



Lokaúttektir mannvirkja -eða notkunarleyfi?

Guðmundur Gunnarsson

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Félagsvísindasvið



HÁSKÓLI ÍSLANDS

**Lokaúttektir mannvirkja
-eða notkunarleyfi?**

Guðmundur Gunnarsson

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnslu

Leiðbeinandi: Sigurður Helgason

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2011

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Guðmundur Gunnarsson 2011

Reykjavík, Ísland 2011

Útdráttur

Þegar framkvæmdum við mannvirki er lokið fer fram lokaúttekt sem byggingarfulltrúi annast og er endapunkturinn á því opinbera eftirliti með mannvirkjagerð sem hefst við veitingu byggingarleyfis og tekur til allra hönnunarpáttá og framkvæmda. Skipulags- og byggingarlögin felldu allar framkvæmdir undir sama eftirlitskerfi sama hversu litlar þær eru og hvort þær hafi eitthvað með almannahagsmuni að gera eða varðaði einungis hagsmuni þess einstaklings sem stóð í framkvæmdum. Með lögum um mannvirki er opnað á að smærri framkvæmdir falli utan byggingarleyfis og þar með þessa eftirlitskerfis en allar aðrar framkvæmdir eru áfram eftirlitsskyldar. Litið hefur verið á lokaúttektina sem einskonar gæðatryggingu fyrir því að mannvirkið uppfylli allar þær kröfur sem til þess voru gerðar í byggingarleyfinu hvað varðar öryggi og heilsu. Í raun ætti lokaúttektin að vera leyfi til að taka mannvirkið í notkun. Í ritgerðinni er farið yfir þetta eftirlits- og úttektarferli og hvort það 100% eftirlit sem bæði lögin gera kröfur um að sé stundað á byggingarleyfsskyldum framkvæmdum sé framkvæmt í reynd og fjallað um hæfni og getu þeirra sem annast eftirlitið til að gera það. Einnig er skoðað hvort uppfylla megi þær kröfur sem gerðar eru til framkvæmda með öðrum hætti en beinu eftirliti byggingarfulltrúa með því að nýta eftirlit faggiltra skoðunarstofa sem rækju sína starfsemi á grundvelli markaðarins á starfsleyfi sem hið opinbera (Mannvirkjastofnun) gæfi út og hefði eftirlit með. Krafa samfélagsins um opna og gegnsæa stjórnsýslu gerir það einnig að verkum að krafa er á að eftirlitsaðferðum með allri mannvirkjagerð sé breytt og vinnan sé gerð af löggiltum aðilum sem vinni eftir stöðluðum og rekjanlegum vinnuaðferðum.

1 Formáli

Ritgerð þessi markar lok á námi til MPA gráðu í opinberri stjórnsýslu sem ég hóf árið 2005 við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin er 30 einingar og fjallar um lokaúttektir mannvirkja sem gerðar eru í lok framkvæmda við mannvirki áður en þau fara í notkun og það eftirlitsferli sem er á mannvirkjum á framkvæmdatímanum. Verkefnið byggir að nokkru leyti á starfi höfundar hjá Brunamálastofnun og miklu samstarfi við byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra sem annast lokaúttektirnar, undanfarna þrjú áratugi. Vinna við ritgerðina hófst að nokkru á árinu 2010 en þegar leið á árið kom í ljós að frumvarp til nýrra laga um mannvirki, sem verið hafði í undirbúningi allt frá árinu 2002, yrði samþykkt á Alþingi og þá var ákveðið að miða ritgerðina út frá samþykktum lögum en ekki frumvarpstextanum og var meginmál textans umskrifaður á vordögum 2011.

Aðalleiðbeinandi var Sigurður Helgason stjórnsýslufræðingur og framkvæmdastjóri Stjórnarhátta ehf., og er honum þökkun margsháttar aðstoð við verkefnið. Einnig er vinnufélögum mínum á Brunamálastofnun og miklum fjölda viðskiptavina Brunamálastofnunar og Mannvirkjastofnunar þökkun áhugaverð umræða um tilhögun byggingareftirlits á Íslandi.

2 Efnisyfirlit

1.....	Formáli	4
2.....	Efnisyfirlit	5
3.....	Inngangur	7
4.....	Tilgangur eftirlits með mannvirkjagerð og möguleg stjórnþæki opinberra aðila.	14
4.1	Möguleg stjórnþæki.	19
4.2	Ávísanir.....	20
4.3	Félagslegar gerðir.....	21
4.4	Hagrænar gerðir.	22
4.5	Ríkisábyrgð.....	23
4.6	Ríkisstyrkir.....	24
4.7	Skattar.	26
4.8	Skattaávilnanir.	26
4.9	Upplýsingar.....	27
4.10	Þjónustusamningar.....	28
4.11	Samanburður á kostum og göllum stjórnþækjanna vegna byggingareftirlits.	29
5.....	Könnun á stöðu byggingaeftirlits á Íslandi	30
6.....	Byggingareftirlit á Íslandi.	31
6.1	Upphaf opinbers eftirlits með mannvirkjagerð og fram til byggingarlaganna 1979.	31
6.2	Allt er byggingarleyfisskilt - 100% eftirlit	35
6.3	Tilgangur úttekta mannvirkis.....	37
6.4	Fyrirkomulag byggingareftirlits eftir skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997	38
6.5	Núverandi fyrirkomulag byggingareftirlits í reynd.	40
6.6	Kröfur til eftirlítenda samkvæmt SBL og LUM. Hverjir gera úttektir og menntun til þeirra. ...	42
6.7	Menntunar- og starfsreynslukröfur byggingarfulltrúa samkvæmt SBL og LUM.	43
6.8	Menntunarkröfur og starfsreynslukröfur slökkviliðsstjóra í lögum um brunavarnir.	46
6.9	Þátttaka slökkviliðsstjóra í lokaúttektum.....	49
6.10	Könnun meðal byggingarfulltrúa á framkvæmd lokaúttekta.	50
6.11	Verklokaúttekt samkvæmt ÍST 30.....	51
6.12	Verklok framkvæmda í öðrum löndum.	51
6.13	Fyrirkomulag byggingaeftirlits í mannvirkjalögum nr. 160/2010	53
6.14	Úttektir á mannvirkjum í mannvirkjalögunum	56
6.15	Notkun stjórnþækja við eftirlitið.....	59

6.16	Samanburður á fyrirkomulagi byggingaeftirlits eftir skipulags- og byggingarlögunum og mannvirkjalögunum	60
7 Niðurlag	64
8 Heimildaskrá	65
	Myndaskrá	
	Mynd 1 Úttektir byggingarfulltrúa á einstökum áfangaúttektum sem mælt er fyrir um í grein 48 í byggingarreglugerð.....	42
	Mynd 2 Menntun sem slökkviliðsstjórar hafa aflað sér í brunamálaskólanum.....	47
	Mynd 3 Menntun slökkviliðsstjóra samkvæmt skrá Brunamálaskólans.	48
	Mynd 4 Fyrirkomulag á samþykkt verkloka í Skotlandi og útgáfu á leyfi til að taka mannvirki í notkun. Verifier er hlisttæður aðili og byggingarfulltrúi hér á landi en	53

3 Inngangur

Ritgerð þessi fjallar um lokaúttektir mannvirkja og aðdraganda hennar samkvæmt lögum um mannvirki en lokaúttekt er kölluð sú úttekt sem byggingarfulltrúi gerir við lok byggingarleyfisskyldrar framkvæmdar. Með því er framkvæmdinni sem hófst með leyfisumsókn til sveitarfélagsins eða Mannvirkjastofnunar lokið og gefur útgefandi byggingarleyfisins út formlegt vottorð um að heimilt er að taka mannvirkið í notkun. Vottorðið er opinber staðfesting á að byggingunni sé lokið og að allir sem að framkvæmdunum komu hafa lokið sínum verkhluta á fullnægjandi hátt. Algengt er orðið að kaupendur fasteigna kalli eftir þessu vottorði úr hendi seljanda í því skyni að tryggja að ekki komi í ljós gallar á fasteigninni eða að henni sé ekki að fullu lokið. Vottorðið er þannig notað sem einskonar gæðavottorð – að fasteignin sé í lagi enda þótt það sé ekki ætlað sem slíkt.

Spurningunni sem velt er upp í þessari ritgerð er hvort lokaúttektin standi undir nafni og væntingum og hvort bak við vottorðið standi einhver raunveruleg gæði eða trygging á því að mannvirkið uppfylli markmið mannvirkjalaganna. Einnig er fjallað um það hvort þær breytingar á byggingareftirliti og lokaúttektum sem verða með samþykkt nýrra mannvirkjalaga (hér eftir skammstafað LUM) horfi til framfara frá skipulags- og byggingarlögunum (hér eftir skammstafað SBL) og taki á þeim áhyggjum sem margir hafa að þær skili ekki tilætluðu gagni. Bent er á að mörg mannvirki séu án lokaúttektar enda þótt þeim sé að fullu lokið og séu búin að vera í notkun í mörg ár. Hvatinn til að fá lokaúttekt á mannvirkið er framkvæmdaaðilum oft ekki ljós því ekki gera allir sér grein fyrir því að ábyrgð framkvæmdaaðila stendur áfram enda þótt afskiptum þeirra sé löngu lokið.

Byggingariðnaðurinn og mannvirkjagerð er mikilvægur hluti af íslensku atvinnulífi og þar störfuðu á árunum 1998 – 2009 um 7.7 % vinnuaflans og var mest á árinu 2008 eða um 9.8% sem gerir um 17700 ársstörf. Velta í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð¹ á þessum árunum var að meðaltali 13.1% af vergri landsframleiðslu og fór upp í 19.6% á árinu 2007 en lægst var þetta hlutfall í efnahagslægdinni árið 2002. Hér geyma Íslendingar einnig stóran hluta eigna sinna og var brunabótamat tryggðra fasteigna á árinu 2009, sem voru alls liðlega 185 þúsund talsins, alls um 5323 milljarðar² sem er liðlega 3.5 föld verg landsframleiðsla það ár. Veðhæfni einstaklinga og fyrirtækja ræðst einnig mikið af þeim verðmætum sem þeir geta veðsett og þar hefur brunabótamatið lengi verið helsta viðmiðunin.

Því er skiljanlegur áhugi stjórnvalda á því að tryggja að mannvirki séu vel gerð og að þau endist vel – séu veðhæf til lengri tíma því lítið er á að um langtímavörslu fjármuna sé að ræða sem bundnar eru í

¹ Atvinnugreinar 45 Byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð samkvæmt heimasíðu Hagstofunnar www.hagstofa.is. Tölurnar eru einnig fengnar þaðan.

² Samkvæmt heimasíðu Þjóðskrár Íslands www.skra.is á verðalagi 31. desember 2009

fasteignum. Brunatrygging fasteignar er í raun trygging á veðhæfni hennar og greiða tryggingarfélögin áhvílandi veð sem forgangskröfu.

Þrátt fyrir þennan áhuga á að bæta ástandið á byggingariðnaðinum er ekki að finna neinar marktækar rannsóknir á stöðu hans né mat á umfangi galla í byggingum sem almennt er talið að geti verið umtalsverðir³. Ótímabært viðhald mannvirkja getur einnig fallið í þennan flokk en hér er átt við það þegar ending mannvirkis eða hluta þess er ekki í samræmi við eðlilegar væntingar. Í fylgiskjali með mati á frumvarpinu til mannvirkjalaga (Ingibjörg Halldórsdóttir, Sigurður H. Helgason og fl.2007) kemur fram að árlegt meðaltal tjóna sé um 3.000 milljónir samanborið við árlega heildarfjárfestingu í mannvirkjum upp á 80.000 milljónir sem svarar til þess að tjónin séu 3.75% af heildarfjárfestingunni. Hvar þessir gallar og tjón koma fram og af hverju, hvort það stafi af ófullnægjandi hönnun og efnisvali eða handverkinu sjálfu er heldur ekki vitað með vissu. Reynslan sýnir að mikið er um galla sem stafa af rangri notkun byggingarefna og -aðferða og að efni eru notuð á annan hátt en framleiðandi ætlar vöruna til. Einkum á þetta við um efni í veðurhjúp mannvirkjanna þar sem „Íslenskar aðstæður“ eiga best við og síðan lagnaefni sem ekki þolir efnainnihald vatnsins hér á landi og tærist. Árlegur viðhaldskostnaður mannvirkja er í þessari sömu skýrslu metinn upp á 30.000 milljónir eða tífalda upphæð tjónanna. Í matinu kemur ekki fram skilgreining á því hvað átt er við með tjóni eða viðhaldi sem gerir það að verkum að umgangast þarf tölurnar með mikilli varúð. Í danskri skýrslu⁴ um galla í húsum sem gefin var út árið 2009 af Erhvervs- og Byggestyrelsen kemur fram skilgreining á því hvað þeir telja vera galla⁵ sem er ef efni, byggingin eða hlutar hennar hafa ekki þá eiginleika sem þeir ættu að hafa samkvæmt opinberum kröfum eða almennum góðum byggingarháttum.

Fyrirhugað er að ráða bót á þessum skorti á upplýsingum um tjón og galla í byggingariðnaðinum því samkvæmt 54 gr. mannvirkjalaganna sem fjallar um rannsóknir á tjónum á mannvirkjum er Mannvirkjastofnun ætlað að rannsaka það ef manntjón eða alvarleg hættu skapa vegna tjóns á mannvirki eða tjónið er til þess fallið að skapa hættu. Í rannsókninni á bæði að skoða sjálf tjónið sem og orsakir þess, tilhögun byggingareftirlits og það hvernig að hönnun mannvirkis og byggingarframkvæmdum var staðið. Skoða á tjón sem verða vegna veðurs, jarðskjálfta, flóða eða annarrar náttúruvár, eða í þeim tilvikum þegar mannvirki eða hlutir þess hrynja eða skemmast illa af óþekktum ástæðum. Hugsunin að baki ákvæðinu er að finna orsakir slíkra tjóna og læra af þeim mistökum sem kunna að hafa átt sér stað við hönnun eða gerð mannvirkisins. Einnig gætu slíkar rannsóknir leitt í ljós að breyta þurfi reglum um hönnun og byggingu mannvirkja.

³ Rætt var m.a. við Árna Jóhannsson forstöðumanns hjá mannvirkjadeild Samtaka Iðnaðarins og Björn Marteinnsson hjá Nýsköpunarmiðstöð Íslands um þetta.

⁴ Omfanget af svigt, fejl, mangler og skader i dansk byggeri

⁵ Bls. 15 BSF anvender begrebet svigt ved 1-års- og 5-års eftersyn. Der foreligger byggeteknisksvigt, hvis materialer, konstruktioner eller bygningsdele savner egenskaber, som burde have været der i henhold til offentlige forskrifter eller almindelig god byggeskik. Der foreligger fejl eller mangel, hvis et svigt skyldes misligholdelse af en indgået aftale, således at bygningsejeren kan gøre ansvar gældende overfor enten sælger, entreprenør, tekniskrådgiver eller leverandør.

Þá er í þessari grein ákvæði um að váttryggingafélögin sendi Mannvirkjastofnun upplýsingar ár hvert um bætt tjón á mannvirkjum og ætti slíkur upplýsingabanki að geta komið að góðu gagni við greiningu tjónsorsaka. Unnið er að gerð reglugerðar um þetta.

Í ársskýrslum Brunamálastofnunar⁶ kemur fram að árlegt bætt tjón vegna bruna á Íslandi er að meðaltali um 1600 milljónir⁷ og eru þær tölur fengnar upp úr skýrslum tryggingarfélaganna um bætt brunatjón þannig að þær tölur eru mjög áreiðanlegar. Á heimasíðu Þjóðskrár Íslands sést að heildarbrunabótamat allra fasteigna á Íslandi er 5323 milljarðar og sé miðað við að tjón á fasteignum sé um helmingur af heildartjónum⁸ eða um 800 millj. sést að um 0.15 % af þessum eignum fer forgörðum í brunum ár hvert.

Eitt af grunnhlutverkum ríkisins er að tryggja öryggi borgaranna og má sjá þessa stoð í borgamyndun allt frá örófi alda. Með borgamynduninni kom strax fram verkaskipting milli manna og í fyrstu var herinn sá aðili sem sá um innra og ytra öryggi ríkisins, undir beinni stjórn konungs eða þess sem réð fyrir ríkinu. Þetta skiptist fljótt upp í tvennt; þá sem sáu um varnir landins gagnvart innrásarherjum nágrannaríkjanna og svo þá sem sáu um innri varnir sem á þessum tíma miðaðist við þá sem ráðamenn töldu vera ógn við veldi sitt. Á seinni öldum hefur þetta síðarnefnda þróaðst út í almenna löggæslu og aðrar stofnanir hins opinbera sem fjalla um öryggi á einn eða annan hátt; líf og heilsu, eignir og umhverfi, eins og það er orðað markmiðsgrein gildandi laga um brunavarnir nr. 75/2000.

Gagnvart borgurunum má skipta umræðunni um öryggi í tvennt eftir birtingarformi þess þ.e. sýnilegt öryggi og ósýnilegt og á sama hátt má segja að hættur sem að þjóðfélaginu steðja flokkist í innri og ytri hættur.

Með sýnilegu öryggi er átt við það form öryggisviðbúnaðar sem fólk veit af og verður vart við dags daglega og almenningur gengur ekki að því gruflandi að sé til staðar t.d. heilsugæsla, lögregla, slökkvilið, björgunarsveitir og aðrir slíkir aðilar sem grípa inn í ef eitthvað fer úrskaiðis hjá fólki. Almennt leggur fólk mikið upp úr sýnilegu öryggi og er áherslan sem utanríkisráðherra lagði á að herþotur varnarliðsins við brottför þess 2006 sem sýnilegar loftvarnir skýrt dæmi um það. Á móti kemur að of mikið sýnilegt öryggi geti virkað þvingandi á samfélagið og hugtakið „lögregluríki“ dúkkar upp og það má spyrja sig þeirrar spurningar hvort of mikið sýnilegt öryggi geti ekki verið hættulegt með því að það dragi úr árverkni borgaranna því þeir reikni með því að hið opinbera passi upp á þá.

Með ósýnilegu öryggi er átt við það gagnstæða við sýnilegt öryggi þ.e. öryggi sem fólk hugsar ekki út í eða verður vart við dags daglega en gengur samt að því vísu að sé til staðar í samfélaginu. Hér má t.d. taka eftirlit með matvælum, eldvarnareftirlit, loftgæðaeftirlit og fl. Þetta form öryggis er oft mun

⁶ Sjá <http://www.brunamal.is/forsida/mannvirkjastofnun/arsskyrslur/>

⁷ Þessu til viðbótar kemur tjón á ótryggðum eignum og vissum eignum ríkisins. Tryggingarfélagin áætla að um fimmtungur heimila sé ótryggður eða með svo lágar tryggingar að þær skipti ekki máli.

⁸ Mat höfundar byggt á insendum tjónaskýrslum tryggingarfélaganna.

flóknara en sýnilega öryggið því það er oft samofið þjóðfélagsmyndinni og er óaðskiljanlegur hluti þess að þjóðfélagið virki og traust ríki.

Þetta ósýnilega öryggi virðist oft hafa neikvæðari mynd í hugum almennings og vera hluti af „kerfinu eða eftirlitsiðnaðinum“. Margir vilja meina að fólk eigi að hafa frjást val um það hvernig það lifir sínu lífi og hvernig áhættu það tekur og að of mikið eftirlit og öryggisreglur hindri eðlilegt líf fólks. Orðið eftirlit er þannig eitt af þessum orðum sem er komið með neikvæða merkingu. Allir vilja að ríkið láti þá í friði með sína starfsemi en þegar eitthvað fer úrskaiðis þá er gjarnan spurt í fjölmiðlum *hvar var opinbera eftirlitið núna?* – sem er ein af háværu spurningunum sem spurt er eftir fall bankanna 2008 en sem ekki mátti tala um á hamingjutímanum fyrir hrúnið. Þessir sömu aðilar vilja koma eftirliti frá hinu opinbera og til fyrirtækja með aukinni notkun gæðakerfa og handbóka um verklag. Með þessum hætti má grisja reglugerðaskóginn í hinu íslenska hagkerfi og gæta þess að vaxtarbroddar nái upp úr því illgresi sem ofvaxið eftirlitsbákn getur orðið, (Davíð Oddsson 1998) í framsögu á Alþingi fyrir lagafrumvarpi um opinberar eftirlitsreglur.

Sama hefur verið uppið í umræðunni um dioxínmengun frá sorpbrennslum (Ólína Þorvarðardóttir 2011) sem hefur verið áberandi í umfjöllun fjölmiðla í ársbyrjun 2011 og þar er því haldið fram að hlutverk stjórnsýslunnar og eftirlitsstofnana sé fyrst og fremst að verja almannahagsmuni.

Í því máli sem og fjölmörgum öðrum af svipuðum toga er stjórnsýslan að bregðast við vanda sem er kominn upp – hér er eftirá stjórnsýsla en ekki fyrirbyggjandi. Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis sagði á málþingi nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands 19. okt 2010⁹ að aðalhlutverk stjórnsýslunnar sé að gæta almannahagsmuna og lagði hann áherslu á að hún væri leiðandi og að fagleg þekking sé byggð upp. Hún á meira að vera í hlutverki eldvarnareftirlits en ekki slökkviliðs. Það þurfi að bregðast við þeirri þróun sem hugsanlega stefni samfélagslegum hagsmunum í hættu. Það sé of seint að bregðast við eftir á – slökkva eldana.

Þetta álit umboðsmanns má einnig sjá í breytingum á lögum um brunavarnir sem tóku gildi árið 2001 en þar var áhersla laganna færð frá slökkvistarfinu og til fyrirbyggjandi aðgerða þ.e. eldvarnareftirlits til að fyrirbyggja að borgararnir lendu í óásættanlegri hættu með líf sitt, heilsu og eignir. Þáttur í því að halda utan um öryggi okkar er þannig að hafa eftirlit með því sem kann að valda okkur hættu og grípa inn í ef eftirlitsaðilanum finnst öryggi borgaranna ógnað. Allir þekkja eftirlit í formi eftirlitsmyndavéla enda þótt raunverulegt umfang þeirra sé ekki kunnugt meðal almennra borgara. Hið opinbera heldur einnig uppi öflugum eftirliti með öllum mannvirkjum bæði á meðan framkvæmdum við þær stendur en einnig eftir að þær eru komnar í rekstur. Mikilvægt er að þar séu hæfir aðilar að störfum sem skynja breytingar í byggingarháttum og geti gripið inn í óæskilega þróun í byggingariðnaðinum. Allt þetta eftirlit er rökstutt með vísan til þess að það sé gert fyrir okkur – að með því sé ríkið að gæta öryggis okkar.

⁹ Sjá <http://www.ruv.is/frett/auka-verdur-faglega-thekkingu>

Markmið mannvirkjalaganna og tilgangur er að koma á samræmdri stjórnsýslu í mannvirkjagerð með það að leiðarljósi að auka gæði mannvirkja og draga úr göllum og að framkvæmd þeirra verði samræmd um allt land. Allt fram til ársins 1979, þegar fyrstu heildarlög um byggingarmálefni sem náðu til landsins alls tóku gildi, höfðu gilt mismunandi reglur í þéttbýli og dreifbýli, bæði að því er varðaði stjórnsýslu og meðferð byggingarmála og einnig þær kröfur sem gerðar voru til bygginga. Þessi lög giltu allt til ársins 1997 þegar steipt var saman í einn bálk skipulagslögum frá 1964 og byggingarlögunum frá 1979. Vorið 2002 ákvað umhverfisráðuneytið síðan að ráðast í heildarendurskoðun laganna og ákvað að skipta lögunum á ný í tvennt en taka inn í byggingarlögin ákvæði um brunavarnir bygginga og ákvæði um eftirlit með byggingarvörum á markaði, réttindamálum iðnmeistara og að stofna sérstaka stofnun þar sem byggingarmál og brunavarnir yrðu vistaðar. Í skýringum með frumvarpinu kemur einnig fram að þungamiðja byggingareftirlits verði áfram hjá sveitarfélögunum. Það fyrirkomulag hefur verið með sama hætti síðastliðin liðlega 100 ár þrátt fyrir gríðarlegar breytingar á málaflokknum í umfangi og tækni. Horfið hefur verið frá þessu fyrirkomulagi í nágrannalöndunum fyrir mörgum árum og lýsa þeir yfir undrun sinni á því að opinberir sjóðir séu notaðir í þessum mæli til að greiða niður kostnað við byggingaframkvæmdir einkaaðila og fyrirtækja. Í skýringum með skorsku byggingarreglugerðinni frá 2004¹⁰ kemur t.a.m. fram að tilgangurinn með byggingarreglunum sé að gæta hagsmuna almennings en ekki að skapa vernd fyrir viðskiptavinum gagnvart byggjendum og að opinbera eftirlitið á byggingartíma sé takmarkað við það lágmark sem þarf til að letja það að reglurnar séu sniðgengnar.

Mörg hugtök eru í lögum hér á landi sem varða viðleitni hins opinbera að hafa gát á borgurunum og því sem þeir taka sér fyrir hendur. Á sviði mannvirkja og vöru í mannvirki má sjá hugtök eins og eftirlit, úttektir og markaðsgæslu yfir þá viðleitni stjórnvalda til að tryggja settar reglur um öryggi og heilsu- og umhverfisvernd. Hugtökin eru ekki skýrð í núverandi skipulags- og byggingarlögum né í frumvarpinu til mannvirkjalaganna.

Í lögum um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995 koma einnig fyrir önnur hugtök sem eru notuð með svipuðum hætti en þar kemur fram að markaðseftirlit sé skipulagt eftirlit með vörum á markaði sem samanstandi af skoðun á vöru annars vegar og skipulagða öflun upplýsinga um vörur á markaði hins vegar. Skoðun er rannsókn á vöru og ákvörðun um hvort hún samræmist sérstökum eða almennum kröfum.

Orðabók menningarsjóðs skýrir orðið úttekt sem mat á einhverju og tekur sem dæmi úttekt á húsum en eftirlit er skýrt sem umsjón sem aftur er skýrt sem það að hafa umsjón með einhverju er að hafa eftirlit.

Í skýrslu ríkisendurskoðunar um innra eftirlit¹¹ útgefin í desember 1998 segir að *Innra eftirlit er ekki ein sérstök tiltekin aðgerð heldur ýmsar aðgerðir, sem stjórnendur og aðrir starfsmenn beita sífellt til*

¹⁰ Sjá grein 1.3.1 í The Scottish Building Standards PROCEDURAL HANDBOOK Second Edition Scottish Buildings Standards Agency

¹¹ Sjá <http://www.rikisend.is/fileadmin/media/skyrslur/innra.pdf>

þess að fylgjast með og tryggja reksturinn. Hliðstætt kemur fram í skýrslu Landlæknisembættisins um Eftirlit með heilbrigðisþjónustu¹² frá því í desember 2009 sem segir að eftirlitinu er beitt á kerfisbundinn og hlutlægan hátt og byggir á markvissum úttektum á starfsemi stofnana og starfsstofa. Einnig má sjá hliðstæða skilgreiningu í bæklingi PriceWaterhouseCoopers sem heitir Innra eftirlit¹³

Algengt er það sjónarmið byggingarfulltrúa að þeir annist ekki eftirlit með mannvirkjagerð heldur einungis úttektir enda þótt lögin tali opið um eftirlit.

Eftirlit er því eitthvað samhangandi ferli sem viðhaft er til að fylgjast með framkvæmd en úttekt er ástandslýsing á henni á því augnabliki sem hún er gerð.

Ritgerðin takmarkast við þá mannvirkjagerð í landi sem er undir eftirliti sveitarstjórna og aðkomu byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra að þeim, því þeir koma að lokaúttektinni. Ekki er fjallað um aðkomu annarra eftirlitsstofnana að eftirliti á mannvirkjum s.s. Mannvirkjastofnunar, Vinnueftirlits og heilbrigðiseftirlits nema það sé nauðsynlegt vegna heildarmyndarinnar. Þar sem ritgerðin er unnin upp úr lögnum um mannvirki og skýringum með þeim er óhjákvæmilegt að nokkuð af texta sé tekið úr þeim og er tilvísunin til hans höfð almenn.

Á ritunartíma ritgerðarinnar var frumvarpið til byggingarlaga að velkjast um fyrir Alþingi og er rituninni var komin nokkuð áleiðis var frumvarpið samþykkt sem lög frá Alþingi þann 15. desember 2010. Þá hafði frumvarpið tekið nokkrum breytingum m.a var heiti þess breytt úr byggingarlögum í mannvirkjalög. Ákveðið var að yfirfara alla ritgerðina með tilliti til þessa og styðjast við lögin eins og þau voru samþykkt en ekki við frumvarpstextann enda þótt stuðst sé við skýringar þær sem fylgdu því frumvarpi sem samþykkt var. Ritgerðin breyttist þannig úr því að skoða væntanlegar breytingar á lokaúttektunum út frá gildandi skipulags- og byggingarlögum í það að skoða lokaúttektir mannvirkjalaganna og horfa í baksýnispegilinn til að bera saman breytingarnar frá því sem áður var.

Í umfjöllun er ritgerðinni skipt í sjö aðalkafla sem síðan skiptast í nokkra undirkafla. Eftir almennan inngang kemur kafli (4) þar sem farið er yfir tilgang eftirlits með mannvirkjagerð og möguleg stjórnþæki við byggingaeftirlit eru skoðuð. Þar á eftir kemur stuttur kafli (5) um könnun á stöðu byggingaeftirlits á Íslandi og svo aðalkafli ritgerðarinnar (6) sem fjallar um núverandi stöðu eftirlitsins og hvernig það hefur reynst og skoðaðar menntunar- og starfsreynslukröfur þeirra aðila sem eiga að annast úttektir og lokaúttektir mannvirkja þ.e. byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra og hvort þeir hafi burði til að annast þetta eftirlit. Þá er samanburður á þeim ákvæðum sem eru um byggingareftirlit í núgildandi skipulags- og byggingarlögum og þeim ákvæðum sem koma fram í mannvirkjalögnum og metið hvort þær breytingar séu líklegar til að skila bættu byggingareftirliti. Að endingu er kafli (7) með niðurlagi og loks heimildaskrá (8)

¹² Sjá <http://www.landlaeknir.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4312>

¹³ Þessi bæklingur er á slóðinni <http://www.pwc.com/is/is/thjonusta/innra-efirlit.jhtml> og þar segir Innra eftirlit er ekki einstök aðgerð framkvæmd af einhverjum tilgreindum aðila innan eða utan fyrirtækisins heldur röð aðgerða sem finna má víðs vegar í fyrirtækinu og snertir ólík störf

4 Tilgangur eftirlits með mannvirkjagerð og möguleg stjórnæki opinberra aðila.

Í þessum kafla verður það skoðað hver sé tilgangurinn með eftirliti með mannvirkjagerð og hvaða stjórnæki hið opinbera hefur til að ná fram markmiðum sínum um mannvirkjagerð bæði í áður gildandi skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 og einnig í lögum um mannvirki nr. 160/2010. Umfjöllun ritgerðarinnar er að mestu takmarkað við þann hluta markmiða laganna sem fjallar um opinbert eftirlit með mannvirkjum í smíðum enda þótt sá hluti eftirlits sem sveitarfélögin og Mannvirkjastofnun fela skoðunarstofum komi óhjákvæmilega einnig til skoðunar. Refsi- og þvingunarákvæðin voru aðeins lítillega skoðuð. Efnislega eru þessi markmið SBL og LUM eins enda þótt orðalag sé með öðrum hætti. Í SBL segir að markmið þeirra sé *að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni bygginga og annarra mannvirkja sé fullnægt*. Markmiðssetning LUM í staflíð a í 1. gr. er *að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt*¹⁴. Í staflíðum b – f koma fram ákvæði sem lúta að hagkvæmni mannvirkjanna í víðum skilningi og aðgengi fyrir alla.

Ekki er í LUM skýrt hver tilgangurinn sé með opinberu eftirliti með mannvirkjagerð þ.e. af hverju það er lagt á sveitarfélögin að sjá um og bera ábyrgð á eftirlitinu né er það rökstutt enda þótt ráða megi að það sé vegna þess að þannig hafi það alltaf verið. Einnig kann það að ráða nokkru um þetta aðstöðumunur kaupanda og seljanda fasteigna þar sem annars vegar er aðili sem ekki er hægt að reikna með að hafi kunnáttu á mannvirkjagerð og hins vegar aðili sem er sérlærður í faginu og hefur þetta að atvinnu sinni. Með því að skipa málum á þennan hátt er þannig verið að vernda kaupandann fyrir seljandanum, einkum er það skýrt þegar um einstakling er að ræða. Þegar stærri verk er í gangi er útgefanda byggingarleyfis þó heimilt¹⁵ að ákveða að faggilt skoðunarstofa (á kostnað byggjanda) komi að tilteknum þáttum eftirlits þeirra með mannvirkjum en lögin leggja ekki þá skyldu á að það skuli gert við viss stærðarmörk eða sérhæfni framkvæmda. Reikna má með því að útgefandi byggingarleyfis feli skoðunarstofunum allt eftirlit og yfirferð hönnunargagna eftir að framkvæmdin hefur náð þeirri stærð að þeir sjái að hún valdi of miklu álagi á embættin. Þetta er þó alltaf huglægt mat og háð einstaklingsákvörðun. Allar stjórnsýsluákvæðanir verða þó alltaf hjá útgefanda byggingarleyfisins enda þótt eftirlitið sjálft færist á skoðunarstofur.

¹⁴ Þetta er einnig nær samhljóða núverandi 1. gr. laga nr. 75/2000 um brunavarnir þar sem segir: Markmið laga þessara er að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaráhöppum á landi.

¹⁵ 20 grein laganna um mannvirki.

Það er nokkuð almenn skoðun að hlutverk hins opinbera í þessu sé að tryggja öryggi og velferð borgaranna og setja þjóðfélaginu, í þeim tilgangi, skýrar leikreglur til að tryggja frjálst val á því framboði sem er í þjóðfélaginu. Þetta sést einnig í markmiðssetningu laga nr. 27/1999 um opinberar eftirlitsreglur sem segir:

„Lög þessi ná til reglna um sérstakt eftirlit á vegum hins opinbera með starfsemi einstaklinga og fyrirtækja, þar með taldra reglna sem er ætlað að stuðla að öryggi og heilbrigði almennings, öryggi eigna, umhverfisvernd, neytendavernd, samkeppni, eðlilegum viðskiptaháttum.....“

Bæði í SBL og LUM kemur fram að ábyrgðin á eftirlitinu sé hjá sveitarfélögunum en að hlutverk ríkisins sé að fylgjast með því að sveitarfélögin ræki þetta hlutverk sitt. Í SBL var þetta hlutverk í höndum Skipulagsstofnunar en samkvæmt LUM færast þetta hlutverk til Mannvirkjastofnunar. Þessu hlutverki var afar lítið sinnt af hálfu Skipulagsstofnunar allt frá gildistöku laganna árið 1998 en þó sérstaklega eftir árið 2004 eins og kemur skýrt fram í formála skipulagsstjóra í ritinu *Byggingareftirlitið Könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa*. Þar segir orðrétt „Vegna verulegrar aukningar afgreiðslu skipulagsmála hjá Skipulagsstofnun frá gildistöku skipulags- og byggingarlaganna 1. janúar 1998 og vegna þess að byggingarmálin voru á leið frá stofnuninni dró stofnunin, frá árinu 2004, verulega úr áherslum á byggingarmál“. Einnig má benda á í þessu sambandi að við flutning stjórnsýslu byggingamála milli þessara tveggja stofnana fluttist enginn starfsmaður á milli þeirra.

Framkvæmd eftirlitsins er skýrð í 40 gr. SBL þar sem það kemur fram að byggingarfulltrúi sveitarfélagsins annist eftirlit með því að allar framkvæmdir séu í samræmi við samþykktu uppdrætti, hann annast úttektir og eftirlit einstakra þátta byggingarframkvæmda og gefur út vottorð um lokaúttekt fullbyggðs mannvirkis.

Í 4. gr. LUM um stjórn mannvirkjamála kemur fram að byggingarfulltrúar skuli annast eftirlit með mannvirkjagerð sem fellur undir 1. og 2. mgr. 9. gr. laganna á ábyrgð sveitarstjórnar hvað varðar stjórnsýslu og framkvæmd eftirlits¹⁶. Þessi grein fjallar um byggingaleyfisskyldar framkvæmdir og þar segir að óheimilt sé að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum, eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa. Ráðherra getur þó í reglugerð kveðið á um að minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum skuli undanþiggja byggingarleyfi¹⁷ og er gerð tillaga um þetta í þeim drögum að byggingarreglugerð sem er í vinnslu hjá MVS á vordögum 2011.

Þrátt fyrir þessi ákvæði er það ekki sjálfgefið að byggingarfulltrúi annist persónulega sjálfar úttektirnar enda þótt allar stjórnsýsluákvæðanir s.s. beiting réttar- og þvingunarúrræða séu hans sem

¹⁶ Ekki er fjallað nánar um þær framkvæmdir sem eru háðar byggingarleyfi Mannvirkjastofnunar en það eru mannvirki á hafi utan sveitarfélagamarka og mannvirki á varnar- og öryggissvæðum, sbr. 62. gr.LUM

¹⁷ Þetta eru fyrst og fremst smávægilegt viðhald húsa utanhúss og breytingar innanhúss sem ekki hefur verið sótt um leyfi fyrir þrátt fyrir skyldu þar um. Einnig eðlilegt viðhald lóða og girðinga. Þessar breytingar mega ekki ganga á rétt náganna.

yfirvalds því sveitarstjórn og Mannvirkjastofnun er heimilt að ákveða að tilteknir þættir eftirlits þeirra með mannvirkjum skuli framkvæmdir af skoðunarstofum. Hvort sem eftirlitið er framkvæmt af byggingarfulltrúa eða af skoðunarstofum skal framkvæmd þess vera í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka sem Mannvirkjastofnun býr til á grundvelli ákvæða mannvirkjalaganna og reglugerða settra samkvæmt þeim. Ekki er áætlað að þessar skoðunarhandbækur verði tilbúnar fyrr en á árinu 2013 þannig að úttektir fram að því koma til með að byggja á gildandi byggingarreglugerð.

Undirliggjandi í markmiðsgrein frumvarpsins er sá grundvallartilgangur löggjafar um mannvirkjagerð að vernda líf og heilsu allra þjóðfélagsþegna, umhverfi og eignir með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi þeirra og heilnæmi sé fullnægt. Eftirlit byggingarfulltrúa er hér tvíþætt, bæði með undirbúningi mannvirkjagerðarinnar og með framkvæmdinni sjálfri til að tryggja þau gæði sem í verkinu eiga að felast og með því að vernda neytandann fyrir óréttmætum viðskiptaháttum en það er einmitt eitt af lykilatriðum í rökstuðningi fyrir opinberu eftirliti. Margar ólíkar skoðanir eru til á því hvað átt er við með orðinu gæði en í grein Brynhildar Bergþórsdóttir. (1998)¹⁸ " er haft eftir Armand Feigenbaum að „Gæði eru það sem notandinn, viðskiptavinurinn, segir að þau séu „ Quality is what the user, the customer, says it is." Einnig er algengt að segja að gæði á verki sé það að uppfylla þær réttmætu væntingar sem notandinn hefur til þess. Þetta gæðaeftirlit byggingarfulltrúa á jafnframt að koma í veg fyrir, eftir því sem unnt er, að mannvirkin hafi í sér einhvern þann ágalla að lagfæra þurfi verkið eftir á eða að það hafi ekki tilætlaðan endingartíma.

Ýmsar röksemdir má færa með beinu eftirliti byggingarfulltrúans sjálfs. Byggingarfulltrúar eiga, bæði samkvæmt SBL og LUM að vera starfandi í öllum sveitarfélögum sem nú eru 76 talsins samkvæmt upplýsingum á heimasíðu Sambands sveitarfélaga¹⁹ Þetta tryggir jafnræði allra til þeirrar þjónustu sem byggingarfulltrúar eiga að veita að lögum þar sem þeir eru til staðar í nærumhverfinu, í sveitarfélaginu. Væri eftirlitið eingöngu starfrækt af skoðunarstofum á grundvelli markaðarins mætti ætla að þær yrðu eingöngu starfræktar á höfuðborgarsvæðinu og e.t.v. á stæstu stöðum utan þess (jafnvel eingöngu á Akureyri) þar sem verkefni þar og í nærliggjandi sveitarfélögum væru nægjanlega mörg til að bera rekstur slíkrar stofu án þess að þjónustan yrði óhóflega dýr. Annarsstaðar er líklegt að einkaaðilar myndu ekki sjá sér hag í að þjóna svæðinu vegna smæðar markaðar og myndu þá þeir aðilar sem eru í framkvæmdum á þessum stöðum þurfa að kaupa eftirlitið að frá skoðunarstofunum sem óhjákvæmilega yrði mun dýrara fyrir þá en ef byggingarfulltrúi sveitarfélagsins annaðist eftirlitið því ferðakostnaður og upphald myndi bætast ofan á þennan kostnað. Ólíklegt er að sveitarfélagið sem hýsir framkvæmdina myndi taka hann á sig nema þá með því að hækka byggingaleyfisgjöldin en vegna samkeppnisstöðu sveitarfélaga er augljóslega þak á þeim upphæðum sem sveitarfélögin geta innheimt. Mörg sveitarfélög hafa í raun beitt gagnstæðri aðferð þ.e. óbeinum niðurgreiðslum með því

¹⁸ Tekið úr grein Brynhildar Bergþórsdóttir. (1998) *Gæðastjórnun, eðli hennar og tilgangur*. Ráðunautafundur 1998 bls. 233-240.

¹⁹ www.samband.is

að hafa byggingaleyfingjöld lægri til að lokka til sín fyrirtæki. Dæmi um þennan aukakostnað sem hlýst af fjarlægðum í úttektaraðila má sjá á öðrum sviðum skyldubundins eftirlits þar sem samþykktir aðilar sem skoða áttavita í bátum eru staðsetir á fáum stöðum á landinu. Á norðurlandi er einn aðili á Akureyri sem annast slíkt og þurfa bátaeigendur á Raufarhöfn að borga undir hann akstur og uppihald milli staðanna þannig að ferðareikningurinn sem þeir greiða getur verið hærri en reikningurinn fyrir þjónustuna sjálfa. Ekki verður undan þessum kostnaði komist því án þessarar skoðunar fær skip ekki haffærniskeyfi og er bundið við bryggju.

Það mælir einnig með þessari aðferð að nota beina stjórnun, eins og lögin leggja upp með (að byggingarfulltrúar annist sjálfir úttektirnar), að oft er einfaldara og fljótlegra að bregðast við breyttum aðstæðum en þegar óbein stjórnun er notuð því þá þarf að taka upp samninga milli skoðunarstofa og sveitarfélagsins. Í því er margvíslegur kostnaður í formi uppsagnarfrests í samningunum og eins sá óbeini kostnaður í formi þess tíma sem starfsmenn sveitarfélagsins þurfa að leggja í verkið því sveitarfélögin myndu án efa verða að hafa eitthvert eftirlit með því að skoðunarstofa starfaði í samræmi við samninginn og eins til að taka á kvörtunum sem bærust.

Ýmsar röksemdir má færa á móti beinu eftirliti byggingarfulltrúans sjálfs. Þróun undanfarinna ára hefur almennt verið að hið opinbera er að draga sig út úr öllum beinum rekstri sem einkaaðilar á markaði geta sinnt. Algengast er í öllum stærri verkum að byggingarfulltrúi heimilar, eða jafnvel krefst, að húsbyggjandinn annist sjálfur, yfirleitt með atbeina verkfræðistofa, allar úttektir og eftirlit með mannvirkinu sem verið er að reisa. Slíkt hefur viðgengist í langan tíma t.d. hjá Landsvirkjun við byggingu virkjana á hálendi Íslands sem reyndar hafa ekki verið háðar byggingaleyfi sveitarfélagsins²⁰ en verða það reyndar samkvæmt ákvæðum í LUM. Annað dæmi um slíkt er bygging Smáralindarinnar í Kópavogi og bygging Hörpunnar í Reykjavík en þá sameinast byggingaraðilinn og byggingarfulltrúaembættið um að kaupa að allt byggingareftirlit og skipta kostnaðinum á milli sín²¹. Röksemd fyrir þessu er að byggingarfulltrúar hafa ekki aðstöðu til að sinna úttektunum vegna manneklu og tíma- og fjárskorts og þá myndu úttektirnar ekki vera að þeim gæðum sem lögin krefjast. Kostnaður við beint eftirlit byggingarfulltrúa er einnig oft óljós því erfitt er fyrir byggingarfulltrúana að skrá alla tíma- og aðstöðunotkun á hvert verk því á erilsömum degi eru mörk verk undir og vinnan við þau fléttast mikið saman yfir daginn.

Annað sem mælir á móti eftirliti byggingarfulltrúa er að þá er á einni hendi; veiting byggingarleyfis, yfirferð og samþykkt hönnunar og eftirlit með framkvæmdinni sjálfri og loks útgáfa vottorða þar sem byggingarfulltrúi er í raun að samþykkja, í vissu umfangi, eigin verk. Algengt er að byggingarfulltrúar

²⁰ Samkvæmt 36. gr. SBL eru götur, holræsi, vegir og brýr, aðrar en göngubrýr í þéttbýli, jarðgöng, flugbrautir, dreifi- og flutningskerfi rafveitna, hitaveitna, vatnsveitna og fjarskipta, svo og hafnir og virkjanir undanþegnar byggingarleyfi enda eru þær framkvæmdar á vegum opinberra aðila eða unnar samkvæmt sérlögum. Byggingarleyfi þarf þó fyrir varanlegum húsbyggingum sem gerðar eru í tengslum við þessar framkvæmdir.

²¹ Fyrirlestur Ríkharðs Kristjánssonar hönnunarstjóra Hörpunnar á haustfundi BSTR haldinn á RB 9.12.2010

geri athugasemdir við hönnun mannvirkja²² og fari fram á að hönnunin sé unnin með öðrum hætti. Með þessu taka þeir fram fyrir hendurnar á löggiltum hönnuðum sem hafa ábyrgðina á hönnun verksins og verða með óbeinum hætti þátttakendur í hönnun mannvirkisins sem þeir hafa jafnframt eftirlit með.

Þriðja atriðið sem mælir á móti beinu eftirliti byggingarfulltrúans sjálfs er óhjákvæmilega skortur á faglegri getur þeirra til að annast eftirlitið. Vegna þess hvað mannvirkjagerð er flókin er ljóst að byggingarfulltrúar hafa ekki, og ekki hægt að ætlast til þess, kunnáttu á öllum sviðum mannvirkjagerðar; arkitektar hafa ekki djúpa kunnáttu á burðarþoli og lagnahönnun og rafhönnuðir nær enga frekar en hægt sé að ætlast til mikillar fræðilegrar kunnáttu iðnmeistara á hönnun sérhæfðra mannvirkja. Verkfræðingar með sémenntun á þolhönnunarsviði hafa ekki mikla innsýn í arkitektúr eða raflagnahönnun og svo mætti lengi telja. Það er ekki þá að sakast, menntun þessara aðila miðast einfaldlega að öðrum þáttum mannvirkjagerðar. Segja má að tími „generalistanna“ í byggingariðnaðinum sé liðinn undir lok og kröfur tímans séu að sérfræðingar á hverju sviði annist mannvirkjagerðina og þar með einnig úttektir þeirra og eftirlit.

Fjórða atriðið sem ekki má heldur gleyma felst í nálægð byggingarfulltrúans við verkframkvæmdina og kjörna fulltrúa sem reyna að hafa áhrif á verkið²³ eða liðka fyrir því. Þegar sveitarfélagið er sjálft verkkaupinn hefur byggingarfulltrúinn jafnvel boðið verkið út og samið við verkkaupa, hann hefur á hendi eftirlit verkkaupa og fl. Vandamálið með nálægðina er eðlilega meira í litlu umdæmunum og er eitthvað sem fylgir því að sveitarfélögin eru lítil og allir þekkja alla og má leiða að því líkum að slík nálægð geti valdið umtalsverðri gruggun á eftirlitinu. Kvartanir undan starfsemi byggingarfulltrúanna var ekki hægt að senda á aðra en sveitarstjórnina en með 18. gr. LUM er komin kæruleið til Mannvirkjastofnunar sem hefur talsvert verið notuð frá því lögin tóku gildi.

Lokaúttekt er endahnykkurinn í öllum byggingarleyfisskyldum framkvæmdum og felur í sér að gerð er úttekt á því hvort mannvirkið uppfylli ákvæði laga og reglugerða sem settar hafa verið samkvæmt þeim og hvort byggt hafi verið í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Nokkur misbrestur hefur verið á að þessar úttektir hafi verið gerðar og hefur afar misjafnlega verið framfylgt í hinum ýmsu byggingarumdæmum landsins²⁴. Hér er öllum framkvæmdum við mannvirkið lokið og allir sem staðfest hafa ábyrgð sína á framkvæmd verksins, byggingarstjóri og iðnmeistarar, hafa þá lokið hlutverki sínu og er lokaúttektin opinber staðfesting á því. Við lokaúttektina byrjar niðurtalning á ábyrgðum þeirra sem að verkinu koma jafnt hönnuða sem byggingaraðila og ábyrgðartrygginga t.d. byggingarstjóratryggingin sem gildir í fimm ár eftir útgáfu lokaúttektarvottorðsins. Þessi úttekt er því mjög mikilvæg í allri framkvæmdinni og í LUM eru sett ítarlegri ákvæði um hana í lögin sjálf en þau var aðallega að finna í byggingarreglugerð samkvæmt SBL sem er mun veikara.

²² Sjá t.d. bls. 48 og 64 í ritinu Byggingareftirlitið

²³ Sjá t.d. bls. 20 í Byggingareftirlitið

²⁴ Sjá t.d. athugasemdir við 35. og 36. gr. frumvarps til mannvirkjalaga.

Lokaúttektin er í eðli sínu yfirborðsúttekt því það liggur í hlutarins eðli að þegar framkvæmdum við mannvirki er að fullu lokið er ekki hægt að sjá frágang sem er hulinn t.d. verða burðarjárn í steypum bitum ekki skoðuð nema með flóknum tækjabúnaði eða með því að brjóta inn að járnunum. Áfangauttektir sem 48. gr. byggingarreglugerðar mælir fyrir um²⁵, en ekki er minnst á í SBL, eru því lyklatríði í sönnun þess að mannvirki sé í samræmi við samþykkt hönnunargögn ásamt þeim yfirlýsingum ýmissa meistara og hönnuða um frágang öryggisgerfa sem kunna að vera í mannvirkinu.

4.1 Möguleg stjórnæki.

Eins og fram kemur hér að ofan er það markmið bæði SBL og LUM að þegar mannvirki er fullgert og eigandinn hefur tekið við því til rekstrar að tryggt sé að upphafsgæði og –eiginleikar þess séu þau sem stefnt var að með framkvæmdinni; að mannvirkið henti þeirri starfsemi sem því er ætlað að hýsa, ending þess sé fyrirsjáanleg og í samræmi við væntingar og að gætt sé að öryggi og heilsu þeirra sem í mannvirkinu dvelja eða vinna.

Í mannvirkjalögunum kemur fram sú ákvörðun stjórnvalda að eftirlit á mannvirkjagerð allt frá hönnun þess og til loka sé á hendi sveitarfélaganna enda þótt það sé ekki rökstutt neitt nánar eða öðrum meginvalkostum velt upp. Þó má sjá í lögunum t.d. 20 gr. ákveðna tilhneigingu til að sveitarfélögin geti komið eftirlitinu og kostnaðinum við það yfir á byggingarleyfishafa með því að ákveða að faggilt skoðunarstofa annist eftirlit með mannvirkjagerð þó undir eftirliti útgefanda byggingarleyfis sem yfirleitt er byggingarfulltrúi.

Samkvæmt Salamon (2002)²⁶ eru til nokkrar gerðir stjórnækja (tools) sem hið opinbera getur notað og er ýmist hægt að beita einu sér eða saman til að ná settum markmiðum sem hér er að vernda líf og heilsu allra þjóðfélagsþegna, umhverfi og eignir með virku eftirliti með mannvirkjagerð. Þessi stjórnækki eru í sumum tilfellum mjög almenn og fyrst og fremst löggjafans (ríkisins) að beita á heildina en önnur eru sértækari og henta einnig vel á sviði stjórnsýslu sveitarfélaganna og stundum þeirra beggja. Stjórnækkin eru sum hver þannig að sveitarfélögin myndu draga sig út úr því að vera með beint eftirlit sjálft en nota stjórnækkin til að tryggja að virkt eftirlit verði með framkvæmdinni til að tryggja gæði þess en eftirlitið sjálft sé unnið á markaði. Hafa ber í huga að lögin gilda um allt land og því ætlun löggjafans að þetta eftirlit sé unnið með sama hætti alstaðar á landinu þrátt fyrir mikinn aðstöðumun milli sveitarfélaga.

Í skýringum með skorsku byggingarreglugerðinni frá 2004²⁷ kemur fram að tilgangurinn með byggingarreglunum sé að gæta hagsmuna almennings en ekki að skapa vernd fyrir viðskiptavini gagnvart byggjendum. Opinbera eftirlitið á byggingartíma sé takmarkað við það lármark sem þarf til að

²⁵ Í greininni eru taldir upp 16 verkþættir sem byggingarstjórar skulu, með minnst sólarhrings fyrirvara, óska úttektar byggingarfulltrúa á. Þessir þættir varða burðarþol, lagnir, öryggis- og heilsuþætti og aðgengi fatlaðra.

²⁶ Salamon, Leister M. (2002). Tools of Government. Oxford University Press

²⁷ ²⁷ Sjá grein 1.3.1 í The Scottish Building Standards PROCEDURAL HANDBOOK Second Edition Scottish Buildings Standards Agency

letja það að reglurnar séu sniðgengnar²⁸. Á Íslandi hefur meira verið litið á að opinbera eftirlitið sé staðfesting á gæðum og öryggi allra bygginga en vegna þess að sveitarfélögin hafa ekki sett þá fjármuni í eftirlitið til að vinna að fullu í samræmi við lögin, hefur reyndin verið önnur.

Þau stjórnækni sem Salamon nefnir eru eftirfarandi:

- ávísanir,
- notkun félagslegra gerða
- notkun hagrænna gerða
- ríkisábyrgð
- ríkisstyrkir
- skattaívilnanir
- skattar
- upplýsingar
- þjónustusamningar

Enda þótt ljóst sé að sum þessara stjórnækja henti ekki til að hvetja til almenns byggingareftirlits óbreytt verða þau tekin til lauslegrar skoðunar vegna samanburðar við önnur stjórnækni.

4.2 Ávísanir.

Þetta stjórnækni sem kallað er ávísanir (voucher) er hér tekið þegar sveitarsjóður, eða eftir atvikum ríkissjóður, styrkir neytendur (hér húsbyggjendur) til kaupa á valinni vöru eða þjónustu sem það hefur skilgreint hver er. Þetta stjórnækni getur rúmast innan SBL og einnig með notkun skoðunarstofa samkvæmt ákvæðum mannvirkjalaganna. Hér er varan (eða þjónustan) aðgengi byggjanda að byggingareftirliti bæði þegar verið er að byggja mannvirkin (byggingarfulltrúi eða skoðunarstofa) í byrjun en mætti einnig nota eftir að þau eru komin í rekstur til að greiða fyrir eldvarnareftirlit, vinnueftirlit og heilbrigðiseftirlit en ekki er fjallað um mannvirkin eftir lokaúttektina í þessari ritgerð en þetta eftirlit er framkvæmt eftir að mannvirkin eru komin í rekstur. Hér er um að ræða vöru sem ekki er almenn eftirspurn eftir því á hverjum tíma eru það mjög fáir sem eru að byggja t.d. voru einungis 250 virk byggingarleyfi gefin út í Reykjavík á árinu 2009 samkvæmt ársskýrslu byggingarfulltrúans í Reykjavík²⁹ fyrir það ár og höfðu mest verið 368 talsins á árunum fyrir hrúnið.

Ávísanir sem stjórnækni en beint stjórnækni og myndi þá vera framkvæmt t.d. á þann hátt að sveitar-/ríkissjóður myndi úthluta hverjum byggingarleyfishafa ávísun sem einvörðungu væri hægt að nota sem greiðslu fyrir framkvæmt byggingareftirlit hjá eftirlitsaðila með gilt starfsleyfi sem hann myndi

²⁸ Inspections during construction and on completion are limited to the minimum necessary to discourage avoidance of the legislation.

²⁹ Skýrslur Byggingarfulltrúans í Reykjavík, sjá <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-881/>

geta valið sjálfur hver er, en einnig væri hugsanlegt að byggingarfulltrúi gerði kröfu um að tiltekinn aðili yrði fyrir valinu. Þar væri einkum um að ræða verk sem eru á einhvern hátt mjög sérhæfð og flókin og fáir sem hafa kunnáttu á þeim. Upphæð ávísunarinnar myndi eingöngu vera fyrir hluta af kostnaðinum við eftirlitið en þó það miklum að byggingarleyfishafa væri tryggð ákveðin lágmarks þjónusta sem skilgreind yrði í byggingarreglugerð.

Það væri útfærsluatriði hvort neytandanum sjálfum yrði send ávísunin eða hún yrði send beint til viðkomandi eftirlitsaðila. Það síðarnefnda myndi kalla á að neytandinn myndi láta vita fyrirfram t.d. til ákveðins tímabils eða ákveðins verkþáttar hvaða aðili yrði fyrir valinu með sjálfvirkri framlengingu ef ekki yrði tilkynnt um breytingu. Væri verkinu þannig skipt upp í verkþætti þyrfti að gefa út slíka ávísun fyrir hvern þátt sem myndi auka mjög á kostnað við útgáfu þeirra og eftirlit. Skilvirkni yrði meiri með slíkri framlengingu og neytendur gætu tilkynnt um breytingu nokkuð fljótt ef þeim mislíkaði þjónusta eftirlitsaðilans. Þetta myndi jafnframt auka aðhald að eftirlitsaðilunum en byði jafnframt þeirri hættu heim að eftirlitsaðilinn myndi sjá í gegnum fingur sér með athugasemdir sem ekki myndu sjást í verkinu við úttekt til að halda viðskiptunum. Til að draga úr hættu á misnotkun og verk væru án eftirlits, mætti viðhafa sama fyrirkomulag á uppsögnum og nú er hjá tryggingarfélagunum um bílatryggingar – aðili semur við skoðunarstofu sem jafnframt segir hinni upp og ekki væri gefið út byggingarleyfi fyrir framkvæmd án þess að eftirlitsaðili væri skráður á verkið. Ástæður fyrir breyttum eftirlitsaðila væri skráð hjá byggingarfulltrúa. Þá er galli á þessu stjórnþæki, ef byggjandinn veldi og greiddi eftirlitsaðilanum, að bein viðskiptaleg tengsl kæmust á milli aðila sem er mjög óheppileg vegna hættu á misnotkun.

Sá möguleiki er einnig fyrir hendi að ríkið endurgreiddi þau skoðunargjöld sem neytandinn væri búinn að greiða, en þá væri í raun um sértæka niðurgreiðslu að ræða, sjá hér síðar í þessum kafla. Þetta yrði þá felld inn í sama fyrirkomulag og er á endurgreiðslu á virðisaukaskatti af vinnu á byggingarstað. Þrátt fyrir að slíkt kosti nokkuð utanumhald þá er kerfið til sem ætti að auka á skilvirkni þess en nýleg dæmi um stórfellda misnotkun á endurgreiðslukerfi virðisaukaskatts³⁰ sýna að þörf er á virku eftirliti með því.

4.3 Félagslegar gerðir.

Með þessu stjórnþæki, félagslegar gerðir, er fyrst og fremst átt við ýmiskonar lög og reglur sem ætlað er að hafa fyrirbyggjandi áhrif á einhverja óæskilega hegðun í þjóðfélaginu sem getur haft skaðleg áhrif á heilsu almennings, öryggi eða velferð eða stýra hegðun inn á ákveðna braut. Þetta stjórnþæki sem hefur fylgt stjórnsýslunni frá upphafi er flokkað sem óbeint stjórnþæki, og er mikið á ferðinni í þjóðfélaginu og hefur ef svo má segja fjögur megineinkenni³¹:

- settar eru reglur sem skýra hvað er æskileg hegðun eða framkvæmd.

³⁰ Mál sem komst upp haustið 2010 og var mikið rætt í fjölmiðlum sjá t.d. <http://www.visir.is/enn-einn-handtekinn-vegna-fjarsvikamals/article/2010919403997>

³¹ Salamon bls. 158

- stöðluð viðmið um það hvort reglum sé fylgt.
- refsingar vegna þess að reglum er ekki fylgt.
- stjórnarsýsla sem fylgir reglunum eftir og stjórnar refsingum fyrir brotum.

Almennur rammi að þessu stjórnartæki hvað varðar mannvirkjagerð er að finna í SBL og einnig í LUM og á reglugerðum settum á þeim, einkum byggingarreglugerð. Samkvæmt SBL er byggingarnefnd opinber stjórnvaldsnefnd sveitarfélagsins sem veitir einstaklingum eða lögaðilum leyfi til framkvæmda að uppfylltum ákveðnum skilyrðum að mati nefndarinnar. Hún getur einnig afturkallað byggingarleyfi séu reglur brotnar eða framkvæmdir ekki hafnar eða þeim ekki lokið innan tilskilins frests og er á sama tíma opinber eftirlitsaðili í gegnum byggingarfulltrúa. Nefndin gæti þannig skilyrt í byggingarleyfinu ýmiskonar atriði um það sem hún telur æskileg t.d. um framkvæmdahraða og ýmiskonar ytri umbúnað og jafnvel hvaða eftirlitsaðili yrði fyrir valinu³². Í mannvirkjalögunum er þessi nefnd lögð niður og verkefnið flutt alfarið til byggingarfulltrúa sem þá hefur alla þræði framkvæmdanna í hendi sér³³ en hann starfar á ábyrgð sveitarstjórnar. Mannvirkjastofnun, sem er ríkisstofnun samkvæmt LUM veitir byggingarfulltrúum löggildingu og skoðunarstofum starfsleyfi og útbýr skoðunarhandbækur sem fylgja ber og er meginforsenda þess að samræming byggingaeftirlits takist og að eftirlitið verði fyrirsjáanlegt og einsleitt. Mannvirkjastofnun er einnig ætlað það hlutverk að hafa virkt eftirlit með starfsemi byggingarfulltrúanna.

Þetta stjórnartæki hefur í sér mikla valdbeitingu sem sést vel í því að byggingarreglugerðin segir fyrir um hvernig má byggja mannvirki og hefur hún í sér fyrirmæli á mörgum sviðum allt niður í smæstu atriði. Þrátt fyrir það er stjórnartækið oft óbeint einkum þegar þriðja aðila er falið að framkvæma það (t.d. skoðunarstofa).

4.4 Hagrænar gerðir.

Þessu stjórnartæki, hagrænar gerðir, er fyrst og fremst beitt á aðgang aðila að markaði t.d. með opinberri ákvörðun á verði á vöru eða þjónustu og framleiðslu á þeim sviðum sem einokun hefur verið ríkjandi á (eftirlit byggingarfulltrúa hefur verið eina virka eftirlitið samkvæmt SBL og því eins konar einokun) en er verið að létta af án þess að það verði um raunverulega samkeppni að ræða a.m.k. í bráð. Byggingaeftirlit er eitt af þessum sviðum því stofnkostnaður nýrra fyrirtækja sem ætla inn á markaðinn getur verið allmikill og getur tekið langan tíma og tekjur fara ekki að koma inn fyrr en eftir að fyrirtækið hefur aflað sér allra leyfa. Til að tryggja að þjónustan sem felst í byggingaeftirliti sé í boði um allt land kynni að vera þörf fyrir slíkra aðgerðir af hálfu ríkisins því sveitarfélögin hafa ekki aðstöðu til inngripa í þjónustu sem verið er að veita í öðru sveitarfélagi.

³² Samkvæmt 4. mgr. 42 gr. SBL getur byggingarfulltrúi krafist þess að óháðum löggiltum hönnuðum eða sérfræðingum með tilhlýðilega þekkingu sé falið eftirlit með byggingarframkvæmdum þegar um óvenjulega eða nýja byggingartækni er að ræða.

³³ Samkvæmt 7. gr. LUM er sveitarstjórnnum heimilt með sérstakri samþykkt að kveða á um að í sveitarfélaginu starfi byggingarnefnd sem fjalli um byggingarleyfisumsókn áður en byggingarfulltrúi gefur út byggingarleyfi og hafi að öðru leyti eftirlit með stjórnarsýslu hans fyrir hönd sveitarstjórnar.

Hagrænar gerðir, sem flokkast sem beint stjórnþæki, geta verið margskonar

- verðstjórnun þar sem ríkisvaldið setur verðþak á þjónustuna og getur samhliða því krafist ákveðnar lágmarksþjónustu t.d. um að þjónustan sé aðgengileg út um allt land. Verðþakið ætti að ákveðast þannig að það væri sama og það væri ef virk samkeppni væri á markaði þ.e. kostnaður við framleiðsluna + eðlilegur ábati og myndi vera reiknað út frá kostnaði við starfsemina á höfuðborgarsvæðinu því ætla mætti, vegna stærðar á markaði, að einungis þar væri um mögulega samkeppni að ræða.
- aðgangsstjórnun þar sem ríkisvaldið veitir aðilum aðgang að markaðnum t.d. ákveðin skoðunarstofa eða -stofur hefðu einkarétt á tilteknum svæðum með tilteknum skilyrðum t.d. um framboð þjónustu (kvótakerfi).
- verkefnastýringu þar sem horft væri til þess að ákveðið hlutfall af starfseminni færi í þjónustu á þeim svæðum sem ekki bæri sérstaka skrifstofu og væri þá boðin á sama verði.

Hér gæti verið um að ræða að ríkisvaldið setti verðþak á þjónustuna þannig að neytendur verði ekki knúnir til að greiða of hátt verð. Verðþakið, ef of hátt er til lofts, gæti á móti dregið úr hvata til þess að hagræða í fyrirtækinu.

Valdbeiting við þetta stjórnþæki er mikil; ríkisvaldið þvingar fyrirtæki, í gegnum leyfisveitingar, til þess að tryggja að þjónusta sé um allt land gegn því að fá aðgang að markaðnum. Slíkt eykur vissulega jafnræði borgaranna á fámennum svæðum en veldur því óhjákvæmlega að neytendur á fjölmennari svæðum, einkum höfuðborgarsvæðinu myndu í reynd greiða niður kostnað við byggingareftirlit utan svæðisins³⁴. Sýnileiki aðgerðanna er mikill gagnvart fyrirtækjunum en ekki gagnvart almenningi og kostnaðurinn sést ekki því hann lendir á fyrirtækinu en ekki ríkis eða sveitarsjóði.

4.5 Ríkisábyrgð.

Með þessu stjórnþæki, ríkisábyrgð, er yfirleitt átt við það þegar ríkissjóður ábyrgist, að lánveitandi greiði upp lán sem það tekur til reksturs eða fjárfestinga. Áhrif þess eru fyrst og fremst fólgin í því að vextir af lánum eru lægri, oft sem nemur verulegum mismun, og afföll af verðbréfum þeirra eru lægri. Hvort tveggja leiðir til ódýrara fjármagns fyrir fyrirtækin og þar með hagkvæmari reksturs. Þetta er eitt form á niðurgreiðslum.

Þetta stjórnþæki hefur lifað með þjóðinni í langan tíma og verið umdeilt á hliðstæðan hátt og ríkisstyrkirnir. Hafa margvísleg rök verið færð fyrir því í gegnum tíðina að veita ríkisábyrgðir s.s.

³⁴ Hliðstætt dæmi um slíkt er Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara sem starfar eftir lögum nr. 103/1994 og greiðir niður flutningskostnað þannig að verð á olíum og benzíni er hið sama um allt land. Í sjóðinn rennur ákveðin upphæð af hverjum seldum líter. Í skýrslu starfshóps viðskiptaráðherra um fyrirkomulag flutningsjöfnunar kemur fram það álit að slíkt flokkist sem ríkisstyrkur samkvæmt þeim reglum sem gildi á Evrópska efnahagssvæðinu og að alltaf yrði að tilkynna hugmyndir um jöfnunarkerfi hér á landi til ESA, sem þyrfti að samþykkja slíkt.

markaðsbrestir en skýrt dæmi um það er þegar ríkið ábyrgðist tímabundnar tryggingar fyrir íslenska flugrekendur eftir árásina á WTC en þá vildi enginn tryggja flugvélar nema fyrir svo háar upphæðir að flugfélög gátu ekki búið við þær.³⁵

Um ríkisábyrgðir má segja margt það sama og um ríkisstyrkina; en þær eru aðallega veittar vegna ákveðinna verkefna t.d. í sambandi við einstaka skilgreinda atvinnuuppbyggingu en geta einnig verið til langframa eins og Íbúðalánasjóður er gott dæmi um.

Þegar rætt er um ríkisábyrgð á starfsemi eins og byggingareftirlit gæti verið um að ræða t.d. ábyrgð á lánnum vegna uppbyggingar skoðunarstofu á stað sem rekstrargrundvöllur væri ekki tryggur en í minna mæli bein rekstrarlán.

Ríkið myndi með þessu stjórnþæki ekki setja upp sérstaka eftirlitsstofnun með því hvernig ábyrgðin væri notuð en miða við að núverandi stofnanakerfi s.s. ráðuneyti, ríkisendurskoðun og fjárveitingavaldið fengju yfirlit yfir reksturinn til eftirlits með að ábyrgðin væri ekki misnotuð eða sett í óeðlilega hættu. Valdbeiting með þessu stjórnþæki yrði þannig yfirleitt lítil en sjálfvirkni há.

Sýnileiki beinna ríkisábyrgða er yfirleitt mikill þar sem ábyrgðin þarf oft samþykki Alþingis í gegnum sérlög eða í sérstökum lið fjárlaga en þær koma hinsvegar ekki alltaf fram í ríkisreikningi. Oft er almenningur mjög meðvitaður um ríkisábyrgðirnar vegna umfjöllunar í fjölmiðlum og umræðum á Alþingi. Ríkisábyrgðirnar hafa fyrst og fremst verið veittar til stórra verka en ekki til svo smárra sem hér um ræðir.

Vandamál við þetta stjórnþæki geta verið af ýmsum toga og hefur það í gegnum árin orðið fyrir pólitískum afnotum bæði gagnvart fyrirtækjum og kjördæmi viðkomandi ráðamanns. Stjórnþækið hefur þannig skort eðlilegt jafnræði gagnvart þegnum sem oft upplifa það að sumir séu jafnari en aðrir og slík misnotkun rýrir álit almennings á þessu stjórnþæki.

4.6 Ríkisstyrkir.

Með þessu stjórnþæki, ríkisstyrkjum, er yfirleitt átt við það þegar ríkissjóður styrkir beint ákveðna starfsemi sem það vill að sé í gangi eða kostar hana beint. Margvísleg listastarfsemi er t.d. fjármögnuð með þessum hætti. Oft eru ríkisstyrkir tengdir byggðastefnu þ.e. starfsemi sem ekki getur staðir undir sér á fámennum stöðum er styrkt til að íbúar þar hafi aðgang að þjónustunni en ríkið kemur ekki með öðrum hætti að málinu. Áhrif þess eru fyrst og fremst fólgin í því að „tekjur“ fyrirtækja sem njóta ríkisstyrkja eru meiri en ella og reksturinn því léttari. Þetta er einnig eitt form á niðurgreiðslum.

SBL og LUM gilda um land allt og því eru sömu kröfur gerðar til byggingareftirlits á höfuðborgarsvæðinu og í smæstu sveitarfélögunum. Augljós er aðstöðumunurinn milli þessara tveggja staða. Því mætti hugsa sér að ríkið styrkti sveitarfélögin með beinu fjárframlagi vegna byggingareftirlits sem þau myndu síðan sjá um að yrði gert. Þetta stjórnþæki, sem hér er tekið sem bein fjárframlög úr

³⁵ Sjá t.d. http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=632280

ríkissjóði³⁶, er vel þekkt og hefur verið notað til langs tíma við ýmiskonar rekstur og til að hlaupa undir bagga með einkafyrirtækjum þegar reksturinn gengur ekki upp. Hafa margvísleg rök verið færð fyrir því í gegnum tíðina að veita ríkisstyrki en byggðasjónarmið hafa verið mikið tekin sem opinber skýring sem og jafnræði borgaranna til þjónustu og öryggis, þegar einkafyrirtæki hafa ekki séð sér hag í að veita tiltekna mikilvæga þjónustu á fámönnum svæðum.

Ríkisstyrkir eru veittir bæði til að styrkja ákveðin einangruð verkefni t.d. sem eingreiðsla í sambandi við einstaka skilgreinda atvinnuuppbyggingu og sem árlega fasta greiðslu til langtíma verkefna og má þar nefna t.d. ferjurekstur við Ísland.

Þegar rætt er um ríkisstyrki til byggingaeftirlits er um langtímaverkefni að ræða þar sem ríkið skilgreinir markmiðin og gæðin sem veita á borgurunum en kemur ekki að verkefninu að öðru leyti. Styrkþeginn hefur mikið frjálrsræði að því hvernig hann framkvæmir verkið innan þessa skilgreinda ramma. Styrkina mætti ákveða út frá ýmiskonar viðmiðunum sem auðvelt væri að setja upp í reiknijöfnu og miða t.d. við gerð og stærð húsa sem eftirlit er með, fjölda erinda sem unnið er að og fjarlægð verkefnisins frá starfsstöð, því meira því hærri styrkur.

Væri þessu stjórnþæki beitt myndi Mannvirkjastofnun líklega hafa eftirlit með verkefninu í gegnum rafrænt gagnasafn sem stofnunin á að reka og skiptingu fjármagns í það. Afla mætti fjármagns í það með beinu framlagi ríkisins á fjárlögum eða með hlutdeild í byggingaröryggisgjaldi sem lagt er á samkvæmt 50 gr. LUM og er annars ætlað að fjármagna yfirumsjón Mannvirkjastofnunar með byggingaröryggismálum almennt. Fjármagnið rynni til sveitarfélaganna t.d. í gegnum jöfnunarsjóð sveitarfélaga eftir reiknijöfnunni, sem aftur gætu annast eftirlitið sjálft eða skipt við skoðunarstofu. Valdbeiting yrði þannig lítil en skilvirkni há þar sem stuðst væri við stofnanir sem til eru.

Sýnileiki beinna ríkisstyrkja er yfirleitt mikill, hann kemur fram á fjárlögum hverju sinni en hinsvegar er sýnileiki til notandans oft ekki mikil, því varla er sá sem er að breyta sumarhúsi sínu á Langanesi austur með hugann við það að ríkisstyrkur sé grundvöllur þess eftirlits sem haft er með iðnaðarmönnunum sem eru að vinna fyrir hann og eiga að tryggja að húsið uppfylli settar gæðakröfur og verði öruggt til íveru.

Vandamál við þetta stjórnþæki geta verið af ýmsum toga og hefur það í gegnum árin orðið fyrir pólitískum afnotum bæði gagnvart einstaklingum og kjördæmi viðkomandi valdamanns. Stjórnþækið hefur þannig skort eðlilegt jafnræði gagnvart þegnum sem oft upplifa það að allir séu jafnir en sumir séu jafnari en aðrir og slík misnotkun rýrir álit almennings á þessu annars fljótvirka og einfalda stjórnþæki.

Einnig má nefna varðandi þetta stjórnþæki og hverskyns annan ríkisstuðning að verulegar skorður eru settar um það í EES samningnum ef ríkisstyrkurinn veldur ójafnvægi milli aðila í samkeppni.

³⁶ Ríkisstyrkurinn getur auðvitað verið á annarskonar öðru formi en bein framlög s.s. hagstæð lán sem jafnvel þarf ekki að greiða til baka nema reksturinn skili arði yfir ákveðið mark, ríkisábyrgð, skattaafslættir og –frelsi og hverskyns tekjumissir sem ríkissjóður myndi annars hafa af starfseminni.

4.7 Skattar.

Þetta stjórnæki er hér tekið sem bein álögð skattlagning á aðila til að ná fram markmiðum laganna á ílla við til að hvetja til starfsemi eins og byggingareftirlits en skattaívilnun og afskriftir eiga hinsvegar betur við, sjá hér á eftir. Hærrí skattar t.d. á skoðunarstofu á höfuðborgarsvæðinu en á stofu utan þess væri brot á jafnræði borgaranna og auðvelt væri fyrir fyrirtæki að sniðganga hann t.d. með að skrá fyrirtækin þar sem skattur væri lægstur. Eftirlit með slíku væri kostnaðarsamt. Þetta stjórnæki er því ekki raunhæft í þessu sambandi og verður ekki nánar fjallað um það hér.

4.8 Skattaívilnanir.

Þetta stjórnæki gengur hér út á að hvetja sjálfstæð fyrirtæki til þess að reka skoðunarstofur út frá markmiðum laganna gegn því að ríkið og sveitarfélögin veita fyrirtækjum stuðning í formi skattaívilnana. Þær geta verið á margskonar formi t.d. sérstök endurgreiðsla á virðisaukaskatti, lægra skattahlutfall, sérstakar heimildir til afskrifta og fl. Sjálfstæðu fyrirtækin myndu þá almennt reka sig á tekjum af eftirlitinu en skattaívilnunum yrði beitt þannig að þær yrðu tengdar aðgengi að þjónustunni – út frá hugmyndum um jafnræði borgaranna til eftirlits. Starfsemi sem væri rekin á svæðum þar sem verkefni væru nægjanleg til að reksturinn bæri sig t.d. á höfuðborgarsvæðinu, mynduðu ekki stofn til skattaívilnana en starfsemi sem sett væri upp og unnin í litlu sveitarfélagi myndi verða ívilnunarhæfur þar sem verkefni væru það lítil að þau myndu ekki borga reksturinn með samskonar gjaldskrá og væri á stærri svæðunum. Einnig mætti hugsa sér að skattaívilnunin væri tengd staðnum sem þjónustan væri veitt á, þ.e. það sveitarfélag sem byggingin væri staðsett í, en ekki hvaðan starfsemin væri veitt. Því hærra hlutfall sem fyrirtækið fengi af tekjum sínum utan gjöfulustu markaðssvæðanna því meiri ívilnun eða að ívilnunin væri beintengd þeim tekjum sem af þeim svæðum kæmi. Þetta myndi þá jafna kostnaðinn fyrir fyrirtækin á eftirliti um landið þannig að ábatinn væri sá sami hvort sem verkefnið væri unnið á höfuðborgarsvæðinu eða utan þess.

Með þessu stjórnæki getur ríkisvaldið og sveitarfélögin staðið mikið til hliðar þannig séð að aðkoma þess að rekstrinum er ekki bein og er ekki vel sýnileg og getur það bæði verið kostur og galli.

Galli á þessu stjórnæki getur verið m.a. að meta hversu mikið á að greiða fyrir hvert verk og hverja skoðunarstofu. Ef ívilnunin er hár miðað við kostnað getur fjöldi skoðunarstofa hæglega orðið of mikill en sé hún of lítil er hættu á að víðfemum og fámönnum svæðum verði einfaldlega engar stofur því það er ekki hagkvæmt að reka stofur þar. Einnig má benda á þann galla að alltaf er sókn í skattaundanþágur sem leitt getur til misnotkunar á kerfinu. Hægt væri að setja upp stofur og skrá þá inn í kerfið til útreiknings ívilnana en hirða ekki um sem skyldi að hafa þjónustu þeirra fullnægjandi. Ákvörðun á ívilnun er einnig erfið og gæti verið nokkuð einhliða því í byrjun er varla neinn viðsemjandi

við hið opinbera. Einnig má benda á að hætta er á að ívilnanir myndu ekki fylgja verðlagsbreytingum því þær væru ákvarðaðar einhliða³⁷.

Kostur á þessu stjórnþæki getur verið að það getur byggst á núverandi stofnunum og að ekki þurfi nýjar til að reka kerfið og með því að búa til skýr viðmið hvað framkallar ívilnunina er kerfið frekar einfalt í framkvæmd og rekstri.

4.9 Upplýsingar.

Þessu stjórnþæki, upplýsingum er fyrst og fremst beitt á þann hátt að neytendum eru veittar ákveðnar upplýsingar til að hafa áhrif á hegðun hans og val ekki hvað síst öryggi hans eða velferð. Hvorttveggja getur verið um tæknilegar upplýsingar að ræða sem þá varða oftast ákveðna efnislega eiginleika vöru eða huglægar upplýsingar sem miða að því að breyta hegðun neytandans. Hér er ætlað að neytandinn sé skynsamur og taki „réttar“ upplýstar ákvarðanir um neyslu sem byggir á því hvað sé best fyrir hann – en þá þarf hann líka að fá upplýsingar sem hann getur treyst.

Hér eru upplýsingar fólgnar í bættri vitund byggingarleyfishafa um mikilvægi þess að þeir aðilar sem eru að vinna fyrir hann skili af sér góðu og vönduðu verki og besta tryggingin fyrir því sé að haft sé eftirlit með þeim. Hér skiptir það miklu máli að reikna má með því að almenningur sem sé að byggja hafi almennt litla kunnáttu á framkvæmdum en stærri aðilar og opinberar stofnanir hafi í verkinu aðila sem séu kunnáttumenn á þessu sviði. Upplýsingunum þyrfti því einkum að beina til almennings bæði sem byggjendur en ekki síður sem kaupendur fasteigna og fasteignasalar myndu ganga eftir vottorðum um framkvæmd og útkomu eftirlits viðkomandi fasteignar sem gerð væri á stöðluðu formi til að tryggja einsleitni.

Bein afskipti ríkis- og sveitarfélaga geta verið fólgin í því að það taki saman upplýsingarnar eða það sé látið í hendur einkaaðilum sem hagsmuna hafa að gæta að gera það. Þessar upplýsingar geta verið á ýmsu formi, bæði almennar upplýsingar þar sem greint er frá því hverjir hönnuðu húsið, hverjir byggðu það (listi yfir meistara og byggingarstjóra), stærðir og byggingarefni en einnig sértækari upplýsingum s.s. athugasemdum sem fram koma í áfangaúttektum og viðbrögð við þeim, hvort gerð hafi verið lokaúttekt á húsinu og hvort heimiluð hafi verið notkun á því. Slíkar upplýsingar gætu hæglega verið í fasteignaskránni sem er aðgengileg á netinu á heimasíðu Þjóðskrár Íslands.

Sjálfvirkni með þessu stjórnþæki er mikil því útgefendur byggingarleyfanna (eða skoðunarstofurnar sem áframsendu þær til þeirra) taka þessar upplýsingar allar saman í dag og skrá hjá sér en með því að senda þær inn í fasteignaskrána ásamt öðrum upplýsingum sem þeir senda þangað væri viðbótarkostnaður sáralítill. Samkvæmt 5. gr. LUM á Manvirkjastofnun að reka rafrænt gagnasafn sem vinnur með fasteignaskránni þar sem allar þessar upplýsingar um mannvirkin gætu legið fyrir.

³⁷ Dæmi um slíkt er t.d. persónufrádrátturinn í skattakerfinu sem er ákvarðaður í fjárlögum hverju sinni og fylgir ekki verðlagsþróun.

Sýnileiki upplýsinganna verður að vera mikill til að þetta stjórnþæki virki því enginn getur breytt hegðun sinni á grundvelli upplýsinga sem hann ekki hefur aðgang að. Hægt væri að skylda fasteignasala til að láta þessar upplýsingar liggja frammi í lýsingum eigna sem þeir eru með í sölumeðferð og þá gæti fyrirhugaður kaupandi kynnt sér þær. Kostnaður hins opinbera við upplýsingasöfnun og dreifingu þeirra getur verið sýnilegur en ekki sá kostnaður sem lendir á einkaaðilum.

Valdbeiting er lítil því neytandanum er frjálst að ákveða hvort og hvernig hann notar upplýsingarnar. Skilvirkni er erfitt að meta en reikna má með því að upplýsingagjöf stofnana til almennings hafi oft meiri áhrif á þær sjálfar en á neytendurna. Upplýsingar sem koma fram í opnum aðgengilegum fjölmiðlum auka á jafnræði borgaranna en ekki víst að allir geti nýtt sér upplýsingarnar.

4.10 Þjónustusamningar.

Með þjónustusamningi er átt við samning á milli stjórnvalds og einkaaðila um þjónustu við einstaklinga (viðskiptavini) gegn greiðslu. Einkaaðilinn getur jafnt verið einkafyrirtæki (rekin fyrir ábata eða ekki), opinberar stofnanir og einstaklingar.

Í handbók fjármálaráðuneytisins frá janúar 2005 kemur fram að þjónustusamningar séu viðskiptasamningar sem gerðir eru í þeim tilgangi að ná fram ákveðnum markmiðum sem aðilar geta sameinast um. Verksali lofar í samningnum að veita ákveðna þjónustu gegn loforði um greiðslu frá verkkaupa. Standi aðilar ekki við skuldbindingar sínar getur hann átt von á að sæta ábyrgð vegna vanefnda í samræmi við lög. Hafa verður í huga að þrátt fyrir að gerður er þjónustusamningur um eitthvert verkefni eru stjórnvöld ekki laus undan lögbundinni, siðferðilegri eða pólitískri ábyrgð og óheimilt er að verktakar séu látnir taka stjórnsýsluákvæðanir.

Hér myndi stjórnþækinu verða beitt á þann hátt að byggingarfulltrúi kaupir utan frá einhverja afmarkaða og vel skilgreinda hluta starfsemi sinnar í gegnum þjónustusamninga. Beiting þjónustusamninga hefur bæði kosti og galla í för með sér fyrir byggingarfulltrúann og er hér á eftir rætt um nokkra þeirra.

Í tilfelli byggingarfulltrúa má hugsa sér að embættið geri þjónustusamninga við skoðunarstofu sem er með starfsleyfi á sviðinu vegna flestra verkefna sinna s.s. yfirferð teikninga, úttektir á einstökum verkþáttum³⁸ og jafnvel einnig stöðu- og lokaúttekta svo lengi sem það reynist lögmætt. Almennt væri miðað við að beitt væri samkeppnissamningum.

Þessi þróunin hjá hinu opinbera, að fara meira inn á notkun þjónustusamninga, er að mörgu leyti hliðstæð og hugmyndir hjá fyrirtækjum á markaði sem einbeita sér að sínu sérsviði en kaupa ýmsa stoðþjónustu af sérhæfðum fyrirtækjum í stað þess að byggja hana upp sjálf. Með þessu er verið að

³⁸ Sem dæmi um slíkt má nefna að byggingarfulltrúinn í Reykjavík kaupir á þennan hátt ýmsa þjónustufrá skoðunarstofum þó einkum sé um að ræða yfirferð hönnunargagna.

virka markaðsöflin til að reyna að auka hagkvæmni. Munurinn á einkafyrirtækjum og opinberum rekstri er þannig orðinn minni og er það í samræmi við nýskipan í ríkisrekstri (new governance).

Sýnileiki þjónustusamninga er góður að því leyti að greiðslur fyrir hann koma fram í rekstraráætlunum og bókhaldi sveitarfélagsins en ekki er alltaf víst að neytandinn geri sér grein fyrir því að sveitarfélagið/ríkið sé í raun greiðandi fyrir þjónustuna að stæstum hluta.

Skilvirkni þjónustusamninga er oft erfitt að meta því breyturnar eru margar. Við mat á samningunum (hagkvæmnin) spilar einnig sá duldi viðskiptakostnaður sem af þjónustusamningum hlýst s.s. kostnaður við útboð, gerð samninga og eftirlits með þeim en þetta vill oft gleymast.

4.11 Samanburður á kostum og göllum stjórnækjanna vegna byggingareftirlits.

Þegar samanburður er gerður á hæfni (kostum og göllum) ofanritaðra stjórnækja til að nota þau til að ná settum markmiðum við byggingareftirlit sést að ekkert eitt stjórnækkið er augljóslega best eða leysir allan vanda. Í félagslegu gerðunum, byggingarreglugerðinni, eru settar fram kröfur um að eftirlit sé haft með öllum framkvæmdum en hvernig það er framkvæmt er haft opnara. Öll bein aðkoma ríkisins eða sveitarfélaganna að eftirlitinu í gegnum greiðslur á því einkum ávísanir, ríkisábyrgðir og – styrkir eiga illa upp á borðið í stjórnsýslu dagsins sem og aðkoma í gegnum skattlagningu og -ívilnanir og sú valdbeiting sem felst í hagrænu gerðunum að skylda aðila að veita þjónustu þar sem hún er ekki hagkvæm vegna smæðar gegn því að fá aðgang að gjöfulli markaðssvæðum. Önnur stjórnækki sem einnig eru hagkvæmari og þar sem sjálfvirkni er meiri eru að upplýsingar sem fram koma um mannvirkjagerðina í gegnum eftirlitið séu öllum opnar og neytandinn geti kynnt sér þær á opinberum heimasíðum þar sem fagmennska er höfð að leiðarljósi því traust verður að ríkja um þessar upplýsingar. Út frá því sjónarmiði að hið opinbera sé ekki í beinni framkvæmd á þeim sviðum sem einkaaðilar bjóða upp á þjónustu á koma þjónustusamningar við faggiltar skoðunarstofur, sem eru undir eftirliti Mannvirkjastofnunar, sterklega til greina. Það fyrirkomulag hefur verið notað hjá Mannvirkjastofnun vegna eftirlits með raflögnum um árabíl og gefist vel. Sömu sögu er að segja um eftirlit með ökutækjum og skipum sem einnig er framkvæmt af skoðunarstofum.

5 Könnun á stöðu byggingaeftirlits á Íslandi

Í þessum kafla er fjallað í stuttu máli um rannsóknarspurninguna og hvaða kannanir voru gerðar til að komast að því hvernig staðan væri á lokaúttektunum.

Rannsóknarspurningin sem er undir í þessari ritgerð er að kanna hvort þær breytingar sem verða með samþykkt nýrra mannvirkjalaga á lokaúttektum horfi til framfara og taki á þeim áhyggjum sem margir hafa að þær skili ekki tilætluðu gagni eins og framkvæmdin er í dag og gæði þeirra sé ófullnægjandi. Ljóst er að mörg mannvirki eru án lokaúttektar enda þótt þeim sé að fullu lokið og þau séu búin að vera í notkun í mörg ár. Ábyrgðir framkvæmdaaðila standi þannig áfram á þeim enda þótt afskiptum þeirra sé löngu lokið.

Notagildi könnunarinnar er fyrst og fremst sú að fá yfirlit yfir það á hvernig ástandið á úttektunum er í raun og vegu og hvort þær breytingar á úttektunum og byggingareftirliti sem gerð er í LUM sé líkleg til að breyta einhverju til batnaðar.

Gerðar voru tvær einfaldar kannanir um framkvæmd úttektanna sem fólust í því að nokkrar spurningar voru lagðar fyrir þá aðila hjá sveitarfélögunum sem annast lokaúttektina þ.e. byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra til að fá gróft yfirlit yfir stöðuna.

Hvað varðar byggingarfulltrúana var gerð könnun hjá þeim í nóvember 2010 og fengust svör frá liðlega helmingi þeirra. Lokaúttekt mannvirkja er unnin undir stjórn byggingarfulltrúa og hafa þeir því mestu yfirsýnina yfir framkvæmd hennar. Framkvæmd könnunarinnar var með þeim hætti að sendur var spurningalisti til byggingarfulltrúanna með tölvupósti sem byggingarfulltrúarnir svöruðu beint. Spurningarnar voru viljandi hafðar opnar enda tilgangurinn að sjá heildaryfirlit yfir stöðu málsins en ekki spyrja nákvæmra talna enda myndi slíkt yfirleitt kosta mikla vinnu hjá byggingarfulltrúunum.

Til að kanna þátttöku slökkviliðsstjóra í lokaúttektum var gerð könnun meðal þeirra á slökkviliðsstjórafundi sem haldinn var af Brunamálstofnun í Reykjavík í mars 2010. Á fundinum voru samankomnir flestir slökkviliðsstjórar á landinu og var lagður fyrir þá spurningalisti með þremur spurningum sem varða þátttöku þeirra í úttektum auk tveggja spurninga til að greina hvort slökkviliðsstjóri sé í fullu- eða í hlutastarfi og stærð sveitarfélags. Svör bárust frá 26 slökkviliðsstjórum af þeim sem voru á fundinum.

Á kynningarfundum á nýjum skipulagslögum og á mannvirkjalögum sem Skipulagsstofnun og Mannvirkjastofnun stóðu fyrir í febrúar og mars 2011 á 6 stöðum á landinu voru þessi mál einnig rædd við marga byggingarfulltrúa, byggingarstjóra, hönnuða og meistara og aðra sem koma að mannvirkjagerð.

Til byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra er litið sem fagaðila og sérfræðinga á sínu sviði og því var kannað hvaða menntun þessir aðilar hafa. Farið var yfir menntunarkröfur byggingarfulltrúa samkvæmt SBL og LUM og listi yfir byggingarfulltrúa á heimasíðu Skipulagsstofnunar skoðaður. Menntunarkröfur slökkviliðsstjóra voru skoðaðar í lögum um brunavarnir og reglugerð um brunamálaskólann sem sett er á grundvelli þeirra og þetta borið saman við þá menntun sem skráð er hjá þeim í gagnasafni Brunamálaskólans.

6 Byggingareftirlit á Íslandi.

Í þessum kafla er fjallað um tilgang og fyrirkomulag á byggingareftirliti á Íslandi og hvernig það hefur þróast frá upphafi. Farið er yfir fyrirkomulag eftirlitsins í SBL og hvernig ætlað er að eftirlitið verði eftir LUM. Í kaflanum er einnig gerð grein fyrir stöðu þeira aðila sem eiga að annast eftirlitið og möguleika þeirra til þess að annast það með fullnægjandi hætti. Að lokum er borið saman fyrirkomulag eftirlitsins í SBL og LUM út frá rannsóknarspurningu ritgerðarinnar og metið hvort líkur séu á að þær breytingar auki gæði úttektanna og auki líkurnar á að þær verði framkvæmdar.

Ferill byggingar frá upphafi hönnunar til þess tíma sem manvirkið er fullbyggt eins og löggjafinn ætlast til að hann sé kemur fram í SBL og LUM. Í stuttu máli er ferlið þannig að framkvæmdin fer fyrst í gengum hendurnar á hönnuðum sem skipuleggja og hanna manvirkið og síðan sjá iðnaðarmennirnir sem vinna á byggingarstaðnum undir stjórn byggingarstjóra um sjálfa framkvæmdina þar til hópurinn skilar mannvirkinu af sér fullfrágengnu sem gerist við lokaúttektina. Allt þetta ferli og öll verk þessara aðila er undir eftirliti byggingarfulltrúa, hann fer yfir hönnun mannvirkisins og áritar alla uppdrætti og önnur hönnunargögn sem eiga að vera til staðar árituð á byggingarvinnustaðnum³⁹ sem og í skjalasafni hans. Með áritun sinni gengur byggingarfulltrúi úr skugga um og staðfestir, að hönnunargögnin séu í samræmi við þær reglur er gilda um viðkomandi byggingu eða mannvirki.

Með þessu eftirliti byggingarfulltrúa leitast sveitarfélagið eftir því sem kostur er, og nær alfarið á sinn kostnað, að mannvirki sem byggt er í sveitarfélaginu uppfylli markmið laganna sem er að tryggja að kröfum um öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni bygginga og annarra mannvirkja sé fullnægt eins og segir í 1. grein laganna. Þannig er jafnframt reynt að tryggja réttaröryggi borgaranna að mannvirki sem þeir kaupa uppfylli ákvæði laganna. Eftir lokaúttektina flyst opinbert eftirlit á mannvirkinu frá byggingarfulltrúa til slökkviliðsstjóra⁴⁰ sem síðan framkvæmir árlegt eftirlit með þeim, en ekki er fjallað um það í þessari ritgerð.

Þetta fyrirkomulag á eftirliti sveitarfélaganna með mannvirkjagerð hefur, í öllum aðalatriðum, verið með þessum hætti í liðlega eina öld.

6.1 Upphaf opinbers eftirlits með mannvirkjagerð og fram til byggingarlaganna 1979.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um að formlegt opinbert byggingareftirlit með framkvæmdum og iðnaðarmönnum hafi verið stundað við mannvirkjagerð fyrr á tímum. Líklegt má telja að ekki hafi verið í

³⁹ Greinar 9.4, 15.2 og 61.3 í byggingarreglugerð.

⁴⁰ Sjá 12. Grein laga um brunavarnir nr. 75/2000 með síðari breytingum.

gangi annað eftirlit en það, að þegar einhver hafi ætlað að byggja þá hafi verið fenginn til þess aðili sem þekktur var af því að kunna þá list að byggja hús. Eftirlitið og aðhaldið hafi þannig verið orðspor þessara aðila og vilji þeirra og metnaður að vernda það. Menn hafi lært handtökin af þeim sem reyndari voru og kerfið hafi þá verið líkt og verið hefur í kennslu iðnmeistara fyrir sveina allt fram á þennan dag.

Upphaf formlegra opinbers eftirlits með mannvirkjagerð má rekja til þess tíma að byggingarnefnd var stofnuð í Reykjavík í kjölfar þess að Reykjavík fékk kaupstaðarréttindi þann 18. ágúst 1786. Eftirlitið snerist í byrjun fyrst og fremst að skipulagsþætti mannvirkjagerðarinnar í formi varnar fyrir nágranna með því að ekki mátti byggja hús of nálægt hvort öðru og til að hægt væri að koma fyrir reglulegum þvergötum á milli húsanna. Kemur þetta skýrt fram í athugasemdum mælingamannanna Ohlsen og Aanum sem mældu Reykjavík upp árið 1801⁴¹

Með tilskipuninni um einkaleyfi kaupstaðanna á Íslandi 17. nóvember sama ár var kveðið nokkuð á um skipulagsmál en þar segir í 5. grein m.a.: *Byggingastæðum skal gefins útskipta á þann hátt að þau séu eigi of nán hvert öðru og að pláz nokkurt til lítills jurtagarðs geti ef mögulegt er, fylgt sérhverju húsi.*⁴²

Framkvæmd útmælinga þessara byggingarstæða var í verkahring bæjarfógetans, en þær voru í fyrstu mjög óskipulagðar og oftast en ekki voru hús byggð eða þeim breytt án þess að bæjarfógetinn kæmi þær nærri. Lítið gerðist í þessum málum næstu árin en Krieger stiftamtsmaður gerði ítrekaðar tilraunir til að fá bæjarbúa til að sýna öryggi og fegrun bæjarins meiri áhuga og vildi hann að reglunum sem dönsku kaupstöðunum höfðu verið settar í tilskipuninni 1832 væru einnig látnar ná til Reykjavíkur.

Loks þann 29. maí 1839 var svo birt opið bréf viðvirkjandi byggingarnefnd í Reykjavík á Íslandi. Aðalinntak þeirra reglna sem í bréfinu voru settar var að stofnuð skyldi byggingarnefnd í Reykjavík. Í henni áttu að sitja: bæjarfógetinn, eldsvarnarforstjórinn, tveir fulltrúar borgara tilnefndir af amtmanni en eftir tillögum borgaranna sjálfra og loks tveir aðrir menn tilnefndir af amtmanni. Áttu þeir helst að hafa eitthvert vit á húsasmíði. Hér hefur strax verið kominn vísir að því sem seinna kom, að byggingarnefndirnar væru skipaðar fagmönnum sem leiðbeint gætu um húsagerð.

Hlutverk nefndarinnar var að úthluta lóðum samkvæmt 5. grein tilskipunarinnar fra 17. nóvember 1786 um einkaleyfi kaupstaðanna á Íslandi og gæta þess að byggingar brytu ekki í bága við skipulag gatna. Væri lóð ekki nýtt og umgirt innan tveggja ára skyldi hún falla aftur til bæjarins.

Sérstakar reglur voru um nýbyggingar og endurbætur húsa sem snérist að miklu leyti um brunavarnir.

⁴¹ Sjá Saga Reykjavíkur gegnt bls. 160

⁴² Landnám Ingólfs 3, bls 43

1. Hver maður var skyldur til að rýma svo mikið af lóð sinni er út til strætisins snýr sem nefndin ákvæði til vamar húsbrunum, gegn fébótum úr fjarhirslu staðarins.
2. Á milli nýrra bygginga átti alltaf að vera 10 álna autt bil.
3. Nefndin átti að ákveða hvað ný hús máttu vera nálægt götu og setja aðrar þær reglur sem hún með tilliti til varnar mót eldsvoða, bæði við innvortis og útvortis byggingarmáta, finnur nauðsynlegt að aðgæta. Einnig átti að úthluta þeim lóðum afsíðis sem höfðu á hendi störf sem íkveikja gat stafað af.
4. Allir sem hugðu á nýbyggingar voru skyldugir að leita umsagnar nefndarinnar hvað varðaði 3. lið.
5. Brot gegn reglunum vörðuðu sektum frá 5-25 ríkisdöllum. Loks var ákveðið að reglumar næðu einnig til tólmhúsa innan bæjarmarkanna að svo miklu leyti sem fært þætti.

Sjá má á gjörðabókum nefndarinnar að mestur tími hennar hafi farið í að mæla út lóðir og gera umsagnir um húsbyggingar enda þótt ekki hafi verið byrjað að gera teikningar af húsum á þessum tíma heldur var því lýst á hverri lóð hvað þar mætti byggja. Eftirlit var þarna samofið leyfisveitingu fyrir ákveðnum verkum og gaf nefndin um leið fyrirmæli um hvernig að verki skuli staðið allt niður í smæsta frágang á einstökum „kakkellovnum“. Í Borgarskjalasafni er til bók merkt eldfæraeftirlit og þar má sjá⁴³ að nefndin hefur farið í öll hús í bænum til að huga að eldfærum og eigendum bent á hvað laga þyrfti í innvortismálum húsanna.

Þarna hefur eftirlitið með húsum í notkun verið nokkuð virkt og var tilkomið vegna eldhættu sem stafaði af lélegum búnaði og frágangi á eldstæðum og þéttri timburhúsabygging. Því má líkja við það eldvarnaeftirlit sem slökkviliðin stunda nú til dags enda þótt þar sé nær eingöngu farið í atvinnuhúsnæði⁴⁴ og það eftirlit sé ekki stundað á hverju ári eins og reglugerðin mælir fyrir um enda þótt það sé mjög breytilegt milli slökkviliða.

Sérstök byggingarsamþykkt fyrir Reykjavíkurborg var samþykkt 7. september 1903 og tók hún gildi 1. janúar 1904. Í henni segir í 3. gr. *Að yfirstjórn byggingarmála sé í höndum bæjarstjórnar en byggingarnefndin veitir öll byggingarleyfi og hefur umsjón með að byggingarsamþykktin sje fylgt.* Í þessari byggingarsamþykkt má sjá fyrstu ákvæði um starfsemi byggingarfulltrúanna og eftirlit þeirra og eru þau um margt keimlík þeim ákvæðum sem um þá gilda enn þann dag í dag rúmum 100 árum seinna. Þar segir í 4. gr. *að bæjarstjórnin skipi byggingarfulltrúa og skipar honum erindisbréf.* Hann skal hafa á hendi framkvæmd byggingarmála samkvæmt ákvæðum byggingarnefndar en hún og einstakir nefndarmenn og byggingarfulltrúinn skulu jafnan eiga frjálsan aðgang að öllum húsum, sem eru í smíðum. Þessi aðgangur að húsum í smíðum hefur varla verið gerður nema til þess að hægt væri að hafa eftirlit með framkvæmdunum og ganga úr skugga um að farið sé eftir ákvæðum í byggingarleyfinu. Brot á byggingarsamþykktinni varðaði sektum frá 10-50 krónum, og skyldi sekta bæði hlutaðeigandi smíð og eiganda. Þess utan skal eigandi á sinn kostnað tafarlaust rífa það sem kemur í bága við ákvæði samþykktarinnar. Ella skal það gjört á hans kostnað⁴⁵.

⁴³ Landnám Ingólfs bls 46

⁴⁴ Reglugerð nr. 198/1994 um eldvarnaeftirlit sveitarfélaga með atvinnuhúsnæði sem tekið hefur verið í notkun.

⁴⁵ Þetta ákvæði er samefnis ákvæði í 2. mgr. 56. greinar SBL

Lög um byggingarsamþykktir nr. 19 frá 20. okt 1905 með breytingum í lögum nr. 84 þann 16. des. 1943 segir að byggingarsamþykkt megi gera fyrir löggilta verzlunarstaði hér á landi, svo og fyrir aðra staði, sem skipulagsskyldir eru samkvæmt lögum um skipulag kauptúna og sjávarþorpa og að þar skuli stofnuð byggingarnefnd. Hlutverk hennar er skýrt í lögnum og er henni m.a. heimilt að heimta, þegar nýtt hús skal byggja, að uppráttur af húsinu skuli lagður fram, og að henni sé heimilt að heimta þær breytingar á húsinu, er henni þykir ástæða til, svo og, að hún geti ákveðið, að hús, sem ætluð eru til atvinnureksturs, sem hefur brunahættu í för með sér, skuli byggð á afviknum stöðum, eða svo tryggilega útbúin, sem henni þykir þörf á vera, eða brunaábyrgðarlög skipa fyrir um. Hér má sjá að þungamiðja þessara reglna hefur verið á öryggi gegn eldi en ekki gerð húsa að öðru leyti og einnig eru hér komin fram í fyrsta skipti ákvæði um gerð uppráttu. Ennfremur kemur í þeim fram að nefndin skuli hafa stöðugt gætur á að ný hús séu byggð eins og hún hefur ákveðið, og hafi eftirlit með aðalviðgerðum á þeim. Svipaður refsikafli er í þessum lögum og í byggingarsamþykktinni í Reykjavík um sektir sem þeim sem byrji á húsasmíðum, áður en hann hafi fengið skriflegt leyfi nefndarinnar, eða byggi öðruvísi en hún hefur ákveðið, er gerð. Þá skuli hann og yfirmsiður hússins sæta sektum frá 10-50 krónum og að þar að auki megi rífa niður húsið, eða hluta af því, á kostnað eiganda⁴⁶, ef það er eigi byggt eftir þeim reglum, er nefndin hefur ákveðið, og að þeir sem byrja á aðalviðgerð húss, áður en þeir hafi fengið leyfi nefndarinnar til þess, skuli sæta þeim sömu sektum. Hér hefur yfirmsiður hússins verið í svipuðu hlutverki og byggingarstjórinn er í dag, að bera höfduábyrgð á framkvæmdinni ásamt eigandanum (þeim sem byrjar á smíðinni) gagnvart sveitarstjórn.

Þessi lög giltu þar til skipulags- og byggingarlög nr. 54/1978 tóku gildi 1. janúar 1979 en þau voru fyrstu heildarlög um byggingarmálefni sem náðu til landsins alls. Fram að því höfðu gilt mismunandi reglur í þéttbýli og dreifbýli bæði að því er varðaði stjórn og meðferð byggingarmála og einnig þær efnislegu kröfur sem gerðar voru til bygginga.

Í þessum lögum kemur fram að byggingarfulltrúi annist lokaúttekt fullbyggðs mannvirkis þegar þess er óskað en ekki virðist í þeim lögum vera kvöð um að lokaúttekt fari fram. Í byggingarreglugerð 292/1979 sem sett er á grundvelli laganna er ekki með beinum hætti fjallað um lokaúttektina en sagt að byggingameistari eða byggingastjóri skuli tilkynna byggingarfulltrúa með sólarhrings fyrirvara um úttektir á öllum frágangi þ.á.m. varðandi brunavarnir sbr. 1.1.7 í brunamála­reglugerð, þegar hús er fullbúið en lokaúttektin kemur einmitt í verklok. Í reglugerð nr. 269/1978 um brunavarnir og brunamál sem sett var á grundvelli laga um brunavarnir og brunamál nr. 55 frá 8. maí 1969 og giltu með breytingum samhliða byggingarlögnum eru ákvæði sem segja: „Trésmiðir og múrarmeistarar, sem bera ábyrgð á smíði húss gagnvart byggingarnefnd, bera einnig ábyrgð á því sameiginlega, að byggingarfulltrúa sé tilkynnt, þegar hús, eða hluti þess, telst fullnægja ákvæðum þessarar reglugerðar. Óheimilt er að taka í notkun hús, sem um ræðir í 10. -17. kafla nema fyrir liggji vottorð byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra. Þetta á þó ekki við um einbýlishús, sbr. 9. kafla, fjölbýlishús 4 hæðir eð lægri, sbr.

⁴⁶ Hliðstætt ákvæði er að finna í 2. mgr. 56 gr. SBL

10 kafla, verslanir, þar sem gólfhlötur er minni en 150 m², sbr. 14. kafla svo og iðnaðar- og geymsluhús, þar sem samanlagður gólfhlötur er minni en 200 m², sbr. 15 kafla, enda sé allsstaðar um sjálfstæð brunahólf að ræða.

Nú er hús ekki fullgert, en meistarar telja sínum afskiptum lokið, og geta þeir þá tilkynnt það byggingarfulltrúa. Byggingarnefnd er þá heimilt að leysa þá undan ábyrgð, enda sé tryggt að aðrir komi í staðinn. Ákvæði þessarar greinar firra húseiganda (umráðamann) ekki þeirri ábyrgð, sem hann ber eftir almennum reglum.“

Þessi ákvæði jafngilda efnislega að mestu þeim ákvæðum sem síðar urðu að stöðu- og lokaúttektum í byggingarreglugerð.

Þessi byggingarreglugerð gilti til 1. júlí 1992 þegar hún var leyst af hólmi af rgl. 177/1992 en þá kom hliðstæð tilvísun í tölulið 13 í gr. 4.11 sem kveður á um lokaúttekt þegar hús eru fullbúin varðandi frágang allan þ.á.m. brunavarnir sbr. gr. 1.1.7 í brunamála­reglugerð sem þá var í gildi óbreytt. Í grein 9.3.1 segir einnig „Þegar smíði húss er að fullu lokið, skal byggingarfulltrúi gera lokaúttekt og láta í té vottorð um það þegar húseigandi eða byggingameistarar hússins óska þess.

6.2 Allt er byggingarleyfisskylt - 100% eftirlit.

Samkvæmt byggingarreglugerð eru allar framkvæmdir byggingarleyfisskyldar því eins og segir í grein 11.1 þá er „Óheimilt er að grafa grunn, reisa hús, rífa hús, breyta því að innan eða utan, burðarkerfi þess, formi, svipmóti eða notkun þess eða gera önnur þau mannvirki sem falla undir ákvæði reglugerðar þessarar nema að fengnu leyfi viðkomandi sveitarstjórnar“ þ.e. gilt byggingarleyfi á að vera til fyrir hverri framkvæmd. Engin neðri mörk eru á þessu atriði þannig að segja má að allt sem gert er við hús sé byggingarleyfisskylt, allt frá því að skipta um hurð eða hurðarhúnninn sé mjög strangt á þetta liðið. Ekki hefur verið venja fyrir því að sækja um leyfi fyrir því að mála hús eða breyta um lit á því enda þótt slíkt geti haft veruleg áhrif á útlit húss og svipmót hverfis. Þó var í umræðunni um veggjakrot í Reykjavík sem var fyrirferðarmikið í fjölmiðlum sumarið 2008 fjallað um þetta og í viðtali við byggingarfulltrúann í Reykjavík í Morgunblaðinu⁴⁷ þann 10. júlí 2008 var haft eftir honum að veggjakrot sé byggingarleyfisskylt þar sem með því er verið að breyta svipmóti húss. Þar sem byggingarleyfi felur í sér samþykkt aðaluppdrátt og framkvæmdaáforma má ætla að þeir sem stundi veggjakrot ættu að ráða sér samþykktan hönnuð (arkitekt) að verkinu og málameistara samkv. 43. gr áður en heimilt er að framkvæmdir hefjast við krotið⁴⁸ að viðlögðum sektum ef ákvæðið er brotið. Í LUM staðfestist þetta með því að þar er slakað nokkur á þessari afdráttarlausu kröfu og sett inn ákvæði í 9.

⁴⁷ Mbl. 10. júlí 2008 bls. 29. Eigendum húsa er ekki frjálst að láta graffa listaverk á hús sitt eða leyfa veggjakroti að vera í friði. Ef þú breytir formi eða svipmóti húss, þá þarftu að sækja um leyfi. Hann segir sömu reglur gilda hvort sem mála á graffiti-listaverk eða einfaldlega mála húsið röndótt eða neonbleikt. - ...og bætir við að mjög áberandi skreytingar á vegg gætu jafnvel þurft að fara í grendarkynningu...

⁴⁸ Með þessari röksemd mætti einnig leiða líkum að því að skemmdarverk á húsum sem felur í sér t.d. niðurbrot veggja sé byggingarleyfisskylt. Hér er vandamálið fyrst og fremst afdráttarlaus krafa byggingarreglugerðar um að allar breytingar séu byggingarleyfisskyldar, hversu smáar sem þær eru.

gr. um að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um að minni háttar mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum skuli vera undanþegið byggingarleyfi og þar með aðkomu stjórnáslunnar líkt og nú á að vera.

Í reynd hefur þó ekki verið leitað til byggingarfulltrúa með leyfi til að mála hús eða skipta um lit á því enda þótt slíkt hafi mun meiri áhrif á umhverfið en t.d. breyting á innréttingu og notkun húss.

Annað dæmi um verk sem ekki er leitað eftir byggingarleyfi á er bygging smáhýsa á lóðum jafnt í þéttbýli sem og dreifbýli. Mikill fjöldi slíkra hýsa er til og hundruðir bætast við á hverju ári. Í úrskurði Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála (ÚSB)⁴⁹ í máli að Boðahlein í Garðabæ komst nefndin að þeirri niðurstöðu að slíkir skúrar væru ekki mannvirki í skilningi skipulags- og byggingarlaga þar sem þeir væru ekki jarðföst framkvæmd og heyrðu þar af leiðandi ekki undir lögin, þeir væru í raun lausafé á lóð. Lögin skilgreina reyndar ekki hvað mannvirki er, en í markmiðssetningu 1. gr. er talað um að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar sem síðan er skilgreint í gr. 4.26 í byggingarreglugerð að mannvirki sé „Jarðföst framkvæmd, t.d. virkjun, hús, brú, línumastur eða skiltastandur“. Ekki er í reglugerðinni skilgreint hvað er átt við með að framkvæmd sé jarðföst en víða er í henni fjallað um undirstöður bygginga (ekki mannvirkja) sem eru sökkulveggir ásamt botnplötu þegar hún er hluti burðarvirkis og sett ákvæði um að úttekt sökkulveggja og jarðvegs sem þeir standa á séu háð úttekt byggingarfulltrúa. Eftir að þessi úrskurður gækk voru gefnar út leiðbeiningar frá Brunamálastofnun um smáhýsi á lóðum (71.1 blað BR1) til að leiðbeina um öryggismál slíkra skúra þannig að eldsvoði í þeim myndi ekki valda óþarfa hættu fyrir mannvirki á lóð nágretta eða á eigin lóð⁵⁰. Allar þessar framkvæmdir eru síðan undir eftirliti byggingarfulltrúa eins og segir í 9 gr. um verksvið hans: *Þá annast hann eftirlit með því að allar framkvæmdir við byggingar og önnur mannvirki séu í samræmi við samþykktu uppdrætti og annast úttektir og eftirlit einstakra þátta byggingarframkvæmda, eftir því sem nauðsyn krefur, svo og lokaúttekt fullbyggðs mannvirkis, og gefur út vottorð þar um.* Byggingarfulltrúinn er þannig með eftirliti á verkum sem hann hefur sjálfur samþykkt hönnunina á og er því um einfalt eftirlit að ræða.

Í Danmörku gilda nokkuð aðrar og vægari reglur en þar er heimilt að framkvæma ýmsa viðhaldsvinnu við hús og smærri viðbyggingar án þess að sækja þurfi um byggingarleyfi hjá sveitarfélaginu en framkvæmdina þarf einungis að tilkynna til þess. Krafa er einungis um að verkið sé gert af fagmönnum, hönnuðum og meisturum og í sátt við nágretta þ.e. ekki má ganga á rétt þeirra.

Í grein 53.1 í BR segir um lokaúttektir að þegar smíði húss er að fullu lokið skal byggingarstjóri eða byggjandi óska eftir lokaúttekt byggingarfulltrúa. Ekki er beint skilgreint í reglugerðinni hvað telst vera hús en skilreining 4.14 segir að bygging sé „Hús, byggt á staðnum eða sett saman úr einingum“ og í gr. 4.18 segir að fjölbýlishús telst hvert það hús sem í eru tvær eða fleiri íbúðir sem hafa sameiginleg

⁴⁹ Úrskurði nefndarinnar má sjá á www.usb.is

⁵⁰ Ekki eru til mörg dæmi um bruna í slíkum skúrum en eitt brann þó á lóð nágretta skýrsluhöfundar fyrir nokkrum árum og ekki varð vart við það í bókunum byggingarnefndar þegar það var endurbyggt.

rými. Hliðstætt ákvæði er að inna í skilgreiningu á frístundahúsi sem „Hús sem ætlað er til tímabundinnar dvalar“. Mannvirki er síðan víðtækara orð en skilgreining á því er að finna í 4.26 sem Jarðföst framkvæmd, t.d. virkjun, hús, brú, línustur eða skiltastandur þannig að ljóst er að hús er hluti þess sem kallast mannvirki. Með þessari þrengingu á skilgreiningum má ætla að ekki sé ætlað að gera loka úttekt á öllum mannvirkjum heldur einungis þeim hópi mannvirkja sem telst vera hús. Aðra mynd er síðan að sjá á þessu ákvæði þegar starfssvið byggingarfulltrúa er tilgreint í grein 9.4 en þar kemur fram að hann annast úttektir og eftirlit einstakra þátta byggingarframkvæmda, eftir því sem nauðsyn krefur, svo og lokaúttekt fullbyggðs mannvirkis, og gefur út vottorð þar um. Hér er talað um víðtækari skilgreininguna þ.e. lokaúttekt mannvirkis en ekki einungis húss en í reynd er litið svo á að allt sem er byggingarleyfisskylt sé háð lokaúttekt.

6.3 Tilgangur úttekta mannvirkis

Í SBL og byggingarreglugerð er gert ráð fyrir að allar breytingar á mannvirkjum séu byggingarleyfiskyldar og séu háðar lokaúttekt sem er endapunkturinn í löngu ferli áfangaúttekta sem hafa þarf með byggingu mannvirkis. Í 48. gr. byggingarreglugerðar eru talin upp alls 16 atriði sem hafa skal eftirlit með og eru mörg þeirra þess eðlis að þau leiða til margra úttekta af hendi byggingarfulltrúa þar sem þau eru framkvæmd í mörgum hlutum og eru ekki aðgengileg eða sjáanleg í byggingunni þegar smíði hennar er lokið. Dæmi um það eru t.d. járnalagnir en þegar hús eru steipt upp þarf yfirleitt margar úttektir þr. hæð. Lokapunkturinn á þessum úttektum er síðan lokaúttektin en hana skal framkvæma þegar smíði húss er að fullu lokið og skal byggingarstjóri eða byggjandi óska eftir lokaúttekt byggingarfulltrúa. Einnig geta þeir, sem hönnuðir og byggingarstjóri keyptu ábyrgðartryggingu hjá, krafist lokaúttektar. Viðstaddir lokaúttekt skulu auk byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra, vera byggingarstjóri og þeir iðnmeistarar og hönnuðir sem þess óska eða eru til þess boðaðir að kröfu byggingarfulltrúa. Í lokaúttekt skal m.a. taka út þætti er varða aðgengi en ekki er gerð krafa um að neinn sérfróður aðili um þann verkþátt sé viðstaddur né þarf byggingarstjórinn að leggja fram vottorð frá kunnáttumanni um að úttekt hafi farið á honum líkt og gert er við lagnakerfin í grein 53.3 í BR.

Lokaúttektin er á vissan hátt samsett úttekt þ.e. bæði eru einstakir þættir byggingarinnar skoðaðir en einnig er gengið eftir því að fyrir liggi hjá byggingarstjóra yfirlýsingar hönnuða og iðnaðarmanna um að tiltekin kerfi séu frágengin og stillt og vinni á þann hátt sem ætlast er til. Úttektin er með þeim hætti að byggingarreglugerðin krefst þess að allt sé frágengið og í lagi þ.e. ekki má koma fram athugasemd við neitt atriði í húsinu eins og glögggt má sjá í 54 gr. byggingarreglugerðar en þar segir um útgáfu lokaúttektarvottorðs.

„Komi fram við lokaúttekt atriði sem þarfnast úrbóta skal byggingarfulltrúi setja byggingarstjóra og byggjanda tímafrest til að ljúka endurbótum“. Eftir það fara sömu aðilar yfir verkið að nýju og ganga úr skugga um að lagfært hafi verið það sem áður var að en jafnframt er litið yfir allt húsið að nýju vegna þess að mönnum gæti hafa sést yfir einhver atriði áður og eins geta hlutir hafa gengið út sér og bilað frá fyrri úttekt. Fyrst að þessu loknu, og það gæti þurft að fara margar umferðir, skal byggingarfulltrúi gefa út lokaúttektarvottorð en sérstaklega er tekið fram að slíkt vottorð megi ekki gefa út nema að

gengið sé úr skugga um „að fullnægt hafi verið öllum tilskildum ákvæðum um gerð og búnað sem krafist er fyrir íbúðarhúsnæði og starfsemi, sé um atvinnuhúsnæði eða annað húsnæði að ræða“.

Við lokaúttektina byrjar niðurtalning á ábyrgðum þeirra sem að verkinu koma jafnt hönnuða sem byggingaraðila og ábyrgðartrygginga t.d. byggingarstjóratryggingin sem gildir í fimm ár eftir útgáfu lokaúttektarvottorðsins. Þessi úttekt er því mjög mikilvæg í allri framkvæmdinni og í frumvarpinu eru sett ítarlegri ákvæði um hana en þau er aðallega að finna í byggingarreglugerð samkvæmt gildandi lögum.

6.4 Fyrirkomulag byggingareftirlits eftir skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997

Fyrirkomulag byggingareftirlits er skýrt í SBL og er fjallað um það í alls 10 greinum laganna. Strax í 1. gr. laganna kemur fram það markmið þeirra sé að þeim er ætlað “*að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi, endingu, útlit og hagkvæmni bygginga og annarra mannvirkja sé fullnægt*”. Þessu eftirliti er fyrirkomið hjá sveitarstjórnnum samkv. 3. gr laganna sem eiga að annast og bera ábyrgð á byggingareftirliti með atbeina kjörinna nefnda og sérhæfðra starfsmanna. Byggingarmál eru málaflokkur sem nú er undir yfirstjórn umhverfisráðherra en annars heyrja málefni sveitarfélaga undir Innanríkisráðuneytið. Sveitarstjórn kýs byggingarnefnd sem fer með byggingarmál í sveitarfélaginu undir yfirstjórn sveitarstjórna. Víða hafa sveitarfélögin með sér samstarf um þessi málefni og þá er kosin ein byggingarnefnd sem nær til margra sveitarfélaga en heimild er fyrir þessu í 6. mgr. 6.gr. laganna. Hlutverk byggingarnefnda er m.a. að fjalla um byggingarleyfisumsóknir og hún hefur eftirlit með því að hvarvetna í umdæmi hennar sé byggt í samræmi við lagaákvæði og reglugerðir um skipulags- og byggingarmál. Í 37. Gr. laganna sem fjallar um að setja skuli byggingarreglugerð eru kemur fram að þar skuli ákveða hvernig háttáð skuli byggingareftirliti og framkvæmd lokaúttektar ásamt innheimtu gjalda fyrir eftirlitið. Bein framkvæmd eftirlitsins er síðan í höndum byggingarfulltrúa eins og skýrt er í 40 gr. um verksvið hans. Þar kemur fram að byggingarfulltrúi skal ganga úr skugga um að hönnunargögn séu í samræmi við þær reglur er gilda um viðkomandi framkvæmd og skal samþykka þau með áritun sinni. Eftir útgáfu á byggingarleyfi annast hann eftirlit með því að allar framkvæmdir við byggingar og önnur mannvirki séu í samræmi við samþykktu uppdrætti. Hann annast úttektir og eftirlit einstakra þátta byggingarframkvæmda og annast lokaúttekt fullbyggðs mannvirkis og gefur út vottorð þar um. Til að stunda þetta eftirlit er ákvæði í 41 gr. að byggingarfulltrúa og starfsmönnum hans skal frjáls aðgangur að lóðum og mannvirkjum til eftirlits með byggingarframkvæmdum. Hann hefur einnig aðgang að fullbyggðum húsum liggi rökstuddur grunur fyrir um því sé verulega áfátt með tilliti til ákvæða laga og reglugerða um byggingarmál. Hann skal gera eiganda eða umráðamanni þess aðvart um aðfinnslur og leggja fyrir hann að bæta úr því sem áfátt er. Í lögnum eru ákvæði sem bera það með sér að ekki sé hægt að ætlast til þess að byggingarfulltrúi þekki allar nýjungar í byggingartækni eða ráði við að hafa eftirlit með mjög flóknum byggingum. Þar er heimild til þess að þegar um byggingu meiri háttar mannvirkja er að ræða er byggingarfulltrúa heimilt á kostnað byggjanda að krefjast sérstakra eftirlitsmanna sem og þegar um óvenjulega eða nýja byggingartækni er að ræða. Kostnað við slíkt eftirlit ber byggingarleyfishafi. Þetta ákvæði er mikilvægt í ljósti þess að kröfur til menntunar og starfsþjálfunar

byggingarfulltrúa eru ekki miklar og SBL gera ekki kröfu um kunnáttu eða nám í stjórnsýslu byggingarmála né almennri stjórnsýslu. Einnig er til þess að horfa að byggingarfulltrúarnir eiga ekki endilega að vera byggingarfróðir því allir löggiltir hönnuðir geta orðið byggingarfulltrúar t.d. landslagshönnuðir og rafiðnfræðingar. Sú umræða hefur alloft komið upp sem segir að fella eigi þessa kröfu niður þannig að í stórum sveitarfélögum geti byggingarfulltrúi alt að einu verið með stjórnunarfræði sem menntun.

Í skýringum með 44 gr. frv (sem varð 42 gr. laganna) sem fjallar um kröfur til hönnunar og efnisvals og er sögð liður í hertu byggingareftirliti er byggingarfulltrúa veitt heimild í sérstökum tilvikum til að krefjast prófreikninga t.d. um styrkleika bygginga gagnvart jarðskjálftum frá sérstökum prófhönnuðum.

Grein 61 í BR fjallar um byggingareftirlit og er það efnislega samhljóma grein 41 í SBL að því viðbættu að byggingarfulltrúi krafist þess að byggjandi ráði sér, á eigin kostnað, sérstakan eftirlitsmann þegar um er að ræða stórhýsi eða meiri háttar mannvirki. Greinin endar á ákvæðum um að byggingarf geti ákveðið að láta lagfæra og jafnvel fjarlægja ósnyrtileg hús og mannvirki sinni eigandi ekki ákskorun um úrbætur á þeim.

Í 37. gr. SBL segir að kveða skuli á um hvernig háttáð skuli byggingareftirliti án þess að lögin fari nánar út í útfærslu á því og ekkert er um það í skýringum við lögin⁵¹. Byggingarreglugerðin skilgreinir þrennskonar úttektir í greinum 48 – 55 þ.e. áfangaúttektir, stöðuúttektir og lokaúttekt en það er aðeins um þá síðastnefndu sem fjallað er um í lögnum.

Grein 48. gr. fjallar um Áfangaúttektir enda þótt ekki sé minnst á þær í SBL og lagastoð þeirra sé því e.t.v. hæpin. Í greininni eru talin upp alls 16 atriði sem byggingarstjóri skuli óska úttektar byggingarfulltrúa á, en einnig er tekið fram að heimilt sé að veita byggingarstjóra og/eða iðnmeisturum leyfi til eigin úttekta á skilgreindum verkþáttum, enda verði byggingarfulltrúa afhent yfirlýsing um að úttektir og eftirlit fari fram í samræmi við áður gerða gæðaáætlun, sbr. mgr. 30.3 - 30.5 og er samhljóða ákvæði einnig að finna í 49 gr. Þessir þættir varða tæknilegan frágang mannvirkja s.s. burðarþol og lagnir og almenna þætti sem varða eldvarnir og aðgengi fatlaðra. Byggingarfulltrúa er heimilt að fella niður úttektir einstakra verkþátta hjá iðnmeisturum sem hafa starfað á umdæminu í minnst 3 ár með sérlega góðum árangri að hans mati, en mikilvægi lokaúttekta í samanburði við áfangaúttektirnar sést á því að þrátt fyrir ofangreint ákvæði er ekki heimilt að fella niður lokaúttektina.

Stöðuúttektir er einskonar undanfari lokaúttekta ef taka á hús í notun áður en það er fullgert en reglugerðin kveður skýrt á um að ekki megi flytja inn í ófullgert húsnæði eða hefja starfsemi í því nema ákvæðum varðandi burðarþol, hollustuhætti og brunaöryggi sé fullnægt. Viðstaddir stöðuúttekt skulu vera sömu aðilar og við lokaúttekt og gefur byggingarfulltrúi út stöðuúttektarvottorði þar sem getið er á um áframhaldandi ábyrgð byggingarstjóra og meistara á verkinu ásamt tímafresti sem byggingarfulltrúi gefur aðilum til að ljúka verkinu að viðlögðum dagsektum.

⁵¹ Sjá www.althingi.is undir lagasafn og ferill málsins.

Lokaúttektin er lþks skilgreind í 53. gr. reglugerðarinnar og er gerð þegar smíði húss er að fullu lokið og annast byggingarfulltrúi þá úttekt og einnig skal slökkviliðsstjóri og byggingarstjóri vera viðstaddir en einnig geta þeir iðnmeistarar og hönnuðir sem þess óska eða eru til þess boðaðir að kröfu byggingarfulltrúa vera viðstaddir. Að lokinni lokaúttek gefur byggingarfulltrúi út vottorð um þar um og er óheimilt að gefa slíkt vottorð út nema að gengið hafi verið úr skugga um að fullnægt hafi verið öllum tilskildum ákvæðum um gerð og búnað sem krafist er fyrir íbúðarhúsnæði og starfsemi, sé um atvinnuhúsnæði eða annað húsnæði að ræða.

Vegna þess hversu skýr krafa er í byggingarreglugerð um að allt á að vera búið í húsinu áður en vottorðið er gefið út stöðvast lokaúttektin oft á einstökum rekstraratriðum þar sem búnaður hefur bilað við notkun eins og dæmið um Skúlagötu 21 er⁵² en í því húsi er Mannvirkjastofnun til húsa.

6.5 Núverandi fyrirkomulag byggingareftirlits í reynd.

Mjög lítið er til af útgefnum upplýsingum um framkvæmd byggingareftirlits hér á landi og ekki er að finna neinar eiginlegar rannsóknir á því sviði. Í verkefni í opinberri stjórnsýslu við HÍ haustið 2006⁵³ var gerð lausleg athugun á skýrslum frá byggingarfulltrúanum í Reykjavík á árunum 2001 -2005 að báðum árum meðtöldum sem eru einhverskonar ársskýrslur og heita *Yfirlit um byggingarframkvæmdir í Reykjavík*. Þær innihalda ýmsar forvitnilegar tölur um verkefni byggingarfulltrúaembættisins og byggingareftirlit enda þótt þær beri að taka með varúð vegna þess að ekki er skilgreint nákvæmlega hvað stendur á bakvið sumar tölurnar. Í skýrslunum eru fyrst og fremst magnupplýsingar um stærðir mannvirkja og fjölda íbúða en þar eru þó einnig upplýsingar um fjölda erinda sem byggingarnefndinni berast og fjölda úttekta og einnig það sem nefnt er virk og óvirk byggingarleyfi. Nú eru aðgengilegar skýrslur embættisins allt til ársins 2009 og eru þær að mestu settar upp á sama hátt. Nefna má að svipaðar yfirlitsskýrslur um byggingarmagn er að finna frá nokkrum öðrum embættum á heimasíðu viðkomandi sveitarfélags.

Framsetning talna í þessum skýrslum er ekki með þeim hætti að lesa megi út úr þeim með óyggjandi hætti um framkvæmd eftirlitsins og það veldur einnig erfiðleikum að upplýsingarnar eru ekki skráðar á sama hátt öll árin. Áherslan í skýrslunum er einnig á tölulegan samanburð um byggingarmagn og byggingarefni húsa en ekki um fjölda húsa og byggingarleyfa né stjórnsýslulegan hluta starfseminnar. Skýringar eru nær engar með tölunum og til að mynda kemur ekki fram hvort byggingarfulltrúi nýti sér heimild 49 gr. byggingarreglugerðar um niðurfellingu úttekta hjá iðnmeisturum sem starfað hafa í hans umdæmi í a.m.k. 3 ár með sérlega góðum árangri⁵⁴. Heimildin um

⁵² Lokaúttektin á húsinu Skúlagata 21 var loksins gerð 7. október 2008 en húsið fór í notkun árið 2001

⁵³ Guðmundur Gunnarsson Eftirlit með byggingum í ljósi frumvarps til nýrra byggingarlaga.2e Verkefni í opinberri stjórnsýslu.HÍ 2006

⁵⁴ Í skýrslunni Byggingareftirlitið bls. 92 kemur fram að 59% byggingarfulltrúa nota þetta ákvæði í einhverjum mæli en 41 % segjast ekki nota það.

niðurfellingu úttekta gildir þó ekki fyrir lokaúttekt mannvirkisins. Nýting þessarar heimildar gæti haft talsverð áhrif á fjölda úttekta hjá byggingarfulltrúa væri henni beitt og það kann að vera að þær séu innifaldar í liðnum úttektir annarra í skýrslum byggingarfulltrúa. Sjá má á þessum tölum að úttektir embættisins eru 12.5 – 19.5 á hvert byggingarleyfi en útgefin vottorð eru frá 0.27 - 0.41 á hvert byggingarleyfi nema árið 2009 þegar þau eru 1.08. Hér geta verið um að ræða bæði stöðu- og lokaúttektarvottorð en einnig annarskonar vottorð s.s. fokheldisvottorð sem ekki er fjallað um í BR en þetta er ekki nánar skýrt í yfirlitum byggingarfulltrúa. Þessi háa tala fyrir árið 2009 getur einnig skýrst af því að byggingarstjórar eru að óska eftir lokaúttektum til að losna undan tryggingum og ábyrgðum á mannvirkjum þeir eru fyrir löngu hættir afskiptum af.

Tafla 1 Nokkrar lykilupplýsingar úr skýrslunum *Yfirlit um byggingarframkvæmdir í Reykjavík.*

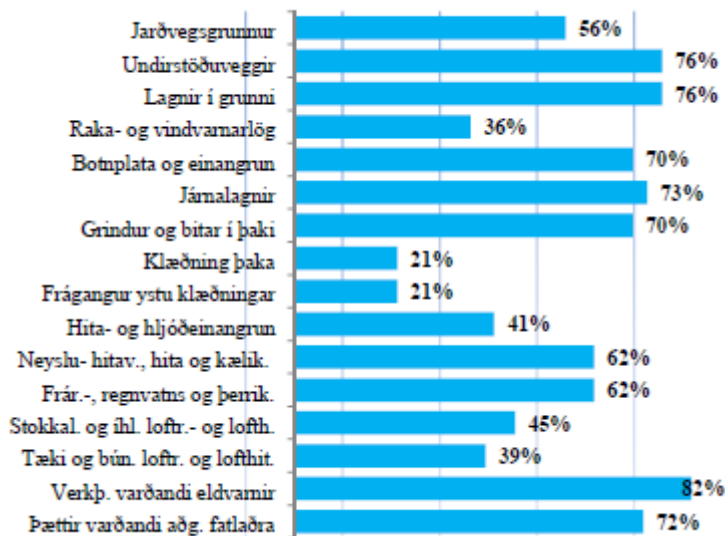
Ár	skrýðar úttektir	Útgefin byggingarleyfi	úttektir á byggingarleyfi	útgefin vottorð	útgefin vottorð pr byggingarleyfi
2005	4337	347	12,5	106	0,305
2006	5937	305	19,5	83	0,272
2007	6805	368	18,5	117	0,318
2008	5707	302	18,9	123	0,407
2009	3121	250	12,5	271	1,084

Í 8. kafla skýrslunnar Byggingareftirlitið⁵⁵ sem fjallar um könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa koma fram nokkrar áhugaverðar upplýsingar um úttektir byggingarfulltrúaembættanna og verklok. Þar kemur fram að talsvert sé um að verklok framkvæmda sem byggingarstjóra ber að tilkynna um til byggingarfulltrúa séu ekki tilkynnt. Einungis 18 % byggingarfulltrúa segja þetta ákvæði alltaf virt þ.e. byggingarstjóri tilkynni um verklok og næstum jafnmargir eða 15% segja þetta aldrei virt og virðast byggingarfulltrúar ekki ganga eftir því að þetta sé virt.

Fjallað er lauslega um áfangaúttektir í skýrslunni á bls. 92 og birt mynd af því hve oft, hlutfallslega, byggingarfulltrúar sjálfir telja sig eða aðra starfsmenn sinna embætta fara í áfangaúttektirnar en þær eru lykilaðrið eigi að vera hægt að gefa út marktækt lokaúttektarvottorð. Á myndinni kemur fram að áfangaúttektirnar eru gerðar allt niður í 21% tilfella og er þar um að ræða frágang ystu klæðningar og þakklæðninga sem eru mjög mikilvægir verkþættir og einmitt þeir sem miklir gallar eru að koma fram í eftir framkvæmdagaleði liðinna ára. Einnig virðist frágangur raka- og vindvarnarlaga vera stórlega áfátt. Einna helst er að farið sé í úttektir sem varða eldvarnir eða í 82%

⁵⁵ Byggingareftirlitið. Könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa. Brunamálastofnun og Skipulagsstofnun.

tilfella og sökklar og lagnir í grunn eru með 76%. Þessar tölur eru mikið áhyggjuefni og sýna að framkvæmd byggingareftirlits er mjög langt frá því að vera ásættanleg því allar þessar tölur ættu að vera 100% samkvæmt byggingarreglugerð og því sem almennt er talið að sé ríkjandi á markaðnum.



Mynd 1 Úttektir byggingarfulltrúa á einstökum áfangauúttektum sem mælt er fyrir um í grein 48 í byggingarreglugerð.

6.6 Kröfur til eftirlitenda samkvæmt SBL og LUM. Hverjir gera úttektir og menntun til þeirra.

Í þessum kafla verður fjallað um menntunar- og starfsreynslukröfur sem gerðar eru til þeirra opinberu starfsmanna sem hafa eftirlit með mannvirkjagerð á Íslandi. Umfjöllunin er gerð með þeim hætti að skoðaðar eru þær kröfur sem gerðar eru til aðilanna í lögum og reglugerðum. Þessir aðilar eru þeir sömu bæði í SBL og í LUM þ.e. byggingarfulltrúar og slökkviliðsstjórar og kröfur um menntun þeirra eru óbreyttar en í LUM er síðan lögð aukin áhersla á að notaðar séu faggiltar skoðunarstofur. Kröfur til starfsmanna skoðunarstofanna sem fást við eftirlitið eru þær sömu og eru gerðar til starfsmanna byggingarfulltrúa eða Mannvirkjastofnunar, sjá töflu 2 en þær eru í vissum tilfellum meiri en kröfurnar til byggingarfulltrúans sjálfs.

Aðrar kröfur eru gerðar til eftirlitsmanna slökkviliðanna. Á heimasíðum eftirlitsstofnana þessara verka eru til upplýsingar um fjölda og menntun þessara aðila sem og á heimasíðum sveitarfélaganna og síðu félags byggingarfulltrúa. Varðandi þáttöku slökkviliðsstjóra í lokaúttektum var gerð könnun á slökkviliðsstjórafundi sem haldinn var í Reykjavík í mars 2010. Á fundinum voru samankomnir flestir slökkviliðsstjórar á landinu og var lagður fyrir þá einfaldur spurningalisti með þremur spurningum sem varða þáttöku þeirra í úttektum auk tveggja spurninga sem greina hvort slökkviliðsstjóri sé í fullu- eða hlutastarfi og stærð sveitarfélags.

Sjá má á allri umfjöllun um eftirlit sveitarfélaganna á mannvirkjagerð að bæði lögin gera kröfu til þess að sérfróðir aðilar fjalli um málaflokkinn. Í SBL er þess krafist í 7. gr. að byggingarfulltrúi uppfylli skilyrði 48. og 49. gr. laganna, sem er að hann skuli hafa hlotið löggildingu ráðherra sem hönnuður, og

Í 38. gr. kemur fram að byggingarnefnd leiti umsagnar og ráðgjafar sérfróðra aðila, t.d. um ferlimál, brunamál, hollustuhætti og öryggismál. Grunnkrafan til byggingarfulltrúa er að þeir hafi háskólamenntun á byggingarsviði⁵⁶ og er í lögnum taldir upp arkitektar, byggingarfræðingar, tæknifræðingar, verkfræðingar, rafiðnfræðingar, innanhússhönnuðir og landslagshönnuðir. Í byggingarreglugerð gr. 8.8 segir síðan að slökkviliðsstjóri skuli gæta þess að ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir sé framfylgt, m.a. að byggingar séu staðsettar og gengið frá þeim þannig að slökkvistarf og björgun sé auðveld og aðgangur sé að slökkvivatni. Í 15 gr. brunamálalaganna er einnig gerð krafa um að slökkviliðsstjóri hafi löggildingu⁵⁷ en þar segir m.a.: *Slökkviliðsstjóri skal hafa hlotið löggildingu sem slökkviliðsmaður, og starfað að lágmarki í eitt ár í slökkviliði sem löggiltur slökkviliðsmaður eða hafa háskólamenntun með sérmenntun í brunamálum*⁵⁸. Skilyrðin um menntun fyrir löggildingunni, sem umhverfisráðherra veitir, eru einnig skýrð í 13. gr. rgl. 792/2001 um réttindi og skyldur slökkviliðsmanna sem eru að aðili skuli hafa lokið lágmarksnámi fyrir slökkviliðsmenn við Brunamálaskólann eða hlotið sambærilega menntun sem skólaráð Brunamálaskólans metur jafngilda. Löggildingin er þó ekki strangari en það að í greininni er undanþáguákvæði sem veitir sveitarstjórn heimild, að höfðu samráði við Brunamálastofnun (nú Mannvirkjastofnun), að ráða slökkviliðsstjóra tímabundið til starfa, þó ekki lengur en til tveggja ára í senn, fáist ekki aðili til starfa sem uppfyllir hæfnisskilyrðin. Hafa sveitarfélög í nokkrum tilfellum ráðið inn slökkviliðsstjóra sem ekki hafa uppfyllt hæfnisskilyrðin og án samráðs við stofnunina þrátt fyrir að hæfir aðilar hafi sótt um⁵⁹. Hliðstætt undanþáguákvæði um hæfni byggingarfulltrúa er hvorki að finna í SBL eða LUM, en þeir sem voru starfandi sem byggingarfulltrúar við gildistöku laganna halda þeim rétti enda þótt þeir séu ekki löggiltir hönnuðir. Undanþáguákvæðið í brunamálalögnum gerir það að verkum að í starfi slökkviliðsstjóra getur setið maður til langframa sem ekki hefur tilskylda menntun. Ljóst er af þessu að gerðar eru mun meiri kröfur um bóklegt nám þeirra sem starfa sem byggingarfulltrúar en til þeirra sem starfa sem slökkviliðsstjórar.

6.7 Menntunar- og starfsreynslukröfur byggingarfulltrúa samkvæmt SBL og LUM.

Starfi byggingarfulltrúa er einkum lýst í 7. og 40. gr. SBL en þar kemur fram að byggingarfulltrúinn sé framkvæmdastjóri byggingarnefndar. Í 7. gr. er krafa um að hann uppfylli skilyrði 48. og 49. gr.

⁵⁶ Þetta er óbeint orðað í lögnum en löggildingin er fyrir aðila til að leggja fram uppdrætti vegna byggingar- eða framkvæmdaleyfis sem þar með eru þetta þættir sem varða byggingar eða hliðstæðar framkvæmdir.

⁵⁷ Þessi löggilding er með öðrum hætti en aðrar löggildingar starfsheita því ekki er um lögverndað starfsheiti að ræða en löggildingin er fyrst og fremst vottorð um ákveðið nám og starfsreynslu.

⁵⁸ Lögin leggja þarna óbeint að jöfnu 80 tíma nám í brunamálaskólanum eftir sveinspróf ásamt starfsreynslu sem er minnst 80 klst í skipuðum liðum og háskólamenntun með sérmenntun í brunamálum þ.e að lágmarki B.Sc gráðu.

⁵⁹ Sjá t.d. úrskurð Innanríkisráðuneytisins 17.2.2011 í stjórnýslumáli nr. 26/2010 (IRR10121698) á www.innanrikisraduneyti.is/urskurdir-og-alit/nr/27027. Þar sem ráðuneytið féllst á kröfu eins umsækjanda um að ráðning í starfið væri ólöglegt þar sem ekki hafði verið gætt hæfnisskilyrða.

laganna en þær fjalla um löggildingu hönnuða. Til að fá löggildingu þarf umsækjandi að hafa leyfi iðnaðarráðherra til starfsheitis og eru þar upp taldar eftirfarandi fagstéttir: arkitektar, byggingarfræðingar, verkfræðingar, tæknifræðingar, innanhússarkitektar, landslagsarkitektar og rafiðnfræðingar. Einnig þurfa þessir aðilar að standast próf sem þriggja manna prófnefnd sérfróðra aðila annast⁶⁰. Prófið skal ná til þeirra greina sem helst reynir á í störfum hönnuða við íslenskar aðstæður og á að gefa innsýn í helstu atriði SBL, skipulags- og byggingarreglugerðar og túlkun skipulags- og byggingarskilmála⁶¹. Auk þessara bóklegu krafna til náms kemur fram í 48. gr. að byggingarfræðingar þurfa að hafa lokið 20 mánaða starfsreynslutíma en umsækjendur, aðrir en arkitektar og byggingarfræðingar, skulu hafa sérhæft sig á viðkomandi löggildingarsviði og öðlast starfsreynslu sem skal ekki vera skemmri en þrjú ár, þar af minnst eitt ár hér á landi. Allar hönnunarstéttirnar, aðrir en arkitektar, þurfa því að hafa starfsreynslu í 20 – 36 mánuði áður en þeir fá löggildingu og því áður en þeir geta orðið byggingarfulltrúar. Kröfur til byggingarfulltrúa eru lítið breyttar í LUM en allir sem voru starfandi við gildistöku þeirra laga halda fullum rétti sínum til þeirra starfa sbr. ákv. 1 til bráðabirgða með lögunum. Vegna þessarar almennu upptalningar í lögunum er möguleiki á að aðilar sem eru með mjög sérhæfða menntun geti orðið byggingarfulltrúar enda þótt þeir hafi litla sem enga menntun á sviði bygginga á því formi sem byggingarfulltrúarnir vinna á.

Á heimasíðu Skipulagsstofnunar og á heimasíðu félags byggingarfulltrúa eru listar yfir starfandi byggingarfulltrúa í sveitarfélögunum en þau eru 76 talsins samkvæmt upplýsingum á vef sambands íslenskra sveitarfélaga⁶². Þessum listum ber ekki fyllilega saman og er hér mest stuðst við lista Skipulagsstofnunar. Fjöldi skráðra byggingarfulltrúa hjá Skipulagsstofnun, en þangað ber að tilkynna um starfandi byggingarfulltrúa, er 52 í 68 sveitarfélögum⁶³ og er menntun þeirra skráð þar. Einungis þrjár konur eru í hópnum eða tæp 6% starfandi byggingarfulltrúa. Algengast er að byggingarfulltrúar séu tæknifræðingar (37%) eða byggingarfræðingar (33%) en húsasmiðir eru 8% eins og arkitektarnir og þjóna þeir um 12% sveitarfélaganna. Verkfræðingar eru 15. Í fimm stæstu sveitarfélögunum eru tæknifræðingar þrír talsins en arkitektar eru tveir. Enginn byggingarfulltrúi kemur úr hópi innanhússarkitekta, landslagsarkitekta eða rafiðnfræðinga. Ætla mætti að þeir byggingarfulltrúar sem eru með iðnmenntun hafi verið ráðnir fyrir gildistöku byggingarreglugerðarinnar en það er þó ekki alltaf tilfellið.

⁶⁰ REGLUGERÐ 747/1997 um störf prófnefndar mannvirkjahönnuða. Með gildistöku LUM var þessi nefnd lögð niður og verkefnið fært undir MVS

⁶¹ Á námskeiðinu, sem er 30 kennslustundir, er fyrst og fremst fjallað um lög og reglugerðir út frá sjónarmiði hönnuða, enda námskeiðinu beint til þeirra. Þar er ekki fjallað sérstaklega um almenn starfsskilyrði byggingarfulltrúa t.d. um stjórnsýslulögin.

⁶² Þetta eru síðurnar www.skipulag.is, www.byggingarfulltrui.is og www.samband.is

⁶³ Af lestri listans er ljóst að misbrestur er á tilkynningum sveitarfélaga um byggingarfulltrúa til stofnunarinnar eða að ekki eru starfandi byggingarfulltrúar í öllum sveitarfélögum. Þó má einnig sjá á listanum sveitarfélög sem ekki eru lengur til þannig að misræmið kann að skýrast af mörgum þáttum.

Tafla 3 Menntun byggingarfulltrúa og fjöldi sveitarfélaga sem þeir vinna hjá samkvæmt upplýsingum skipulagsstofnunar.

	Fjöldi fulltrúa	%	fjöldi sveitarfélaga	%
arkitekt	4	8%	4	6%
byggingarfræðingur	17	33%	19	28%
iðnaðarmaður	4	8%	8	12%
tæknifræðingur	19	37%	22	32%
verkfræðingur	8	15%	15	22%

Í ritinu Byggingareftirlitið, könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa, sem Brunamálastofnun og Skipulagsstofnun létu vinna á árunum 2008-2009 kemur fram að 58% byggingarfulltrúa vinna einir í sínum embættum og dæmi eru um að starfshlutfall þeirra sé allt niður í 20 %. Í ritinu má sjá áhyggjur byggingarfulltrúa á að umsagnir sérfróðra aðila sbr. gr. 8.4 í byggingarreglugerð, sem á að vera bakstuðningur fyrir þá við afgreiðslu sérhæfðra þátta, séu ekki alltaf fullnægjandi. Almennt virtist slökkviliðsstjóri koma að yfirferð uppdráttu en einnig var það þekkt að hann *yfirfer byggingar þegar slíkrar sérfræðiþekkingar er þörf*⁶⁴. Jafnframt kemur fram í ritinu það álit að sú sérþekking sem slökkviliðsstjóra er ætlað að búa yfir sé hugsanlega ekki alltaf til staðar í smærri embættum. Þessi athugasemd tengdist því mati byggingarfulltrúa að slökkviliðsstjóri lítills umdæmis hafi hugsanlega ekki þá menntun, þjálfun eða fullnægjandi reynslu til að yfirfara mjög flóknar byggingar á nægjanlega öruggan hátt.

Þá kemur fram í ritinu⁶⁵ að aðkoma heilbrigðiseftirlits virðist ekki vera á jafn föstu formi eins og aðkoma slökkviliðsstjóra en nokkur embætti tóku þó skýrt fram að heilbrigðiseftirlit komi alltaf að öllum umsóknum. Þátttaka þess eftirlits virðist oft fara þannig fram að því séu send gögn eða það kallað til eftir þörfum, þá væntanlega að mati byggingarfulltrúans.

Í ritinu er lítið fjallað um hin tvö atriðin sem byggingarnefnd (byggingarfulltrúi) leitar umsagnar og ráðgjafar sérfróðra aðila um, það er um ferlimál og öryggismál. Þó kemur fram að þörf sé á auknum bakstuðningi og tengiliði frá stjórnslu byggingarmála og öðrum stofnunum sem byggingarfulltrúar þurfa að hafa samskipti við s.s. Vinnueftirlitið og Umhverfisstofnun. Ekki er nein sérstök umfjöllun um ferlimál í skýrslunni.

Ekki verður þannig ráðið af skýrslunni hver aðkoma sérfróðra aðila um ferlimál og öryggi er að byggingarleyfisumsóknum en í ljósi þess að einungis er einn fyrirlestur um hvort atriði á fyrrnefndu námskeiði prófanefndar, má leiða líkum að því að kunnátta byggingarfulltrúa á þessu sviði sé almennt ekki mikil og því rík þörf á að sérfróðir aðilar séu kallaðir til vegna þessara þátta þannig að fagleg umfjöllun sé einnig um þá.

⁶⁴ Byggingareftirlitið, könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa bl. 22
⁶⁵ Bls. 23

6.8 Menntunarkröfur og starfsreynslukröfur slökkviliðsstjóra í lögum um brunavarnir.

Fyrsta formlega aðkoma slökkviliðsstjóra að byggingarframkvæmdum er við loka- eða stöðuúttekt mannvirkis. Í umfjöllun í byggingarreglugerð um störf byggingarnefnda eru ákvæði í gr. 8.4 sem segir að við afgreiðslu mála leiti byggingarnefnd eftir atvikum umsagnar og ráðgjafar sérfróðra aðila, t.d. um brunamál en það tryggir ekki beina aðkomu hans að umfjöllun umsókna. Skarpara ákvæði er í grein 8.8 sem kveður á um að slökkviliðsstjóri skuli gæta þess að ákvæðum laga og reglugerða um brunavarnir sé framfylgt.

Þegar loka – og stöðuúttekt er framkvæmd leggja gr. 53.1 og 55.3 í byggingarreglugerð svo fyrir að slökkviliðsstjóri sé viðstaddur úttektina. Hér er lögð áhersla á mikilvægi þess að öryggismál mannvirkisins sé í lagi og að byggingareftirlitið nýti þá þekkingu á sviði brunavarna sem slökkviliðin hafa yfir að ráða til forvarna. Með því að vera viðstaddur úttektirnar fær slökkviliðsstjóri einnig mikilvæga yfirsýn yfir stöðu brunavarna í sveitarfélaginu. Þá má einnig benda á mikilvægi margra mannvirkja fyrir starfsemi í sveitarfélaginu og almannaheilla þannig að tryggja ber eins og hægt er öryggi mannvirkjanna. Vegna þessa er mikilvægt að slökkviliðsstjóri sé vel að sér og hafi góða innsýn í mannvirkjagerð því hann er yfirleitt helsti og eini sérfræðingurinn um brunavarnir við úttektina nema í þeim tilfellum sem brunahönnuður er viðstaddur en ekki er hægt að líta á hann sem óháðan sérfræðing því hann vinnur yfirleitt fyrir húseiganda.

Fjallað er um menntunarkröfur slökkviliðsstjóra í 15. gr. laga um brunavarnir og þar er gerð sú krafa að slökkviliðsstjóri skuli hafa hlotið löggildingu sem slökkviliðsmaður og starfað að lágmarki í eitt ár í slökkviliði sem löggiltur slökkviliðsmaður eða hafa háskólamenntun með sérmenntun í brunamálum. Hægt er að víkja frá þessari kröfu ef ekki fæst til starfans maður sem uppfyllir þessar kröfur og ráða tímabundið, að höfðu samráði við Mannvirkjastofnun, í starfið mann sem ekki hefur löggildingu.

Til að öðlast löggildingu skal slökkviliðsmaður hafa lokið lágmarksnámi námi fyrir slökkviliðsmenn við Brunamálaskólann eða hlotið sambærilega menntun. Jafnframt skulu þeir hafa gegnt slökkvistarfi eða starfað við brunavarnir að aðalstarfi að lágmarki í eitt ár samfellt eða starfað í hlutastarfi í slökkviliði að lágmarki í fjögur ár. Um þessa menntun gildir sérstök reglugerð⁶⁶ um menntun og önnur skilyrði til að öðlast löggildingu, svo og um réttindi og skyldur slökkviliðsstjóra og slökkviliðsmanna.

Auk almennra hæfnisskilyrða skulu þeir sem ráðnir eru til slökkviliða, og þar með hæfir til að nema í brunamálaskólanum, hafa aukin ökuréttindi til að stjórna vörubifreið og leigubifreið og hafa iðnmenntun sem nýtist í starfi slökkviliðsmanna eða sambærilega menntun og reynslu⁶⁷. Námið í brunamálaskólanum er bæði bóklegt og verklegt og skiptist í nám fyrir atvinnumenn og fyrir þá sem

⁶⁶ Reglugerð 792/2001 um Brunamálaskólann og réttindi og skyldur slökkviliðsmanna.

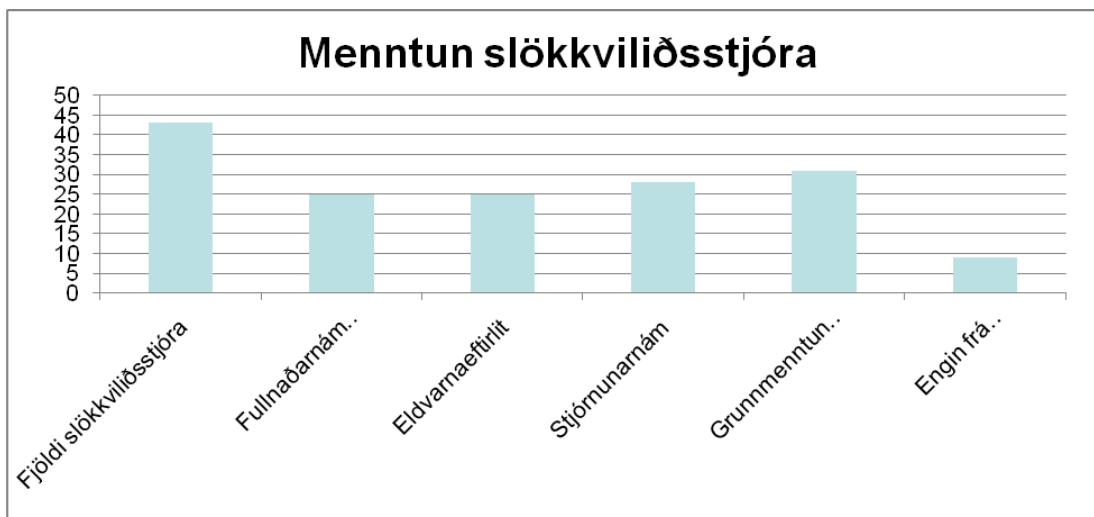
⁶⁷ Þessar kröfur koma eingöngu fram í reglugerðinni er eru ekki í lögnum því í 19. gr. sem fjallar um þjónustuskyldu í slökkviliði segir einungis að allir verkfærir menn 18–60 ára að aldri sem hafa búsetu í sveitarfélagi eru skyldir til þjónustu í slökkviliði.

eru í hlutastarfi. Sé horft eftir lágmarksmenntun slökkviliðsmanna kemur það fram í 11. gr. reglugerðarinnar að hlutastarfandi slökkviliðsmaður skuli hafa lokið 20 tíma fornámi og auk þess námskeiðs 1 og 2 sem hvort um sig er 30 kennslustundir. Á námskeiði 1 er fjallað um slökkvistarf utanhúss, vatnsöflun og reyklosun en á námskeiði 2 um reykköfun, þróun innanhússbruna og yfirtendrun. Slökkviliðsstjóri skal auk þess taka námskeið fyrir hlutastarfandi slökkviliðsstjóra sem er 30 kennslustundir. Á því eru aðallega teknir fyrir þættir sem varða stjórnun slökkviliða og skyld atriði.

Sinni slökkviliðsstjóri einnig eldvarnaeftirliti svo sem algengast er í smærri liðunum skal hann einnig ljúka námi sem eldvarnaeftirlitsmaður I sem er 70 stunda nám og framhaldsnámi sem er 30 stundir ef hann á að geta starfað sjálfstætt að sérhæfðu eldvarnaeftirliti svo sem að annast (vera viðstaddur) lokaúttektir. Í 12. gr. brunamálalaganna er tekið fram um hlutverk eldvarnaeftirlits sveitarfélaga að það sé m.a. að framkvæma í samvinnu við byggingarfulltrúa öryggisúttekt og eftir atvikum lokaúttekt, sbr. lög um mannvirki, gefa umsagnir um brunavarnir við meðferð byggingarleyfisumsókna óski byggingarfulltrúi þess og hafa þannig eftirlit með því að nýbyggingar og lóðir fullnægi kröfum samkvæmt lögum og reglugerðum um brunavarnir áður en notkun þeirra er heimiluð.

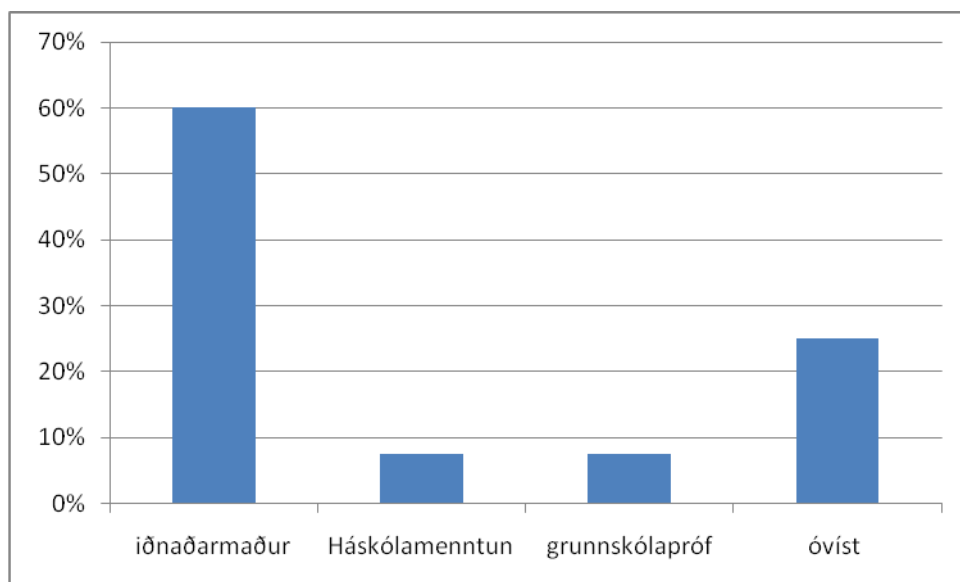
Þetta er í aðalatriðum samstofna ákvæðum um stöðuúttekt samkvæmt 55. gr. byggingarreglugerðar sem er úttekt sem er gerð áður en lokaúttektin fer fram ef óskað er að taka ófullbyggt hús í notkun. Í reglugerðinni kemur fram að slökkviliðsstjóri skuli vera viðstaddur stöðu- og lokaúttekt. Ekki er minnst á stöðuúttektina í skipulags og byggingarlögunum en sagt að kveðið skuli á um framkvæmd lokaúttektar í byggingarreglugerð.

Í ofangreindu skyldunámi fyrir slökkviliðsstjóra er ekki fjallað um byggingartæknileg mál svo neinu nemur en hluti af náminu eldvarnaeftirlitsmaður I fjallar um það.



Mynd 2 Menntun sem slökkviliðsstjórar hafa aflað sér í Brunamálaskólanum.

Á heimasíðu brunamálastofnunar⁶⁸ kemur fram að 40 slökkviliðsstjórar eru starfandi í sveitarfélögum landsins og tveir á vegum fyrirtækja (Ísal og Isavia). Engin kona er í hópi slökkviliðsstjóra og hefur svo verið frá upphafi. Algengast er að slökkviliðsstjórar sveitarfélaganna séu með iðnmenntun eða 60% þeirra en 3 eru með háskólamenntun á sviði mannvirkja eða viðskipta eða 8%. Jafnmargir eða þrír eru ekki skráðir með neina formlega menntun eftir grunnskóla og óvíst er um menntun 10 þeirra.



Mynd 3 Menntun slökkviliðsstjóra samkvæmt skrá Brunamálaskólans.

Af þeim 24 sem eru skráðir með iðnmenntun er helmingur þeirra með menntun sem tengist tækjum (bifvélavirkjar, vélvirkjar eða vélstjórar) en 8 eru smiðir eða með menntun sem tengjast mannvirkjagerð en hinir eru með annarskonar iðnmenntun.

Samkvæmt 19. gr. laga um brunavarnir er þjónustuskylda í slökkviliði og eru allir verkfærir menn 18–60 ára að aldri sem hafa búsetu í sveitarfélagi skyldir til þjónustu í slökkviliðinu. Nokkuð er um að slökkviliðsstjórar séu skipaðir til starfars á grundvelli þessa ákvæðis og einnig er það þekkt að slökkviliðsstjórastarfið fylgi með „í pakkanum“ þegar menn eru ráðnir til annarra starfa hjá sveitarfélaginu t.d. sem verkstjóri í áhaldahúsi. Þegar skipunin er með þessum hætti er ekki um að ræða neinar formlegar starfsreynslukröfur í slökkviliði að ræða og dæmi eru um að aðilar hafi verið skipaðir í starf slökkviliðsstjóra án neinnar formlegrar starfsreynslu.

Hér þarf einnig að hafa í huga að starfshlutfall slökkviliðsstjóra er ekki alltaf mikið eins og sést á eftirfarandi töflu. Ekki kemur á óvart að starfshlutfallið vex með stærð sveitarfélaganna og er orðið 100% þegar sveitarfélögin (eða samanlögð stærð þeirra þegar sveitarfélögin reka sameiginlegt slökkvilið) eru komin yfir 5000 manns.

⁶⁸ www.brunamal.is, nú heimasíðu Mannvirkjastofnunar www.mvs.is

Tafla 4 Starfshlutfall slökkviliðsstjóra eftir stærð sveitarfélaga.

Stærð sveitarfélags	Fjöldi svara	Fullt starf	meðal starfshlutfall %
< 1000 manns	6	1	20,2
1000 – 5000	14	5	48,7
> 5000	6	6	100

Þessar tölur sýna að formleg menntun slökkviliðsstjóra, sem sérfróðra aðila sem byggingarfulltrúi leitar til vegna brunavarna í mannvirkjum, er ekki mikil þegar haft er í huga sú krafa um sérfræðikunnáttu sem til þeirra er gerð. Margir slökkviliðsstjórar hafa hinsvegar langa starfsreynslu, oft áratuga, sem vegur þarna mikið upp á móti og nýtist þeim vel við þessi störf en ljóst er að mikil þörf er á að bjóða þeim upp á aukna menntun og starfsþjálfun á þessu sviði.

6.9 Þátttaka slökkviliðsstjóra í lokaúttektum.

Samkvæmt ákvæðum 53. gr. byggingarreglugerðar skal slökkviliðsstjóri vera viðstaddur lokaúttekt og stöðuúttekt húss. Byggingarfulltrúi boðar til lokaúttektar að beiðni byggingarstjóra eða byggjanda. Hafa skal í huga að allar framkvæmdir, hversu smáar sem þær eru, eru byggingarleyfisskyldar samkvæmt byggingarreglugerð og lokaúttekt skal fara fram á þeim öllum. Í drögum að byggingareglugerð sem er í vinnslu á vormánuðum 2011 er gerð tillaga um að ýmiskonar smáfrakvæmdir séu undanþegnar byggingarleyfi og þar með lokaúttekt.

Gerð var könnun á þátttöku slökkviliðsstjóra í lokaúttektum á ráðstefnu Brunamálastofnunar sem haldin var í Reykjavík í mars 2010. Á fundinum voru samankomnir flestir slökkviliðsstjórar á landinu og var lagður fyrir þá spurningalisti með þremur spurningum sem varða þátttöku þeirra í úttektum auk tveggja spurninga sem greina hvort slökkviliðsstjóri sé í fullu- eða í hlutastarfi og stærð sveitarfélags. Svör bárust frá 26 slökkviliðsstjórum sem voru á fundinum.

Tafla 5 Þátttaka slökkviliðsstjóra í lokaúttektum samkvæmt könnun 2010 áður en LUM tóku gildi.

Þátttaka slökkviliðsstjóra í lokaúttektum	%
Alltaf, bæði við nýbyggingar og breytingar á húsum	57
Alltaf, en eingöngu nýbyggingar	36
Eingöngu ef inhver sérstök vandamál eru á ferðinni	7
Er ekki viðstaddur lokaúttekt	0

Eins og taflan ber með sér er nokkur misbrestur á þátttöku slökkviliðsstjóra í lokaúttektum því einungis 57% eru alltaf viðstaddir lokaúttekt og er það einkum við breytingar á húsum sem það virðist farast fyrir að boða slökkviliðsstjórana til lokaúttekta. Þetta má einnig skýrast af því að oft eru þessar breytingar það litlar að byggingarfulltrúi telur að aðkoma slökkviliðsstjóra sé óþörf eða þá að breytingin varði ekki brunavarnir hússins.

6.10 Könnun meðal byggingarfulltrúa á framkvæmd lokaúttekta.

Lokaúttekt mannvirkja er unnin af byggingarfulltrúum og á þeirra ábyrgð og hafa þeir því mestu yfirsýnina yfir ástand hennar. Gerð var stutt könnun hjá byggingarfulltrúum í nóvember 2010. Framkvæmdin var með þeim hætti að sendur var spurningalisti til byggingarfulltrúanna með tölvupósti sem þeir svöruðu beint. Spurningarnar voru viljandi hafðar opnar enda tilgangurinn að sjá heildaryfirlit yfir stöðu málsins en ekki leita nákvæmra talna enda myndi öflun þeirra yfirleitt kosta mikla vinnu hjá byggingarfulltrúunum.

Tafla 6 Spurningar og helstu niðurstöður í könnun byggingarfulltrúa á lokaúttektum.

	Oftast eða > 80%	Meðal 80-20%	Sjaldan < 20%	Vantar svar
1. Er beðið um lokaúttektir fyrir:				
Stærri framkvæmdir og opinberar byggingar	90,0	0,0	10,0	
Meðalstórar framkvæmdir s.s. einbylishús, blokkir, iðnaður	30,0	55,0	15,0	
Smáar framkvæmdir og minniháttar breytingar	15,0	40,0	45,0	
2. Hver biður um lokaúttekt:				
Byggingarstjóri	85,0	10,0	5,0	
Tryggingarfélag	0,0	0,0	95,0	5,0
Eigandi	5,0	35,0	60,0	
3. Hverjir eru viðstaddir lokaúttekt:				
Slökkviliðsstjóri	55,0	40,0	5,0	
Byggingarstjóri	85,0	15,0	0,0	
Hönnuðir	0,0	20,0	80,0	
meistarar	5,0	30,0	65,0	
Brunahönnuður(ef hús er brunahannað)	10,0	15,0	70,0	5,0

Út úr könnuninni komu upplýsingar sem að miklu leyti er í samræmi við það sem við var búist. Helst er beðið um lokaúttektir fyrir stærri framkvæmdir og opinberar byggingar enda eru þær oftast unnar í útboðum og lokaúttektir skilyrtar í útboðsgögnum sem oftast styðjast við staðlinn ÍST 30:2003 (sjá hér á eftir). Algengast er að byggingarstjórinn kalli til lokaúttektar en einnig kallar eigandinn eftir lokaúttektum svo sem miðað er við í grein 53.1 í byggingarreglugerð en óþekkt er hjá byggingarfulltrúunum að tryggingarfélagið þar sem hönnuðir og byggingarstjóri keyptu ábyrgðartryggingu hjá kalli eftir lokaúttekt.

Könnunin leiddi einnig í ljós að liðlega helmingur byggingarfulltrúa ber að slökkviliðsstjóri, sem skal vera viðstaddur lokaúttekt, sé viðsstaðdur lokaúttektina og til er að þeir séu sjaldnast viðstaddir. Hönnuðir og meistarar eru sjaldan viðstaddir sem og brunahönnuðir húsa þegar það á við. Margir byggingarfulltrúarnir tóku fram að þeir hefðu áhyggjur af fjarveru brunahönnuða vegna þess að þar er um að ræða flókin mannvirki sem í mörgu vikur frá hefðbundnum húsum og ekki á færi almenns byggingarfulltrúa eða slökkviliðsstjóra að gera úttekt á þessum sérhæfðu mannvirkjum og kölluðu þeir eftir lausn á því.

6.11 Verklokaúttekt samkvæmt ÍST 30

Í útboðsverkum er algengt að miða við staðalinn ÍST 30:2003. Í 28. kafla hans er fjallað um úttektir og þar kemur fram að tilkynna eigi verkkaupa áætluð verklok með viku fyrirvara. Í breytingum af staðlinum sem kynnt var á haustfundi byggingastaðlaráðs sem haldinn var 9. desember 2010⁶⁹ kom fram að gerð er tillaga að breytingu á nafni úttektarinnar sem í drögunum er kölluð verklokaúttekt og er í kafla 4.4 Þessi úttekt sem er gerð milli verkkaupa og verktaka og er algerlega óháð loka- eða öryggisúttektum byggingarfulltrúa. Í þeim er samt sem áður farið rækilega yfir alla verkþætti verksins og mætti hugsa sér að byggingarfulltrúi nýtti sér hana á þann hátt að hún kæmi jafnvel í stað lokaúttektar. Þetta er þó ekki einhlítt því í mörgum verkum, t.d. breytingum á húsnæði, er verklokaúttektin eingöngu bundin þeim þáttum sem unnir eru en byggingarfulltrúinn þarf að skoða áhrif breytinganna á mannvirkni í heild.

6.12 Verklok framkvæmda í öðrum löndum.

Til að fá samanburð við það hvernig staðið er að verklokum framkvæmda í öðrum löndum var skoðað með hvaða hætti það er gert í Danmörku og í Skotlandi.

Lög um byggingamálefni í Danmörku eru frá árinu 1998 en seinustu breytingar á þeim eru frá því í okt. 2010. Á grundvelli laganna er sett byggingarreglugerð og tók hún gildi 30.6.2010. Reglugerðin gildir fyrir allar byggingar nema brýr, jarðgöng, raflínistöpur og þ.h. framkvæmdir og niðurrif þeirra enda séu þær gerðar af eða viðurkenndar af viðkomandi yfirvöldum.

Sveitarfélagið gefur út byggingarleyfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum s.s. að gengið hafi verið frá ábyrgðartryggingum um galla í mannvirkinu, hönnunargögn séu frágengin og það getur skilyrt að tilkynnt sé um framgang framkvæmdanna þannig að hægt sé að gera það eftirlit sem sveitarfélagið óskar eftir⁷⁰. Fyrir einfaldar byggingar er nægjanlegt að senda inn gögn sem varða áhrif framkvæmdanna á nágrennann en tæknilegir hlutir (burðarþol og lagnir) eru ekki sendir inn til sveitarfélagsins. Sveitarfélagið fær gögnin reyndar send inn til geymslu en ekki til neinar sérstakrar meðhöndlunar.

Með einföldum byggingum er hér átt við bílskúra, sérstæð einbýlishús, raðhús, sumarhús, útihús í sveitum og iðnaðarhús á einni hæð sem eru í lægri áhættuflokkum samkvæmt gildandi evrópastöðlum. Þannig þarf ekki byggingarleyfi fyrir öllum framkvæmdum eins og er hér á landi hversu smávægilegar þær eru.

Í Danmörku er ekki um að ræða lokaúttektir á byggingum með sama hætti og er á Íslandi heldur er lögð áhersla á að sveitarfélagið þurfi að heimila að mannvirki sé tekið í notkun eftir að framkvæmdum lýkur og eigandinn hefur tilkynnt verklok til sveitarstjórnar. Þetta kemur fram í grein 1.8 stk 1 í

⁶⁹ Hér er miðað við ófullgert vinnuskjal nefndar vegna endurskoðunar á ÍST 30:2003 dags. 7.12.2010

⁷⁰ Grein 1.4 stk. 1 Kommunalbestyrelsen kan forlange besked om byggearbejders forskellige stadier for at sikre kommunalbestyrelsen mulighed for at føre tilsyn i det omfang, den måtte ønske det.

byggingarreglugerð þeirra frá 2008⁷¹ þar sem segir *Når et byggearbejde er afsluttet, skal der ske færdigmelding til kommunalbestyrelsen*, og ennfremur í sömu grein stk.2 *Byggearbejder, der kræver byggetilladelse, må ikke tages i brug uden kommunalbestyrelsens tilladelse*.

Sveitarfélagið getur hafnað því að gefa leyfi fyrir því að hús fari í notkun ef framkvæmdin er ekki í samræmi við byggingarleyfið og sé svo getur sveitarstjórn lagt sekt á eiganda bæti hann ekki úr. Áhersla er lögð á að atriði sem hafa með öryggi og heilsu séu frágengin og gengið hafi verið frá yfirlýsingu löggiltra hönnuða um að borðarþol mannvirkisins sé í lagi.

Lög um byggingamálefni í Skotlandi eru frá árinu 2003 (Building (Scotland) Act 2003) og á grundvelli þeirra var sett byggingarreglugerð 2004 og leiðbeiningar við hana, Procedural Handbook nú frá sept. 2010, sem eftirfarandi er að mestu tekið úr. Reglugerðin gildir um öll mannvirki önnur en vegi, járnbrautarspor, flugbrautir og þ.h. Í skýringum með skorsku byggingarreglugerðinni frá 2004 kemur fram að tilgangurinn með byggingarreglunum sé að gæta hagsmuna almennings en ekki að skapa vernd fyrir viðskiptavini gagnvart byggjendum eða framleiðendum húsnæðis heldur frekar að hvetja til að byggingaraðilar vinni faglega og sýni ábyrgð.

Í Skotlandi koma tveir aðilar að verklokum byggingar eigandi⁷² og vottari (verifier). Hlutverk vottara⁷³ sem eru tilnefndir af ráðherra, er að vernda almannahagsmunum með því að gera óháð tékk á umsóknum um að byggja eða rífa byggingu eða breyta henni eða lagnakerfum í henni. Í maí 2007 eru einungis hinar 32 sveitarstjórnir tilnefndir⁷⁴ sem vottarar í sínu eigin sveitarfélagi. Í upphafi byggingar koma einnig að borðinu samþykktir aðilar (approved certifiers) sem eru ætlað að staðfesta að ákveðin hönnun eða framkvæmd séu í samræmi við (complies with) byggingarreglurnar og gefa þeir um það yfirlýsingu sem er fylgiskjal með byggingarleyfisumsókninni. Báðir þessir aðilar eru að vinna hliðstæða vinnu og byggingarfulltrúar annast hér á landi. Vottararnir tékka ekki á verkum þeirra en eiga að ganga úr skugga um að samþykktu aðilarnir hafi færni og leyfi fyrir að gefa vottorðið út.

Í Skotlandi er það eigandi sem gefur út yfirlýsingu um verklok (completion certificate) til staðfestingar á því til vottarans að bygging hafi verið byggð (og einnig rifin eða breytt) í samræmi við útgefið byggingarleyfi og byggingarreglugerðina. Það er yfirleitt á ábyrgð eiganda að mannvirki sé byggt rétt þar sem vottarar geta ekki haft yfirsýn yfir allar framkvæmdir sem eru í gangi til að ganga úr skugga um að öllum kröfum reglugerða sé fylgt. Hann gengur þannig úr skugga um að allir hafi gert sinn hluta af verkinu allt frá samþykkt hönnunargagna í gegnum alla verkframkvæmdina og allt til loka. Allar breytingar sem verða á verkinu á framkvæmdatíma verða að koma fram í breyttu byggingarleyfi til að yfirlýsingin um verklokin séu í samræmi við byggingarleyfið. Þá er það refsivert að gefa út yfirlýsingu um verklok sem útgefandi veit að er ekki sönn. Yfirvöld kanna þessa yfirlýsingu fyrst og

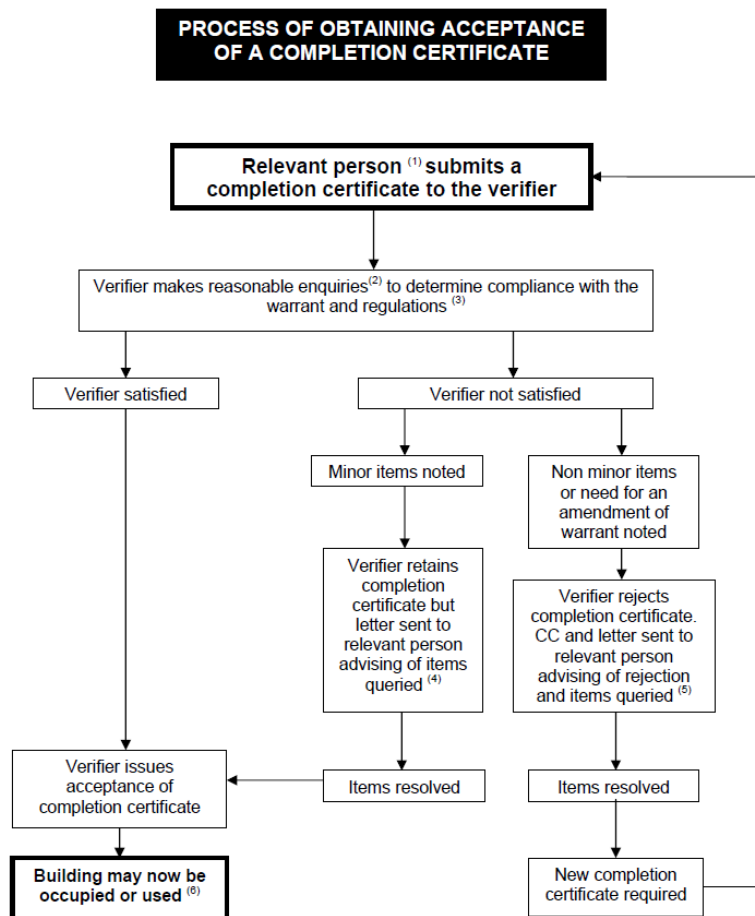
⁷¹ Sjá t.d. Anvisning til Bygningsreglement 2008 á www.sbi.dk/br08

⁷² Í reglugerðinni er talað um relevant person sem getur verið eigandi eða developer

⁷³ Sjá grein 1.7 í The Scottish Building Standards PROCEDURAL HANDBOOK Second Edition

⁷⁴ Grein 12.1 í The Scottish Building Standards PROCEDURAL HANDBOOK Second Edition

fremst í því skini að verja almannahagsmunum en það leysir eiganda ekki undan ábyrgð á því að byggt hafi verið í samræmi við byggingarreglurnar.



Mynd 4 Fyrirkomulag á samþykkt verkloka í Skotlandi og útgáfu á leyfi til að taka mannvirki í notkun.

6.13 Fyrirkomulag byggingaeftirlits í mannvirkjalögum nr. 160/2010

Í þessum kafla verður farið yfir fyrirkomulag og framkvæmd byggingaeftirlits samkvæmt mannvirkjalögum og eins og því er lýst í IV kafla LUM, sem heitir ábyrgð eiganda mannvirkis og tilhögun byggingaeftirlits og VII kaflans sem heitir eftirlit með mannvirkjagerð og fjallar um hvaða úttektir eigi að gera. Meginregla eftirlitsins er sú að það er útgefandi byggingarleyfis (yfirlitt byggingarfulltrúi) sem ber ábyrgð á eftirliti með því að hönnun mannvirkis sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða og að byggt sé í samræmi við samþykkt hönnunargögn, lög og reglugerðir sem um mannvirkjagerðina gilda. Eigandi mannvirkisins er hinsvegar sá aðili sem ber ábyrgð á hönnun og byggingu þess enda er það hann sem á mannvirkið og kostar gerð þess. Skal eigandinn hafa virkt innra eftirlit með því að þeir aðilar sem hann ræður til að verksins fari eftir ákvæðum mannvirkjalaganna og reglugerða settum á grundvelli þeirra og honum ber að ráða sér byggingarstjóra

sem framkvæmir innra eftirlitið allt frá því að byggingarleyfi er gefið út og þar til lokaúttekt hefur farið fram.

Frumvarp það til mannvirkjalaga sem varð að lögum frá Alþingi þann 15 desember 2010 hafði verið til meðferðar hjá Alþingi allt frá árinu 2006. Frumvarpið hafði langan aðdragandi því var þegar á árinu 2002 að umhverfisráðherra ákvað að ráðast í heildarendurskoðun skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997 út frá þeirri ákvörðun að skipta skyldi lögnum upp þannig að skipulagsmál yrðu sett í sérstök lög og ákvæði um byggingar og brunavarnir í sérstök lög líkt því og var áður en núgildandi lög tóku gildi. Samþætting tveggja seinastnefndu laganna var gerð með það fyrir augum að sameina réttarheimildir um byggingar og önnur mannvirki til að einfalda framkvæmd þeirra, þar með að heimila notkun skoðunarstofa í eftirliti með gerð og viðhaldi bygginga og annarra mannvirkja. Jafnframt var ákveðið að reglugerð nr. 431/1994 um viðskipti með byggingarvörur⁷⁵, sem iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið setti til þess að uppfylla skyldur sem Ísland tók á sig með samningum um Evrópska efnahagssvæðið, yrði færð til umhverfisráðuneytisins og undir væntanleg mannvirkjalög. Jafnframt var ákveðið að byggingarlögin fjölluðu um öll mál er vörðuðu öryggi bygginga og var yfirstjórn rafmagnsöryggismála í byggingum færð til Brunamálastofnunar frá Neytendastofu⁷⁶ í því skyni að tryggja skilvirgni og koma í veg fyrir að byggingariðnaðurinn sætti tvöföldu eftirliti. Einnig var hér haft í huga möguleikarnir til að sameina byggingareftirlit sveitarfélagana í eitt hvort sem um nýbyggingar eða byggingar í notkun væri að ræða en í dag sér byggingarfulltrúi um allt eftirlit nýbygginga fram að lokaúttekt en þá tekur eldvarnareftirlitið sem rekið er af slökkviliðunum (sveitarfélögum beint eða í gegnum byggðasamlög) við eftirlitinu.

Eftirlitsþátturinn í frumvarpinu byggði eðlilega á þáverandi skipulags- og byggingarlögum sem, samkvæmt skýringum með frumvarpinu, hafði gengið nokkuð vel þó mikið vantaði upp á samræmi í störfum eftirlitsins enda eru byggingareftirlitsumdæmi um 60 að tölu og enginn aðili sem hefði á hendi samræmingu á störfum þeirra og útgáfu leiðbeininga um framkvæmd laganna. Eftirlitsþátturinn leið mikið fyrir þann mikla hraða sem var á framkvæmdum upp úr miðjum áratugnum og því sjónarmiði að opinbert eftirlit væri óþarft og að markaðurinn ætti að sjá um þann þátt, að þeir sem byggðu léleg hús myndu ekki ná að selja húsin og hyrfu þá að markaðnum. Miklar líkur eru hinsvegar á að fólk sem ekki er byggingarkunnugt myndi samt sem áður kaupa þessi hús og sjá fyrst gallana í þeim eftir á. Kaupandinn myndi sitja uppi með þá því verktakinn kæmi sér undan þeim t.d. með nýrri kennitölu eins og mikið sést eftir hrúnið. Leiða má líkum að því að þessi hús yrðu verðlítill og veðhæfni þeirra væri lítil.

⁷⁵ Hér er um að ræða byggingavöruútskipunina CPD, sem leint og ljóst stýrir allri byggingarstarfsemi í gegnum staðla um hönnun og byggingarefni sem teknir eru upp hér á landi.

⁷⁶ Lögum nr. 29/2009 frá 1. apríl 2009, um breytingu á lögum nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga.

Þær raddir hafa einnig heyrst að þessi mikli hraði á framkvæmdum hafi valdið meiri göllum í mannvirkjum en áður en ekki eru til neinar rannsóknir sem staðfesta það⁷⁷. Í frumvarpinu var tekið á þessum þáttum og lögð áhersla á kröfur um hæfni og öguð vinnubrögð þeirra sem að mannvirkjagerð koma og síðast en ekki síst að markvisst og faglegt byggingareftirlit sé stundað en sú umræða átti ekki upp á pallborðið á þessum árum þegar opinbert eftirlit var frekar litið hornauga og líkt við illgresi⁷⁸ sem atvinnulífið þyrfti að vaxa upp úr.

Þetta ákall eftir markvissu og faglegu byggingareftirliti líkist í mörgu umræðunni um eftirlit annarsstaðar í þjóðfélaginu m.a í fjármálageiranum þar sem lesa hefur mátt það úr umræðunni undanfarin misseri að ófullnægjandi eftirlit og reglur hafi ekki síður orsakað fjármálakreppuna sem varð en áhættusækni og mistök þeirra sem réðu ferðinni í fjármálafyrirtækjunum.

Fram kemur í skýringum með frumvarpinu að eftirlitið þurfi að vera einfalt og fyrirsjáanlegt og sé ekki kostnaðarsamara eða flóknara en þörf er á til að ná fram markmiðinu með eftirlitinu sem er að tryggja öryggi og heilsu þeirra sem nota mannvirkin auk eignabáttarins sem einkum snýr að endingu og viðhaldskostnaði mannvirkjana.

Til að ná fram þessum atriðum er farin sú leið að allt eftirlit fari fram í samræmi við ákvæði skoðunarhandbóka sem væntanleg Mannvirkjastofnun gefi út og á að vera aðgengilegt á netinu í gagnagrunni sem stofnunin annast. Opin vistun slíkra gagna veitir einnig þeim sem eftirlitið beinist að upplýsingar um þá þætti sem skoðaðir verða. Notkun skoðunarhandbóka ætti að einfalda allt eftirlit og gera það samræmt, markvisst og fyrirsjáanlegt og með því opnast betur sá möguleiki að eftirlitið færist til faggiltra skoðunarstofa frá byggingarfulltrúunum sem væru þó eftir sem áður með alla stjórnarsýslu sveitarfélagsins á þessu sviði á sinni hendi sem og alla beitingu réttar- og þvingunarúrræða.

Fjallað er um framkvæmd eftirlits með mannvirkjagerð í 7. kafla mannvirkjalaganna og gert ráð fyrir að meginþungi byggingareftirlits í landinu verði áfram í höndum sveitarfélaganna svo sem verið hefur nær alla seinustu öld. Allt byggingareftirlit verði framkvæmt af faggiltum aðilum sem þýðir að byggingarfulltrúarnir verða að afla sér faggildingar til jafns við skoðunarstofurnar og það eftirlit sem Mannvirkjastofnun sjálf mun hafa með höndum verði faggilt, en þar er einkum um að ræða framkvæmdir á varnar- og öryggissvæðum, sbr. 62. gr.laganna. Hér er aðallega um þá verkþætti eftirlitsins sem lýtur að yfirferð hönnunargagna og beina framkvæmd úttekta. Í lögnum er einnig útlitað þau hæfnisskilyrði sem þessir aðilar þurfa að uppfylla til að geta öðlast faggildinguna og er gert ráð fyrir að þau séu misströng eftir umfangi mannvirkjagerðarinnar. Um faggildinguna fer samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildinguna og fl. en það er faggildingarsvið Einkaleyfastofu sem annast hana. Löggin gera einnig kröfu um að aðrir sem koma að framkvæmdum, hönnuðir, byggingarstjórar og

⁷⁷ Óformlegar fyrirspurnir til tryggingarfélaganna hafa verið gerðar og virðist sem tryggingarfélagin séu að bæta 4-6 milljarða tjón ár hvert vegna tryggingarskyldra atvika í húsum og eru vatnstjón þeirra kostnaðarsömum. Ekki er vitað hversu mikið af þeim á rætur að rekja til galla í mannvirkjunum.

⁷⁸ Framsöguræða forsætisráðherra fyrir frv. til laga um eftirlitsstarfsemi á vegum hins opinbera þann 18.11.2006

iðnmeistarar hafi vottun faggiltrar vottunarstofu á gæðastjórnunarkerfum sínum. Ákvörðun um notkun skoðunarstofa er í höndum sveitarsjórnar og eftir atvikum Mannvirkjastofnunar á þeim sviðum sem hún gefur út byggingarleyfin en ráðning skoðunarstofunnar er í höndum eiganda mannvirkisins sem einnig ber kostnað af framkvæmd eftirlitsins. Lögin gera auknar kröfur til skoðunarmanna frá því sem nú er og einnig eftir stærð mannvirkja og því hversu flókin þau eru. Skoðunarmenn eiga að hafa löggildingu Mannvirkjastofnunar og ekki minna en tveggja ára reynslu af störfum við byggingarframkvæmdir eða byggingareftirlit.

Tafla 7 Kröfur til skoðunarmanna í drögum að byggingarreglugerð.

Skoðu narmaður	Menntun og reynsla	Starfssvið
I	Iðnmeistarar með löggildingu Mannvirkjastofnunar og a.m.k. tveggja ára reynslu af störfum við byggingarframkvæmdir eða byggingareftirlit. Verkfræðingar, tæknifræðingar, arkitektar og byggingarfræðingar með löggildingu Mannvirkjastofnunar og a.m.k. tveggja ára reynslu sem við byggingarframkvæmdir eða byggingareftirlit.	Nýbygging; einfalt atvinnuhúsnæði, íbúðarhús, fristundahús og minni háttar mannvirkja auk breytinga, endurbyggingar eða niðurrifs á slíkum mannvirkjum.
II	Verkfræðingar, tæknifræðingar, arkitektar og byggingarfræðingar með löggildingu sem hönnuðir og minnst þriggja ára reynslu sem löggiltir hönnuðir af störfum við byggingarframkvæmdir, hönnun mannvirkja, byggingareftirlit eða verkstjórn við byggingarframkvæmdir. Einnig skoðunarmaður I sem starfað hefur í 5 ár sem slíkur og verið með fullnægjandi gæðakerfi þann tíma.	Önnur mannvirki en þau sem falla undir verksvið skoðunarmanns III.
III	Verkfræðingar og tæknifræðingar með löggildingu á sviði viðkomandi mannvirkjagerðar og að lágmarki sjö ára starfsreynslu sem löggiltir hönnuðir af verk- og byggingarstjórn við mannvirkjagerð, byggingareftirlit eða hönnun.	Vatnsaflsvirkjanir, jarðvarmavirkjanir og önnur orkuver, olíuhreinsunarstöðvar og vatnsstíflur sem falla undir 1. viðauka við lög nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum.

Þá er í 18. gr. LUM gert ráð fyrir að Mannvirkjastofnun hafi, að eigin frumkvæði eða samkvæmt ábendingu, eftirlit með starfsemi byggingarfulltrúanna og hvort afgreiðslur þeirra séu í samræmi við lög líkt og það eftirlit sem Brunamálastofnun hefur haft með slökkviliðum og eldvarnareftirlitinu samkvæmt gildandi lögum um brunavarnir.

6.14 Úttektir á mannvirkjum í mannvirkjalögum

Í mannvirkjalögum er lagt fyrir um nokkrar breytingar á fyrirkomulagi úttekta mannvirkja í smíðum enda þótt heildarmyndin sé að mestu sú sama frá fyrri lögum en þó er ákveðnara tekið á lokaúttektunum með því að kveða á um í 36. gr. að lokaúttektin skuli fara fram innan þriggja ára frá því að mannvirki var tekið í notkun og öryggisúttekt fór fram. Samkvæmt 9. gr. mannvirkjalaganna sem fjallar um byggingarleyfisskyldar framkvæmdir er óheimilt að *grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa* og er þetta hliðstætt ákvæðum 43. gr. SBL. Þó er nú í mannvirkjalögum heimild til handa ráðherra að setja í reglugerð ákvæði um að minni háttar

mannvirkjagerð eða smávægilegar breytingar á mannvirkjum skuli undanþiggja byggingarleyfi þannig að ekki er lengur um að ræða að allt sé byggingarleyfisskyt og þar með háð lokaúttekt. Þetta heimildarákvæði er mjög mikilvægt að verði nýtt af skynsemi því það losar byggingarfulltrúanna undan því að eyða tíma sínum í minniháttar mál sem litlu skipta samkvæmt markmiði mannvirkjalaganna. Hér má taka sem dæmi um smáframkvæmd sem háð er byggingarleyfi er færsla ruslatunna þannig að ekki sé meira en 15 m frá vegkanti að ruslatunnu. Í tilkynningu frá umhverfissviði Reykjavíkurborgar⁷⁹ þann 12. mars 2011 segir að *Lóðarhafar sem ætla að færa sorpgeymslur innan lóðar þurfa að sækja um byggingarleyfi fyrir framkvæmdum til byggingarfulltrúa*. Oft eru þessar sorpgeymslur eingöngu plasttunnan sjálf en stundum með einfaldri veggfestingu. Færsla tunnunar krefst líklega þess að byggingarstjóri með starfsleyfi skrifi sig á verkið ásamt viðeigandi hönnuðum og meisturum og ætla má að verkið hljóti síðan lokaúttekt byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra. Þá er einnig mikilvægt að þessar smáframkvæmdir séu þannig afmarkaðar að ekki sé hægt að fara framhjá stærðarmörkum ákvæðisins með því að framkvæma ætlaðar breytingar í mörgum sjálfstæðum áföngum sem hver fyrir sig er undanþegin byggingarleyfi.

6.14.1.1 ÁFANGAÚTTEKTIR.

Í mannvirkjalögunum er gert ráð fyrir úttektum á einstökum verkþáttum⁸⁰ mannvirkjagerðar þar sem eftirlitsaðillinn fer yfir hvort sá þáttur sé í samræmi við samþykkt hönnunargögn. Í núverandi SBL eru engin ákvæði um þessar úttektir en eingöngu stuðst við ákvæði byggingarreglugerðar sem er talið of veikur stuðningur fyrir svo mikilvægar úttektir. Ber byggingarstjóri mannvirkis, fyrir hönd eiganda þess, ábyrgð á að kallað sé eftir úttekt eftirlitsaðilans og er honum skyt að vera viðstaddur áfangaúttektir ásamt viðkomandi iðnmeistara og er það einnig nýmæli. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að verk sem iðnmeistari hafi skrifað upp á ábyrgð á hafi raunverulega unnið verkið en það er alþekkt að iðnmeistarar skrifi upp á verk en komi svo ekkert að framkvæmdunum þrátt fyrir að ábyrgðin sé hans. Útgefandi byggingarleyfis getur heimilað byggingarstjóra að framkvæma sjálfur einstakar áfangaúttektir enda hafi hann virkt innra eftirlit. Í lögunum er ekki upptalning á þeim þáttum sem gera á áfangaúttektirnar á enda eru þær mjög ólíkar milli mannvirkja enda þótt ákveðinn kjarni sé alltaf til staðar s.s. þættir sem varða burðarþol, öryggi og heilsu. Samkvæmt 7. staflíð í 60. gr LUM á að kveða á um gerð áfangaúttekta í reglugerð þar sem m.a. er kveðið á um þau gögn sem leggja þarf fram vegna þeirra.

6.14.1.2 ÖRYGGISÚTTEKTIR.

Í mannvirkjalögunum er ákvæði um að gera skuli svokallaða öryggisúttekt⁸¹ áður en mannvirki er tekið í notkun og skal byggingarstjóri, fyrir hönd eiganda mannvirkis, óska eftir úttektinni sem beinist

⁷⁹ http://rvk.is/DesktopDefault.aspx/tabid-757/521_read-25633/ sótt 12.3.2011

⁸⁰ Um áfangaúttektirnar er fjallað í 34 gr. mannvirkjalaganna

⁸¹ Um öryggisúttektirnar er fjallað um í 35 gr. mannvirkjalaganna en ekkert hliðstætt ákvæði er í skipulags- og byggingarlögunum.

einkum að því að ganga úr skugga um að mannvirkið uppfylli gerðar öryggis- og hollustukröfur. Kemur þessi úttekt í stað stöðuúttektar í gildandi byggingarreglugerð sem ekki er talið að hafi virkað sem skyldi. Stöðuúttekt, sem á að gera áður en mannvirki er tekið í notkun, er afar sjaldan framkvæmd í raun. Í skýringum með frumvarpinu kemur fram að staða þessarar úttektar verði styrkt og hún verði kölluð öryggisúttekt og þá einungis teknir út þeir þættir er varða öryggi og hollustuhætti en að öðru leyti getur mannvirkið verið ennþá í smíðum. Áherslan á þessa úttekt má skýra með því að mjög varasamt getur verið að taka í notkun ófullgerð mannvirki ef ekki er hugað að öryggis- og hollustuháttum þeirra. Gefur útgefandi byggingarleyfis út vottorð um að slík úttekt hafi farið fram og þá fyrst er heimilt að taka mannvirkið í notkun. Útgefandi byggingarleyfis getur einnig boðað til öryggisúttektar hafi byggingarstjórinn vanrækt það og einnig getur eigandi mannvirkis ávallt óskað eftir henni. Gerð er krafa um að fulltrúi slökkviliðs sé viðstaddur þessa úttekt en ekki er gerð krafa um aðkomu heilbrigðiseftirlits að henni en að öðru leyti eru sömu aðilar viðstaddir og við áfangaúttektirnar.

6.14.1.3 LOKAÚTTEKTIR

Í 36. gr. LUM er ákvæði um að gera skuli lokaúttekt innan þriggja ára frá því að mannvirki var tekið í notkun og öryggisúttekt fór fram. Ákvæðin um lokaúttektir hafa aðallega verið í byggingarreglugerð samkvæmt SBL en ákvæði um slíkt hafa verið í eldri byggingarsamþykktum og hliðstætt ákvæði í reglugerð um brunavarnir og brunamál nr. 269/1978. Með því að setja ákvæðið inn í lögin er grunnur lokaúttektanna styrktur og sett ákveðin tímamörk á hvenær hún fer fram.

Í mannvirkjalögunum kemur ekki fram skilgreining á lokaúttekt né öðrum úttektum en sagt að: *Við lokaúttekt skal gerð úttekt á því hvort mannvirkið uppfylli ákvæði laga þessara og reglugerða sem settar hafa verið samkvæmt þeim og hvort byggt hafi verið í samræmi við samþykkt hönnunargögn.* Í komandi byggingarreglugerð⁸² verður framkvæmd lokaúttektar skýrð nánar m.a. hvað eigi að skoða og munu skoðunarhandbækur þar gegna mikilvægu hlutverki.

Gagnstætt öryggisúttektinni þar sem eingöngu eru skoðuð öryggis- og hollustuákvæði er mannvirkið hér skoðað í heild sinni og henni á að vera lokið í öllum aðalatriðum. Heimilt verður að gefa út vottorð um framkvæmd lokaúttektar með athugasemdum, þó ekki á þáttum sem sem varða aðgengi, en mikið er um að hús fái ekki lokaúttekt samkvæmt gildandi lögum vegna smávægilegra athugasemda sem oft taka til þátta sem eru rekstrarlegs eðlis s.s að perur í útljósum séu bilaðar. Ekki er heldur heimilt að gefa út vottorð um lokaúttekt ef mannvirkið uppfyllir ekki öryggis- eða hollustukröfur og getur eftirlitsaðili fyrirskipað lokun slíkra mannvirkja og lagt fyrir eiganda þess að bæta úr.

Lokaúttektin á að fara fram innan þriggja ára frá því að mannvirkið var tekið í notkun og öryggisúttektin fór fram en hafi mannvirkið ekki farið í notkun eru þessar tvær úttektir gerðar samtímis.

⁸² Áætlað er að hún komi út haustið 2011

Við lokaúttekt, sem byggingarstjóri skal kalla eftir, er gerð krafa um að eftirlitsaðilar, byggingarstjóri og fulltrúi slökkviliðs séu viðstaddir en ekki er gerð krafa um aðkomu iðnmeistara eða hönnuða mannvirkisins en þeim á að tilkynna um úttektina og gefa þeim kost á að vera viðstaddir. Kalli byggingarstjóri ekki eftir lokaúttekt innan settra tímamarka skal útgefandi byggingarleyfis boða til slíkrar úttektar.

6.15 Notkun stjórnækja við eftirlitið.

Eins og fram kemur í 4. kafla getur hið opinbera beitt ýmsum stjórnækjum til að ná fram markmiðum laganna fyrir utan það að vinna verkið sjálft með eigin mannafla. Fjallað var um notkun ávísana, félagslegra og/eða hagrænna gerða ríkisábyrgða eða –styrkja, skatta- eða skattaívilnana, upplýsingar og loks þjónustusamninga. Niðurstaðan úr athuginni í kaflanum var að flest þessara stjórnækja hentuðu ekki vel til að hvetja til virks byggingareftirlit nema með því að beita mikilli valdbeitingu. Helst kemur til greina að beita stjórnækjunum upplýsingum og þjónustusamningum til þessara verka.

Þegar mannvirkjalögin eru skoðuð sést að aðalstjórnækjið sem löggjafinn hyggst beita í framkvæmd mannvirkjalaganna er beint eftirlit byggingarfulltrúans sjálfs og Mannvirkjastofnunar eftir atvikum en síðan beiting faggiltra skoðanastofa⁸³. Samkvæmt 20. gr. laganna er það á hendi sveitarstjórnar og Mannvirkjastofnunar að ákveða hvort skoðunarstofur séu notaðar til eftirlitsins en það er eigandans að ákveða hvaða skoðunarstofu hann skiptir við en í núverandi lögum er það sveitarfélagsins að ákveða það. Með þessari breytingu er aukinn möguleiki á að það komist á virk samkeppni milli skoðunarstofa líkt og nú er þegar um eftirlit með skipum og bátum er að ræða og skoðun ökutækja og er hugmyndafræðin í lögunum að fara með byggingareftirlit inn á sömu braut⁸⁴. Eftirlit með skoðunarstofunum er hjá Mannvirkjastofnun sem gefur út starfsleyfi til rekstrar skoðunarstofu skv. 1. mgr. 20. gr. laganna og getur svipt hana starfsleyfi ef hún uppfyllir ekki lengur skilyrði fyrir leyfisveitingu eða hlítir ekki fyrirmælum Mannvirkjastofnunar, vanrækir hlutverk sitt og skyldur eða sýnir af sér ítrekaða óvarkárni í starfi.

Beiting upplýsinga kemur einnig vel til greina samkvæmt lögunum og í 61. gr. laganna sem fjallar um gagnasafn Mannvirkjastofnunar kemur fram að stofnunin skuli starfrækja rafrænt gagnasafn fyrir upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt í samræmi við ákvæði laganna. Ekki er í lögunum nánari ákvæði um hvað eigi að vera í gagnasafninu en í 60. gr eru ákvæði um að í reglugerð skuli ákveða hvað skal skrá þar og með hvaða hætti. Þessar upplýsingar geta verið á ýmsu formi, bæði almennar upplýsingar þar sem greint er frá því hverjir hönnuðu húsið, hverjir byggðu það

⁸³ Um faggildingu skoðunarstofu fer samkvæmt lögum nr. 24/2006, um faggildingu o.fl. og er það Einkaleyfastofa sem veitir hana en eftirlitið með þeim er í höndum Mannvirkjastofnunar.

⁸⁴ Það kemur skýrt fram í skýringum við fjórða kafla frumvarpsins að lögð er mikil áhersla á að yfirferð hönnunargagna og úttektir séu framkvæmdar af faggiltum aðila, annaðhvort á markaði eða opinberum aðila og er þar vísað í fordæmi í lögum um eftirlit með skipum og umferðarlögum vegna skoðunar ökutækja.

(iðnmeistarar og byggingarstjóri), stærðir og byggingarefni en einnig sértækari upplýsingum s.s. hvort gerð hafi verið lokaúttekt á húsinu og hvort heimiluð hafi verið notkun á því, meistaraskipti og fl.

Til þess að þessar upplýsingar sem þarna eru skráðar komi að gangni fyrir almennan fasteignaeiganda og –kaupanda þurfa upplýsingar um hvert mannvirki að vera opnar almenningi á netinu líkt og fasteignaskráin er í dag og helst án kostnaðar fyrir notandann til að hann hindri ekki notkun. Þess þarf þó að gæta í þessu sambandi að ekki sé brotið á aðilum í þessari upplýsingagjöf og þarf að vinna slíkan gagnagrunn í samráði við Persónuvernd.

6.16 Samanburður á fyrirkomulagi byggingaæftirlits eftir skipulags- og byggingarlögum og mannvirkjalögum

Þegar gerður er samanburður á núgildandi skipulags- og byggingarlögum og lögum um mannvirki sést að löggjafinn ætlast til þess að virkara eftirlit sé stundað með mannvirkjagerð í framtíðinni en það sem verið hefur og faglegar kröfur til þeirra sem skoða byggingartæknileg ákvæði, önnur en brunatæknileg, eru aukin. Mörg ákvæði um úttektir sem í dag eru í byggingarreglugerð eru færð inn í lög sjálf. Lögð er áhersla á samræmingu eftirlitsins með notkun skoðunarhandbóka og það verði einsleitara og ekki háð persónulegu mati eins og vill verða þegar vinnubrögð eru ekki stöðluð. Gerð er krafa um faggildingar þeirra sem fara með eftirlitið.

Eins og áður segir er meginþungi byggingaæftirlits áfram í höndum sveitarfélaganna þ.e. byggingarfulltrúanna sem einnig afgreiða þær umsóknir um byggingarleyfi sem embættinu berast því byggingarnefndirnar eru lagðar niður með lögum. Með þessu eru kröfur til byggingarfulltrúanna auknar. Faglegar kröfur til byggingarfulltrúa eru efnislega þær sömu í báðum lögum þ.e. hann skal vera löggiltur hönnuður þ.e. arkitekt, byggingarfræðingur verkfræðingur, tæknifræðingur, innanhússarkitekt, landslagsarkitekt eða rafiðnfræðingur. Óbreyttar eru kröfurnar um að sitja námskeið og standast próf í gildandi lögum og reglugerðum á sviði mannvirkjagerðar auk séríslenskra aðstæðna sem taka þarf tillit til við hönnun.

Nokkrar breytingar eru gerðar á kröfum um starfsreynslu arkitekta og byggingarfræðinga til að fá löggildinguna því í 48. gr. SBL kemur fram að arkitektar þurfa enga starfsreynslu og byggingarfræðingar 20 mánuða reynslu á meðan aðrir hönnuðir þurfa 3ja ára starfsreynslu. Í LUM ákveðið að gera skuli sömu kröfu, þ.e. 3ja ára starfsreynslu til allra hönnuða áður en löggilding er veitt þannig að um töluverða breytingu að ræða hvað varðar arkitekta og byggingarfræðinga. Til að taka á séríslensku aðstæðunum, sem eru fyrst og fremst veðurfars- og jarðfræðilegs eðlis, er gerð krafa um að a.m.k. eitt ár af starfsreynslutímanum sé vegna mannvirkjagerðar hér á landi. Í lögum er ákvæði til bráðabirgða um að byggingarfulltrúar sem eru starfandi við gildistöku laga þessara fullum rétti sínum til starfa og því verða áfram um nokkurt skeið starfandi byggingarfulltrúar sem ekki eru löggiltir hönnuðir.

Þegar horft er til starfsliðs byggingarfulltrúa sést að gerðar eru verulegar breytingar með mannvirkjalögunum. Í 7. gr. SBL sést að engar skýrar fagkröfur eru gerðar til þeirra sem annast eftirlitið en í 3.mgr. er ákvæði⁸⁵ um að starfsmanni byggingar- og skipulagsnefnda er óheimilt að vinna nokkurt það starf sem kann að koma til afgreiðslu byggingarnefndar í umdæmi hans skv. IV. kafla laga þessara, nema með sérstöku samþykki sveitarstjórnar. Af þessu má ráða að starfsmennirnir geti verið löggiltir hönnuðir því ekki geta aðrir lagt inn erindi til afgreiðslu byggingarnefndar en það er ekki skilyrði. Mjög algengt er að nemar á seinni árum í verk- og tæknifræði vinni hjá byggingarfulltrúaembættunum á sumrin sem úttektarmenn auk þess sem allmargir eftirlitsmenn eru með iðnmenntun.

Í mannvirkjalögunum er þetta ákvæði efnislega óbreytt í 4. mgr. 8. gr. en talað um bann vegna erinda sem koma til afgreiðslu í umdæmi byggingarfulltrúans. Í 21. gr. eru hinsvegar komin fram ný ákvæði sem lúta sérstaklega að skoðunarmönnum hvort sem um er að ræða starfsmenn byggingarfulltrúa, Mannvirkjastofnunar eða skoðunarstofa þ.e öllum þeim aðilum sem geta komið að úttektum. Þar er gert ráð fyrir að allir skoðunarmenn séu með löggildingu Mannvirkjastofnunar auk starfsreynslu eins og sýnt er í töflu 9 á bls 54 sem er úr drögum að byggingarreglugerð sem er til vinnslu í Mannvirkjastofnun á vordögum 2011.

Í skýringum með 34. gr. frv. til mannvirkjarlaga kemur fram að núverandi fyrirkomulag á leyfum til að taka byggingar í notkun hafi ekki virkað sem skyldi. Í SBL er ekki minnst á stöðuúttekt sem byggingarreglugerð mælir fyrir um í grein 55.3 að skuli gerð fari hús í notkun áður er það er fullgert og lokaúttekt hafi verið gerð. Í skýringunum kemur einnig fram að stöðuúttekt sé afar sjaldan framkvæmd í raun. Ekki er þó vísað í rannsóknir á þessari framkvæmd laganna því til stuðnings. Samtöl við starfandi byggingarfulltrúa staðfesta þó að það sé almenn regla að hús séu tekin í notkun án þess að leyfi byggingarfulltrúa sé aflað. Helst sé kallað eftir samþykkt byggingarfulltrúa fyrir opinberar byggingar en það tengist oftast ákvæðum um slíkt í verksamningi sem einnig tengjast fjárhagslegu uppgjöri verksins. Í lögunu eru því lagðar til breytingar á þessu og styrking á ákvæðinu og gerð krafa um úttekt sem nú nefnist öryggisúttekt sem eins og nafnið gefur til kynna gengur út á öryggisþætti mannvirkis sem eiga að vera frágengin áður en mannvirkið fer í notkun.

Í 55. gr. núverandi byggingarreglugerðar er ákvæði um að ekki ekki *megi flytja inn í ófullgert húsnæði eða hefja starfsemi í því nema ákvæðum varðandi burðarþol, hollustuhætti og brunaöryggi sé fullnægt*. Ákvæðið styðst væntanlega við 56. gr. SBL þar sem segir *Reynist brunaöryggi ábótavant við lokaúttekt mannvirkis skal byggingarfulltrúi og eftir atvikum heilbrigðisfulltrúi vegna almenns öryggis og hollustu koma í veg fyrir að húsið verið tekið í notkun fyrir en úr hefur verið bætt*.

⁸⁵ Þetta ákvæði kom inn í byggingarlögin vegna viðvarandi vandamála í nokkrum stæstu sveitarfélögunum sem fólst í því að starfsmenn embættanna voru afkastamiklir hönnuðir á sínu svæði og kvartað var undan því að þeirra erindi ættu greiðari leið í gegnum embættin og aðilar á markaði áttu erfitt með að sætta sig við eftirlit af hendi starfsmanna embættanna sem þeir ættu í samkeppni við.

Er þessum ákvæðum ætlað að koma í veg fyrir að flutt sé í byggingar sem ekki eru öruggar fyrir notanda þeirra því ekki er hægt að ætlast til að almenningur hafi það yfirgripsmikla þekkingu á öryggismálum mannvirkja að hann geti gert sér grein fyrir því hvort öryggismálum sé áfátt í mannvirkinu. Áður en þessi hús fara í notkun, og þá væntanlega ekki fullgerð, er gerð svokölluð stöðuúttekt sem ætlað er að leiða í ljós að ofangreindir þrír þættir séu fullgerðir. Þessi stöðuúttekt, sem segja má að sé hluti lokaúttektar, styðst ekki við beina stoð í skipulags- og byggingarlögum því engin bein ákvæði eru þar um þessa úttekt en í 37. gr. SBL segir að í byggingarreglugerð skuli kveðið á um framkvæmd lokaúttektar. Í byggingarreglugerðinni er síðan auknar kröfur til ákveðinna gerða húsnæðis, samkomuhúsa og hótela, en skýr ákvæði eru um að ekki megi taka þau í notkun án þess að lokaúttekt hafi farið fram þ.e. hér dugar stöðuúttektin ekki því öllum framkvæmdum á að vera lokið fyrir þessi hús. Í báðum þessum úttektum skal byggingarfulltrúi setja byggjanda frest til að ljúka framkvæmdum þ.e. hann á að setja kröfur um framvindu verks og þá væntanlega gera verkáætlun fyrir framkvæmdina. Byggingarfulltrúi getur beitt byggingarleyfishafa ákvæðum um dagsektir séu tímafrestir sem gefnir eru við loka- og stöðuúttekt ekki virtir.

Í reynd er þetta ákvæði um stöðuúttektir ekki virkt því algengt er að flutt sé í húsnæði, bæði íbúðarhús og atvinnuhúsnæði, án þess að byggingarfulltrúi sé kallaður til. Kemur þetta skýrt fram í skýringunum við frv til nýrra byggingarlaga en þar segir í röksemdum fyrir að taka eigi upp öryggisúttekt að í *gildandi byggingarreglugerð hafa verið ákvæði um svokallaða stöðuúttekt og lokaúttekt sem ekki hafa virkað sem skyldi. Stöðuúttekt á að gera áður en mannvirki er tekið í notkun, en hún er afar sjaldan framkvæmd í raun.*

Staða þessarar úttektar er styrkt með því að setja hana inn í lagatextann jafnframt því sem skipt er um nafn á henni og hún kölluð öryggisúttekt. Fjallað er um hana í 35. gr. laganna og sagt að þegar mannvirki er tekið í notkun skuli gerð úttekt á öryggi þess og hollustuháttum og að óheimilt sé að flytja inn í eða taka í notkun mannvirki nema það uppfylli öryggis- og hollustukröfur laganna og tilheyrandi reglugerða. Útgefandi byggingarleyfis (sveitarfélag eða Mannvirkjastofnun) skal gefa út vottorð um framkvæmd öryggisúttektar og er það hlutverk byggingarstjórans, fyrir hönd eiganda mannvirkis, að óska eftir öryggisúttekt áður en það er tekið í notkun. Vanræki byggingarstjóri að óska eftir öryggisúttekt áður en mannvirki er tekið í notkun skal útgefandi byggingarleyfis boða til slíkrar úttektar⁸⁶. Einnig getur eigandi mannvirkis ávallt óskað eftir öryggisúttekt. Hér er gengið nokkuð í átt að því sem er í nágrannalöndunum að það sé hlutverk sveitarfélagsins að heimila það að hús fari í notkun.

Sé núverandi 55. gr. byggingarreglugerðar borin saman við 34. gr. LUM sést að breytingin er óveruleg önnun en nafnabreytingin. Í báðum tilfellum er óheimilt að taka hús í notkun án úttektar

⁸⁶ Ekki er gerð grein fyrir því í skýringunum með frumvarpinu hvernig útgefandi byggingarleyfisins á að berast vitneskja um að mannvirkið sé komið í notkun.

byggingaryfirvalda sem skal gefa út vottorð um úttekina, stöðuúttektarvottorð breytist í vottorð um framkvæmd öryggisúttektar.

Viðstaddir úttektina eru sömu aðilar í báðum tilfellum þ.e. byggingarstjóri, fulltrúi slökkviliðs og þeir iðnmeistarar og hönnuðir sem þess óska eða eru til þess boðaðir af byggingarstjóra. Í nágildandi byggingarreglugerð er tekið sérstaklega fram að slökkviliðsstjóri skuli vera viðstaddur en í reynd hefur ýmist hann eða fulltrúi hans verið viðstaddur úttektina.

Sé það skoðað hverjir boði til stöðu- eða öryggisúttekta sést að í 55. gr. núverandi byggingarreglugerðar er það byggingarstjóri sem skal óska eftir úttekt á stöðu framkvæmda eigi að taka ófullgert húsnæði í notkun þ.e. stöðuúttektina. Í LUM er það einnig á hans könnu að óska eftir öryggisúttekt áður en mannvirki er tekið í notkun en vanræki hann það skal útgefandi byggingarleyfis eða eigandi boða til slíkrar úttektar. Byggingastjóri skal óska eftir stöðuúttekt á mannvirki en ekki er gert ráð fyrir því í byggingarreglugerð að aðrir geti farið fram á hana eins og við lokaúttektina en þar getur byggjandinn einnig óskað eftir úttekt sem og það tryggingarfélag sem hönnuðir og byggingarstjóri keyptu ábyrgðartryggingu hjá.

7 Niðurlag

Samkvæmt ákvörðun löggjafans er óheimilt að ráðast í nokkrar byggingaframkvæmdir án þess að fengið sé til þess leyfi frá sveitarfélaginu sem einnig annast eftirlit með verkinu og úttektir á einstökum þáttum þeirra. Samkvæmt upplýsingum sem til eru um úttektirnar virðist sem einungis lítill hluti skylduúttekta sé framkvæmdur í raun. Þrátt fyrir að eftirliti byggingarfulltrúanna sé þannig mikið áfátt virðist sem heildarástand bygginga sé ásættanlegt sem sýnir þá að fagmennska og metnaður í framkvæmd bygginga sé yfirleitt góður. Helst eru það framkvæmdir sem gerðar voru á árunum fyrir bankahrunið 2008 sem álitid er að séu lakari að gæðum en miðað er við en það virðist þó vera bundið við ákveðna framkvæmdaaðila og –flokka en ekki byggingariðnaðinn í heild. Frekar virðist bera á því að gallar komi fram í byggingum þar sem byggt var fyrir óskilgreindan kaupanda en þar sem byggt var fyrir ákveðinn kaupanda sem þá var oft með eigið eftirlit á verktakanum.

Mikill metnaður virðist vera í lögum um mannvirki til að bæta fyrirkomulag eftirlits og úttekta með því að opna á þann möguleika að faggiltar skoðunarstofur annist úttektirnar á kostnað eiganda byggingarinnar og beiti til þess skoðunarhandbókum til að staðla og formfesta betur eftirlitsaðferðir og úttektir. Skoðunarmenn verða að vera löggiltir af Mannvirkjastofnun og með nokkra reynslu af byggingaframkvæmdum eða byggingareftirliti sem stofnun viðurkennir. Sveitarfélagið verður þá einungis með stjórnsýslulega þáttinn þ.e. beitingu réttar- og þvingunarúrræða og það annast lokaúttekt mannvirkisins sem í leiðinni eru formleg verklok og leyfi til þess að taka mannvirkið í notkun.

Þetta verklag mun þó ekki henta að óbreyttu nema á stæstu stöðunum þar sem markaðurinn ber skoðunarstofur. Á smærri stöðunum má reikna með að áfram muni verða beitt sama fyrirkomulagi og verið hefur þ.e. að starfsmenn sveitarfélagsins annist úttektirnar því ofan á kostnað við skoðunarstofurnar bætist kostnaður við ferðir og tími sem fer í þær. Eigi skoðunarstofur að sjá um smærri staðina líka verður annaðhvort að koma til opinberar niðurgreiðslur á þessum kostnaði eða byggingarkostnaður þar verður ennþá hærri en hann er núna sem gerir samkeppnisstöðu þeirra ennþá lakari. Gerð er sama krafa um hæfni skoðunarmanna byggingarfulltrúa og skoðunarstofa en sú krafa nær ekki til slökkviliðsstjórnanna sem eru faglegu ráðgjafar byggingarfulltrúanna varðandi brunavarnir. Mikið misvægi er á milli þeirra menntunarkrafna sem gerðar eru til slökkviliðsstjóra og þeirra starfskrafna sem til hans eru gerðar við byggingareftirlit.

Mjög ófullkomnar upplýsingar eru til um raunverulegt ástand á eftirliti með mannvirkjagerð og tjónum sem rekja má til ófullnægjandi efnisvals og handverks. Mikil þörf er á því að gerð verði ítarleg greining á því í þeim tilgangi að fella gerð skoðanahandbóka og eftirlitsaðferða að því sem mestum árangri myndi skila í framtíðar byggingareftirliti þannig að sem bestur árangur og bæting á mannvirkjagerð fengist.

8 Heimildaskrá

- Árni Jóhannsson (2011) forstöðumaður mannvirkjadeildar Samtaka lónaðarins, munnleg heimild.
- Benedikt Jónsson. (2008) *Byggingareftirlitið. Könnun á störfum og starfsaðstöðu byggingarfulltrúa.* Brunamálastofnun og Skipulagsstofnun.
- Björn Marteinsson (2011) Nýsköpunarmiðstöð Íslands, munnleg heimild.
- Brynhildur Bergþórsdóttir. (1998) *Gæðastjórnun, eðli hennar og tilgangur.* Ráðunautafundur 1998 bls. 233-240 BÍ, LBH, RALA Reykjavík sótt 5. sept. 2010 á <http://www.landbunadur.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/0/6a32324cfe7a302200256c300009f675?OpenDocument>
- Building (Scotland) Act 2003 Sótt 21.12.2010 á <http://www.hmsc.gov.uk>
- Davíð Oddsson, *Framsöguræða á Alþingi og andsvar með frumvarpi til laga um um eftirlitsstarfsemi á vegum hins opinbera.* Sótt á heimasíðu Alþingis 18.11.2006 <http://www.althingi.is/altext/123/11/r05173823.shtml>
- Future of Building Control (2008) Communities and Local Government London <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/futurebuildingcontrol> Sótt 26.5.2008
- Guðmundur Gunnarsson (2006) *Eftirlit með byggingum í ljósi frumvarps til nýrra byggingarlaga. 2e* Verkefni í opinberri stjórnýslu við Háskóla Íslands.
- Hrafn Ingvar Gunnarsson. (1989) *Reykjavík og brunamálin 1752-1895.* bls 35-77. Landnám Ingólfs 3. Sögufélagið
- Ingibjörg Halldórsdóttir, Sigurður H. Helgason og fl.(2007) *Matsskýrsla, Frumvarp til laga um mannvirki.* Umhverfisstofnun, Reykjavík
- ÍST 30 Ófullgert vinnuskjal nefndar vegna endurskoðunar á ÍST 30:2003 dags. 7. desember 2010
- ÍST 30:2003 *Almennir útboðs- og samningsskilmálar um verkframkvæmdir* Staðlaráð Íslands, Reykjavík
- Lauritzen, Finn (2009) *Omfanget af svigt, fejl, mangler og skader i dansk byggeri* Erhvervs- og Byggestyrelsen í Danmörku
- Ólína Þorvarðardóttir. (2011) *Sorpbrennslan Funi, greinargerð um löggjöf um umhverfismál og upplýsingaskyldu stjórnvalda.* Unnið fyrir umhverfisnefnd Alþingis.
- PriceWaterhouseCoopers (2010) Innra eftirlit sótt á <http://www.pwc.com/is/is/thjonusta/innra-efirlit.jhtml>
- Kennsluglæru úr námskeiðinu 10.59.13 Rekstur opinberra stofnana, stjórnæki og eftirlit.
- Ríkharður Kristjánsson (2010) hönnunarstjóri Hörpunnar. *Fyrirlestur á haustfundi BSTR haldinn á RB* 9.12.2010
- Salamon, Leister M. (2002). *Tools of Government.* Oxford University Press
- The Scottish Building Standards PROCEDURAL HANDBOOK Third Edition Sótt 21.12.2010 á <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/217736/0109382.pdf>
- Sigurður H. Helgason, (2006) *Mat á áhrifum regluvæðingar. Matsskýrsla, Frumvarp til laga um mannvirki.* Umhverfisstofnun, Reykjavík
- Skýrsla ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur um áhrif laga um opinberar eftirlitsreglur og störf nefndarinnar 1999–2002. Sótt á heimasíðu stjórnarráðsins 18.11.2006 http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Opinberar_efirlitsreglur/Starfsskyrslafinal.2002.doc
- Skýrsla starfshóps um fyrirkomulag flutningsjöfnunar, sótt 30.10.2010 á http://www.efnahagsraduneyti.is/media/innri_skjol/Skyrsla_starfshops_um_fyrirkomulag_flutningsjofnunar.pdf
- Skýrslur Byggingarfulltrúans í Reykjavík fyrir árin 2001-2005 Sóttar á heimasíðuna <http://www.rvk.is/desktopdefault.aspx/tabid-881/>
- Tryggvi Gunnarsson, (2010) umboðsmaður Alþingis. Málþingi um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands 19. okt 2010
- Þjónustusamningur Handbók, Fjármálaráðuneytið, rit 2005-1 Janúar 2005

Lög og reglugerðir.

Byggingalög nr. 54/1978 frumvarp og greinagerð sótt 9.4.2010 á <http://www.althingi.is/altext/97/s/pdf/0005.pdf>

Lög um byggingarsamþykktir nr. 19/1905. Fengið á skjalasafni Alþingis.

Lög um byggingarsamþykktir nr. 84/1943 um breytingu á lögum nr. 19/1905. Fengið á skjalasafni Alþingis.

Lög um byggingarsamþykktir fyrir sveitir og þorp, sem ekki eru löggiltir verzlunarstaðir nr. 108/1945. Fengið á skjalasafni Alþingis.

Lög um byggingarsamþykktir fyrir sveitir og þorp, sem ekki eru löggiltir verzlunarstaðir nr. 26/1948. Breytingar á lögum nr. 108/1945 um Fengið á skjalasafni Alþingis.

Lög um mannvirki nr. 160/2010 sótt á www.althingi.is

Lög um opinberar eftirlitsreglur nr. 27/1999. sótt á www.althingi.is

Skipulags- og byggingarlög nr.73/1997. sótt á www.althingi.is

Lög um öryggi vöru og opinbera markaðsgæslu nr. 134/1995 sótt á www.althingi.is

Byggingarreglugerð nr. 441/1998 með síðari breytingum sótt á www.reglugerdir.is

Reglugerð um störf prófnefndar mannvirkjahönnuða nr.747/1997 sótt á www.reglugerdir.is

Heimasíður og almenn gögn af netinu.

Alþingi www.althingi.is

Brunamálastofnun www.brunamal.is (nú Mannvirkjastofnun)

Landlæknir www.landlaeknir.is

Mannvirkjastofnun www.mvs.is

Ríkisendurskoðun. www.risisend.is

Ríkisútvarpið www.ruv.is

Samband sveitarfélaga www.samband.is

Skipulagsstofnun www.skipulag.is

Þjóðskrá Íslands www.skra.is