ministry for the Environment and Natural Resources
Skuggasund 1, 101 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 545 8600

www.umhverfisraduneyti.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

From: Magnús Dige Baldursson <magnus.baldursson@uar.is>
Sent: fimmtudagur, 26. mars 2020 18:23
To: magnus.baldursson@uar.is
Cc: Hafsteinn.Palsson@uar.is; sigrnidur@skipulag.is; sandra@bvv.is;
gudjon.bragason@samband.is
Subject: Umsagnarbeiðni

Tilvísun í mál: UMH20011059

Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur skipað starfshóp sem ætlað er að taka til umfjöllunar tillögur átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins (átakshópur um húsnæðismál) sem lúta að skipulagsmálum, þ.e. tillögur nr. 19, 20, 25 og 27.

Vakin er athygli á því að hér er fyrst og fremst verið að vinna að tillögum sem varða deiliskipulag og uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í þéttbýli. Æskilegt er að í svörum komi fram hvort svör við einstaka spurningum byggi á reynslu vegna raunverulegra verkefna eða uppbyggingar íbúðarhúsnæðis í þéttbýli eða hvort um sé að ræða almennar ábendingar.

Starfshópurinn hefur óskað eftir skriflegri umsögn nokkurra hagsmunaaðila sem ætlunin var að fylgja eftir með fundi. Að athuguðu máli, með hliðsjón af ástandinu sem nú ríkir í samfélaginu óskar starfshópurinn hér með eftir skriflegum svörum við eftirfarandi spurningum.

2

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati? (Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

Mannlegi þátturinn spilar stórt hlutverk. Reglur þurfa að vera skýrar þannig að hönnuðir geti gert upprætti sem eru ekki háðir mati aðila.

Listinn með athugasemdum og viðbótum.

1. Lágmarkstími til að gera athugasemdir við auglýsta tillögu aðal- og deiliskipulags verði stytur úr 6 vikum í 4 vikur. Aðalskipulag má vera 6 vikur, deiliskipulag 4 vikur og skipulagsstofnun hafi viku til yfirferðar.
2. Lágmarkstími til að gera athugasemdir við grenndarkynnt byggingar- eða framkvæmdaleyfi verði stytur úr 4 vikum í 3 vikur.
3. Kynningar- og vinnsluferli umfangsminni aðalskipulagsbreytinga verði stytta og skilvirkara.
4. Gerðar verði laga- og reglugerðarbreytingar til að einfalda ferla vegna gerðar og breytinga á hverfisskipulagi og hvatt til og auðvelduð gerð þeirra, þar sem við á.
5. Rýmkaðar heimildir og hraðari afgreiðsla á erindum sem miða að því að breyta notkun bílageymsla í aukaíbúð að uppfylltum skilyrðum (bílskúrsíbúðirnar, e.t.v. inn í hverfaskipulag
6. Að í skipulagsreglugerð yrðu skilgreindar starfsmannaíbúðir til skammtímaleigu sem heimilaðar eru á athafnasvæðum. Möguleiki á húsnæðisbótum?
7. Nýta betur grenndarkynningar í stað hefðbundinna skipulagsauglýsinga og útvíkka notkun þeirra og hugsanlega takmarka kærueimildir annarra en þeirra, sem taka þátt í kynningum.
8. Skoða feril aðalskipulags og svæðisskipulags, þar sem umsagnaraðilar fá endurtekin athugasemdarétt
9. Auðvelda gerð deiliskipulaga, sem eru minni háttar breyting og varða ekki marga. Útvíkka aðeins skilyrðin.
10. Þarf að breyta vinnulagi þannig að reglan „mér finnst“ geti ekki gengið.
11. Að afgreiðsluaðilar geti ekki endalaust vísað á aðra og þannig tafið mál. Setja hámarkstíma t.d. 2 vikur í að afgreiða mál.
12. Sveitafélagin hafi heimild til að afgreiða aðalupprætti og deiliskipulög með fyrirvara um minniháttar lagfæringar.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

- 1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.
- 2. Ef svo er, þá hvernig?

Sveigjanleiki þarf að vera til að ákveða fjölda íbúða.

Í skipulagi er byggingarmagn tiltekið og fjöldi íbúða. Þetta hefur leitt af sér að mikið hefur verið byggt af stórum íbúðum. Ef þróunaraðilar vilja minnka íbúðir þá hefur ekki fengist heimild til að fjölga íbúðum til að nýta alla leyfða fermetra. Hins vegar er skylt að borga gjöld vegna leyfðra fermetra þó þeir séu ekki nýttir og aðilar þannig neyddir í stórar íbúðir.

Þar sem langur tími líður frá því að fara er af stað í deiliskipulagsgerð þar til íbúðir koma á markað geta forsendur hafa breyst í millitíðinni. Því er nauðsynlegt að geta aðlagð hönnun að markaði án þess að fara í tafsamar breytingar á skipulagi. Fjármagnskostnaður framkvæmdaaðila er dýr og neyðir þá til að fara af stað samkvæmt gildandi skipulagi óháð markaðsaðstæðum og þá er hætt við að ekki sé verið að byggja það sem markaðurinn kallar eftir þá stundina.

Þá er mikil afturför hversu bundnir skipulagsskilmálar eru oft orðnir og eru þá hönnuðir bundnir af ströngum skilmálum sem koma í veg fyrir að hægt sé að ná fram markmiðum um hagkvæmni.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?
2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

Á framtíðarbyggingarsvæðum sem ekki verður byggt á á næstu 5 til 10 árum. Dæmi. Köllunarklettsvegur, Laugardalur við Suðurlandsbraut

Um er að ræða sambærileg verkefni og t.d. CHP village í Kaupmannahöfn. Verkefnið er á staðsetningu sem verður byggt á í framtíðinni og er hannað þannig að hægt sé að flytja það á nýjan stað. Líftími er 10 ár en skemmri tími er vel mögulegur.

Verkefnið var tilnefnt til Danish design award

CPH Village reuses shipping containers to build new student homes. The homes can be dismantled and rebuilt in a new location, like a flexible and mobile village.

The jury says

An innovative answer to the urban housing shortage. As an activist initiative, the popular shipping-container homes circumvent political processes with a solution that can be adapted to a city in constant transformation. Reusing discarded containers saves on building materials, and the compact cubes with the communal toilet make efficient use of the available space. A housing design that is sustainable in several regards.



32

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?
2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Ákvæðið myndi tryggja betur dreifni/blöndun byggðar. Þar væri æskilegt að sem flest sveitafélög myndu taka þátt í uppbyggingu almennra íbúða.

Einungis Reykjavík hefur tekið þátt í uppbyggingunni á höfuðborgarsvæðinu en þó nokkuð um fyrirspurnir frá leigutökum um íbúðir í hinum sveitafélögum.

2

Skrifleg svör við framangreindum spurningum óskast við fyrsta hentugleika og eigi síðar en 3. apríl nk. á netfangið magnus.baldursson@uar.is

Sé talin þörf á að fara nánar yfir sjónarmið umsagnaraðila er mögulegt að boða til fjarfundar.

Kær kveðja,



Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur / Head of Division

Skrifstofa umhverfis og skipulags / Department of Environment and Spatial Planning

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Ministry for the Environment and Natural Resources

Skuggasund 1, 101 Reykjavík, Iceland

Sími / Tel: (+354) 545 8600

www.umhverfissraduneyti.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
B.t. Magnúsar D. Baldurssonar
Skuggasundi 1
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. mars 2020

Efni: Umsögn BSRB um fjórar tillögur átakshóps um aukið framboð á íbúðum og fl. (UMH20011059)

Óskað hefur verið eftir umsögn BSRB um nokkrar af tillögum átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins. Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur skipað starfshóp til að vinna úr tillögunum og óskað eftir umsögn BSRB um tillögur nr. 19, 20, 25 og 27. BSRB þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um tillögurnar. Fjallað verður um hverja og eina þeirra hér að neðan.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

BSRB tekur ekki afstöðu til þessarar tillögu.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

Markmið skipulagslaga (nr. 123/2010) eru skýr. Ef til stendur að veita undanþágur frá löggjöfinni þarf að rökstyðja með hvaða hætti skipulagslög koma í veg fyrir að hægt sé að beita nýrri og hagkvæmari lausnum í mannvirkjagerð. Þá er líka mikilvægt að áréttta að byggingareglugerð er ætlað að tryggja gæði og öryggi íbúðarhúsnæðis og BSRB er mótfallið því að gerðar séu breytingar á reglugerðinni sem leiða kunni til minni gæða og öryggis.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

Tillögurnar sem hér er verið að taka afstöðu til voru lagðar fram þegar skortur á íbúðarhúsnæði vegna fjölgunar launafólks erlendis frá í efnahagsuppsveiflu og aukningar í útleigu íbúðarhúsnæðis til ferðamanna. BSRB telur þær aðstæður ekki lengur til staðar.



Varhugavert er að bregðast við mistökum opinberra aðila við að tryggja húsnæðisöryggi með því að veita tímabundnar undanþágur sem þessar. Það skapar þá hættu að sú venja skapist að eðlilegt teljist að tekjulægri hópar búi í iðnaðarhúsnæði í ófullnægjandi umhverfi.

Eins og fram kemur í lögum um húsnæðismál (nr. 44/1998) er það skylda sveitarfélaga að tryggja húsnæðisöryggi íbúa sinna. Í því skyni eiga sveitarfélög að leggja fram húsnæðisáætlanir til að mæta væntanlegri eftirspurn eftir húsnæði. Þá skal ráðherra leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótun á sviði húsnæðismála innan árs frá alþingiskosningum. Þar skal meðal annars fjalla um verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði.

BSRB hvetur opinbera aðila til að sinna lögbundnum skyldum sínum á sviði húsnæðismála betur frekar en að slá af kröfum um gæði íbúðarhúsnæðis og staðsetningu.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

BSRB styður heilshugar þessa tillögu og telur hana til þess fallna að auka húsnæðisöryggi fólks í lægri tekjutíundum. Til að ná því markmiði er nauðsynlegt að ríki og sveitarfélög tryggi nægilegt fjármagn til árlegra stofnframlaga til uppbyggingar almennra íbúða.

Fyrir hönd BSRB

A handwritten signature in black ink, which reads 'Sigríður Ingibjörg Ingadóttir'.

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur

Magnús Dige Baldursson

Frá: Bjarni Þór Þórólfsson <bjarni@buseti.is>
Sent: mánudagur, 20. apríl 2020 15:15
Til: Magnús Dige Baldursson
Afrit: Hafsteinn Pálsson
Efni: RE: Umsagnarbeiðni

Sælir Hafsteinn og Magnús.

Takk fyrir góð samtöl í síðustu viku. Hér koma punktar frá mér.

Ef eitthvað er óljóst þá hikið ekki við að láta vita.

Með þökk og kveðju,

Bjarni

Sími: 8250430

Bjarni Þór Þórólfsson

Framkvæmdastjóri / Managing Director

Búseti

Síðumúli 10

108 Reykjavík

Sími / Tel: 5561000

www.buseti.is

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?

(Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

SVAR:

Án vafa væri gott að endurhugsa ferla sem snúa að deiliskipulagi almennt litið með það að augnamiði að stuðla að hagræðingu og straumlínulaga. Þetta þarf þó að vinna af kostgæfni enda um að ræða mikilvægan þátt í uppbyggingu og framþróun samfélaga. Þessi straumlínulögun gæti stuðlað að tímasparnaði og enn betri ráðstöfun á auðlindum. Gott væri að finna þessari vinnu farveg í nánú samstarfi milli aðila – m.a. þeirra sem hafa innsæi í núverandi fyrirkomulag og þeirra sem geta bætt við og leitt slíka vinnu. Almennt litið þykja skipulagsferlar nokkuð hægfara héraendis. Skoða þarf vel ráðstöfun fjármuna í þessu samhengi. Það kann að vera að í einhverjum sveitarfélögum taki skipulagsferlar langan tíma byggt á manneklu. Sveitarfélögin hafa eflaust mismikið bolmagn til að sinna sínum verkefnum.

Mikilvægt er að vanda til deiliskipulags og á vissan hátt eðlilegt að þessi vinna taki tíma. Takmörk eru m.ö.o. fyrir hversu mikið er hægt að stytta ferli sem krefst jafn mikillar ígrundunar. En skýr viðmið eru af hinu góða, hvað varðar tímamörk o.s.frv. Stundum virðist ríkja mikil óvissa um hversu langan tíma ferlið tekur sem er óheppilegt. Ábyrgð þarf líka að vera skýr (hver hefur yfirsýn og leiðir mál í raun) þannig að mál hafi framgang en séu ekki að veltast á milli aðila. Endanleg markmið þurfa líka að vera skýr svo ekki þurfi að vera með uppfærslur og breytingar eftir á með tilheyrandi soun á tíma og auðlindum.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

2. Ef svo er, þá hvernig?

SVAR:

Hér skortir mögulega innsæi hjá Búseta. En víðtækar heimildir til sveigjanleika á skipulagsstigi virðast vera til staðar. Til dæmis gerir Reykjavíkurborg undanþágur varðandi hlutföll á íbúðastærðum t.d. þegar kemur að Félagsbústöðum, öldruðum, FS o.s.frv. Skilyrðin eru í grunninn til að tryggja félagslega blöndun en hægt að gera undanþágur.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?
2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

SVAR:

Langtímahugsun og húsnæðisöryggi eru hugtök samofin starfsemi og menningu Búseta. Búseti leggur mikla áherslu á að byggja vandað og vel hannað húsnæði sem nýtist íbúum til langs tíma. Með því að vanda byggingu húsa sparast kostnaður við rekstur og viðhald til lengri tíma litið. Búseta hugnast ekki að koma að uppbyggingu skammtímahúsnæðis. Ekki verður séð að þörfin eftir húsnæði sé slík að hún kalli eftir slíkum lausnum. Íslensk sveitarfélög og íslenskur byggingariðnaður ættu að geta svarað eftirspurn á íbúðamarkaði með sjálfbærum hætti.

Sé þetta skref hins vegar stigið þarf að vera skýrt í hvaða tilgangi og að varanleg lausn sé í sjónmála fyrir þá sem það er ætlað. Þessir punktar og ókostir við uppbyggingu húsnæðis til skammtímanota koma upp í hugann.

- Félagsleg blöndun næst síður. Í húsnæði sem þetta myndu trúlega fyrst og fremst sækja þjóðfélagshópar sem standa veikar.
- Trygging innviða er erfið – skólar, vatnsveita, öryggismál, almenningssamgöngur o.s.frv.
- Blöndun byggðar næst síður – lítil þjónusta, verslun, atvinnutækifæri o.s.frv.
- Ekki getur talist skynsamlegt að stuðla að því að þeir sem minna hafa milli handanna haldi til í gámum (eða sambærilegu).
- Eitt best stadda velferðarsamfélag veraldar ætti að gera kröfur um mannsæmandi húsnæði fyrir hönd sinna þegna.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf á að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?
2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

SVAR:

Það væri af hinu góða að mynda skýr viðmið hvað þetta varðar og kveða á um hlutfallið - hvort sem það er 25% eða annað. Með öðrum orðum festa þessi ákvæði með skýrum hætti í skipulagslöggjöf til að tryggja félagslega blöndun. Ef ráðstafa á ákveðnu hlutfalli af byggingarmagni undir leiguíbúðir væri gott að gera það undir ákveðnum formerkjum. Mögulega þannig að húsnæðisfélög rekin án hagnaðarsjónarmiða nyttu forkaupsréttar.

Bestu kv.
Bjarni

Bjarni Þór Þórólfsson
Framkvæmdastjóri / Managing Director

Búseti
Síðumúli 10
108 Reykjavík
Sími / Tel: 5561000
www.buseti.is



Magnús Dige Baldursson

Frá: Böðvar Jónsson <bodvar@bn.is>
Sent: þriðjudagur, 17. mars 2020 10:48
Til: Magnús Dige Baldursson
Efni: RE: Beiðni um umsögn um tillögur átakshóps um húsnæðismál

Sæll Magnús

Fyrir hönd Byggingafélags Námsmanna get ég stutt hugmyndir nr. 19 og 20 um að einfalda til muna breytingar á deiliskipulagi og flýta slíku ferli. Við höfum nú verið að undirbúa verkefni í Bólstaðarhlíð/Austurhlíð við byggingu 100 námsmannaíbúða. Örlítill stækkun á stigahúsi sem að sjálfsögðu er öll innan lóðar og breytir ekki neinu varðandi fjarlægðir við næstu hús, kallar á a.m.k. 6-8 vikna kynningarferli og auglýsingar gagnvart nágrönnum en þessi breyting hefur engin áhrif á þá, á nokkurn hátt. Þetta er bara eitt dæmi um tímafrekar breytingar sem reglugerðir og/eða lög leiða af sér.

Varðandi liði 25 og 27 þá setjum við ekki fram neina afstöðu í því

Með bestu kveðju

Böðvar Jónsson

framkvæmdastjóri

Byggingafélag Námsmanna

From: Magnús Dige Baldursson <magnus.baldursson@uar.is>
Sent: föstudagur, 13. mars 2020 16:50
To: magnus.baldursson@uar.is
Cc: Hafsteinn.Palsson@uar.is; sandra@bv. is; gudjon.bragason@samband.is; sigridur@skipulag.is
Subject: Beiðni um umsögn um tillögur átakshóps um húsnæðismál

Tilvísun í mál: UMH20011059

Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur skipað starfshóp sem ætlað er að taka til umfjöllunar tillögur átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins (átakshópur um húsnæðismál) sem lúta að skipulagsmálum, þ.e. tillögur nr. 19, 20, 25 og 27.

Tillögurnar eru svo hljóðandi:

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Starfshópurinn óskar hér með eftir skriflegri umsögn yðar um framangreindar tillögur. Þá mun hópurinn boða hagsmunaaðila til fundar um tillögunar en í ljósi aðstæðna verður um að ræða fjarfund. Nánari tímasetningar funda verða kynntar fljólega en æskilegt er að drög að umsögn liggja fyrir á fundi og endanleg umsögn liggja fyrir í beinu framhaldi af fundi.

Skriflegar umsagnir skulu berast á netfangið magnus.baldursson@uar.is. Á sama netfang má einnig senda leiðréttar tengiliðaupplýsingar og aðrar upplýsingar sem rétt þykir að koma á framfæri.

F.h. starfshópsins,
Magnús D Baldursson

Kær kveðja,



Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur / Head of Division

Skrifstofa umhverfis og skipulags / Department of Environment and Spatial Planning
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Ministry for the Environment and Natural Resources

Skuggasund 1, 101 Reykjavík, Iceland

Sími / Tel: (+354) 545 8600

www.umhverfisraduneyti.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing



19. *Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.*

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

Skipulagslögin eru skýr, deiliskipulag tekur mið af svæðisskipulagi og aðalskipulagi. Það er eðlilegt að vinna við deiliskipulag taki tíma, bæði vinnan sjálf við gerð skipulagsins og svo kynningarferlið.

Gera mætti ákveðnari kröfur um tímann sem ferlið tekur sem getur verið langur, væntanlega oft vegna álags og manneklu, stytta þarf tímann. Að því er unnið innan Reykjavíkurborgar og hefur borgarstjóri m.a. skipað sérstakan starfshóp til þess að greina „flöskuhálsa“ og vinna að því að stytta tíma við afgreiðsla mála vegna húsnæðismála og byggingarframkvæmda. Ráðinn var sérstakur starfsmaður til þess að fylgja málum eftir.

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati? (Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

Það sem getur gert skipulagsferlið snúið er óvissan um tímann sem ferlið tekur. Mál geta dregist mjög lengi. Mætti setja skýrari tímalínu og fylgja henni ákveðið eftir. Þá eiga mál það til að flækjast milli aðila, bæði innan og utan kerfis, etv. skortir á að skýrt sé hver leiðir málin áfram. Það kann líka að þyngra vinnslu mála að mikið er um óskir um breytingar frekar en að hannað sé inni það deiliskipulag sem fyrir hendi er.

20. *Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.*

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

2. Ef svo er, þá hvernig?

Treystum okkur ekki til þess að svara þessari spurningu svo vel sé. Höfum ekki orðið vör við að skipulagslög eða reglugerðir séu hamlandi.

25. *Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.*

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?

Vandmeðfarið en nauðsynlegt að geta brugðist við búsetu í óviðunandi húsnæði, vegna heimilisleysis eða vegna skorts á húsnæði. Það þarf að vera mjög skýrt í hvaða tilgangi skammtímahúsnæði væru heimiluð, hvaða þörfum sé verið að mæta, að um sé að ræða tímabundið húsnæði og hvernig leysa á þarfirnar með varanlegri hætti. Ramminn þarf sem sagt að vera mjög skýr.

2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

Erfitt að segja til um það. Fer eftir aðstæðum og tilgangi. Varast „gettó“ stuðla að blöndun (e. social inclusion).

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leigulíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?

Já, klárlega.

2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Það er mat okkar að slík skilyrði hafi jákvæð áhrif, styðji við aukinn jöfnuð og eðlilegan fjölbreytileika samfélaga. Skilyrðin tryggja betur að hugað sé að húsnæði fyrir alla óháð efnahag og félagslegri stöðu.

Umsögn Grænni byggðar

um tillögur sem varða deiliskipulag og uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í þéttbýli frá átakshóp í húsnæðismálum



GRÆNNI
BYGGÐ

GREEN BUILDING
COUNCIL ICELAND

Tillögurnar eru svo hljóðandi:

19. *Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.*
20. *Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.*
25. *Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.*
27. *Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.*

1. Hvernig koma framangreindar tillögur að starfsemi þíns félags/fyrirtækis?

Grænni byggð eru félagasamtök með tæplega 50 aðildafyrirtækjum í byggingar- og skipulagsiðnaði sem vinnur að auknum áherslum á umhverfismál og sjálfbærni í hinu byggða umhverfi. Grænni byggð skilaði inn tillögum til starfshópsins sem vann við tillögurnar um átak í húsnæðismálum, bæði um umhverfismál og um félagslega sjálfbærni. Sjá þessar tillögur hér fyrir neðan. Allar breytingar á skipulagsferli fyrir byggingariðnaðinn eru málefni sem viðkoma markmiðum félagsins Grænni byggð.

2. Lýstu í stuttu máli viðhorfi til framangreindra tillagna.

Grænni byggð er ekki sammála orðalagi tillögu 19 og telur hana vera of neikvætt gildishlaðna, "flókna og tímafreka ferli". Deiliskipulag svæða og allar breytingar á því eiga að vera vandaðar þar sem faglegt ferli með aðkomu fag- og hagsmunadila er afar mikilvægt. Allt vandað og faglegt ferli tekur tíma og það er skiljanlegt. Þarna er verið að ákveða langtíma framtíð svæða og hvernig gæta á að kröfum umhverfisins og samfélagsins í marga áratugi, þetta eru ekki ákvarðanir sem á að gera í flýti.

Grænni byggð er því ekki sammála tillögunni eins og hún er orðuð. Grænni byggð telur mikilvægt að umhverfismálin og aðlögun að loftslagsbreytingum séu tekin föstum tókum í deiliskipulagi, þar sem gætt er að vistvænu skipulagi.

Yfirmarkmið í allri skipulagsgerð á að vera að skipulag þarf að uppfylla þarfir nútímans án þess að skerða möguleika komandi kynslóða á að mæta þörfum sínum.

Ef á einhvern hátt er hægt að einfalda ferlið til dæmis með aukinni notkun á upplýsingartækni styður Grænni byggð slíkar aðgerðir. Mikilvægt er að einföldun eða breytingar á kerfinu komi ekki niður á vistvænum áherslum og aðkomu sérfræðinga í skipulags- og umhverfismálum.

Grænni byggð hefur lagt áherslu á að hið opinbera umbuni byggingarverkefnum sem sýna fram á að þau séu með ríkar vistvænar áherslur, eru t.d. með vistvottun eða uppfylli önnur skilgreint umhverfis viðmið. Ein leið sem hið opinbera getur farið, er að setja slík verkefni í forgang tímalega séð, þar sem slík verkefni fari fyrst í röðina og að þeim verkefnum sé umbunað þannig að meðferð þeirra taki einhvern styttri tíma. Hér þyrfti að setja skýr viðmið, hvaða umhverfiskröfur þettu ættu að vera fyrirfram til þess að auka traust og gagnsæi. Sjá hér að neðan nánar um vistvænar áherslur.

Varðandi tillögu 25. Grænni byggð er sammála því að í sumum tilvikum sé skynsamlegt frá sjálfbærni sjónarhorni að boðið sé upp á skammtímahúsnæðislausnir. Það er ósjálfbært að byggja mannvirki með 60-150 ára líftíma til þess að þjóna þörf sem er til 1-5 ára. Sveigjanlegar lausnir með áherslu á hringrásarhönnun¹, þar sem að hægt sé að nýta einingar aftur og aftur á mismunandi stað og sem nýta sem vistvænasta byggingarefnið væri eitthvað sem Grænni byggð telur að mætti heimila í skipulagslöggjöf.

Varðandi tillögu 27. Þá er Grænni byggð sammála tillögunni, sjá nánar um félagslega sjálfbærni í viðhengi.

3. Hvaða einstöku aðgerðir myndir þú telja gagnast mest til að koma framangreindum tillögum í framkvæmd?

Skynsamlegt væri að setja inn í aðalskipulag að í deiliskipulagi sveitarfélaga séu sett viðmið og kröfur sem markvisst stuðla að aukinni umhverfis- og félagslegri sjálfbærni. Hægt væri að vera með skýran vegvísir sem kæmi inn á umhverfismálin strax og því þyrfti ekki í hvert skipti að vera að ræða hvort eða hvernig eigi að taka tillit til umhverfismála.

Einnig er áhugavert að skoða hvernig hægt er að beita löggjöf varðandi loftslagsmál inn í skipulagsákvæði, eins og gert hefur verið, t.d. erlendis (Svíþjóð) varðandi staðsetningu á verslunarmiðstöðum og annað, þar sem að gerð sé skýr krafa um hvort að framkvæmdirnar standist markmið í loftslagsmálum, ef þær gera það ekki, þá ætti framkvæmdin ekki að vera leyfð í þeirri mynd.

Fyrir hönd Grænni byggðar,

Þórhildur Fjóla Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri, 1. apríl 2020

¹ <https://www.graennibyggd.is/utgefidefni>

Innspil Grænni byggðar um umhverfismál til átakshóps um aukið framboð á heimilum

Heildarmyndin

Loftslagsmál og sjálfbærni eru þverfagleg málefni sem eiga að vera einskonar rauður þráður í mótun allra nýrra verkefna sem snúa að hinu byggða umhverfi. Þessi málefni eru komin á dagskrá stjórnvalda og mikilvægt að ná þeim markmiðum sem hafa verið sett í þessum málaflókum. Umhverfismálin hafa alltaf verið brýn en eru nú algjör nauðsyn. Til þess að árangur náist er mikilvægt að setja sér metnaðarfull markmið í umhverfismálum strax á forstígu verkefna. Þverfaglegt samstarf fagaðila og hagsmunaðila verkefnisins í hönnunarfasa er nauðsynleg til þess að móta sameiginlegan skilning á markmiðum verkefnisins.

Þættir sem ætti að huga að:

- Hugmyndsamkeppni arkitekta um hagkvæmar og sjálfbærar íbúðir þar sem að mikilvægustu umhverfisviðmiðin/sjálfbærni viðmið sem þarf að uppfylla eru sett fram fyrirfram (ekki ósvipað ReInventing Cities verkefninu sem Reykjavíkurborg tekur þátt í og verkefninu „Fremtidens bæredygtige almene bolig“ í Aarhus.²)
- Grunnþættir varðandi vistvæni viðmið þarf að setja inn í skipulagsgerðir og byggingu íbúðarhúsnæðis, þar með talið skipulag hagkvæmra íbúða.
- Kanna möguleika á að fá framkvæmdaraðila strax inn í skipulagsgerðina
- Virkja byggingaiðnaðinn / framkvæmdaraðila hér á landi beint inn í verkefnið
- Þetta byggð og velja fjölbreyttar lóðir - á mismunandi stöðum – ekki einsleit hverfi
- Lög og regluverk þurfa að vera sveigjanleg fyrir svona átaksverkefni með styttingu boðleiða og umfjöllun hjá skipulags- og byggingaryfirvöldum í viðkomandi sveitarfélagi
- Lækka álögur hins opinbera (sveitarfélög) s.s innviðagjöld sem innlegg inn í lækkun heildarbyggingarkostnaðar. Nota t.d fjölda íbúða frekar en byggingarmagn sem viðmið í útreikningum
 - o Sérmeðferð í kerfinu, skjótari meðhöndlun
 - o Minni umsýslugjöld
 - o Lærri fasteignagjöld – lóðagjöld – fráveitugjöld – gatnagerðargjöld
 - o Hagkvæmari lán
 - o Lægri VSK á byggingarvörum sem eru vottuð eða með (Environmental Product Declaration, EPD)
 - o Beinn stuðningur hins opinbera við metnaðarfull og nýskapandi verkefni sem snúa að umhverfismálum

Nokkur dæmi um vistvæn viðmið fyrir byggingu sem ætti að huga að:

- Notar áður notað land, nýtir núverandi innviði

² <https://www.arkitektforeningen.dk/konkurrence/fremtidens-baeredygtige-almene-bolig>

- Viðheldur eða eykur vistfræðilegan fjölbreytileika lóðarinnar
- Góðir innviðir og gott aðgengi að vistvænum samgögnum: hjólageymslur, aðgengi að stoppistöðvum, hjóla- og gangstígum, tengingar fyrir rafmagnsbíla/rafmagnshjól
- Gerir áætlun um efnisflutninga til og frá lóðinni – kannar möguleika á samnýtingu
- Tryggir að bílastæði hindri ekki gangandi og hjólandi og lengi ekki gönguvegalengdir
- Metur kosti og galla valmöguleikanna bílastæði/bílahús/bílakjallari
- Hugsar út fyrir boxið, t.d. deilibílar, deilihjól, samferðaklúbbur
- Nýtir blágrænar/sjálfbærar regnvatnslausnir
- Hefur matjurtagarðar eða aðgengi að þeim
- Hannar efnisnotkun með tilliti til þess að hámarka endingu og lágmarka kolefnisspor, umhverfisáhrif frá framleiðslu, flutningi og niðurrifi og hámarka gæði innivistar
- Velur Svansvottaðar byggingarvörur þar sem það er hægt
- Notar endurnýtt, endurunnin og endurnýtanleg byggingarefni eins og kostur er.
- Gerir áætlun um byggingar- og niðurrifsúrgangs og skilgreinir aðila á verkstað sem ber ábyrgð á úrgangsmálum
- Forðast notkun spilliefna
- Hanna með tilliti til góðrar orkunýtingar (t.d. góð einangrun, og góð dagsbirtunýting)
- Getur aðlagð sig breyttum aðstæðum í samfélagi framtíðar á hagkvæman og umhverfisvænan hátt með fjölbreyttri rýmisnýtingu og sveigjanleika í bæði rýmisnotkun og tæknilegum lausnum.
- Hönnuð með hringrásarhugsun og fjölnýtingu rýma í huga

Þetta eru einungis nokkur atriði en við hvetjum eindregið til þess að þetta málefni sé skoðað vel og vandlega strax við frumhönnun verkefnisins.

Fyrir hönd Grænni byggðar,

Þórhildur Fjóla Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri

Egill Guðmundsson, arkitekt, ARKÍS

Heimild:

Fyrstu niðurstöður verkefnisins: Umhverfisvæn bygging í íslensku samhengi, aðgengilegar hér:

<http://www.graennibyggd.is/ahugavert-fraedsluefni>

Innlegg Grænni byggðar um félagslega sjálfbærni til átakshóps um aukið framboð á heimilum

Reykjavík 10 janúar 2019

Félagsleg sjálfbærni

Félagsleg sjálfbærni er hugtak sem er skilgreint á mismunandi vegu og ekki er til nein „ein rétt“ skilgreining. Það að búa í samfélagi þar sem er aðgengi að góðu húsnæði fyrir alla, á viðráðanlegu verði, er liður í félagslegri sjálfbærni. En segja má að félagsleg sjálfbærni tengist að stórum hluta vellíðan og lýðheilsu fólks. Það er hægt að skilgreina félagslega sjálfbærni t.d. út frá heilsufarslegu sjónarhorni, atvinnuöryggi og félagslegri þjónustu. Hér erum við að skoða félagslega sjálfbærni út frá hinu byggða umhverfi. Hvernig heimili við búum í, hvar við búum og hvernig nærsamfélagið þjónar þörfum okkar hefur áhrif á vellíðan okkar.

The Young Foundation³ skilgreina félagslega sjálfbærni með eftirfarandi hætti:

“A process for creating sustainable, successful places that promote wellbeing, by understanding what people need from the places they live and work. Social sustainability combines design of the physical realm with design of the social world – infrastructure to support social and cultural life, social amenities, systems for citizen engagement and space for people and places to evolve.”

Dæmi um þætti sem þarf að taka tillit til varðandi félagslega sjálfbærni í hinu byggða umhverfi:

- **Að virkja íbúa til þess að hafa áhrif á sitt eigið umhverfi, sjálfræði/stjórn**
Hugtakið sjálfræði/stjórn vísar til hæfni fólks til að a) ákveða hvað það gerir, b) hafa áhrif á aðstæður sínar og c) ákveða hvað aðrir gera þeim. Almennnt má segja að þeim mun meiri stjórn sem fólk telur sig hafa á aðstæðum sínum, því minni streitu upplifir það og býr við betri heilsu. Það getur haft jákvæð áhrif á þróun svæða og vellíðan fólks ef íbúar geti sjálfir haft áhrif á þróunina þar sem þeir búa.
- **Almannarýmið**

Almannarýmið verður að vera þannig úr garði gert að þar vilji fólk vera; sjá og heyra í öðru fólki. Félagssleg samvera er einnig mikilvæg þegar horft er á sameiginleg rými fjölbýlishúsa eins og stiga- og svalaganga og sameiginlegar geymslur eða önnur rými. Þarna geta litlir hlutir eins og aðstaða fyrir barnavagnia, aðstaða fyrir ræktun og deililausnir í sameiginlegu rými skipt miklu máli. Garðar með fallegum gróðri, góðu skjóli og lýsingu, (rennandi) vatni og leiksvæði fyrir börn og fullorðna eykur líkurnar á því að almenningssvæði nýtist til þess að bæta lífsgæði.

➤ **Fjölbreytt samsetning**

Mikilvægt er að hverfi stuðli að fjölbreyttu mannlífi en ekki einsleitni. Með því að hanna íbúðir í fjölbreyttum stærðum og gerðum, fyrir stærri og minni fjölskyldur á öllum aldri og með mismunandi tekjur eykst fjölbreytnin. Einnig er blöndun á íbúðarhúsnæði, atvinnu, verslunar- og þjónustuhúsnæðis mikilvæg.

➤ **Félagsauður**

Félagsauður (social capital) er hugtak sem vísar til þess hversu mikill ábati er af því fyrir fólk innan samfélags að umgangast og búa innan um hvort annað. Í samfélögum þar sem félagsauður er mikill ríkir gagnkvæmni og traust sem leiða til þess að félagsnetið verður þétt og fólk getur leitað til nágretta í daglegum vanda eða í neyð. Í slíku samfélagi hafa íbúar sterka tilfinningu fyrir eigin skyldum sem hópmeðlimir (borgaravitund) á sama tíma og samvinna þeirra á milli er rík. Það er mikilvægt þar sem rannsóknir hafa ítrekað sýnt að meiri félagsauður skilar sér í betri heilsu og líðan íbúa.

➤ **Heilsueflandi samgöngur**

Öruggt og fallett umhverfi á göngu/hjólaleiðum er sterkur hvati til að fólk sinni daglegum erindagjörðum eða með almenningssamgöngum. Þessi samgöngumáti er til þess fallinn að minnka streitu og auka hreyfingu og þannig auka vellíðan fólks.

Þetta eru einungis nokkur atriði en við hvetjum eindregið til þess að þetta málefni sé skoðað vel og vandlega strax við frumhönnun á sérhverju verkefni. Það má finna nánari upplýsingar varðandi félagslega sjálfbærni í hinu byggða umhverfi í heimildaskránni og víðar.

Fyrir hönd Grænni byggðar,

Þórhildur Fjóla Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri

Fagleg innspil: Bjarki Gunnar Halldórsson, arkitekt FAÍ, VA arkitektar og Páll Jakob Línal, umhverfissálfræðingur, TGJ hönnun-ráðgjöf-rannsóknir

Heimildir:

Woodcraft, Saffron og Hackett, Tricia og Caistor-Arendar, Lucia. *DESIGN FOR SOCIAL SUSTAINABILITY* A framework for creating thriving new communities. (2011). The Young foundation. Aðgengilegt á netinu hér:

[https://www.futurecommunities.net/files/images/Design for Social Sustainability 0.pdf](https://www.futurecommunities.net/files/images/Design%20for%20Social%20Sustainability%20.pdf)

Berkeley Group, Creating Successful Spaces, A toolkit. Aðgengilegt á netinu hér:

<https://www.berkeleygroup.co.uk/media/pdf/1/h/berkeley-social-sustainability-toolkit.pdf>

Tiltnes, Sverre et al. *Bygg21, 10 kvalitetsprinsipper for bærekraftige bygg og områder.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Norge. (2018). Aðgengilegt á netinu hér:

#7

https://www.bygg21.no/contentassets/901dbc37a0c242229f4d8248a12919dc/33019_delrapport-3a_digitalt.compressed.pdf

Annað efni:

Hæg Breytileg Átt. Ritstjóri Anna María Bögdóttir. <http://haegbreytilegatt.is/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/HBA.pdf>

Magnús Dige Baldursson

Frá: Auður Önnu Magnúsdóttir <audur@landvernd.is>
Sent: miðvikudagur, 6. maí 2020 14:48
Til: Magnús Dige Baldursson
Afrit: Hafsteinn Pálsson
Efni: Re: Tillögur átakshóps í húsnæðismálum

Sælir,

Takk fyrir spjallið áðan. Hér eru nokkur harðsoðin komment við þetta.

Punktur 19.

Landvernd minnir á að ákvarðanir sem teknar eru við aðal- og deiliskipulagsvinnu varða umhverfi mannlegs lífs til margra áratuga. Það er því afar brýnt að ákvarðanir séu teknar faglega og yfirvegað og allir fletir skoðaðir vel. Landvernd minnir einnig á að aðkoma almennings og samtaka hans að opinberri ákvarðanatöku er ekki eingöngu réttur hans heldur eykur þátttakan líkur á því að ákvarðanir sem teknar verði séu betri og sjálfbærari. Árósasáttmálinn er í raun gífurlega mikilvægt tæki til þess að tryggja sjálfbærni. Með því að tryggja aðkomu almennings er verið að bæta ákvarðanir, auka lýðræði og fagleg vinnubrögð.

Landvernd telur að punktur 19 sé undarlega orðaður og gildishlaðinn og geri lítið úr mikilvægi vandaðrar ákvarðanatöku til langs tíma, sem hlýtur að vera skilyrði varðandi skipulagsvinnu. Þó vafalaust megi flýta afgreiðslu og ef til vill einfalda ferli við leyfisveitingar leggst Landvernd gegn því að það verði gert á kostnað þátttöku almennings í ákvarðanatöku.

Punktur 20.

Skýra þarf betur hvað átt er við. En aftur er um svo mikilvægar ákvarðanir að ræða þannig að sk. sveigjanleiki má ekki vera svo mikill að skammtímahagsmunir einstakra aðilia geti verið ráðandi.

Punktur 25

Allar framkvæmdir sem geta valdið skaða á umhverfinu, hvort sem þær eru til bráðabirgða eða til langframa, geta verið háðar mati á umhverfisáhrifum. Það verður að taka með inn í reikninginn. Þá er stjórnvöldum ekki heimilt að útiloka almenning frá ákvörðunum sem varða umhverfið þó um bráðgabirgðalausnir sé að ræða.

endilega verið í bandi ef það er eitthvað fleira

kveðja

Auður

Þri., 5. maí 2020 kl. 14:21 skrifaði Magnús Dige Baldursson <magnus.baldursson@uar.is>:

Sæl Auður,

takk fyrir símtalið. Eins og ég sagði frá er að störfum starfshópur um útfærslu tillagna átakshóps um húsnæðismál sem snúa að skipulagsmálum. Starfshópurinn hefur fengið umsagnir ýmissa hagaðila en að athuguðu máli hefði Landvernd átt að vera þar á meðal. Ég sendi þér fundarboð líklega síðar í dag eftir fund starfshópsins. Tillögurnar sem starfshópnum er falið að útfæra eru:

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

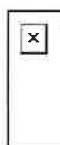
20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Endilega heyrðu í mér ef spurningar vakna.

Kær kveðja,

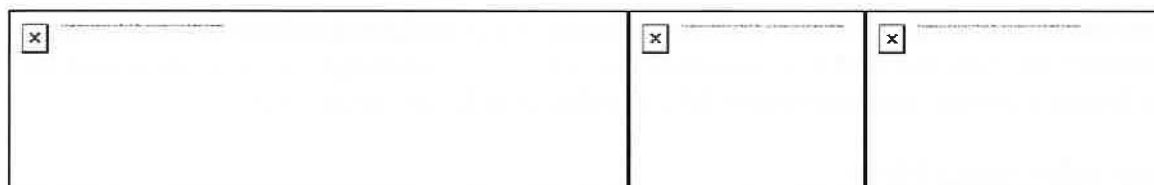


Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur / Head of Division

Skrifstofa umhverfis og skipulags / Department of Environment and Spatial Planning
Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Ministry for the Environment and Natural Resources
Skuggasund 1, 101 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 545 8600

www.umhverfisraduneyti.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing



--

Auður Önnu Magnúsdóttir
Framkvæmdastjóri | Generalsekretarare | General Director
Landvernd
Guðrúnartúni 8
105 Reykjavík
Iceland

tel. 8435370

www.landvernd.is



Umhverfis- og auðlindarráðuneytið
Bt. Magnús Pálsson

Vísað er til erindis, dags. 26. mars 2020, þar sem óskað er eftir skriflegri umsögn varðandi nokkur atriði sem snúa húsnæðismálum. Tekið skal fram að umrædd svör skal taka sem almennar ábendingar frá Samiðn og Byggiðn.

19. – 20. Í tillögum hópsins kemur fram að hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað. Að sama skapi kemur fram í tillögnum að sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetji til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skili sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

Samiðn og Byggiðn telja það jákvætt skref að auðvelda breytingar á deiluskipulagi og skapa aukinn sveigjanleika. Hins vegar er mikilvægt að öll slík skref séu ekki gerð á kostnað fagmennsku og gæða. Er því forsenda fyrir slíkum breytingum að tryggt verði að byggingarframkvæmdir verði unnar af faglærðum iðnaðarmönnum. Slíkt tryggir fagmennsku í hvívetna og stuðlar að meira öryggi. Hraði og einfaldleiki má ekki vera á kostnað þess að vinnubrögð séu fyrsta flokks.

25. – 27. Í tillögum hópsins er vikið að því að í skipulagslöggjöf verði skilgreint og heimilt að útbúa íbúðarhúsnæði til skammtímanota á athafnasvæðum og heimilt að reisa skammtímahúsnæði til að bregðast við tímabundnum vanda. Þá kemur fram í umræddum tillögum að sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Samiðn og Byggiðn hafa ekki formlega metið þörf fyrir húsnæði til skammtímanota. Telja má að núverandi ástand leysi það vandamál til skemmri tíma, enda má ætla að nokkuð af þeim íbúðum sem hafa verið í leigu til ferðamanna (airbnb) komi inn á almennan leigumarkað. Hins vegar er mikilvægt til lengri tíma litið að horfa til þess að til staðar séu heimildir til að útbúa skammtímahúsnæði til að bregðast við tímabundnum vanda. Hér þyrfti þó að tryggja að þetta væri tímabundin lausn enda um að ræða skilgreint athafnasvæði en ekki íbúðarbyggð eins og greinir í tillögum hópsins. Að sama skapi að valið yrði svæði þar sem ekki væri til staðar áhættusöm iðnaðarstarfsemi. Þá er það mat Samiðnar og Byggiðnar að þörf sé á skýrara ákvæði um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi sé skilgreint fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir og það sé jákvætt skref fyrir heilbrigða uppbyggingu á húsnæðismarkaðnum hér á landi.

F.h. Samiðnar og Byggiðnar,

Elmar Hallgríms Hallgrímsson, framkvæmdastjóri



Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
Skuggasundi 1
101 Reykjavík

postur@uar.is

Reykjavík 18. mars 2020

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

Með tölvupósti þann 13. mars sl. óskaði ráðuneytið umsagnar Samtaka atvinnulífsins um ofangreindar tillögur sem ráðuneytinu mun ætlað að fjalla um, vinna úr og hrinda í framkvæmd.

Samtök atvinnulífsins áttu fulltrúa í átakshópi um húsnæðismál sem skilaði tillögum sínum snemma á síðasta ári og voru mikilvægur þáttur í Lífskjarasamningnum sem undirritaður var skömmu síðar. Samtökin leggja áherslu á að tillögurnar komi til framkvæmda og að markmið þeirra náist. Þáttur umhverfis- og auðlindaráðuneytisins er þar mjög mikilvægur og brýnt að tillögurnar komist til framkvæmda sem fyrst.

Tillögurnar miða að því að einfalda og hraða ferli við deiliskipulag og breytingar á því til að fjölga almennum íbúðum og að leitað verði eins hagkvæmra lausna við byggingu íbúðarhúsnæðis sem frekast er unnt.

Samtökin styðja tillögurnar og hvetja ráðuneytið til dáða um að hraða sinni vinnu.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Halldór Benjamín Þorbergsson,
framkvæmdastjóri



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 kærufelris 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. Geðþóttáákvörðanir 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 geðþóttáákvörðanir 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 geðþóttáákvörðanir hefur áhrif á framgöngu mála.

d. Sífellt lengur að afgreiða fyrirspurnir og umsóknir

Félagsmenn nefna einnig að þeir biða sífellt 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 stjórnvaldsákvörðanir eða hvar mál eru stödd í ferlinu. Nauðsynlegt er að koma málaflokknum 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 stjórnvaxslunnar 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 kærúmal 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 skipulagsyfivöldum 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 húsnæðisskorti 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 vinnuafls hér á landi eða innlends vinnuafls 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 skipulagslögjög 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 skipulagslögjög. 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 ákvæðið 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

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati? (Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)
Umsögn: Ég tel að ferli deiliskipulags sé nokkuð gott en það er þó einn þáttur í ferlinu sem getur haft í för með sér mikla óvissu og miklar tafir. Er ég þá að vísa til afgreiðsluhraða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála. Samkvæmt lögum á nefndin að afgreiða kærur eins fljótt og kostur er og jafnan innan þriggja mánaða frá því að málgöggu búrast frá stjórnvaldi. Því miður er þetta ekki raunin heldur er málsmeðferðin sjaldan styttri en eitt ár og mörg dæmi um enn lengri málsmeðferð. Til að koma í veg fyrir þetta væri einfalt og tiltölulega ódýrt að efla nefndina og fjölga starfsmönnum þannig að hægt væri að standa við ákvæði laga um niðurstöðu innan 3 mánaða.
20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.
1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.
Umsögn: Ég tel að gildandi lög og reglugerðir bjóði upp á ansi mikinn sveigjanleika þegar kemur að skilmálum deiliskipulags. Ég er a.m.k. ekki að sjá hvaða kröfur skipulagsreglugerðar ætti að fella út. Vandamálið er kannski frekar fræðsla um kröfur skipulagsreglugerðar þar sem „ströng ákvæði“ eru oftast en ekki verk skipulagsráðgjafa sveitarfélaganna eða starfsmanna og/eða kjörinna fulltrúa sveitarfélaga. Stundum er líka nauðsynlegt að hafa ekki of mikinn sveigjanleika því ekki viljum við hafa hvað sem er hvar sem er.
2. Ef svo er, þá hvernig?
Umsögn:
25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.
1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?
Umsögn: Í nokkuð mörg ár hefur hlutfall erlendra starfsmanna aukist, sérstaklega í ákveðnum starfsgreinum. Á það kannski helst við um þjónustugreinar tengdar ferðaþjónustu og byggingar- og verktakastarfsemi. Margir sem vinna í þessum greinum koma hingað til að vinna í ákveðinn tíma sem getur verið nokkrir mánuðir eða 1-2 ár. Það er því veruleg þörf á að heimila byggingu skammtímahúsnæðis (hálfpartin eins og heimavistir menntaskóla eða farfuglaheimili) til að sinna þessari þörf. Ég tel að þörfin sé ekki endilega tímabundin þar sem líklegt er að erlent vinnuafli eigi eftir að koma til Íslands um fjórsjórðuga framtíð, a.m.k. ef stefnt er að því að ferðaþjónusta verði áfram mikilvægur atvinnuvegur hér á landi. Það þarf að finna einhverja lausn en ég tel að hún sé ekki sú að setja inn heimild til að breyta núverandi atvinnuhúsnæði í litlar íbúðareiningar. Að gera núverandi ólöglega notkun, löglega. Það gæti einfaldlega boðið upp á fleiri vandamál en þau mál sem verið er að leysa. Viljum við búa til 2. flokks íbúðarsvæði.
2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

Minnisblað

Dagsetning: 2. apríl 2020

Efni: Umsögn um tillögur átakshóps um húsnæðismál sem lúta að skipulagsmálum

Málsnúmer: 2018120060

Höfundur: Pétur Ingi Haraldsson, sviðsstjóri skipulagssviðs Akureyrarbæjar

Ritað fyrir: Starfshóp umhverfis- og auðlindaráðherra um tillögur átakshóps

Með tölvupósti Magnúsar Dige Baldurssonar, lögfræðingi hjá Umhverfis- og auðlindaráðuneytingu, dagsettum 26. mars 2020 var óskað eftir umsögn um spurningar sem varða tillögur átakshóps um húsnæðismál sem lúta að skipulagsmálum. Eftirfarandi eru spurningarnar og svör undirritaðs.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

Umsögn: Ég tel að þessar fullyrðingar séu ekki fullkomlega réttlætanager þar sem ferli breytingar á deiliskipulagi er í raun ekki svo flókið né tímafrekt. Það mætti þó einfalda ferlið einfaldlega með því að stytta tíma auglýsingar úr 6 vikum í t.d. 3-4 vikur. Ég tel að slíka breyting sé í raun alveg raunhæf þar sem það mikilvæga er að hagsmunaaðilar fái tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri frekar en að athugasemdafrestur sé 6 vikur. Þrátt fyrir að það sé mikilvægt að einfalda ferli sem tengjast uppbyggingu að þá verður ávallt að hafa í huga rétt hagsmunaaðila til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Að mínu mati er það frekar ferli aðalskipulagsbreytingar sem er flókið og tímafrekt og er líklegra til að teyja framkvæmdir. Breytingar á aðalskipulagi eru annað hvort óverulegar eða verulegar. Óverulegar breytingar eru það lítilvægar að ekki er talið nauðsynlegt að kynna slíkar breytingar og er ferlið tiltölulega einfalt og stutt. Því miður er ferli verulegra breytinga allt annað en einfalt og tekur mun lengri tíma en þörf er á að mínu mati. Stundum koma inn beiðnir um breytingu á skipulagi sem eru tiltölulega lítilvægar (t.d. breyting á stærð landnotkunarreits) en þó þannig að talið er nauðsynlegt að kynna þær fyrir nálægum hagsmunaaðilum. Þetta gerir það að verkum að breytingin telst veruleg og þarf þá m.a. að kynna tillöguna opinberlega þrisvar sinnum (1. og 2. mgr. 30. gr. og 1. mgr. 31. gr.) auk þess að þurfa 3-4 umræður í skipulagsnefnd/bæjarstjórn. Að mínu mati væri æskilegt að gera þá breytingu að ferli breytingar á aðalskipulagi væri sambærilegt og breytingar á deiliskipulagi, þ.e. í minniháttar verulegum breytingum væri nægjanlegt að auglýsa einu sinni. Ef sveitarfélög telja að breytingin sé mjög viðamikil að þá væri valkvætt að fara í ferli sambærilegt og 1. og 2. mgr. 30. gr. skipulagslaga. Hafa þarf í huga að kynningar eru dýrar (t.d. auglýsingar í blöðum).

Umsögn: að mínu mati á íbúðarhúsnæði að vera á íbúðarsvæðum eða miðsvæðum. Það felur ekki í sér að ekki megi útbúa skammtímahúsnæði og ætti því ekki að koma í veg fyrir slíka uppbyggingu.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?

Umsögn: Ekki viss þar sem sveitarfélög hafa í gildandi lögum ansi mikið vald til að ákveða hvernig uppbyggingu er háttað. Ef einkaaðili eða ríki ætlar að vinna skipulag á sínu landi er það alltaf háð samkomulagi við viðkomandi sveitarstjórn. Ákvörðun um að fara í deiliskipulagsvinnu á ákveðnu svæði er háð vilja sveitarstjórnar og það sama á við um samþykkt deiliskipulags. Í ljósi þessa er ákvörðun um hvernig uppbygging á að vera háð vilja sveitarstjórnar.

2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Umsögn: Veit það ekki, erfitt að segja. Tillögur starfshóps um húsnæðismála miða flestar að því að einfalda lög og reglur og því er spurning hvort að með því að bæta svona ákvæði við sé verið að ganga gegn því markmið. Verið að flækja málin.

Magnús Dige Baldursson

Frá: Gunnar Kristinn Ottósson <Gunnar.K.Ottosson@reykjanesbaer.is>
Sent: mánudagur, 30. mars 2020 15:30
Til: Magnús Dige Baldursson
Afrit: Hafsteinn Pálsson; sigridur@skipulag.is; sandra@bvv.is; gudjon.bragason@samband.is
Efni: RE: Umsagnarbeiðni

Tilvísun í mál: UMH20011059

Undirritaður er skipulagsfulltrúi reykjanesbæjar og er á þriðja ári í starfi, en starfaði áður sem arkitekt sem kom að gerð deiliskipulagstillaga í Reykjavík, Hafnarfirði, Reykjanesbæ o.fl. stöðum. Hannaði t.d. fjölda stærri íbúðarhúsa aðallega á stór Reykjavíkur svæðinu á rúmlega 20 ára tímabili.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

- Ferlið getur verið flókið og tímafrekt, vegna þess að samfélagið okkar er flókið og móta umhverfi þess er margþætt. Margvíslegir hagsmunir sem þarf að gæta að, þjónusta sem þarf að tryggja. Öryggi, heilsa og lífsgæði sem þarf að taka tillit til. Sumt deiliskipulag er tímafrekt og flókið vegna þess að að þarf að vera það, annað deiliskipulag er ekkert flókið og frekar fljótafgreitt. Fer eftir efni og aðstæðum.
- 6 vikna auglýsingatími er óþarflega langur þegar upplýsingar geta borist jafn hratt sem raun er og hvert sem er. Mætti stytta í 4 vikur.
- 4 vikna kynningartími grenndarkynninga er einnig óþarflega langur, 2 vikur ættu að duga.

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?

(Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

- Að gæta hagsmuna, íbúa, nágretta eða landeigenda getur verið mjög tímafrekt. Reiðir nágrettar og þvermóðskufullir landeigendur eins og ríkið o.fl. geta tekið á.
- Verkefni stranda hjá skipulagsstofnun vegna þess að stofnunin hefur ekki þann mannafla sem þarf til að afgreiða erindi innan gefins tímafrests.
- Þegar Minjastofnun á aðkomu að skipulagi tefst vinnan mjög mikið. Þegar skipulagt er í þegar byggðu hverfi þarf að fara fram húsaskráning. Minjastofnun ákveður sjálf hvernig staðið skuli að því og er með eigið forrit fyrir verkið, sem sveitarfélögin, að þeim forspurðum hafa kostað þróun á.
- Vinnan innan skipulagsviða/deilda sveitarfélaga getur einnig verið mjög tafsöm. Starfsmenn sem skila sinni vinnu seint og kjörnir fulltrúar sem ekki komast að niðurstöðu.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

- Þessi sjónarmið má rúma innan skilmála deiliskipulags. Það er ákvörðun í deiliskipulagsvinnu hve forskrift skipmála er ítarleg og ströng. Það þarf ekki lagabreytingu til að byggja inn sveigjanleika í skipulagið.
2. Ef svo er, þá hvernig?
- Skipulagshöfundar þurfa að kunna sitt fag.
 - Útvíkka mætti ákvæði grenndarkynninga. Ef hægt er að tryggja að náð sé til allra hagaðila beint, væri hægt að beita þessu ákvæði markvissar og með skemmri fyrirvara.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?
- Fyrir um tveimur árum síðan var þörfin um 1000 slíkar íbúðir miðað við erindi sem bárust inn og upplýsingar um ástand í mörkinni. Þetta hefur breyst mikið til batnaðar en líklega tímabundið. Töluvert er um íbúðir í ósamþykktu húsnæði er í sveitarfélaginu en heildar mat á því hefur ekki farið fram. En unnið er að samstarfsverkefni byggingafulltrúa, slökkviliðs, lögreglu og velferðarsvið bæjarins, en vinnan er á algeru frumstigi. Ósamþykktar íbúðir eða ólöglegt húsnæði er eðli síns vegna ekki skráð og þess vegna þarf að leita það upp og safna saman upplýsingum og vísbendingum um hvar það sé að finna.
 - Í Reykjanesbæ eru það þrjú ólíkir hópar í leit að skammtíma húsnæði eða dvelst í ólöglegu húsnæði. Þetta er fátækt fólk sem fellur milli skips og bryggju í velferðarkerfinu. Bæjarbúum fjölgaði hratt á tímabili og íbúðamarkaður náði ekki að aðlagast því strax svo nýir íbúar bæjarins komu sér fyrir í því húsnæði sem bauðst. Þriðji hópurinn er stærstur og eðlisólíkur, en það eru erlendir starfsmenn fyrirtækja sem þjóna ýmsum störfum tengdum flugvellinum. Þessi hópur stækkaði mjög hratt með fjölgun ferðamanna og fjölgunin að hluta árstíðabundin. Þetta kallaði á óskir um skammtíma lausnir en við varanlegu ástandi í raun. Þetta snýst frekar um að leysa þær sérstöku aðstæður skammtíma búseta en varanlegt húsnæði hvort sem störfir eru árstíðabundin eða heilsárs störf.

2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

- Sveitarfélagið hefur lagt áherslu á að íbúðarhúsnæði sé á íbúðasvæðum, hvort sem fólk býr þar lengur eða skemur. Íbúðabyggð krefst vissrar þjónustu frá sveitarfélaginu sem ekki er komist framhjá og ekki er æskilegt að heimila byggð sem gæti orðið vísir að gettó-myndun eða illa þjónustuð hverfi.
- Æskilegast er að byggð bráðabirgðahúsnæðis sé á skipulögðum íbúðasvæðum sem þrýst er á að viki þegar hverfið byggist upp. Bráðabirgðahúsnæði á athafnasvæði býður hættunni heim um að vandamálið verði bara þar geymt og gleymt.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?

- Ég þekki ekki hvort það sé nóg að þetta sé heimilt samkvæmt skipulagslögum eða hvort stoð þurfi í öðrum lögum eða stjórnarskrá t.a.m. það sem á að tryggja eignarrétt og frelsi í viðskiptum. Einnig mætti skoða hvort slík ákvæði séu sett á lóðarúthlutanir og í lóðarleigusamninga, þá eru verkfærin við höndina og ekki þarf að breyta lögum, sem er nú þingst í öllu þessu ferli.

2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif? Mitt mat er að fara þurfi varlega í beitingu svona valds vegna þess að brugðið gæti til beggja vona. Svona ákvæði gæti styrkt tilvist óhagnaðardrifinna félaga eða almennra leigufélaga og fjölgað þeim, en líka skapað aðstæður einokunar ef félögin eru fá. Það að verja félögin fyrir vaxtakostnaði og gengissveiflum ætti að styrkja þau raunverulega og meira en að binda prósentur í deiliskipulag.

Kveðja

Gunnar Kr Ottosson arkitekt
Skipulagsfulltrúi Reykjanesbæjar

Tjarnargötu 12, 230 Reykjanesbæ
 Netfang / e-mail gunnar.k.ottosson@reykjanesbaer.is
 Sími / telephone +354 421 6700
 Veffang reykjanesbaer.is



From: Magnús Dige Baldursson <magnus.baldursson@uar.is>
Sent: fimmtudagur, 26. mars 2020 18:23
To: magnus.baldursson@uar.is
Cc: Hafsteinn.Palsson@uar.is; sigridur@skipulag.is; sandra@bv.v.is; gudjon.bragason@samband.is
Subject: Umsagnarbeiðni

Tilvísun í mál: UMH20011059

Umhverfis- og auðlindaráðherra hefur skipað starfshóp sem ætlað er að taka til umfjöllunar tillögur áttakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins (áttakshópur um húsnæðismál) sem lúta að skipulagsmálum, þ.e. tillögur nr. 19, 20, 25 og 27.

Vakin er athygli á því að hér er fyrst og fremst verið að vinna að tillögum sem varða deiliskipulag og uppbyggingu íbúðarhúsnæðis í þéttbýli. Æskilegt er að í svörum komi fram hvort svör við einstaka spurningum byggji á reynslu vegna raunverulegra verkefna eða uppbyggingar íbúðarhúsnæðis í þéttbýli eða hvort um sé að ræða almennar ábendingar.

Starfshópurinn hefur óskað eftir skriflegri umsögn nokkurra hagsmunaaðila sem ætlunin var að fylgja eftir með fundi. Að athuguðu máli, með hliðsjón af ástandinu sem nú ríkir í samfélaginu óskar starfshópurinn hér með eftir skriflegum svörum við eftirfarandi spurningum.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?
2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?
(Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.
2. Ef svo er, þá hvernig?

25. Í skipulagslöggið verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?
2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf á að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggið?
2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Skrifleg svör við framangreindum spurningum óskast við fyrsta hentugleika og eigi síðar en 3. apríl nk. á netfangið magnus.baldursson@uar.is

Sé talin þörf á að fara nánar yfir sjónarmið umsagnaraðila er mögulegt að boða til fjarfundar.

Kær kveðja,



Magnús Dige Baldursson, lögfræðingur / Head of Division
 Skrifstofa umhverfis og skipulags / Department of Environment and Spatial Planning
 Umhverfis- og auðlindaráðuneytið / Ministry for the Environment and Natural Resources
 Skuggasund 1, 101 Reykjavík, Iceland
 Sími / Tel: (+354) 545 8600
www.umhverfisraduneyti.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing



Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Skuggasundi 1
101 Reykjavík

Mosfellsbæ, 2. apríl 2020
Erindi 202004049/- KP

**Efni: Umsögn og ábendingar - átakshópur um húsnæðismál -
Skipulagssvið Mosfellsbæjar – ferill deiliskipulagsmála.**

Erindi barst frá Magnúsi Dige Baldurssyni f.h. Skrifstofu umhverfis og skipulags í Umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, dagsett 27. mars 2020. Óskað er umsagnar skipulagsfulltrúa eða starfsmanna skipulagsmála hjá sveitarfélaginu vegna hugsanlegrar endurskoðunar deiliskipulagsferla úr skipulagslögum nr. 123/2010. Ástæðan er vegna vinnu átakshóps ráðherra um húsnæðismál og þann þátt er snýr að skipulagi. Tillögurnar eru í fjórum liðum, merktar 19, 20, 25 og 27.

Fyrir hönd Mosfellsbæjar svara erindinu Anna Margrét Tómasdóttir og Kristinn Pálsson, verkefnastjórar skipulagsmála. Eftirfarandi svör eru byggð á almennri reynslu úr störfum bæði fyrir Mosfellsbæ og önnur sveitarfélög.

19. Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

1. Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

Hið flókna ferli deiliskipulags byggir helst á löngu kynningar og umsagnarferli sem getur verið mjög íþyngjandi sé þörf húsnæðis orðin mikil. Oft þarf framkvæmdaaðili að hafa mikla þolinmæði og fé til að leggja út löngu áður en verkefnið fer að borga sig. Með tilkomu skipulagslýsinga bætist enn á ferlið, ekki er gert fyllilega grein fyrir hve langur athugasemdafrestur lýsingar skuli vera.

2. Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?

Auglýsingafrestur og almennar kröfur um auglýsingar skipulags. Skiljanlega er fresturinn langur vegna umsagna helstu umsagnaraðila, stofnana og sveitarfélaga sem oft hafa nóg eða of mikið á sinni könnu. Sex vikna auglýsingatími fyrir íbúa er þó of langur og letjandi, hann ýtir ekki undir samráð en þess í stað gleymir fólk að taka þátt þar sem tímapressa er lítil, fólk vaknar síðan löngu eftir allar samþykktir. Í lögum og reglugerð er gerð krafa um að auglýsing birtist í „dagblaði sem gefið er út á landsvísu“ eða „vídlesnu dagblaði“. Á 10 árum er ákvæðið úrelt og tímarnir breyttir, þetta samráð passar ekki öllum aldurshópum. Gera þarf umsagnarferlið einfaldara og gegnsærra þar sem auðveldara er að fylgjast með. Mæti jafnvel hugsa sér eitthvað sameiginlega



síðu/gátt sem hægt væri að setja inn auglýsingar fyrir öll sveitafélög í landinu sambærilega við Samráðsgáttina gæti þá komið í stað fyrir auglýsingu í „viðlesnu dagblaði“.

Annar íþyngjandi þáttur er krafa um húsakönnun í eldri byggð. Varðveisla eldri húsa og sögulegrar byggðar er mikilvæg en ferlið þarf að vera matskennt. Í 37. gr. er það gert að óvikjanlegri kröfu sem og í reglugerð. Í starfi höfum við orðið vör við árekstra milli Skipulagsstofnunar og Minjastofnunar vegna ákvæðisins og ekki ljóst hvor stofnunin geri kröfuna eða eigi fylgi henni eftir. Þrátt fyrir að það standi í 4. gr. reglna um skráningu jarðfastra menningarminja vegna skipulags og framkvæmda nr. 620 að Minjastofnun skuli leggja mat á hvort þörf sé á að safna slíkum gögnum virðist það ekki vera gert og krafa um skráningu sett án rökstuðnings. Það mætti vera á höndum sveitarfélagsins að færa rök eða mat sem Minjastofnun ef svo yfir. Þetta þarf almennt að skýra betur enda getur verið mikill kostnaður í húfi sem fælir sveitarfélög frá þeim hugmyndum að nýta betur röskuð svæði eða þetta byggð þar sem samgöngur og þjónusta er góð fyrir.

Einnig mætti skoða hlutverk Skipulagsstofnunar betur hvort þeir eru eftirlitsaðili eða ráðgjafar. Hugsanlega ætti þeirra yfirferð gagna að vera innan 6 vikna auglýsingar en ekki í lok samþykktar sveitastjórnar sem lengir afgreiðslur mála. Þá skoða eru bara skoðuð aftur þau gögn sem hafa hlotið breytingar. Einnig er spurning um að skilgreina betur hvaða atriði þeir eigi að meta eða gera athugasemdir við.

20. Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

1. Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

Til að byrja með er orðið “sveigjanleiki” ekki til í reglugerð eða lögum. Æskilegt er að eftir samráð, auglýsingar og samþykktir geti allir aðilar gengið að því vísu að uppbygging verði í samræmi við gögn. Hugsanlega er ekki þörf á auknum sveigjanleika þar sem ýmis atriði greinargerðar skipulags geta verið sveigjanleg eins og byggingarmagn, þakgerð, útlit, bílastæði og annað. Þess á móti geta skilmálar líka verið strangir. Hugsanlega þarf að skoða möguleika á sveigjanleika varðandi fjölda íbúða í par-, rað- og keðjuhúsum þar sem skipulag getur verið lengi í uppbyggingu og tíðarandi breyst með nýjum kröfum um stærðir eigna. Annars yrði sveigjanleiki í skilvirkara samráðsferli sem auðveldar óverulegar breytingar deiliskipulags.

2. Ef svo er, þá hvernig?

Það er vel hægt að beita í auknu mæli 2. mgr. 43. gr. laga um óverulegar deiliskipulagsbreytingar sem falla þá frá ströngum kröfum um auglýsingar þar sem árangur af því gagnvart íbúum er ekki alltaf eins og best væri ákosið. Þá er eðlilegra að beita grenndarkynningum sem þó er ekki heldur fullkomin aðferð. Hún kostar meiri



vinnu starfsmanna en almennar auglýsingar, töf sem tengist póstburði og óvissu um hvort að gögn skili sér til rétttra aðila.

Í 3. mgr. 43 gr. mætti fjalla betur um hugsanleg frávik sem greinin nær til svo hægt væri að beita þeirri grein oftar.

25. Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

1. Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?

Ljóst er að víða má finna ólöglegt húsnæði eða íbúðir á atvinnusvæðum. Heimildir til að reisa slíkt húsnæði innan atvinnusvæða breytir eðlilega landnýtingu svæðis og hefur það hugsanleg áhrif á aðalskipulag og skilgreiningar nýtingarflokka greinargerðar.

Fjármunum eytt í að reisa skammtímahúsnæði skal betur varið í að byggja varanlegar lausnir. Skammtíma húsnæði geta einnig leitt til félagslegra vandamála og stéttaskiptingur sem er ekki ávinningur fyrri samfélagið.

2. Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?

Skammtímahúsnæði á bara að vera í formi vinnubúða á uppbyggingarsvæðum utan þéttbýlis eða í bæjum þar sem erfitt er að fá húsnæði fyrir vinnufólk í ákveðin tíma. Slíkt skal vera innan uppbyggingarsvæðis eða tímabundið á skilgreindum athafnasvæðum. Hugsanlega mæti hugsa svona skammtímahúsnæði sem ákveðna lausn á námsmannaíbúðum þar sem nánast er öruggt að íbúarnir búa bara tímabundið, það gæti losað um húsnæði annarsstaðar. Hættan er alltaf að skammtímalausnir geti orðið varanlegar.

27. Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi.

1. Telur þú þörf að að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslöggjöf?

Slíkt gæti ekki komið að sök. Það getur hjálpað sveitarfélögum sem eru háð landeigendum að skipuleggja íbúasamsetningu betur. Slíkt getur haft jákvæð áhrif á samgöngur, þjónustu og bæjarlíf.

2. Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?

Ákvæðinu væri eflaust aðeins beitt í þeim tilfellum þar sem það hefði jákvæð áhrif á hagsmuni heildarinnar. Heimild þessi er ekki ólík 1. mgr. 39 gr. skipulagslaga þar sem verið að tryggja almannagæði á einkalandi eins og götur og opin svæði.



Hugleiðingar og hugmyndir:

Við viljum leggja áherslu á að þurfa þú nýtt kerfi fyrir samráð og úrvinnslu skipulagsmála, rafvæða ferilinn. Gróf hugmynd væri að vera með miðlæga gátt þar sem öll sveitarfélög auglýsa skipulög. Íbúar gætu verið „áskrifendur“ af sínu svæði og fengið tölvupóst þegar breytingar í þínu póstnúmeri (eða sveitarfélagi) eru auglýstar. Einungis stærri breytingar yrðu auglýstar fyrir utan þetta kerfi og þá hugsanlega í hverfablöðum eða smærri bæjarblöðum sem ná vel til fólks. Þannig myndu gögnin fara beint inn í gáttina og jafnvel tengjast Lögbirtingarblaðinu (sem er úrelt viðmót) um samnýtingu á texta og til þess að allar dagsetningar séu þær sömu. Gáttin telur út dagana og tryggir að þeir séu skv. lögum og í takt við málsmeðferð. Ferlið mætti stytta í 3-4 vikur en innan laga verði heimild til að óska eftir fresti til umsagna. Yfirferð gagna á að geta tekið styttri tíma séu allir klárir á sínu hlutverki, oft er ljóst við fyrstu sýn hvort gera þurfi athugasemdir. Einnig mætti auka heimildir embættismanna sveitarfélaga til að skila umsögnum með fyrirvara um samþykktir bæjarstjórnar því í flestum tilfellum mótmæla nágrannasveitarfélög ekki áformum sem berast en umsagnir dragast þar sem fundartímar eru ólíkir eftir sveitarstjórnunum, embættismenn eru fagmenn málaflokksins. Þegar skipulagi er svo skilað í gáttina sendist sjálfkrafa út umsagnarbeiðni á þá aðila sem eru tengdir málinu og er þá öruggt að sú beiðni hefur borist, engir tölvupóstar sem fara á rangan aðila eða bréfpóstur sem glatast. Rautt, gult eða grænt ljós sýnir stöðu mála og umsögnum er einnig skilað í gáttina. Einfalt sniðmát er hluti af kerfinu, rafrænar undirskriftir. Umsagnir/athugasemdir geta allir lesið og málsaðili á einkalandi getur fylgst með öllu ferlinu, þetta myndi minnka álag og fækka símhringingum til starfsmanna sveitarfélaga. Athugasemdir íbúa fara einnig í gegnum gáttina með Islykli, það tryggir að öll skráning varðandi þá aðila sé rétt (kennitölur og þess háttar). Einnig mætti nýta Islykil og skráningar þar í gegn til frekari grenndarkynninga og þá því ljóst að erindið hafi borist á skráðan aðila eignar. Víða auglýsa sveitarfélög enn að athugasemdir skuli berast skriflega á skrifstofutíma bæjarins og bjóða ekki upp á netfang. Þar með þarf fólk að gera sér hugsanlega sérstaka ferð sem er frekar letjandi til þátttöku og gerir fólki erfitt fyrir. Teljist tölvupóstar ekki sem örugg leið myndi Islykill leysa strax þá óvissu. Þurfi að svara athugasemdum er það gert í gáttinni sem aftur sparar vinnu og pappír. Auglýstir íbúafundir eru líka á gáttinni og hugsanlega verði krafá um streymi funda svo þátttaka samráðs verði meiri. Þegar skipulagi er svo skilað til Skipulagsstofnunar þarf bara að skila árituðum uppdráttum eða rafrænum gögnum eins og ný lög gera ráð fyrir í framtíðinni. Því þarf ekki að prenta út allar umsagnir, svör og annað efni og senda með bréfpósti þar sem málsferill og öll gögn eru vistuð í gáttinni og aðgengileg. Auðvitað þarf svo að leysa ýmis mál með tilliti til laga um skjalavistun, kefið þar einnig að tengjast skjalavistunarkerfum sveitarfélaga.

Virðingarfyllst,

Kristinn Pálsson og Anna Margrét Tómasdóttir
Verkefnastjórnar skipulagsmála hjá Mosfellsbæ.





Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
bt. Magnúsar Dige Baldurssonar
Skuggaskundi 1
101 Reykjavík

Reykjavík, 7. apríl 2020

Með tölvupósti frá félagsmálaráðuneytinu, dags. 26. mars 2020, óskaði ráðuneytið eftir svörum við nokkrum spurningum er viðkoma vinnu starfshóps sem ætlað er að taka til umfjöllunar tillögur átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði í tengslum við lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins (átakshópur um húsnæðismál) sem lúta að skipulagsmálum. Spurningarnar sem lagðar fram eru byggðar á tillögum nr. 19, 20, 25 og 27 sem koma fram í niðurstöðum átakshóps um aukið framboð á íbúðum og arðar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem kom út 19. janúar 2019. Óskaði ráðuneytið að fá svörin við spurningunum eigi síðar en 3. apríl 2020. Óskaði skipulagsfulltrúi eftir fresti með tölvupósti þann 30. mars 2020 og var gefinn frestur til 7. apríl 2020.

Spurning nr. 19.

Hið flókna og tímafreka ferli við breytingar á deiliskipulagi, sem seinkar uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og eykur byggingarkostnað, verði einfaldað.

a) Hvert er mat þitt á þeim ályktunum sem settar eru fram í tillögunni, eða um að ferli deiliskipulagsgerðar sé flókið og tímafrekt?

Skipulagsferlið er ekki flókið ferli eitt og sér en það mætti stytta tímarammann til að hafa stjórnsýsluna skilvirkari sérstaklega þegar um er að ræða breytingu á aðal- og deiliskipulagi. Til að stytta afgreiðslutímam þá er lagt til að lágmarkstími til að gera athugasemdir við auglýsta tillögu aðal- og deiliskipulags verði stytur úr 6 vikum í 4 vikur. Önnur málsgrein 31. gr., orðist svo eftir breytingu (feitletruð)¹:

„Í auglýsingu skal tilgreina hvar tillagan er til sýnis og hve lengi og skal sá tími ekki vera skemmri en athugasemdafrestur. Í auglýsingu skal hverjum þeim aðila sem telur sig eiga hagsmuna að gæta gefinn kostur á að gera athugasemdir við tillöguna innan ákveðins frests sem eigi skal vera skemmri en fjórar vikur frá birtingu auglýsingar. Þegar um heildarendurskoðun aðalskipulags er að ræða skal athugasemdafrestur vera a.m.k. 6 vikur. Tekið skal fram hvert skila skuli athugasemdum.“

Greinargerð:

Það er sveitarstjórna að meta hvort auglýsingatími tillagna skuli miðast við lágmarkið eða lengri frestur skuli gefinn. Í flestum tilvikum hefur verið miðað við lágmarkið, þ.e. 6 vikur, hvort sem um er að ræða umfangsmikla breytingu eða ekki. Venjan er þó að taka vel í að lengja

¹ Auglýsing deiliskipulags, sbr. 41. gr., 1.mgr, fylgir ákvæðum um auglýsingu aðalskipulags. Skoða þarf hvort þessi stytting megi ekki einnig eiga við um auglýsingu svæðisskipulags



athugasemdafrestinn ef um flóknar eða umdeildar skipulagstillögur er að ræða. Með breytingartillögunni verður sveigjanleiki sveitarfélaga aukinn til að ákveða lengd athugasemdafrests. Stór hluti breytinga á aðalskipulagi og deiliskipulagi eru einfaldar í sniðum og ekki umfangsmiklar og þeim fylgja ekki ítarleg gögn sem þarf að fara í gegnum á auglýsingatímanum. Það er því eðlilegt að opna fyrir þann möguleika að auglýsingatíminn geti verið styttri eða 4 vikur í stað 6 vikur og sveitarstjórnnum treyst til að meta hvenær lágmarkið er nýtt og hvenær lengri frestur gefinn. Það er reynslan að flest allar athugasemdir og fyrirspurnir vegna auglýstra tillagna berast á síðustu dögum auglýsingartímans og ólíklegt að athugasemdaaðilar hafi þurft allan kynningartímann til kynna sér gögnin og undirbúa athugasemdirnar.

Í þessu samhengi er rétt að hafa í huga að kröfur um kynningar og samráð á vinnslustigi tillagna og almennt miðlun upplýsinga, hafa stóruáhrif á undanförunum árum. Hagsmunaaðilar hafa því að jafnaði haft tækifæri til að kynna sér gögnin áður en að auglýsingu kemur. Aðgengi að upplýsingum almennt, hafa tekið einnig tekið stórstíggum framförum á síðustu áratugum. Í upphaflegum skipulagslögum frá 1921 var þó aðeins gert ráð fyrir 4 vikna kynningartíma og athugasemdafresti. En í skipulagslögum frá 1964 var gert ráð fyrir 6 vikna kynningartíma og 8 vikna athugasemdafresti. Í síðari tíma breytingum hefur athugasemdafresturinn verið síðan færður niður í 6 vikur. Það er tímabært að endurskoða þessi tímaákvæði enn á ný, með það að markmiði að auka skilvirkni í afgreiðslu skipulagsmála og jafnvel að gera það að skyldu að auglýsa á netmiðlum en ekki bara í víðlesnu fréttablaði.

Grenndarkynnt byggingar- og framkvæmdaleyfi

Lagt er til að lágmarkstími til að gera athugasemdir við grenndarkynnt byggingar- eða framkvæmdaleyfi, sbr. 44. gr. skipulagslaga verði stytur úr 4 vikum í 3 vikur. Önnur málsgrein 44. gr. orðist svo eftir breytingu (feitletuð):

„Grenndarkynning felst í því að skipulagsnefnd kynni nágrönnum sem taldir eru geta átt hagsmuna að gæta leyfisumsókn eða tillögu að breytingu á skipulagsáætlun og gefur þeim kost á að tjá sig um hana innan tilskilins frests sem skal vera **a.m.k. þrjár vikur**. Að þeim fresti liðnum og þegar sveitarstjórn hefur afgreitt málið skal þeim sem tjáðu sig um það tilkynnt niðurstaða sveitarstjórnar.“

Greinargerð:

Í miklum meirihluta tilfella er um að ræða smávægilegar breytingar sem aðilar hagsmunaaðilar ættu að getað áttað sig á tiltölulega skömmum tíma. Öllum hagsmunaaðilar er sent bréf með upplýsingum um hvar megi nálgast öll kynningargögn viðkomandi máls með einföldum rafrænum hætti og þurfa þannig ekki að eyða tíma í að afla sér þeirra annarsstaðar. Þá er rétt að benda á að nánast alltaf er orðið við því að framlengja athugasemdafrestinn, ef þess er óskað við embætti skipulagsfulltrúa. Hagsmunir nágranna eru einnig ávallt tryggðir með kæruleið til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála en kærufresturinn er mánuður. Það veldur því engum réttarspjöllum þó menn komi athugasemdum ekki að í tíma.



Styttra og skilvirkara kynningar- og vinnsluferli umfangsminni aðalskipulagsbreytinga.

Lagt er til að heimilt verði að samtvinna, í ákveðnum tilvikum, kynningu og samráð við breytingar á aðalskipulagi, þannig að kynning verklýsingar skv. 1. mgr. 30 gr. geti einnig falið í sér kynningu á drögum að tillögu skv. 2. mgr. 30. gr. Þetta verði mögulegt þegar um umfangsminni breytingar er að ræða, sem þó geta ekki talist óverulegar skv. 2. mgr. 36. gr. Í mörgum tilvikum þegar um umfangsminni breytingar er að ræða, sem ekki kalla á mikla greiningarvinnu eða samráð, er tillögunni nánast lýst til fullnustu í sjálfri verklýsingunni. Kynning á drögum samkvæmt 2. mgr. 30 gr. skipulagslaga bætir því oft litlu við það sem kemur fram í verklýsingunni. Það ýtir undir ákveðna endurtekningu og sömu upplýsingar eru sendar tvívegis til skilgreindra hagsmunaaðila og nágrannasveitarfélaga.

Við 30 gr. bætist við eftirfarandi málsgrein (væntanlega á eftir 2. mgr.):

„Í umfangsminni breytingum, þegar útfærsla fyrirhugaðrar breytingar liggur að mestu fyrir þegar verklýsing er mótuð, er heimilt að sameina kynningar- og samráðsferli skv. 1. og 2. mgr. sbr. ákvæði þar um í skipulagsreglugerð“.²

Greinargerð:

Þegar krafa um verklýsingu í upphafi skipulagsvinnu, var bætt við lagaákvæði um gerð og breytingar á aðalskipulagi, þá lengdist óhjákvæmilega vinnslu- og afgreiðsluferli skipulagsgerðarinnar. Krafa um gerð verklýsingu var mjög tímabær og eðlileg og hefur reynst vel og tryggir aðkomu hagsmunaaðila fyrir að ferlinu. Þetta á sérstaklega við um stærri og flóknari breytingar, ekki síst þær sem heyra einnig undir lög um umhverfismat áætlana. Eins og að ofan greinir þá getur þetta hinsvegar lengt ferlið að óþörfu í minni og einfaldari breytingum. Við mótun núgildandi laga var þetta e.t.v. ekki áhyggjuefni, því í flestum minniháttar breytingum var talið hægt að fara samkvæmt málsmeðferð um óverulegar breytingar, sbr. 2. mgr. 36. gr. Reynslan hefur sýnt annað og ekki hefur verið talið fært að nýta óverulegu málsmeðferðina nema í undantekningartilvikum, t.a.m. þegar um tæknilegar lagfæringar er að ræða eða viðbótarskýringar við skipulagsgögn. Í núgildandi lögum fara því langflestar breytingar sömu leiðina, hvort sem um heildarendurskoðun aðalskipulags er að ræða eða lítilsháttar breytingu á staðbundnu byggingarmagni eða landnotkun.

b) *Hvaða einstöku þættir í skipulagsferlinu geta gert það þungt í vöfum að þínu mati?
(Hér er átt við ferlið allt frá því sveitarfélag ákveður að hefja deiliskipulagsgerð (eða leitað er eftir því af framkvæmdaraðila að hefja slíka vinnu) og þar til deiliskipulag tekur gildi.)*

Sá tími sem fer í málsmeðferð einstakra skipulagsáætlana er misjafn og fer að jafnaði eftir því til hvað svæðis umrædd skipulagsáætlun nær til þ.e. hvort um er að ræða þéttingarverkefni í gróinni byggð, breytingu sem varðar nýtingu á umdeildum svæðum o.s.frv. Málsmeðferðina mætti þó stytta sbr. tillögur um breytingar á skipulagslögum hvað varðar auglýsingar- og kynningartíma skipulagsáætlana. Krafa um gerð skipulagslýsingar fyrir nýtt deiliskipulag ætti síðan eingöngu að

² Hér þyrfti m.a. að koma fram að gera þyrfti grein fyrir drögum að mati á umhverfisáhrifum á þessu stigi vinnunnar, sbr. 5. mgr. 12. gr. Þessi leið væri þó ekki fær í þeim tilvikum þar sem varpað er fram valkostum um mögulegar breytingar.



Reykjavíkurborg

Umhverfis- og skipulagssvið

ná til nýrra skipulagsáætlana þar sem um umtalsverða uppbyggingu er að ræða og alls ekki túlkuð með þeim hætti líkt og fram kemur í úrskurði ÚUA nr. 80 og 83/2019. Allar megin forsendur fyrir skipulagi uppbyggingar á einstaka minni þéttingarreitum koma fram í viðkomandi deiliskipulagsáætlun svo sem áhrif á umhverfi, umferð og skuggavarp svo eitthvað sé nefnt. Íbúum og öðrum hagsmunaaðilum gefst eftir sem áður fullt tækifæri á að koma með ábendingar og athugasemdir á auglýsingatíma deiliskipulagsins sem hægt er að taka tillit til.

Lagt er til að fyrsta og önnur mgr. 40 gr. skipulagslaga orðist svo eftir breytingu (feitletuð):

*Þegar vinna við gerð **umfangsmikillar** deiliskipulagstillögu hefst skal sveitarstjórn taka saman lýsingu á skipulagsverkefninu þar sem fram kemur hvaða áherslur sveitarstjórn hafi við deiliskipulagsgerðina og upplýsingar um forsendur og fyrirliggjandi stefnu og fyrirhugað skipulagsferli, svo sem um kynningu og samráð við skipulagsgerðina gagnvart íbúum og öðrum hagsmunaaðilum.*

*Leita skal umsagnar um lýsinguna hjá Skipulagsstofnun og umsagnaraðilum og kynna fyrir almenningi. Í skipulagsreglugerð er kveðið nánar á um lýsingu deiliskipulagsverkefnis og kynningu hennar. Sveitarstjórn er heimilt að falla frá gerð slíkrar lýsingar ef **um þéttingarverkefni innan núverandi byggðar er að ræða sem er í takt við byggðamynstur á aðliggjandi götoreitum eða þegar allar meginforsendur deiliskipulagsins liggja fyrir í aðalskipulagi.***

Spurning nr. 20.

Sveigjanleiki í deiliskipulagi og skipulagsskilmálum þeirra verði aukinn en það hvetur til nýrra og hagkvæmari lausna í mannvirkjagerð sem skilar sér í lægri byggingarkostnaði, án þess þó að gerðar séu minni kröfur um umhverfisgæði bygginga og vistspor framkvæmda.

a) *Telur þú þörf á að auka sveigjanleika í deiliskipulagi umfram það sem nú er heimilt samkvæmt skipulagslögum og skipulagsreglugerð?*

Í 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga hefur nú þegar verið opnað á þann möguleika að ekki þurfi að breyta deiliskipulagi þegar um er að ræða byggingarleyfi eða framkvæmdaleyfi þegar um er að ræða óveruleg frávik frá heimildum í deiliskipulagi. Við ákvörðun um hvort að um sé að ræða óveruleg frávik þarf að skoða hvort að hagsmunir nágranna skerðist í engu hvað varðar landnotkun, útsýni, skuggavarp eða innsýn. Samkvæmt greininni er það sveitarstjórn sem samþykkir þessa undanþágu frá deiliskipulagi. Sveitarfélög hafa þá heimild að framselja fullnaðarafgreiðslu til skipulagsnefnda/skipulagsfulltrúa sem sett er fram í samþykkt sveitarfélagsins, sbr. 42. gr. sveitastjórnarlaga nr. 138/2011 til að stuðla að skilvirkni í stjórnslu sveitarfélaga. Skipulagsfulltrúi Reykjavíkur er með fyrrgreinda heimild til að fullnaðarafgreiða þessi mál og hefur það stýtt afgreiðslu byggingarleyfa um margar vikur.

Þessi heimild getur einnig nýst við útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfa sem byggð eru á heimildum í hverfisskipulagi.

Auknar og skýrari heimildir í hverfisskipulagi.

Hverfisskipulag er tegund deiliskipulags fyrir gróin hverfi sem meginmarmiðið er m.a. á að þróa byggð í takt við breyttar áherslur í samfélaginu, einfalda og skýra skipulags- og byggingarskilmála og koma á



almennum og einföldum „leikreglum“ um hvernig íbúar viðkomandi hverfis geti staðið að breyting á sínu eigin húsnæði. Hverfisskipulag á aðeins við þegar ekki eru ráðgerðar verulegar breytingar á byggðamynstri, sbr. 5. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Hverfisskipulag nær að jafnaði yfir einn borgarhluta sem samanstendur af nokkrum hverfum þar sem settar eru fram almennar reglur um yfirbragð byggðar og verndargildi.

Þegar unnið er hverfisskipulag er heimilt að setja almenna og einfalda skipulagsskilmála og leiðbeiningar í stað nákvæmra skipulagsskilmála fyrir einstakar lóðir líkt og oft á við um gerð hefðbundins deiliskipulags. Íbúum borgarinnar er og verður þannig gert einfaldara fyrir að sækja um breytingar á eigin húsnæði innan ramma almennra byggingar- og skipulagsskilmála viðkomandi hverfis án þess að þurfa að fara í kostnaðarsamar og tímafrekar breytingar á deiliskipulagi.

Reykjavíkurborg hefur undanfarin ár unnað í metnaðarfullri verkefnavinnu að því að koma á hverfisskipulagi fyrir hvert hverfi innan borgarinnar. Hverfisskipulag fyrir Árbæinn hefur tekið gildi nú þegar og verið að vinna hverfisskipulag fyrir Breiðholt, Háaleiti, Bústaði og Hlíðar. Með hverfisskipulaginu verður mun einfaldara fyrir íbúa að sækja um breytingar á fasteignum sínum, s.s. að byggja kvisti, svalir, viðbyggingar og mögulega fjölga íbúðum í þegar byggðum húsum. Heimildir hverfisskipulagsins geta aukið framboð á litlum og meðalstórum íbúðum í grónum hverfum og þannig bætt nýtingu ýmissa innviða, s.s. grunn- og leikskóla. Með gerð hverfisskipulags í grónum hverfum er því hægt að setja inn almenna skilmála um fjölgun íbúða án þess að hver og einn framkvæmdaraðili þurfi að láta breyta skipulaginu. Aðrar uppbyggingarheimildir í hverfisskipulagi (deiliskipulag í grónum hverfum) eru þó engu að síður nokkuð takmarkaðar í skipulagslögum s.s. vegna nýrrar uppbyggingar innan viðkomandi hverfis þar sem þess er þess er krafist að umrætt svæði verði skilgreint sem þróunarsvæði og unnið verði sérstakt deiliskipulag óháð viðkomandi hverfisskipulagsáætlun sbr. 6. mgr. 37. gr. skipulagslaga. Öll málsmeðferð hverfisskipulags er í öllum atriðum nákvæmlega eins og um hefðbundið deiliskipulag væri að ræða og því ekki annað séð að hér sé um tvíverknað að ræða sem hægt væri að einfalda með því að skýra og styrkja heimildir í hverfisskipulagi þannig að ekki þurfi að vinna sérstakt deiliskipulag fyrir nýja uppbyggingarreiti ef þeir eru klárlega hluti af því hverfi sem viðkomandi hverfisskipulagsáætlun nær yfir. Tekið verði fram að slíkir reitir geti verið hluti af viðkomandi hverfisskipulagsáætlun í 6.mgr. 37.gr. skipulagslaga og gr. 5.3.3 skipulagsreglugerðar.

Tímarammi á framkvæmdir í skipulagi.

Við gerð hverfisskipulags er heimild til að skilgreina ákveðin svæði innan viðkomandi hverfis sem þróunarsvæði, sbr. 6. mgr. 37. gr. skipulagslaga, þar sem ráðist verði í gerð sérstaks deiliskipulags. Það sem greinir deiliskipulag þróunarsvæðis frá hefðbundnu deiliskipulagi er heimildin til að tímasetja framkvæmdartíma áætlunarinnar. Samkvæmt meginreglu í íslenskum rétti er deiliskipulag ekki háð neinum gildistíma. Í 6. mgr. 37. gr. skipulagslaga segir: „Við deiliskipulagsgerð í þegar byggðu hverfi (hverfisskiplagsgerð) getur sveitarfélag ákveðið að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði þar sem vinna skal hefðbundið deiliskipulag. Í slíkri áætlun skal tilgreina framkvæmdatíma áætlunarinnar sem skal vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefst við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur skal miða við fimmtán ár.“ Slíkt skipulag gildir því frá gildistöku þar til það kann að vera fellt úr gildi eða það vikur fyrir nýrri skipulagsákvörðun.



Hér er tækifæri fyrir lögjafann að útvíkka þetta ákvæði þannig að það nái einnig til hefðbundins deiliskipulags en ekki bara deiliskipulags á skilgreindum þróunarsvæðum. Með þessu gæti það haft hvetjandi áhrif á uppbyggingaraðila að fara af stað í framkvæmdir innan tiltekins frests til að flýta uppbyggingu og sporna þannig við að lóðir gangi kaupum og sölum án þess að uppbygging fari af stað.

Lagt er til að ákvæðið hljómi svo:

„Í deili- og hverfisskipulagi þar sem má gera ráð fyrir uppbyggingu á svæðum/lóðum þar sem heimild er fyrir uppbyggingu t.d. vegna þéttingu byggðar á íbúasvæðum eða almennt aukið er byggingarmagn um helming eða meira af gildandi nýtingarhlutfalli miðað við A- og B rými, skal setja framkvæmdatíma í skipulagið. Meiriháttar uppbygging á lóð/lóðum skal framkvæmdartíminn vera að lágmarki 5 ár en mesta lagi 12 ár. Ef framkvæmdatími líður án þess að byggingarleyfi hafi verið gefið út á þessum tíma, getur sveitarstjórn ákveðið, án bóta, að fella niður eða breyta byggingarheimildum skv. deiliskipulaginu, sem hafa ekki verið nýttar.“

Ákvæði um framkvæmdartíma í skipulagi breytir ekki þessari meginreglu um gildistíma skipulags. Það heimilar hins vegar sveitarfélaginu að binda í tíma þær heimildir til framkvæmda sem í skipulaginu felast. Eftir að framkvæmdartíminn er runninn út eru heimildirnar óvirkar og réttthafar eftir það ekki vænst þess að fá neinar bætur þótt þær verði ekki endurnýjaðar, eða verði jafnvel felldar endanlega niður. Að þessu leyti getur verið góður kostur fyrir sveitarfélög að nota þessa heimild þegar lóðarhafar, fjárfestar eða framkvæmdaraðilar falast eftir breytingum á deiliskipulagi með það fyrir augum að hrinda í framkvæmd áformum um stórfellda uppbyggingu á einstökum lóðum eða reitum.

Leiða má að því líkum að breytt ákvæðið, eins og það er lagt fram hér að framan, kunni að vera gagnlegt til að tryggja að framkvæmdartími við uppbyggingu fari ekki fram úr öllu hófi.

Spurning nr. 25.

Í skipulagslöggjöf verði skilgreint og 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 er að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði, mæta þörf vegna tímabundinnar búsetu og vinna gegn heimilisleysi.

a) *Hvert er mat þitt á áætlaðri þörf fyrir húsnæði til skammtímanota?*

Ekki er hægt að setja niður fasta tölu um áætlaða þörf fyrir skammtímahúsnæði þar sem þetta er aðallega hugsað sem lausn til að koma fyrir þeim fjölda erlendra starfsmanna sem hér búa tímabundið við ýmskonar verkefni. Starfsmannaíbúðir á athafnasvæðum myndi léttu þrýsting á almenna leigumarkaðnum. Um er að ræða umhverfisvæn og sjálfbær lausn sem auðveldlega er afturkræf. Má þó hafa í huga að hætta er á undirmálsíbúðum (hinn valkosturinn er skortur eða engar íbúðir). Þetta væri hugsað sem sérstæk tímabundin lausn á húsnæðisvanda sem myndi nýtast afmörkuðum hópi.

b) *Á hvers konar svæðum í þéttbýli telur þú æskilegt að slíkt verði heimilt?*

Líkt og kemur fram í tillögunni að þá yrðu skilgreind athafnasvæði samkvæmt aðalskipulagi, opnað fyrir heimild fyrir íbúðarhúsnæði til skammtíma nota. Nú þegar eru til staðar hús þar sem búið er í á



athafnasvæðum sem hafa verið nýttar undir starfmannaiðbúðir til skammtímaleigu. Það sem þar að gera er að setja inn heimild í skipulagslög og -reglugerð að heimilt yrði að skilgreinda starfsmannaíðbúðir til skammtímaleigu sem heimilaðar eru á athafnasvæðum. Þá sé horft sé til ýmissa íbúðategunda fyrir tímabundið vinnuafli, í gámum, á efri hæðum atvinnuhúsnæðis á athafnasvæðum o.s.frv. Þessi útfærsla mætti hugsa eins og stúdentagarða eða nútíma verbúðir.

Spurning nr. 27.

Sveitarfélögum verði tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili.

a) *Telur þú þörf að festa þessi ákvæði með skýrari hætti í skipulagslögjöf?*

Í aðalskipulagi getur sveitarfélag sett fram stefnu um blöndun íbúðarbyggðar á einstökum landnotkunarreitum, sem síðar verði útfærð í deiliskipulagi. Reykjavíkurborg hefur haft frumkvæði af því að setja inn í skipulagstillögur skyldur á lóðarhafa/byggingaraðila að tryggja framboð á hagkvæmum íbúðum í bland við almennar íbúðir á nýjum uppbyggingarsvæðum, hvort sem er um að ræða land sem er í eigu Reykjavíkurborgar en lóða- og/eða byggingarétt sem er að verulegu leyti í höndum einkaaðila, sem eru handhafar gildandi lóðarleigusamninga með mismunandi réttindum. Eitt af samningsmarkmiðum borgarinnar við uppbyggingaraðila er að byggt verði upp í samræmi við *Húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar* og stuðlað þannig að uppbyggingu leigumarkaðar og félagslegri blöndun íbúa og stefnt verði að því að 20-25% íbúða í hverfum verði leiguíbúðir, stúdentaiðbúðir, búseturéttariðbúðir. Einnig verði stefnt að því að Félagsbústaðir hf. hafi kauprétt fyrir allt að 5% íbúða fyrir félagslegt leiguhúsnæði.

Dæmi um um slík svæði eru Vogabyggð, Kirkjusandur og lóð Ríkisútvarpsins í Efstaleiti.

b) *Er það mat þitt að slík skilyrði geti haft jákvæð eða neikvæð áhrif?*

Tekið er heilshugar undir að slík heimild verði tryggð í skipulagslögum. Það er í samræmi við áherslur Reykjavíkurborgar í húsnæðismálum, stefnu aðalskipulagssins um að 25% íbúða séu á viðráðanlegu verði, markmið húsnæðisáætlunar borgarinnar og samningsmarkmið borgarráðs vegna uppbyggingar á reitum sem ekki eru á hendi borginnar. Með slíkri heimild skapast betri samningsstaða fyrir sveitarfélögin að fylgja eftir félagslegum markmiðum húsnæðisstefnu sinnar og auðveldar verður að tryggja heilbrigða félagslega blöndun innan einstakra hverfa, bæjarhluta og í sveitarfélaginu í heild. Þó aðeins um heimildarákvæði sé að ræða verður slíkt ákvæði vonandi hvatning til sveitarfélaga að sýna meiri ábyrgð í sinni húsnæðisstefnu, sem skiptir ekki síst máli á svæði eins og höfuðborgarsvæðinu þar sem er sameiginlegur húsnæðismarkaður sex sveitarfélaga, þar sem nú er mikið ójafnvægi í dreifingu félagslegs húsnæðis milli sveitarfélaganna.

Óskað er eftir því við ráðuneytið að embætti skipulagsfulltrúa fái að skila inn frekari tillögum að breytingum á skipulagslögum til ráðuneytisins, þegar vinna við breytingu á skipulagslögum fer af stað.

Virðingarfyllst,

Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur
fyrir hönd embættis skipulagsfulltrúa