



MPM - Master of Project Management

Er raunhæft að stytta afgreiðslutíma við breytingu á deiliskipulagi?

Maí, 2019

Nafn nemanda: Erling Þór Birgisson

Kennitala: 280888 – 2499

Leiðbeinandi/-endur: Þröstur Guðmundsson

9 ECTS ritgerð til MPM (Master of Project Management)

Útdráttur

Í verkefni þessu var leitast við að greina og rannsaka feril við breytingar á deiliskipulagi í Kópavogi. Tekin voru viðtöl við fagaðila sem vinna við að útbúa og taka á móti erindum um breytingar til að fá skýrari innsýn í ferlið. Einnig voru opinber gögn og fundargerðir skoðaðar þar sem rakinn var ferill breytinga sem fólu í sér verulega breytingu á deiliskipulagi þar sem tími og framvinda afgreiðslu var skráð. Í ljós kom að samþykkt á breyttu deiliskipulagi þeirra tuttugu erinda sem greind tók að meðaltali um 17 vikur. Samþykktarstigum innan sveitafélagsins var skipt í fimm hluta og var meðal biðtími milli samþykkt hvers samþykktarstigs innan bæjarins um 3,3 vikur. Eftir greingarvinnu og viðtal við starfsmann skipulagsfulltrúa var teiknaður upp ferill Kópavogsbæjar frá upphafi erindis til enda. Lög og reglugerðir eru skýr þegar kemur að breytingum og tilkynningum að undanskildum huglægum þáttum við mat á breytingum sem valdið getur ósamræmi þegar erindi eru flokkuð og athugasemdir hagsmunaaðila greindar.

Inngangur

Mikið hefur verið rætt um mikilvægi þéttingu byggðar síðustu ár og hafa flest sveitarfélög höfuðborgarsvæðisins sett sérstaka stefnu í þeim málum. Partur af þéttingu byggðar er að uppfæra og breyta því skipulagi sem unnið hefur verið í gegnum tíðina. Þegar lóðahafar eða eigendur bygginga sækja um breytingar á eldra skipulagi getur það ferli oft á tíðum verið tímafrekt.

Reglulega koma upp umræður í samfélaginu að kostnaður og framleiðni í byggingariðnaði á Íslandi sé áhyggjuefni samanborið við nágrannalönd. Samkvæmt MS ritgerð Ævars Rafns Hafþórssonar, Framleiðni á byggingamarkaði Samanburður við Noreg 2016 er munur á framleiðni milli landanna allt að 43,5%-61% . Aukning á framleiðni á byggingartíma eru hægfara umbætur sem mótaðar eru í menningu og vinnu fagaðila, vinnutíma, fjölda starfsmanna o.s.f.r.v. Gífurlegur kostnaður getur skapast meðan beðið er eftir niðurstöðum afgreiðslu deiliskipulagsbreytinga. Háar fjárhæðir eru oftast en ekki bundnar í kaupverði lóða eða bygginga ásamt ýmsum hönnunar-,umsýslu og fjármagnskostnaði þar til fjárfesting verkefnis fer að skila arði. Eigendur verkefna velta því oftast en ekki þeim kostnaði inn í verðlag þeirra fasteigna sem byggðar eru, langur afgreiðslutími getur því haft áhrif á verðlag á fasteignamarkaði. Leita þarf því leiða til að auka framleiðni í byggingariðnaði. Því verður leitast við að svara rannsóknarspurningunni hvort raunhæft að stytta afgreiðslutíma erinda sem við breytingu á deiliskipulagi?

Til að svara þessari spurningu verður farið yfir þann lagaramma sem nú er í gildi fyrir breytingar á deiliskipulagi, þá sérstaklega 40.-43.gr skipulagslaga nr. 123/2010 sem snerta viðfangsefnið hvað mest. Ferlar og vinnuleiðbeiningar frá Skipulagsstofnun verða reifaðar og tímarammi settur upp samkvæmt verklagi Kópavogsbæjar. Einnig verður ferlið kortlagt og til útskýringar verða lykilhugtök og saga skipulagsmála útskýrð til að setja viðfangsefnið í samhengi. Skoðuð voru tvö stærstu sveitafélög landsins og var ákveðið að rýna í breytingar Kópavogsbæjar þar sem samþykktar tillögur á vef skipulagsvefsjár Skipulagsstofnunar innihalda ítarlegri og skýrari upplýsingar um samþykktartíma og afgreiðsluferli hvers skipulagsstigs við hverja tillögu. Samhliða voru svo fundargerðir Kópavogsbæjar skoðaðar til ítrunar. Einnig var ákveðið að skoða breytingar sem taldar eru verulegar í skilningi skipulagslaga án þess þó að falla undir skilyrði um umhverfismat.

Saga og tilgangur skipulagslaga

Tilgangur skipulagslaga er samkvæmt 1 mg. 1.gr. skipulagslaga að stuðla að skynsamlegri og hagrænni nýtingu lands. Framangreint snertir á mörgum þáttum og má þar nefna menningu, félagslega þætti, öryggi, heilbrygði, varðveislu náttúru, sjálfbæbæra þróun ásamt því að verja eignarétt einstaklinga og lögaðila sem eiga hagsmuna að gæta. Ef hagsmunir heildarinnar eru þeim æðri skal ríkið greiða viðkomandi aðilum bætur samkvæmt 43. gr. skipulagslaga. Eignaréttur einstaklinga yfir eignum telst stjórnarskrárvarinn réttur borgaranna samkvæmt 72. gr. Stjórnarskrár líðveldisins Íslands nr. 33/1944, því eru mál af þessum toga mjög vand með farin. Skipulagslöggjöf á Íslandi var fyrst sett árið 1921 með uppfærslu árið 1938 þegar sett voru lög um skipulag kaupúna og sjávarþorpa. Þess má þó geta að elstu ákvæði skipulagsmála og byggingasamþykktá má rekja allt aftur til ársins 1905. Eftir aldamótin 1900 fór byggð að þéttast, sérstaklega í sjávarþorpum og var því gripið til þess að endurskoða fyrri lög með nýjum skipulagslögum sem þó voru ekki lögð fram fyrr en árið 1964 (Skipulagsstofnun, 2019). Frá þeim tíma héldust löggin óbreytt allt til ársins 1997 en voru svo yfirfarin og sameinuð með nýjum skipulagslögum nr. 123/2010 ásamt sérstakri skipulagsreglugerð nr.90/2013 sem gildir með áörnum breytingum enn þann dag í dag. (Skipulagsstofnun, 2019).

Hugtök

Í 2.gr skipulagslaga eru skilgreind 25 hugtök sem snerta ferlið á ýmsan hátt. Hér verða tekin fyrir þau hugtök sem hafa mest áhrif á samhengi greinarinnar.

„Byggingarleyfi: Skriflegt leyfi byggingarfulltrúa eða Mannvirkjastofnunar til að byggja, breyta eða rífa hús eða önnur mannvirki eða breyta notkun þeirra, sbr. ákvæði laga um mannvirki.“

„Framkvæmdaleyfi: Leyfi til framkvæmda í samræmi við skipulag sem ekki eru háðar ákvæðum laga um mannvirki.“

„Nýtingarhlutfall: Hlutfall milli brúttóflatarmáls bygginga á lóð eða reit og flatarmáls lóðar eða reits. Um skilgreiningu brúttóflatarmáls fer samkvæmt íslenskum staðli.“

„Byggingamynstur: Lögur og yfirbragð byggðar, svo sem hæð og þéttleiki.“

„Þéttleiki byggðar: Byggingarmagn miðað við flatarmál lands sem m.a. er lýst með nýtingarhlutfalli eða reikningsstærðum eins og íbúar á hektara eða íbúðir á hektara.“

„Skipulagsáætlanir: Almennt er talað um skipulagsáætlanir yfir skipulag á byggð. Innan skipulagsáætlana verður sérstaklega farið yfir Aðalskipulag ásamt deiliskipulagi sem viðkemur viðfangsefnið helst.“

Aðalskipulag: Skipulagsáætlun fyrir tiltekið sveitarfélag þar sem fram kemur stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu. Svo hljóðar 1.mgr. 2.gr. skipulagslaga. Í aðalskipulagi skal koma fram stefna til næstu 12 ára í það minnsta í samhengi við langtímaþróun Sveitafélagsins. Sveitarstjórn hvers bæjarfélags ber ábyrgð á gerð aðalskipulags. Skipulagsnefnd sveitafélagsins sér svo um gerð skipulagsins með umboði frá sveitarstjórn. Deiliskipulag er svo byggt á grunni aðalskipulags og skal unnið innan marka þess (Skipulagsstofnun,2019).

Deiliskipulag: Í 7. mgr. 2 gr. skipulagslaga kemur fram að: „Skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags sem byggð er á aðalskipulagi og kveður nánar á um útfærslu þess. Ákvæði um deiliskipulag eiga jafnt við um þéttbýli og dreifbýli.“

Í deiliskipulagi kemur fram hver byggingarreitur landssvæðis er, nýtingahlutfall hans, byggingamagn, útlit og form byggingar eða mannvirkis. Tekið er fram í 3. mgr. 40 gr. skipulagslaga að sveitarstjórn skuli taka saman erindi um deiliskipulagstillögur sem svo eru sendar til umsagnar hjá skipulagsstofnun. Í fjórða lið sömu greinar er svo tekið fram að áður en tillaga er tekin til afgreiðslu sveitarstjórnar skuli tillagan kynnt íbúum og hagsmunaaðilum við byggingarreitinn. Ef breyta þarf deiliskipulagi þarf að leggja mat á hvort breytingin teljist veruleg eða óveruleg í samræmi við 2 mgr. 43. gr. skipulagslaga.

Óveruleg breyting á deiliskipulagi

Þegar um óverulega breytingu er að ræða hefur það í för með sér að heimilt er að víkja frá samþykkt hefðbundins deiliskipulags hvað varðar reglur og málsmeðferð um samþykkt nýs deiliskipulags og þar látið nægja að setja erindið í grenndarkynningu samkvæmt 44. gr. skipulagslaga. Umsækjandi sendir erindi til skipulagsnefndar sem tekur afstöðu til þess hvort um verulega eða óverulega breytingu sé að ræða. Ef niðurstaða skipulagsnefndar leiðir til þess að tillagan sé talin óveruleg er heimilt að vísa málinu til grenndarkynningar skv. 2. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Grenndarkynning fer fram á þann vega að skipulagsnefnd kynni nágrönnum sem taldir eru eiga hagsmuna að gæta leyfisumsókn eða tillögu að breytingum og gefur kost á andmælum eða athugasemdum innan tilskilins tímaramma að lágmarki fjórar vikur. Þennan tíma er hægt að stytta með skriflegu samþykki hagsmunaaðila, að þeir leggist ekki gegn breytingunni samkvæmt 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Berist hinsvegar athugasemdir skal skipulagsnefnd gefa umsögn til sveitarstjórnar sem síðan tekur endanlega afstöðu. Sveitarstjórn ber skylda að svara þeim aðilum sem gert hafa athugasemdir með umsögn ásamt niðurstöðu. Sé erindinu breytt skal sveitarstjórn upplýsa hagsmunaaðila um niðurstöðu sína, hvort sem athugasemdir hafi borist eða ekki. (Skipulagsstofnun, 2019)

Veruleg breyting

Samkvæmt 43. gr. skipulagslaga skal meðhöndla verulega breytingu á deiliskipulagi líkt og um nýtt deiliskipulag sé að ræða eins og áður kom fram. Við mat hvort breyting sé talin veruleg eða óveruleg skal skoða erindið út frá að hve miklu leiti breytingin víkur frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti, formi og byggingarreit þess svæðis sem um er rætt, um það er getið í 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Einnig skal skoða að hve miklu leiti breytingin hefur áhrif á nærliggjandi nágranna og hagsmunaaðila, hvort breytingin skerði landnotkun, útsýni, skuggavarp og innsýn. Mat á framangreindum þáttum getur oft á tíðum verið að miklu leiti huglægt þar sem málsgreinin er eini þáttur laganna þar sem getið er til um mun á forsendum verulegra eða óverulegra breytinga. Hér á eftir verður ferill við verulega breytingu og nýtt deiliskipulag rakinn.

Breytingar á skipulagi

Auglýsingar og afgreiðsla nýs deiliskipulags

Breytingar á deiliskipulagi skal auglýsa líkt og um nýtt deiliskipulag sé að ræða er fram kemur í 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Ef sveitarstjórn hefur samþykkt að auglýsa tillögu er henni komið áleiðis og hún auglýst með áberandi hætti svo sem í dagblaði sem gefið er út á landsvísu ásamt auglýsingu í lögbirtingablaðinu. Tillagan skal einnig liggja fyrir hjá skrifstofu þess sveitafélags sem á í hlut eða á öðrum opinberum stað auk aðgengis á netinu. Þar skal tekið fram hvar tillagan sé til sýnis og hve lengi. Frestur aðila til að gera athugasemd við tillögu eru sex vikur frá birtingu líkt og kemur fram í 1. mgr. 31. gr. skipulagslaga. Þegar athugasemdafrestur er liðinn og tillaga hefur verið samþykkt í sveitarstjórn skal senda skipulagsstofnun samantekt ásamt athugasemdum og umsögnum innan sex mánaða frá lokum athugasemdarfrests. Geri Skipulagsstofnun athugasemdir við samþykktina skal hún gera svo innan þriggja vikna. Þegar breytingar á deiliskipulagi eru samþykktar skal sveitarstjórn birta auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda innan árs frá samþykki ásamt því að senda tilkynningu til skipulagsstofnunar. Ef því er

ekki sinnt fellur beiðni um byggingar- eða framkvæmdaleyfi úr gildi. Ítarlegt ferli auglýsinga og afgreiðslu er að finna síðar í greininni (Skipulagsstofnun, 2019)

Aðilar sem koma að afgreiðslu

Umsækjandi

Umsækjandi byrjar á því að senda inn fyrirspurn eða umsókn um breytingu. Margir aðilar senda inn fyrirspurn um breytingu til skipulagsstjóra áður en farið er út í að teikna og hanna breytingar að fullu. Þetta er gert til að spara umsækjanda bæði tíma og fjármuni ef ólíklegt eða jafnvel ómögulegt þykir að breytingartillaga verði samþykkt (Munnleg heimild, viðtal, 11. Apríl 2019). Einnig er hægt að óska eftir að sveitafélagið útbúi erindið á kostnað umsækjanda. Umsókn skal skila inn á stöðluðu formi sem sveitafélög gefa út og eru í samræmi við skipulagslög, reglugerðir og leiðbeiningar Skipulagsstofnunar (Skipulagsstofnun, 2019).

Skipulagsráð

Tilgangur ráðsins er að hafa frumkvæði að gerð skipulagstillagna og skipulagsmála og gera tillögur til bæjarstjórnar um svæðis-, aðal skipulag ásamt hverfis og deiliskipulagsáætlunum. Hafa frumkvæði að og yfirumsjón með upplýsingum og samráði við íbúa og aðra hagsmunaaðila (Kópavogsbær, 2019).

Bæjarráð

Bæjarráði er ætlað að fara með framkvæmda- og fjármálastjórn sveitarfélagsins ásamt bæjarstjórn. Bæjarráð hefur umsjón með fjármálum og stjórnsýslu sveitarfélagsins þar með talið fjárhagsáætlana sem bæjarstjórnar samþykkir. Þá sér ráðið einnig um útbúning ársreikninga sveitafélagsins sem og að ráðið starfar sem staðgengill bæjarstjórnar í sumareyfum gegn umboði Bæjarstjórnar svo framarlega sem valdheimildir leyfa (Kópavogsbær, 2019).

Bæjarstjórn

Tilgangur bæjarstjórnar í ferlinu er mjög skýr samkvæmt skilgreiningu: „Bæjarstjórn fer með stjórn bæjarfélagsins og skal ekkert mál, er varðar hagsmuni þess, til lykta leitt án umsagnar hennar.“ Því þarf bæjarstjórn alltaf að samþykkja breytingar á deiliskipulagi (Kópavogsbær, 2019).

Skipulagsstofnun

Gengur úr skugga um að öllum lögum og reglum sé fylgt við vinnslu tillögu að breyttu deiliskipulagi ásamt því að yfirfara gögn og gera athugasemdir ef þurfa þykir. Stofnunin sér einnig um að yfirfara innsend erindi og ganga úr skugga um að engir gallar séu á efnis og málsmeðferð (Skipulagsstofnun, 2019).

Rannsóknaraðferð

Þegar búið var að skilgreina verkefnið var leitast við að finna rannsóknaraðferðir sem hentuðu viðfangsefninu og væru líklegar til að draga fram sem skýrasta mynd af ferlinu um verulega breytingu á deiliskipulagi. Ákveðið var að taka eigindleg viðtöl og opnar spurningar við fagaðila sem koma að vinnslu deiliskipulaga frá annarsvegar sjónarhóli einkaaðila sem senda inn erindi um breytingar og hinsvegar skipulagsfulltrúa sem tekur á móti erindum og vinnur innan stjórnsýslu bæjarfélagsins sem og í samráði við Skipulagsstofnun.

Við gagnaöflin greinarinnar var sendur spurningalisti og í framhaldinu tekið viðtal við eiganda arkitektastofu sem tekur að sér að leggja fram og hanna skipulagstillögur. Stofan veitir þjónustu við gerð nýs aðalskipulags ásamt breytinga á gildandi aðalskipulagi. Einnig vinnur stofan erindi um nýtt deiliskipulag sem og við breytingar á gildandi deiliskipulagi. Viðskiptavinir stofunnar eru bæði sveitafélög og einkaaðilar. Þá var sendur opinn spurningalisti á starfsmann annarrar arkitektastofu. Starfsmanni skipulagsfulltrúa hjá Kópavogsbæ var sendur spurningalisti ásamt drögum af ferli við verulega breytingu á deiliskipulagi þar sem ekki þurfti að vinna umhverfismat.

Einkaaðilum var heitið fullum trúnaði til að fá sem marktækastar niðurstöður. Út frá upprunalegum spurningum dýpkaði þekking á viðfangsefninu og voru spurningar aðlagðar í samræmi við það.

Viðtöl

Eftir að búið var að rýna vel í þau lög og upplýsingar sem hægt var að nálgast varðandi viðfangsefnið var útbúiinn spurningalisti með þeim þáttum sem þótti þurfa frekari upplýsingar eða skýringar á. Eftir því sem viðtölum vatt fram voru spurningar aðlagðar að sérsviði hvers viðmælanda fyrir sig til að fá sem mestar upplýsingar frá hverjum og einum. Einhverjar af upprunalegum spurningum áttu því ekki við þegar viðfangsefnið varð skýrara.

Ferlar og tímagreining

Til að ná utan um viðfangsefnið var mikilvægt að taka saman og teikna upp heildar feril við verulega breytingu á deiliskipulagi án umhverfismats til einföldunar á viðfangsefninu. Skipulagsstofnun hefur útbúið skýrar og góðar leiðbeiningar sem einfalda skilning á viðfangsefninu til muna og setur vinnslu erindis í samhengi við Skipulagslög (Skipulagsstofnun, 2019).

Þó koma þar ekki fram nákvæmar tilfærslur innan sveitafélaganna sjálfra enda er það undir þeim sjálfum komið svo framarlega sem lögum sé fylgt í einu og öllu.

Ákveðið var að rýna feril Kópavogsbæjar og þar skoðuð 20 erindi þar sem umfang breytinga var metið verulegt og óverulegt. Valin voru erindi sem hafa verið samþykkt með og án athugasemda. Tímalengd hvernar breytingar var mæld frá því að erindi var lagt inn til umsóknar og þar til samþykki hafði borist umsækjanda.

Niðurstöður

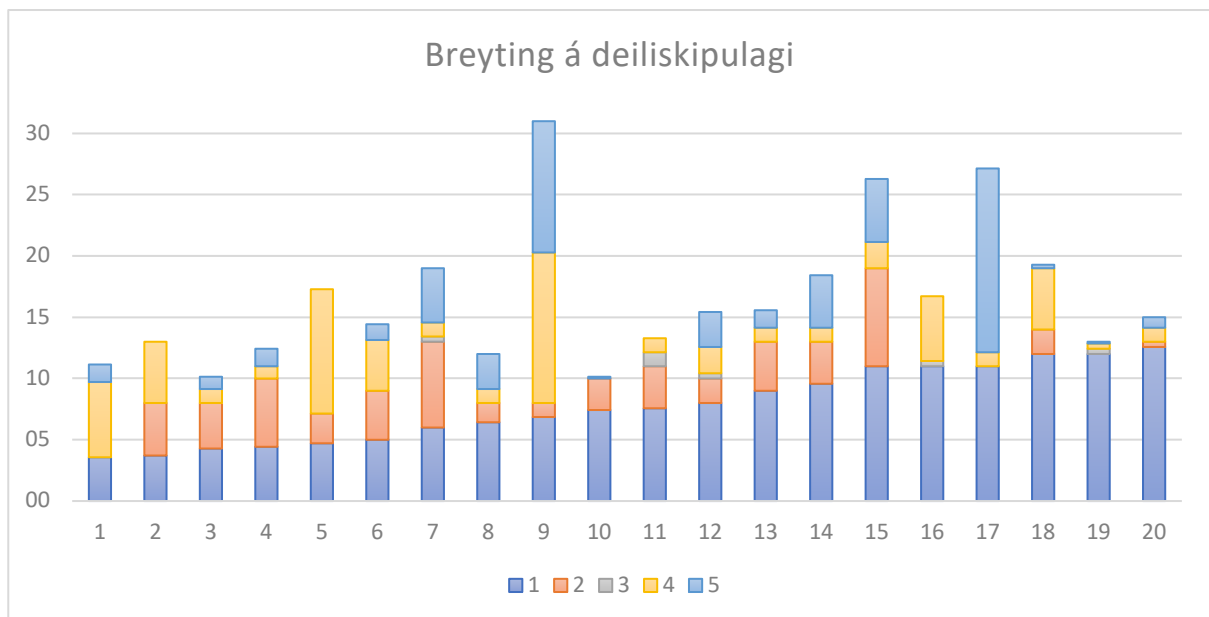
Þegar rætt var við viðmælendur voru þau sammála um að ferlið væri almennt svipað í flestum sveitafélögum enda á öllum stöðum unnið samkvæmt skipulagslögum. Þó væri það mis flókið eftir stærð sveitafélaga og fjölda umsókna. Í stærri sveitafélögum væru einfaldlega töluvert fleiri umsóknir, fleira starfsfólk og flóknari skipulagsáætlanir þegar kom að byggðinni sjálfri. Í mörgum smærri sveitafélögum væri umfangið töluvert minna. Viðmælendur höfðu sérstaklega orð á að skipulagsbreytingar væru lögformlegt ferli sem snérist um nýtingu á auðlindum og samfélagslegum gæðum. Ferlið væri gífurlega mikilvægt og því þyrftu alltaf að vanda til verka og erindi þannig unna af faglegum hætti í samráði við hagsmunaaðila og þá er að málinu koma til að tryggja sanngjarna málsmeðferð. Þegar spurt var um hvað olli að jafnaði töfum á breytingum voru viðmælendur sammála um að umdeildar tillögur tækju að jafnaði lengstan tíma ef þær væru samþykktar yfir höfuð. Tekið var fram að það væri huglægt mat sveitarfélags að miklu leiti hvort breytingar væru taldar verulegar eða óverulegar samkvæmt 2 mgr. 43. gr. skipulagslaga eins og kom fram hér að ofanverðu. Þó var tekið fram að eins og í almennum rétti væri stuðst að miklu leiti við fordæmisgefandi breytingar sem þegar hefðu verið samþykktar þegar teknar væru ákvarðanir um breytingar á deiliskipulagi. Það sama var hægt að segja um úrvinnslu athugasemda. Þegar athugasemdir eru yfirfarnar hefur bæjarfélag svigrúm til að meta hvort taka eigi mark á athugasemd til breytinga, synjunar erindis eða að taka athugasemd ekki til greina, án þess að skýr lög liggi að baki þeirri ákvörðun. Þess var þó getið að komið hafi upp **dómsmál** þar sem hagsmunaaðilum hafi verið dæmdar bætur þar sem ekki var gætt hófs í breytingum á kostnað nærliggjandi íbúa. Allir viðmælendur tjáðu að helstu ástæður þess að umsóknum væri synjað væri þegar breytingatillögur væru úr hófi og utan ramma aðal- og deiliskipulags en einnig væri algengt að málum væri synjað eða óskað eftir breytingum vegna athugasemda hagsmunaaðila á auglýsingatíma. Breytingar sem hefðu mikil áfrif á hagsmunaaðila gætu skapað þeim virðisrýrnun eigna. Sömu niðurstöðu var að finna þegar gögn voru skoðuð í fundargerðum. Þar voru fundin til erindi þar sem athugasemdir nágranna voru teknar til skoðunar og erindi synjað í framhaldinu.

Lýsing á ferlinu

Teiknað var upp ferli fyrir verulega breytingu á deiliskipulagi þar sem ekki var óskað eftir umhverfismati tengdu erindinu. Landeigandi skilaði inn fullbúinni tillögu á eigin kostnað án kröfu um umhverfismat. Í viðauka 1 er farið ítarlega í tilfærslur og framvindu erinda sem tekin eru til afgreiðslu.

Greining á tímalínu

Flett var upp breytingatillögum í Kópavogsbæ frá árunum 2001-2017. Tuttugu erindi víðsvegar um Kópavog með mismunandi umfangi voru skoðuð og kom í ljós að meðalafgreiðslutími, frá því að erindi var lagt inn og þar til teikningar voru stimplaðar og samþykktar af skipulagsstjóra voru 17 vikur. Ef athugasemdir bárust vegna breytinga tók ferlið um 18 vikur að meðaltali, en um 15 vikur án athugasemda. Hæstu og lægstu mörk úrtaksins voru 31 og 10 vikur. Lögbundinn biðtími til auglýsinga og andmælarétta eru sex vikur í verulegum breytingum og fjórar vikur þegar um óverulegar breytingar er að ræða. Á neðangreindri mynd kemur fram lagskipt rit yfir heildar afgreiðslutíma hvers erindis fyrir sig og hve langan tíma hvert afgreiðslustig innan bæjarfélagsins tók. Afgreiðslustigum var skipt í fimm hluta eins og kemur fram í töflu að neðanverðu. Fyrsta stig tók að jafnaði lengstan tíma þar sem inni í þeirri tölu er að finna lögbodinn auglýsingatíma 4-6 vikur eftir erindum. Í liðum 1-9 eru dæmi um óverulegar breytingar þar sem erindi voru send í grenndarkynningu og sést þar munstur um mun á lengd í auglýsingatíma. Þau erindi þar sem fram komu athugasemdir tóku að jafnaði lengri tíma. Eins og fram hefur komið þarf að svara öllum athugasemdum og tilgreina niðurstöður ákvörðunar til þess sem erindið ritaði. Í einhverjum tilvikum var ekki tekið mark á athugasemdum og tillaga látin standa óbreytt en í öðrum þurfti að uppfæra tillögur og kynna. Erindi númer níu er eins og sést á riti það mál sem tók lengstan tíma og má það rekja til ítrekaðra mótmæla og athugasemda hagsmunaaðila í grennd við byggingarreitinn.



| | Frá | Til |
|---|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1 | Skipulagsráð samþykkir að auglýsa erindi | Lok tíma til að gera athugasemd |
| 2 | Lok tíma til að gera athugasemd | Fyrirtöku skipulagsráðs |
| 3 | Frá fyrirtöku skipulagsráðs | fyrirtaka bæjarráðs |
| 4 | fyrirtaka bæjarráðs | Samþykkt bæjarstjórnar |
| 5 | Samþykkt bæjarstjórnar | stimplað og samþykkt af skipulagsfulltrúa |

Umræður

Eins og áður hefur komið fram er mikilvægt að verklag sé skýrt og vinnubrögð stöðluð til að gæta hagsmuna þeirra sem breytingin getur haft áhrif á. Því er mikilvægt að allar tillögur að breytingum séu unnar með hliðsjón af hagsmunum og eignarétti þeirra sem í nærumhverfinu eru. Núverandi kerfi hefur þann kost að það biður upp á gott gegnsæji þar sem erindi fara í gegnum mismunandi samþykktastig ótengdra aðila.

Meðalbiðtími milli samþykktastiga í þeim 20 erindum sem tekin voru til skoðunar voru um þrjár vikur. Lengsti meðaltími voru tæpar átta vikur í auglýsingaferli, þar af 6 vikur í auglýsingatíma sem bundinn er í lög verulegra breytinga og fjórar vikur ef um óverulega breytingu var að ræða. Stysti biðtíminn var samþykki skipulagsstjóra eftir að málið hefur verið staðfest af bæjarstjórn eða tæpar tvær vikur. Athyglisvert væri að skoða biðtímann á nákvæmari hátt með frekari rannsóknum og athuga hvort hægt væri að sjá einhverskonar mynstur sem vert væri að skoða betur. Eftir viðtal við starfsmann hjá skipulagsfulltrúa kom skýrt í ljós hve mikilvægt er að öll erindi séu unnin nákvæmlega eftir öllum lögum og reglugerðum. Vikmörk eru lítil sem engin. Ef formgalli er á erindi eiga hagsmunaaðilar rétt til að andmæla og óska eftir frávísun erindis með þeim rökum. Nefnd voru dæmi um raunverulegar aðstæður þar sem reynt hafi á ofangreint. Bent var á að biðtími milli samþykktaraðila í ferlinu væri oft á tíðum orsök mikils álags fárra starfsmanna við að vinnslu erinda, fyrirtöku á fundum, yfirvinna væri töluverð og álag starfsmanna mikið. Ef yfirvinna er mikil gæti mögulega borgað sig fyrir bæjarfélagið að bæta við starfsfólki, það skapi atvinnu í sveitafélaginu, yfirvinna og álag myndi þá dreifast á fleirri hendur og unnin vinnustund því ódýrari, erindi afgreidd hraðar auk þess sem álag biður upp aukna hættu á mistökum og göllum. Einnig er hægt að taka fram að ef um nýja byggingu er að ræða fær bæjarfélagið, útsvar, gatnagerðargjöld og fasteignagjöld fyrr inn í sveitafélagið. Því er hægt að færa rök fyrir aukningu starfsfólks svo framarlega sem tekjuliðurinn væri kostnaðarliðnum yfirsterkari. Ef skoðað er stöplarit hér að ofanverðu kemur fram að auglýsingatími er að jafnaði lengsti liðurinn í afgreiðslu erindis. Því er spurning hvort auglýsingar í blöðum sé skilvirkasta leiðin til að tryggja upplýsingaskyldu í garð hagsmunaaðila við breytingar á deiliskipulagi. Dagblaðalestur á Íslandi hefur minnkað umstalsvert síðustu ár ef marka má kannanir Gallup. Frá árinu 2015 hefur lestur á dagblöðum minnkað um 13% og samkvæmt nýjustu mælingum lesa um 39% landsmanna dagblöð (Guðni Rafn Gunnarsson og Þórhallur Ólafsson, 2019). Að því sögðu gætu hagsmunaaðilar verið að fara á mis við breytingar sem haft gætu áhrif á þeirra umhverfi. Því er spurningin hvort hægt væri að stytta auglýsingatíma með því að uppfæra auglýsingaleiðir að nýjum miðlum og með breyttum boðleiðum. Hægt væri að senda rafrænt skjal í netbanka þeirra aðila sem skráðir eru eigendur eigna ákveðins svæðis, auglýsingar skráðar á vefmiðla með svokallaðri markaðsbestun (e. Targeted marketing) þar sem hægt er að senda auglýsingar á vef og samfélagsmiðla fólks á ákveðnum svæðum. Hægt væri að senda tölvupóst sem sendir svar við móttöku svo fátt eitt sé nefnt.

Niðurstöður

Eftir að hafa skoðað ferlið út frá mismunandi sjónarhornum bæði frá hlið þeirra sem sækja um breytingar og þeirra sem móttaka og taka til málsmeðferðar er niðurstaðan sú að lagaramminn er vel skilgreindur. Hann setur sveitafélögum skýrar reglur hvernig erindi skulu unnin í samráði við hagsmunaaðila og samskipti við opinbera aðila á borð við Skipulagsstofnun. Að því sögðu tryggir núverandi lagaumgjörð virka upplýsingagjöf og andmælarétt þeirra sem breytingar deiliskipulags hafa áhrif á og tryggir þannig að skerðingu á eingarétt þeirra verður sem minnst eða verði bætt. Sé ferlinu fylgt dregur það verulega úr áhættu á skaðabótaskyldu bæjarfélaga og stjórnvalda vegna framkvæmda á áður byggðum svæðum. Þó lög og reglugerðir séu skýr gefa þau þó töluvert svigrúm fyrir huglæga þætti þegar kemur að því að meta hvort breyting teljist veruleg, óveruleg og hvort hana þurfi að meðhöndla eins og nýtt skipulag eða hvort grenndarkynning dugi. Það sama er hægt að segja um athugasemdir sem berast, þær eru að miklu leiti metnar út frá huglægum þáttum. Þ.e. hvort athugasemdir vegi nógu þungt til að kalla fram breytingar eða hreinlega synjun á erindi. Afgreiðslutími samþykkttaferlinu umtalsvert meiri umfram lögbundinn athugasemda og kærufrest breytinga og því væri athyglisvert að kafa dýpra í þá greinungu og finna skýrari niðurstöður hvað veldur. Einnig væri áhugavert að skoða önnur sveitafélög til samanburðar.

Heimildaskrá

Guðni Rafn Gunnarsson og Þórhallur Ólafsson. (2019, 4. Janúar). Prentmiðlar. Sótt 5. maí 2019 af <https://www.gallup.is/nidurstodur/fjolmidlar/prentmidlar/>

Skipulagslög nr. 123/2010.

Skipulagsreglugerð nr. 90/2013

Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.

Kjartan Ragnars. (2015). *Eignaréttur: Breytingar á deiliskipulagi og viðmið 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/201*. Sótt 25. mars. 2019 af <http://hdl.handle.net/1946/22420>

Kópavogsbær. (2019). Bæjarráð. Sótt 1. Maí 2019 af <https://www.kopavogur.is/is/stjornsysla/rad-og-nefndir/baejarrad>

Kópavogsbær. (2019). Bæjarstjórn Kópavogs. Sótt 1. Maí 2019 af <https://www.kopavogur.is/is/stjornsysla/baejarstjorn/baejarstjorn-kopavogs>

Kópavogsbær. (2019). Skipulagsráð. Sótt 1. Maí 2019 af <https://www.kopavogur.is/is/stjornsysla/rad-og-nefndir/skipulagsnefnd-1>

Skipulagsstofnun. (2019). Aðalskipulag. Sótt . 30. Mars 2019 af <http://www.skipulag.is/skipulagsmal/adalskipulag/>

Skipulagsstofnun. (2019). Leiðbeiningablað 3 breytingar á deiliskipulagi. Sótt 30. Mars 2019 af http://www.skipulag.is/media/skipulagsmal/Leidbbl_3_2utg_jan_2013_lagf.pdf

Skipulagsstofnun. (2019). Leiðbeiningablað 8b Grenndarkynning – Byggingar- og framkvæmdaleyfi í þegar byggðu hverfi, þar sem deiliskipulag liggur ekki fyrir. Sótt 30. Mars 2019 af <http://www.skipulag.is/media/skipulagsmal/Leidbeiningarblad-nr-8b-breyting-a-deiliskipulagi---1.-utgafa-des-2011.pdf>

Skipulagsstofnun. (2019). Saga stofnunarinnar. Sótt 4. Apríl 2019 af <http://www.skipulag.is/skipulagsmal/adalskipulag/>

Þórdís Helgadóttir. (2015). *Mat á breytingum deiliskipulags samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, með hliðsjón af eignarrétti fasteignareiganda*. Sótt 25. mars 2019 af <http://hdl.handle.net/1946/20769>

Ævar Rafn Hafþórsson. (2016). *Framleiðni á byggingamarkaði. Samanburður við Noreg (MSc-ritgerð)*. Sótt 20. mars 2019 af <https://skemman.is/handle/1946/24586>

