

Júní 2026

Breytt byggingareftirlit Tillögur HMS



Efnisyfirlit

Samantekt	4
1 Breytt byggingareftirlit; forsendur og markmið	6
2 Breytt byggingareftirlit; virkni eftirlits	10
2.1 Áhættuflokkar	10
2.2 Innra eftirlit	11
2.3 Ytra eftirlit	14
2.3.1 Tilgangur, forsendur og eftirlitsáætlanir	14
2.3.2 Hönnunar- og framkvæmdaeftirlit	14
2.3.3 Notkunareftirlit	15
2.3.4 Frammistöðumat fagaðila	16
2.4 Öryggis- og lokaúttektir	17
2.5 Innleiðing áhættumiðaðs eftirlits	19
2.6 Úrræði yfirvalda við frávikum sem koma upp í ytra eftirliti	19
3 Breytt byggingareftirlit; hlutverk og ábyrgð hagaðila	22
3.1 Skýr ábyrgðarkeðja	24
3.2 Húseigendur	24
3.3 Byggingarvörur: Framleiðendur, innflytjendur, söluaðilar og fagaðilar	25
3.4 Verkeigendur	26
3.5 Löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar	27
3.6 Skoðunarstofur	30
3.7 Byggingarstjórar	36
3.8 Byggingarfulltrúar	36
3.9 Slökkvilið	37
3.10 Umsagnaraðilar, leyfisveitendur, eftirlitsaðilar og þjónustuaðilar	40
3.11 Fasteignasalar	40
3.12 Tryggingafélög	42
3.13 Mannvirkjaskrá	42
3.14 HMS	43
4 Breytt byggingareftirlit; áhrif, áhætta og árangursmat	46
4.1 Áhrif innleiðingar	46
4.2 Áhættur í tengslum við farsæla innleiðingu	48
4.3 Árangursmat	50
5 Breytt byggingareftirlit; undirbúningur og innleiðing	52
5.1 Undirbúningur	52
5.2 Innleiðing	54
5.3 Möguleg verkefni unnin samhliða og í framhaldinu	54
Viðauki I: Breytt byggingareftirlit í hnotskurn	56
Viðauki II: Samráð í tengslum við útgáfu <i>Vegvísis að breyttu byggingareftirliti</i>	58
Viðauki III: Tillögur <i>Vegvísis að breyttu byggingareftirliti</i> samanborið við tillögur <i>Breytts byggingareftirlits; Tillögur HMS</i>	61
Viðauki IV: Staða aðgerða úr <i>Vegvísi að breyttu byggingareftirliti</i> frá maí 2025	64



Samantekt

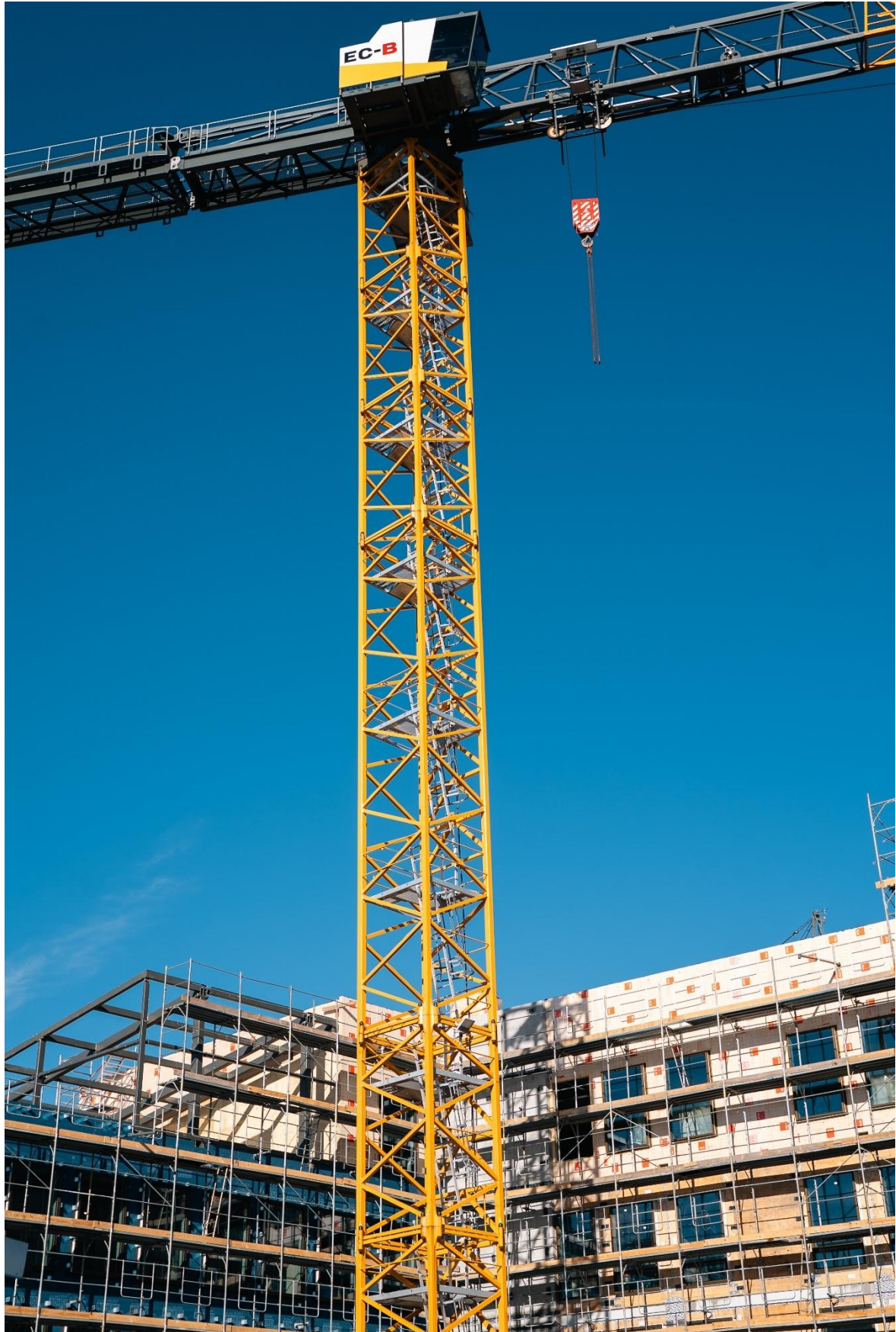
Tillögur HMS að breyttu byggingareftirliti miða að því að auka neytendavernd, draga úr byggingargöllum og bæta starfsumhverfi mannvirkjagerðar. Tillögurnar byggja á samráði við hagaðila, úrvinnslu fyrri tillagna sem birtar voru í [Vegvísi að breyttu byggingareftirliti](#) í maí 2025, reynslu af núverandi kerfi og þörf fyrir skýrari ábyrgð, betri gagnaöflun og markvissari viðbrögð við frávikum. Breytt byggingareftirlit er jafnframt sett í samhengi við stærri vegferð í átt að samræmdara, stafrænu og árangursmiðuðu starfsumhverfi í mannvirkjagerð.

- **Helstu markmið:** Að styrkja neytendavernd, fækka byggingargöllum og auka traust á mannvirkjagerð með skýrari ábyrgðarkeðju, markvissara eftirliti og betri upplýsingagjöf. Jafnframt er stefnt að því að bæta starfsumhverfi fagaðila (þ.e. löggiltra hönnuða og iðnmeistara), samræma framkvæmd eftirlits á landsvísu og skapa hvata til vandaðra vinnubragða.
- **Aðferð:** Lagt er til áhættumiðað byggingareftirlit þar sem umfang eftirlits ræðst af eðli mannvirkis, áhættuþáttum og frammistöðu fagaðila. Innra eftirlit hönnuða og iðnmeistara verður áfram lykilþáttur en fylgt betur eftir með gagnavistun. Óháðar skoðunarstofur annast ytra eftirlit með hönnun, framkvæmd og e.a. notkun mannvirkja.
- **Skýrari hlutverk og ábyrgð:** Verkeigandi ber áfram ábyrgð á endanlegu mannvirki en ábyrgð hönnuða og iðnmeistara verður skýrari með niðurlagningu byggingarstjórnkerfisins. Byggingarfulltrúar halda lykilhlutverki við leyfisveitingar, lokaúttektir og eftirlit með þegar byggðum mannvirkjum, en mannvirkjaskrá verður miðlægur vettvangur gagna, samskipta og rekjanleika.
- **Ávinningur:** Með markvissara eftirliti, betri gagnaöflun og auknum rekjanleika er gert ráð fyrir færri frávikum, lægri kostnaði vegna byggingargalla, minni óvissu á verkstað og færri ágreiningsmálum. Kerfið á einnig að skapa betri forsendur fyrir fræðslu, rannsóknir, stefnumótun og gagnadrifnar umbætur í mannvirkjagerð.
- **Innleiðing:** Árangur breytinganna mun ráðast af vönduðum undirbúningi, notendavænni mannvirkjaskrá, skýrum verkferlum, nægri mönnun skoðunarstofa og markvissri fræðslu til hagaðila. Gert er ráð fyrir að breytingarnar taki gildi í skrefum að loknum lagabreytingum, þróun kerfa og prófunum.

Tillögurnar eru unnar af HMS í samráði við fjölda hagaðila og félags- og húsnæðimálaráðuneytið. Eftir sem áður ber HMS ábyrgð á þeim eins og þær eru settar hér fram. Markmið útgáfunnar er að tillögurnar nýtist í vinnu við fyrirhugaðar breytingar stjórnvalda á byggingareftirliti í mannvirkjagerð, með endurskoðun á laga- og regluverki og tilheyrandi samráði í því ferli.

Lagt er upp með að nauðsynlegar breytingar á lögum og reglugerðum, með tilheyrandi samráði, verði lokið í upphafi árs 2027. Í kjölfarið unnið að frekari þróun mannvirkjaskrár, skilgreiningu verkferla, útgáfu starfsleyfa til skoðunarstofa o.fl. í samræmi við breytingar regluverks. Þegar fram líður verður sífellt meiri áhersla lögð á fræðslu til viðeigandi hagaðila og markvissan undirbúning þeirra áður en breytingarnar taka gildi en hér er lagt til að það verði 1. júlí 2028.

Í upphafi umfjöllunarinnar verður greint frá forsendum breytingatillagnanna og markmiðum. Fjallað er um virkni hins breytta byggingareftirlits í öðrum kafla, bæði hvað varðar innra og ytra eftirlit. Í þriðja kafla verður sjónum beint að hlutverkum og ábyrgð ólíkra hagaðila í mannvirkjagerð. Fjórti kafla er helgaður áhrifum innleiðingar hins breytta byggingareftirlits, áhættum varðandi farsæla innleiðingu og árangursmati hennar. Í lokin verður greint frá tillögum varðandi undirbúning og innleiðingu hins breytta eftirlits. Tillögurnar í hnotskurn má sjá í Viðauka I.



1 Breytt byggingareftirlit; forsendur og markmið

Í þessari umfjöllun eru birtar tillögur HMS að breyttu byggingareftirliti fyrir byggingarleyfisskyld mannvirki sem falla undir kröfur um ytra eftirlit, eins og til dæmis íbúðarhúsnæði sem ætlað er til sölu, skóla, sjúkrahús, iðnaðarhúsnæði, gistiheimili o.fl.

Um er að ræða frekari úrvinnslu á tillögum sem birtust í [Vegvísi að breyttu byggingareftirliti](#)¹ frá maí 2025 (hér eftir einnig kallaður *vegvísirinn*) í kjölfar ytra samráðs. Í einhverjum tilfellum hefur hér verið breytt um nálgun miðað við það sem fram kom í vegvísinum en yfirlit um helstu breytingar í því sambandi má sjá í Viðauka III.

Markmið breytinganna

1. **Auka neytendavernd**, m.a. með skýrari ábyrgð verkeiganda og fagaðila (þ.e. löggiltra hönnuða og iðnmeistara) ásamt óháðu ytra eftirliti sem leiðir til vandaðri mannvirkja.
2. **Draga úr byggingargöllum**, m.a. með markvissu og áhættumiðuðu eftirliti.
3. **Bæta starfsumhverfi mannvirkjagerðar**, m.a. með skilvirkara og samræmdu eftirliti á landsvísu, samræmdri túlkun laga og reglugerða, skýrari ábyrgð verkeiganda og fagaðila, betri gagnaöflun, hvötum til góðra vinnubragða, bættri samkeppnisaðstöðu þeirra sem vilja skila neytendum góðum mannvirkjum og minni kostnaði til lengri tíma.

Tillögur HMS að breyttu byggingareftirliti

1. **Ytra eftirlit áhættumiðað** og í höndum óháðra **skoðunarstofa**.
2. **Byggingarstjórnakerfið** lagt niður og **hönnuðir** og **iðnmeistarar** bera ábyrgð gagnvart verkeiganda.
3. **Metin** verður **þörf á lögbundinni byggingargallatryggingu** m.t.t. neytendaverndar þegar breytt byggingareftirlit hefur verið starfrækt í fimm ár.

Við gerð þessara tillagna að breyttu byggingareftirliti var tekið mið af fjölda þátta og forsendna.

Í **fyrsta lagi** var tekið tillit til gagnlegra athugasemda og spurninga sem fram komu í **samráði við fjölda hagaðila**, bæði fyrir og eftir útgáfu vegvísisins. Í Viðauka II má sjá nánari umfjöllun um samráðið og hvað stóð upp úr í því sambandi.

Í **öðru lagi** var tekið mið af upplýsingum sem fengust **við úrvinnslu aðgerða** í vegvísinum. Staða aðgerða við útgáfu þessara lokatillagna má sjá í Viðauka IV.

Í **þriðja lagi** var litið til **eftirfarandi þátta**, en um flesta þeirra er fjallað nánar í vegvísinum:

- **Tilgangur eftirlits; að fanga mistök fyrr ásamt því að veita aðhald og stuðning**

¹ Sjá nánari umfjöllun um útgáfu vegvísisins á hms.is/vegvisir-ad-breyttu-byggingareftirliti.

Tilgangur eftirlits í mannvirkjagerð er annars vegar að fanga frávik snemma í ferlinu sem þá er hægt að leiðrétta og þar með takmarka tjón og afleiddar skemmdir og hins vegar að veita fagaðilum aðhald og stuðning og auka þar með líkur á að þeir skili verki sínu með fullnægjandi hætti.²

- **Allt að 25 milljarðar á ári vegna byggingargalla**

Á almenning fellur töluverður kostnaður sem hlýst af óskýrri ábyrgðarkeðju í mannvirkjagerð og óviðunandi eftirliti. Upplýsingar um umfang og orsakir byggingargalla á Íslandi liggja ekki fyrir en í vegvísinum er umfang byggingargalla metið m.t.t. rannsókna annarra Norðurlanda. Sú nálgun bendir til að kostnaður byggingargalla hér á landi geti numið allt að 25 milljörðum kr. á ári. Verulegur þjóðhagslegur ávinningur getur því orðið af breyttu eftirliti og skýrari úrræðum fyrir neytendur í gallamálum.³ Með breyttu byggingareftirliti er ætlunin að gagnaöflun komi til með að varpa ljósi á hvert umfangið er í raun og veru.

- **Fyrirliggjandi ágallar núverandi kerfis og innleiðing þess fullreynd**

Í vegvísinum eru ágallar núverandi byggingareftirlits greindir, en í stuttu máli felast þeir í því að ekki sé raunverulegt **eftirlit á verkstað af óháðum** aðila og takmörkuðu **hönnunareftirliti, íþyngjandi eftirlitskerfi án sjáanlegs ávinnings** og **óskilvirkni** í stjórnslu, **ófullnægjandi neytendavernd, ósamræmdri túlkun** byggingarreglugerðar og 62 ólíkum umsóknarferlum byggingarleyfis og loks virðist vera óljóst hver beri **ábyrgð á byggingargöllum**.⁴

Betri innleiðing á núverandi kerfi þykir ekki til þess fallin að bæta stöðuna. Þannig hefur HMS leitt umfangsmikið átak í þeim efnum á undanförunum árum, m.a. með þróun mannvirkjaskrár, betri leiðbeiningum ásamt eftirfylgni með skilum á áfangaúttektum og stöðuskoðunum. Þrátt fyrir þá vinnu hafa mælingar sýnt skýrar vísbendingar um að eftirliti með mannvirkjagerð sé enn ábótavant og nái ekki tilgangi sínum. Með öðrum orðum þykir betri innleiðing á núverandi kerfi fullreynd. Þar fyrir utan fæst ekki séð að betri innleiðing myndi bæta ágalla á borð við ónóga neytendavernd og óljósa ábyrgð.⁵

- **Gagnaöflun í mannvirkjagerð hefur hingað til verið takmörkuð, dreifð, handahófskennd og ósamanburðarhæf**

Í breyttu byggingareftirliti mun miðlæg upplýsingaskráning í mannvirkjaskrá gjörbreyta þessum veruleika og fela í sér tækifæri til gagnagreininga, útgáfu á tölfræði og viðbragða byggðum á raunmælingum og gögnum.

- **Úrræðum til að bregðast við frávikum hefur verið beitt með takmörkuðum hætti**

Með breytingunum er eftirlit í mannvirkjagerð sameinað undir einum hatti hjá HMS en ekki dreift á fleiri embætti sem ekki skiptast á upplýsingum vegna frávika fagaðila. Breytingarnar munu hafa í för með sér þann rekjanleika sem upp á vantar í dag og skapast því tækifæri sem ekki hafa áður verið til staðar að grípa hraðar og markvisst til úrræða vegna fagaðila sem ítrekað gerast uppvisir að frávikum í hönnun eða framkvæmd.

² Sjá bls. 7 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

³ Sjá bls. 28 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

⁴ Sjá bls. 12 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

⁵ Sjá bls. 9-11 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

- **Góð reynsla af fyrirkomulagi rafmagnseftirlits**

Hvað fyrirkomulag rafmagnseftirlits á Íslandi varðar, þá hafa ýmsir þættir reynst árangursríkir og þeir því hafðir til hliðsjónar við þróun breytts byggingareftirlits.⁶ Þar er gerð krafa um að fagaðilar innleiði öryggisstjórnunarkerfi (gæðastjórnunarkerfi) og bera þeir ábyrgð á sínum verkum. Úrtaksskoðanir eru gerðar á fagaðilum í stað alskoðana áður og fagaðilum sem ítrekað koma vel út úr slíkum skoðunum er í minna mæli gert að sæta ytra eftirliti. Ytra eftirlit er unnið af óháðum skoðunarstofum, sem starfa í umboði HMS, og er unnið í samræmi við skilgreindar verklags- og skoðunarreglur HMS sem tryggja samræmt eftirlit um land allt. Samskipti HMS við fagaðila og skoðunarstofur fara að stórum hluta fram í gegnum rafræna gátt, sem hefur bætt til muna upplýsingaöflun, úrvinnslu upplýsinga og skilvirkni í eftirlitinu. Yfirsýn yfir algengustu athugasemdir skoðunarstofa hverju sinni gerir það að verkum að hægt er að greina sérstakar áherslur fyrir eftirlit, meta þörf á frekari rannsóknum og/eða veita sérstaka fræðslu, svo hægt sé að vinna markvisst að úrbótum hjá fagaðilum, neytendum í hag.

- **Lærdómur af byggingareftirliti á Norðurlöndunum**

Norðurlöndin eiga það sameiginlegt að ábyrgð á mannvirkjagerð er á herðum verkeiganda en óháð eftirlit er hins vegar með ýmsu móti. Við gerð tillagnanna var ekki byggt á neinu sérstöku kerfi sem er þegar til staðar hjá nágrönnum okkar, heldur horft til kosta og galla þessara ólíku kerfa m.a. hvað varðar framkvæmd eftirlits, gerð eftirlitsáætlana, áhættumiðað eftirlit, tengsl verkeiganda við eftirlitsaðila og gallatrygginga.⁷

- **Breytt eftirlit er hluti af stærri vegferð í átt að betra starfsumhverfi mannvirkjagerðar**

Unnið er að fimm umbótaverkefnum sem haldast í hendur og er saman ætlað að auka skilvirkni, samræmingu, gæði, sjálfbærni og neytendavernd í mannvirkjagerð, þ.e.:

- Mannvirkjaskrá – umsókn um byggingarleyfi á einum stað
- Sjálfbærari mannvirkjagerð
- Bætt rannsóknsumhverfi mannvirkjagerðar
- Dregið úr reglubyrði
- Breytt byggingareftirlit⁸

- **Vönduð mannvirkjagerð og aukin neytendavernd með rétt stilltu samhengi lykilþátta**

Þá er vert að geta þess að vönduð mannvirkjagerð og aukin neytendavernd fást með réttu samhengi á milli: Ábyrgðar þeirra sem koma að viðkomandi mannvirkjagerð, hæfniskrafna fagaðila, byggingareftirlits, viðurlaga, og trygginga.

⁶ Sjá bls. 30-31 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

⁷ Sjá bls. 24 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

⁸ Sjá bls. 33 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.



2 Breytt byggingareftirlit; virkni eftirlits

Árið 2020 vann Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, úttekt á regluverki í mannvirkjagerð á Íslandi en í úrbótartillögum var m.a. bent á að einfalda þyrfti ferli byggingarleyfa, gera þau skilvirkari og áhættumiðaðri. Markmiðið var að kröfur um ytra eftirlit og aðkomu stjórnvalda tækju mið af stærð, flækjustigi, notkun og áhættu mannvirkja, í stað þess að sama ferli gilti um allar framkvæmdir óháð umfangi.

Til að bregðast við þessu var nýr kafli um flokkun mannvirkja settur í byggingarreglugerð. Mannvirkjagerð var skipt í þrjá umfangsflokka og gerður greinarmunur á byggingarheimild fyrir minni framkvæmdir í umfangsflokki 1 og byggingarleyfi fyrir umfangsflokka 2 og 3.

Breytingarnar hafa þó ekki skilað tilætluðum árangri og stjórnvísan við einfaldari mannvirkjagerð enn óþarflega íþyngjandi. Því þótti ástæða til að endurskoða flokkunina samhliða breyttu byggingareftirliti.

2.1 Áhættuflokkar

Með nýrri flokkun, áhættuflokkun, verður verkkaupa frá upphafi ljóst hvaða kröfur eru gerðar varðandi leyfi, ytra eftirlit og aðkomu stjórnvalda, sjá töflu 1.

Tafla 1: Ný áhættuflokkun mannvirkjagerðar.

	Áhættuflokkur 0	Áhættuflokkur 1	Áhættuflokkur 2
Tegundir mannvirkja	Lítill mannvirki Grindverk, pallar, pottar, minni endurbætur á mannvirki og lóð, smáhýsi	Einföld mannvirki Einbýli, raðhús og parhús til eigin nota, frístundahús, landbúnaðarmannvirki, viðbyggingar, svalalokanir, umfangsmiklar endurbætur	Önnur mannvirki Íbúðar-, iðnaðar- og verslunarhúsnæði, skólar, íþróttar- og menningarmannvirki, gistiheimili
Skráningarskylda	X		
Byggingarleyfi án ytra eftirlits		X	X
Byggingarleyfi og ytra eftirlit			X

Eins og fram kemur töflu 1 eru áhættuflokkarnir þrír þar sem einungis er gerð krafa um skráningarskyldu mannvirkjagerðar í áhættuflokki 0, kröfu um byggingarleyfi í áhættuflokki 1 og byggingarleyfi auk kröfu um ytra eftirlit í áhættuflokki 2.

Sameiginlegt með öllum áhættuflokkum er **ábyrgð verkeiganda á viðkomandi mannvirkjagerð í heild sinni hverju sinni og krafa um innra eftirlit**. Með tilkomu mannvirkjaskrár er hægt að tryggja aðgengi að gögnum sem teljast til innra eftirlits, svo sem staðfestingum á byggingarvörum, virkniprófunum o.þ.h., og því forsvaranlegt að draga úr ytra eftirliti eða falla frá slíkri kröfu. Á það bæði við um áhættuflokk 0 og 1 en í áhættuflokki 0 verður heldur ekki gerð krafa um aðkomu löggiltra fagaðila heldur er markmiðið að verkeigendur sjái hag sinn í því að skrá inn upplýsingar um minni framkvæmdir sem aukið geta verðgildi eignarinnar og jafnvel haft áhrif á brunabótamat.

Breytt byggingareftirlit á einungis við um mannvirki sem falla undir áhættuflokk 2 en í þeim tilfellum skiptist byggingareftirlitið annars vegar í **innra eftirlit löggiltra hönnuða og iðnmeistara með eigin verkum**, bæði hönnun og framkvæmd, og hins vegar í **áhættumiðað ytra eftirlit óháðra skoðunarstofa** með hönnun og framkvæmd. Í tilfellum íbúðarhúsnæðis sem ekki er byggt fyrir eigin not verði framkvæmt notkunareftirlit, einu og fimm árum eftir öryggisúttekt.

Innra eftirlit löggiltra fagaðila helst í raun óbreytt frá því sem nú er, en skerpt á eftirfylgni með því með **fjareftirliti á gagnavistun í mannvirkjaskrá og gæðastjórnunarkerfum**, í stað virkniskoðana á gæðakerfum hingað til.

Ytra eftirlitið breytist verulega, einkum í tengslum við eftirfarandi:

- **Óháðar skoðunarstofur** með starfsleyfi frá HMS munu annast ytra eftirlitið í stað byggingarfulltrúa.
- Eftirlitið verður **áhættumiðað**, þ.e. umfang eftirlits verður ákvarðað út frá helstu **áhættuþáttum** viðkomandi framkvæmdar, **frammistöðu löggiltra hönnuða og iðnmeistara** o.fl.
- Skoðunarstofur munu framkvæma ytra eftirlit í samræmi við **áhættumiðaðar eftirlitsáætlanir fyrir hönnun og framkvæmd**, sem eru gefnar út samhliða umsókn og útgáfu byggingarleyfis. Ytra eftirlit á verkstað byggist þannig ekki lengur á stöðuskoðunum byggingarfulltrúa.
- Skoðunarstofur munu annast nýtt **notkunareftirlit** einu og fimm árum eftir öryggisúttekt, þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði sem ekki er byggt fyrir eigin not.

Í þessum kafla verður fjallað nánar um virkni byggingareftirlitsins. Fyrst verður fjallað um innra eftirlit löggiltra hönnuða og iðnmeistara (hér eftir einnig nefndir fagaðilar) og síðan ytra eftirlit skoðunarstofa með hönnun og framkvæmdum. Í því sambandi er sérstök ástæða til að fara yfir breytingar sem tengjast öryggis- og lokaúttektum. Í framhaldinu verður gerð grein fyrir úrræðum yfirvalda við frávikum sem koma upp í ytra eftirliti og í lokin verður skoðað hvernig innleiðingu hins áhættumiðaða eftirlits verður háttað.

Þess má geta að í 3. kafla er farið nánar út í hlutverk og ábyrgð ólíkra hagaðila þegar kemur að hinu breytta eftirliti, þar á meðal er fjallað um nýja starfsemi skoðunarstofa með ítarlegum hætti.

2.2 Innra eftirlit

Krafan um innra eftirlit fagaðila er í raun til staðar í núverandi regluverki. Breytt byggingareftirlit gengur hins vegar út frá aukinni áherslu á betri innleiðingu á innra eftirlitinu meðal annars með markvissara ytra fjareftirliti óháðra skoðunarstofa.

Tilgangur innra eftirlits er einkum eftirfarandi:

- Að fagaðilar fylgi því eftir að **settar kröfur séu uppfylltar**.
- Varpa **ljósi á hvað fór úrskeiðis og hvar ábyrgðin liggur**, komi upp frávík eða gallar við framkvæmd eða eftir að notkun húsnæðis hefst.
- Vera mikilvægur liður í áhættumiðuðu ytra eftirliti. Fjareftirlit með innra eftirliti getur þá að hluta til komið í **stað eftirlits á framkvæmdastað** sem dregur úr kostnaði.

Unnið er að breyttri nálgun á **uppsetningu skoðunarlista**, bæði vegna hönnunar- og framkvæmdareftirlits. Í stað tæmandi skoðunarlista vegna mannvirkjagerðar verða eftirlitsþættir settir fram í eftirlitsáætlunum vegna viðkomandi mannvirkjagerðar hverju sinni þar sem fram kemur hvaða **kröfur** séu gerðar til fagaðila um áhættusama verkþætti og hvernig **ytra eftirliti** verði háttað með þeim verkþáttum.

Fagaðilar sinna innra eftirliti sínu með **gagnavistun ýmist í mannvirkjaskrá eða gæðakerfi. Gögn sem skilyrt er að vista í mannvirkjaskrá þarf ekki að vista í gæðakerfi, nema að aðilar kjósi svo.** Fagaðilar þurfa að geyma gögn í gæðakerfum sínum að minnsta kosti í sjö ár frá staðfestri lokaúttekt í mannvirkjaskrá. Gögn í mannvirkjaskrá verða rétthærri gagnvart gögnum í gæðakerfi. Skoðunarstofur skrá einnig athugasemdir og niðurstöður úttekta sinna við viðkomandi mannvirki í mannvirkjaskrá. Smám saman safnast mikilvæg og aðgengileg gögn um mannvirkið í mannvirkjaskrá og verða hluti af *Handbók hússins*.

Lögð verður áhersla á að viðeigandi gögn verði tilbúin og vistuð áður en tilteknir verkþættir eru unnir. **Tímastimplar vistunar í mannvirkjaskrá, rafrænar undirskriftir og skoðanir skoðunarstofa hjálpa til við að sannreyna það.** Komi upp atvik eða byggingargalli eftir að mannvirki hefur verið tekið í notkun er neytandi, sem vill leita réttar síns, með áreiðanleg gögn máli sínu til stuðnings. **Samhliða fá fagaðilar ákveðna vernd** fyrir því að þeir verði beittir þrýstingi t.a.m. til að búa til hönnunargögn eftir að framkvæmd lýkur ásamt því að óvissa og vandamál á verkstað minnka.

Fái fagaðili athugasemdir frá skoðunarstofu verða athugasemdirnar nýttar m.a. til að gera frammistöðumat á fagaðila, sem segir til um eftirlitsþörf með viðkomandi fagaðila. Því færri athugasemdir, því minni þörf er á eftirlit með honum. Nánar er fjallað um frammistöðumatið í kafla 2.3.4.

Hönnuðir bera ábyrgð á sinni hönnun gagnvart verkeiganda. Þeir sinna sínu innra eftirliti með vistun gagna í mannvirkjaskrá og sín gæðakerfi, m.a. til að geta sýnt yfirlit yfir verk sín, rakið hvert verkefni og hvern verkþátt.

Dæmi um gögn sem hönnuður vistar í **mannvirkjaskrá (eða vistast þar sjálfkrafa)** eru gildandi aðal- og sérupprættir, skráning lykilupplýsinga (það sem í dag er skráningartafla), mannvirkis, fylgiskjöl við hönnunargögn skv. gildandi byggingarreglugerð á hverjum tíma (t.d. greinargerð hönnuðar), yfirlit yfir ábyrgðarsvið hönnuða og undirskriftir hönnuða vegna útgáfu byggingarleyfa, tilkynningar til leyfisveitenda og eigenda um hönnunarstjórnarskipti og fleira.

Dæmi um gögn sem hönnuður vistar í **gæðakerfi** eru vottorð og skjöl er varða löggildingu, menntun og hæfni starfsmanna, áætlun um innra eftirlit vegna einstakra framkvæmda, samningar og samskipti við hagaðila verkefnaskrá og fleira.

Iðnmeistarar bera ábyrgð á sínum verkþáttum gagnvart verkeiganda. Þeir sinna sínu innra eftirliti með vistun gagna í mannvirkjaskrá og sín gæðakerfi, m.a. til að geta fært sönnur á að framkvæmt sé í samræmi við hönnun og leiðbeiningar framleiðenda byggingarvara.

Dæmi um gögn sem iðnmeistarar vista í **mannvirkjaskrá** eru yfirlýsingar um nothæfi og leiðbeiningar helstu byggingarvara sem verða hluti af mannvirkinu (til dæmis glugga, klæðninga og kíttri), staðfestingar á virkni helstu kerfa (t.d. þrýstiprófanir neysluvatnskerfa, mælingar loftræsikerfa o.fl.), ýmsar prófanir á borð við þjöppupróf á jarðvegspúða, loftþéttleikamælingar o.fl., staðfesting á framkvæmd og frágangi tiltekinna verkþátta, til dæmis með myndum og fleira.

Dæmi um gögn sem iðnmeistarar vista í **gæðakerfi** eru vottorð og skjöl er varða löggildingu, menntun og hæfni starfsmanna, samningar við hagaðila, skrá yfir samskipti, eigin úttektir, úrbætur vegna athugasemda o.fl., áætlun um innra eftirlit, og fleira.



2.3 Ytra eftirlit

Óháðar skoðunarstofur sem fá starfsleyfi frá HMS viðhafa **ytra eftirlit með eftirlitsskyldri mannvirkjagerð**, þ.e. með hönnuðum og iðnmeisturum og **notkunareftirlit** með íbúðarhúsnæði sem ekki var byggt fyrir eigin not verkeiganda. Nánar er fjallað um starfsumgjörð og kröfur til skoðunarstofa í kafla 3.6. en í þessum kafla verður sjónum beint að ferlinu sem lagt er til að farið verði eftir við ytra eftirlitið.

2.3.1 Tilgangur, forsendur og eftirlitsáætlanir

Tilgangur ytra eftirlits óháðra skoðunarstofa er bæði að veita fagaðilum **samræmt aðhald** við að uppfylla kröfur sem til þeirra eru gerðar og að **fanga frávík tímanlega** sem hægt er að leiðrétta til að takmarka tjón eins og kostur er. Koma má í veg fyrir mikinn kostnað og afleidd vandamál vegna frávika þegar þau eru uppgötvuð snemma í ferli mannvirkjagerðar.

Ytra eftirlit, þ.e. með hönnun, framkvæmd og e.a. notkunareftirlit, verður áhættumiðað og framkvæmt í samræmi við eftirlitsáætlanir. Það þýðir að **eftirlit verður sértækt fyrir hverja mannvirkjagerð og umfang þess því breytilegt.** Nánar til tekið verða gefnar út eftirlitsáætlanir fyrir hönnun annars vegar og framkvæmd hins vegar, samhliða vinnslu- og útgáfu byggingarleyfa. Eftirlitsáætlanir samanstanda af því sem við þekkjum í dag sem skoðunarlista og sýna þá þætti sem haft verður eftirlit með fyrir viðkomandi mannvirki. Val á þeim eftirlitsþáttum og umfang eftirlits tekur einkum mið af mannvirkinu, þeim fagaðilum sem koma að því og umsögnum umsagnaraðila. Þannig munu verkeigendur, hönnuðir og iðnmeistarar vita fyrir fram í stórum dráttum hvaða atriði kunni að verða skoðuð og hafa því í hendi sér að vinna verk sín með þeim hætti að skoðanir verði þeim hagstæðar.

Eftirlitsáætlanirnar verða aðgengilegir skoðunarstofum, fagaðilum og verkeigendum með gagnvirkum hætti í gegnum mannvirkjaskrá.

Þannig verður eftirlitinu einkum beint að helstu áhættuþáttum mannvirkjagerðar þar sem þess er þörf, en á því létt þar sem þörfin er minni. Með þessu verður eftirlitið bæði skilvirkt og markvisst; íþyngjandi eftirliti verður ekki beint að áhættuminni verkum og fagaðilar með gott frammiðstöðumat verða skoðaðir sjaldnar. Þannig getur verið misjafnt á milli framkvæmda hvað er skoðað hverju sinni. Stöðuskoðanir og áfangaúttektir, í þeirri mynd sem þær eru í dag, falla hins vegar niður við breytingarnar.

2.3.2 Hönnunar- og framkvæmdaeftirlit

Skoðunarstofa fylgir eftirlitsáætlunum frá umsókn um byggingarleyfi uns mannvirkið er tekið í notkun. Hún ber ábyrgð á að eftirlit sé í samræmi við eftirlitsáætlanir. Við öryggisúttekt staðfestir skoðunarstofa að eftirlitsáætlunum hafi verið fylgt.

Eftirlitsáætlanir, tengd gögn og leiðbeiningar verða aðgengilegar í mannvirkjaskrá og notendavænar.

Ytra eftirlit vegna eftirlitsskyldra framkvæmda er viðhaft á hönnun mannvirkis áður en byggingarleyfi er gefið út og á framkvæmdatíma. Eftirlitið fer fram á grundvelli sértækra eftirlitsáætlana með eftirfarandi hætti:

- **Yfirferð á gögnum löggiltra hönnuða og iðnmeistara í mannvirkjaskrá allt frá því að byggingarleyfisumsókn er skilað þar inn og þar til lokaúttekt fer fram;** bæði tæknileg yfirferð

og að viðeigandi gögn séu til staðar samkvæmt kröfum (til dæmis að gild hönnunargögn séu til staðar áður en framkvæmd verkþáttar hefst).

- **Yfirferð á gögnum löggiltra hönnuða og iðnmeistara í gæðakerfum þeirra**, alla jafna með fjarfundum; að viðeigandi gögn séu til staðar samkvæmt kröfum (til dæmis að gild hönnunargögn séu til staðar áður en framkvæmd verkþáttar hefst).
- **Skoðun á verkþáttum á verkstað ýmist með heimsóknum og/eða fjareftirliti**; að framkvæmd sé í samræmi við hönnunargögn, leiðbeiningar byggingarvöruframleiðanda og aðrar viðeigandi kröfur.
- **Tvær skoðanir á verkþáttum í íbúðarhúsnæði sem byggt hefur verið til sölu**; notkunareftirlit einu og fimm árum eftir öryggisúttekt, sjá nánari umfjöllun í kafla 2.3.3.

Þannig má sjá að stór hluti eftirlitsins er í raun rafrænt fjareftirlit, unnið í mannvirkjaskrá annars vegar og hins vegar með fjarfundabúnaði til að skoða gagnaskil í gæðakerfi og jafnvel framkvæmd á verkstað.

Í töflu 2 má sjá nánar hvernig ytra eftirliti er háttað gagnvart löggiltum hönnuðum, löggiltum iðnmeisturum og verkeigendum.

Tafla 2: Háttun ytra eftirlits gagnvart fagaðilum.

Ábyrgðaraðili sem sætir eftirliti	Yfirferð hönnunargagna, skil og samskipti í gegnum mannvirkjaskrá	Eftirlit með gagnaskilum í mannvirkjaskrá	Eftirlit með gagnaskilum í gæðakerfi, alla jafna með fjarfundabúnaði	Heimsókn á verkstað, í raunheimum eða með fjarfundabúnaði	Skoðun íbúðarhúsnæðis sem ekki er byggt fyrir eigin not, einu og fimm árum eftir öryggisúttekt, í raunheimum eða með fjarfundabúnaði
Hönnuðir	x	x	x		
Iðnmeistarar		x	x	x	
Verkeigendur					x

Þess má geta að skoðanir á verkstað opna fyrir tækifæri á samlegð varðandi markaðseftirlit á byggingarvöru á byggingarstað.

2.3.3 Notkunareftirlit

Skyldubundið notkunareftirlit verður framkvæmt á nýju íbúðarhúsnæði sem ekki er byggt fyrir eigin not verkeiganda einu og fimm árum eftir staðfestingu skoðunarstofu á öryggisúttekt.

Tilgangur eftirlitsins verður að skoða og skrá endingu og/eða virkni mikilvægra byggingarhluta og kerfa. Notkunareftirlitið miðast við áður útgefna eftirlitsáætlun vegna hönnunar og framkvæmda umrædds mannvirkis m.t.t. mikilvægra þátta er tengjast burðarvirki, raka- og vatnssöfnunar, innivistar og lagna- og tæknikerfum.

Óháð skoðunarstofa framkvæmir notkunareftirlitið með vettvangsskoðun og verða niðurstöður hennar skráðar í staðlað form og færðar inn í mannvirkjaskrá, þá sem hluti af handbók hússins.

Kostnaður við úttektina verður borinn af húseigendum/húsfélögum hverju sinni en ávinningur úttektanna fyrir þessa aðila verður margvíslegur. Sem dæmi má nefna að í þeim tilfellum sem frávik uppgötvast verður hægt að ráðast í fyrirbyggjandi aðgerðir til að koma í veg fyrir frekari skemmdir. Gögn vegna viðgerða sem húsfélag ræðst í byggt á niðurstöðum slíkra úttekta verða mikilvæg gögn þegar kemur að endursölu eigna síðar meir, þ.e. hægt verður að sýna fram á hvað

kom í ljós og hvernig brugðist var við. Þá munu niðurstöður úttektanna nýtast húseigendum sem óháð mat ef til þess kemur að sóst verði eftir úrbótum frá verkeiganda sem upphaflega stóð fyrir mannvirkjagerðinni. Að lokum myndu hagstæðar niðurstöður slíkra skoðana verða til þess að halda verðgildi eigna m.t.t. sölu síðar meir. Öll myndu þessi gögn svo styrkja Handbók hússins sem hluti af viðhaldssögu mannvirkisins.

Þá er gert ráð fyrir að HMS greini niðurstöður notkunarskoðana á landsvísu með það að markmiði að meta hvort þörf sé á að koma á fót byggingargallatryggingu eins og lagt var til í vegvísinum í maí 2025. Sú greining getur þó ekki hafist fyrr en viss fjöldi mannvirkja hefur farið í gegnum 5 ára notkunarskoðanir.

2.3.4 Frammistöðumat fagaðila

Samhliða framkvæmd ytra eftirlits verður **upplýsingum um athugasemdir skoðunarstofa safnað saman í gagnagrunn HMS**, bæði þeim sem snúa að einstaka verkþáttum og einstaka fagaðilum. Þannig varpar sú upplýsingaöflun ljósi á:

- **Áhættusama verkþætti**, sem þarf þá að hafa meira eftirlit með og auka fræðslu um.
- **Frammistöðumat fagaðila**; því færri alvarlegar athugasemdir sem fagaðili fær, því minna eftirlit þarf að hafa með honum.

Við innleiðingu hins breytta byggingareftirlits byrja allir fagaðilar, þ.e. löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar, á sama stað. Söfnun athugasemda fyrir hvern fagaðila hefst þegar skoðunarstofa hefur ytra eftirlit með þeirri framkvæmd sem viðkomandi fagaðili hefur aðkomu að. Frammistöðumat fagaðila fer fram strax á grundvelli þess, annars vegar til að uppfæra eftirlitsáætlanir fyrir viðkomandi framkvæmd og næstu verkefni sem fagaðili tekur að sér. Gert er ráð fyrir að nýliðar sem koma inn í greinina eftir að kerfið tekur gildi komi einnig til með að byrja með hreint bláð gagnvart frammistöðumati.

Skoðunarstofa gerir athugasemdir við verk fagaðila með því að merkja við viðeigandi eftirlitsþátt í eftirlitsáætlun fyrir viðkomandi skoðun. Athugasemdir eru bæði skráðar á viðkomandi framkvæmd í mannvirkjaskrá og á viðkomandi fagaðila í kerfum HMS.

Athugasemdirnar eru flokkaðar eftir alvarleika og hefur hver flokkur lágmarkstíma fyrir lagfæringar.

Athugasemdirnar mynda grunn að **frammistöðumati fagaðila**, en það mat ræðst af **flokki athugasemda í skoðunarskýrslu**:

- **1. flokkur: Væg athugasemd**
Ábending um frávík en ekki hætta á ferðum. Án tímamarka.
- **2. flokkur: Athugasemd**
Möguleg hætta gæti skapast. Ákveðinn frestur gefinn til úrbóta.
- **3. flokkur: Alvarleg athugasemd**
Hætta til staðar. Tafarlausra aðgerða krafist.
 - **Fjöldi athugasemda** og vægi þeirra sem settar eru fram.
 - **Hve fljótt fagaðilar bregðast við** athugasemdum með úrbótum.

Til að kerfið verði ekki of íþyngjandi er gert ráð fyrir því að við eftirlit geti fagaðilar fengið ákveðið margar athugasemdir í hverjum vægisflokki fyrir sig áður en þær virkja kröfu um aukið eftirlit eða hafi neikvæð áhrif á frammistöðumat, bæði gagnvart hönnun og framkvæmd. Frammistöðumat fagaðila verður í stöðugri endurskoðun og geta vel heppnuð verk því haft jákvæð áhrif á frammistöðumat sem hafi lækkað vegna slæms gengis í eldri verkum.

Aukið eftirlit er háð frammistöðumatinu og getur verið fólgið í:

- Einni auka heimsókn á verkstað eða fjareftirlit með viðkomandi framkvæmd, miðað við eftirlitsáætlun.
- Fleiri auka heimsóknir eða fjareftirlit með viðkomandi framkvæmd, miðað við eftirlitsáætlun.
- Auknu eftirliti með fagaðila í næstu framkvæmd.
- Auknu eftirliti með fagaðila í næstu framkvæmdum.

Í samtölum HMS við fagaðila voru skiptar skoðanir á því hvernig haga skyldi aðgengi að upplýsingum um frammistöðumat fagaðila. Gert er ráð fyrir að upplýsingar um athugasemdir skoðunarstofa og frammistöðumat fagaðila séu eingöngu aðgengilegar skoðunarstofum og HMS. Sé hins vegar vilji til er þó sá möguleiki fyrir hendi að gera þær upplýsingar sýnilegar öðrum annað hvort með óheftu aðgengi, t.d. á vefsvæði HMS, eða þeim aðgangsstýrt með sérstakri heimild viðkomandi fagaðila hverju sinni. Slíkt geti til dæmis hentað þegar fagaðili vilji sýna verkeiganda eða tryggingarfélagi matið m.t.t. samningsgerðar; gott frammistöðumat fagaðila mun þýða lægri eftirlitskostnað sem verkeigandi þarf að greiða vegna eftirlits. Þá hefur einnig komið til tals að matið verði opið almenningi en ákvörðun um það verður tekin á seinni stigum þegar reynsla verður komin á kerfið.

Innleiðing frammistöðumats við byggingareftirlit tekur mið af eftirliti með löggiltum rafverktökum hér á landi sem verið hefur við lýði um árábil og reynst vel. Virkni þess er í grófum dráttum með þeim hætti að þegar rafverktaki klárar verk skilar hann lokatilkynningu þess efnis í rafmagnsöryggisgátt HMS. Sérfræðingar stofnunarinnar fara yfir allar lokatilkynningar sem berast og velja hverjar þeirra skuli fara í skoðun hjá faggiltum skoðunarstofum sem hafa starfsleyfi HMS til að sinna slíku eftirliti.

Við val á verkum til skoðunar er tekið mið af áhættuflokkun neysluveitna og fjölda tilkynninga frá hverjum rafverktaka ásamt fjölda og alvarleika athugasemda sem fram hafa komið í fyrri skoðunum á verkum þeirra. Þannig gæti liðið lengra á milli skoðana á verkum rafverktaka sem vel hafa komið út í skoðunum en þeirra sem verr hafa komið út. Þó er miðað við ákveðinn lágmarksfjölda skoðana hjá hverjum rafverktaka og því áhættumiðuð nálgun sem stýrir eftirliti með löggiltum rafverktökum.

HMS úthlutar skoðun á verki til skoðunarstofu sem fer á verkstað og fer yfir það eða hluta þess. Ef fram koma athugasemdir í skoðuninni þarf rafverktakinn að framkvæma úrbætur. Þessar úrbætur eru oftast tímasettar og gengið er á eftir því að þeim sé sinnt, í takt við alvarleika þeirra.

Þess má geta að svo virðist sem sífellt fleiri verkamningar fyrir stór verk gangi út frá auka úttekti faggildrar skoðunarstofa, sem er þá ótengd skoðun HMS og oftast ítarlegri. Þær skoðanir beinast meira að mannvirkinu frekar en vinnu rafverktakans eins og skoðun HMS.

2.4 Öryggis- og lokaúttektir

Uppfæra þarf nálgun við öryggis- og lokaúttektir þar sem **skoðunarstofur koma til með að sjá um framkvæmd öryggisúttekta en framkvæmd lokaúttekta verður á hendi byggingarfulltrúa**, sjá nánari umfjöllun í kafla 3.8. Eftirfarandi forsendur um breytta nálgun í framkvæmd úttekta eru eftirfarandi:

- **Fyrir mannvirki í áhættuflokki 1 staðfestir verkeigandi** í mannvirkjaskrá að öryggisþáttum er varða mannvirkjagerðina hafi verið mætt og að öruggt sé að taka mannvirkið í notkun. Ekki er heimilt að hefja notkun mannvirkis fyrr en sú staðfesting liggur fyrir. Byggingarfulltrúa og brunavörnum sveitarfélags er gert viðvart í mannvirkjaskrá þegar verkeigandi staðfestir

úttekt og er slökkviliði í kjölfarið heimilt að fara í vettvangsskoðun og staðfesta öryggi gagnvart brunavörnum.

- **Fyrir mannvirki í áhættuflokki 2 framkvæmir skoðunarstofa öryggisúttekt. Ekki er heimilt að hefja notkun mannvirkis fyrr en öryggisúttekt** hefur verið staðfest í mannvirkjaskrá.
- **Lokaúttekt skal fara fram eigi síðar en þremur árum eftir að öryggisúttekt** hefur farið fram og staðfest af skoðunarstofu eða e.a. staðfesting verkeiganda um öryggisþætti liggur fyrir í mannvirkjaskrá. Byggingarfulltrúi sveitarfélags framkvæmir lokaúttekt.

Úttektaraðilar, þ.e. skoðunarmenn eða byggingarfulltrúar, geta sett fram athugasemdir ef atriði sem til skoðunar eru uppfylla ekki tilskildar kröfur. Athugasemdir verða flokkaðar með sama hætti og gert er í dag, þ.e. vægisflokkar 1-3, og geta orðið til þess að úttekt verði hafnað og krafa gerð um endurtekningu hennar þegar úrbótum verkeignanda er lokið. Til þess að kerfið verði þó ekki of íþyngjandi er gert ráð fyrir því að við úttektir geti verið settar fram ákveðið margar athugasemdir í hverjum vægisflokki fyrir sig áður en þær virkja kröfu um endurtekna úttekt.

Ef verkeigandi mannvirkjagerðar í áhættuflokki 1 staðfestir öryggisúttekt án þess að hafa lokið framkvæmdum með þeim hætti að öryggisatriði séu til þess fallin að heimila notkun getur byggingarfulltrúi sveitarfélags lagt á hann dag- eða stjórnvaldssektir til að knýja á um úrbætur. Framsetning á stöðu öryggis- og lokaúttekta í mannvirkjaskrá verður birt með skýrum hætti í mannvirkjaskrá, sambærilegt því sem nú er gert vegna stöðu umsókna um byggingarleyfi.



2.5 Innleiðing áhættumiðaðs eftirlits

Miðað er við að breytingarnar taki gildi 1. júlí 2028, eftir markvissan undirbúning sem unnið verður að fram að þeim tíma, sbr. kafla 5.2.

Framkvæmd ytra eftirlits frá og með 1. júlí 2028:

- Byggingarfulltrúar og byggingarstjórar klára eftirlit með þeim verkefnum sem þegar eru hafin.
- Skoðunarstofur sinna eftirliti fyrir öll ný verkefni í áhættuflokki 2, þ.e. þau sem þurfa byggingarleyfi og jafnframt er gerð krafa um ytra eftirlit.
- HMS getur veitt byggingarfulltrúum sambærilegt starfsleyfi, uppfylli þeir tilskildar kröfur, og skoðunarstofur og þeir þá gegnt hlutverki skoðunarmanna, sbr. kafla 3.6. t.a.m. ef skortur er að eftirliti á viðkomandi starfssvæði.

Frammistöðumat löggiltra hönnuða og iðnmeistara frá og með 1. júlí 2028:

- Allir löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar byrja með autt blað m.t.t. frammistöðumats.
- Söfnun athugasemda skoðunarstofa gagnvart verkum löggiltra hönnuða og iðnmeistara hefst ásamt frammistöðumati.

2.6 Úrræði yfirvalda við frávikum sem koma upp í ytra eftirliti

Sem fyrr segir er tilgangur eftirlits í mannvirkjagerð meðal annars að veita fagaðilum aðhald og stuðning, og auka þar með líkur á að þeir skili verki sínu með fullnægjandi hætti. *Stuðningurinn* er til dæmis fólgin í aukinni fræðslu um þá þætti sem koma oftast fram í athugasemdum skoðunarstofa hverju sinni. *Aðhaldið* er hins vegar fólgið í rekjanleikanum og þeim úrræðum sem yfirvöld hafa heimild til að beita vegna frávika sem upp koma.

Með breytingunum er eftirlit í mannvirkjagerð sameinað undir einum hatti hjá HMS en ekki dreift á fleiri embætti með tilheyrandi rofi á upplýsingaflæði vegna frávika fagaðila. Með því fylgir sá rekjanleiki sem upp á vantar í dag og skapast því tækifæri sem ekki hafa áður verið til staðar að grípa til úrræða vegna fagaðila sem ítrekað gerast uppvísir að frávikum í hönnun eða framkvæmd.

Til þess að eftirlitið geti virkað sem aðhald, er mikilvægt að **yfirvöld hafi fullnægjandi gögn** sem uppfylla rannsóknarreglu og heimildir til að beita markvissum úrræðum gagnvart endurteknum og/eða alvarlegum brotum sem fram koma við eftirlit. **Þessi gögn koma úr ytra eftirliti skoðunarstofa.** Um leið þurfa yfirvöld að nýta sér þær heimildir þegar aðstæður kalla á það. Endurteknum og/eða alvarlegum brotum þurfa að fylgja afleiðingar hjá þeim sem bera ábyrgð hverju sinni.

Hér er um að ræða brot sem fram kemur við eftirlit, þar sem fagaðili eða verkeigandi uppfyllir ekki einhverja/r þær skyldur eða kröfur sem á honum hvíla, með ítrekuðum og/eða alvarlegum hætti.

Skoðunarstofa gerir athugasemdir við einstaka þætti í eftirlitsáætlun sem viðkomandi ábyrgðaraðili bætir síðan úr.

Verði skoðunarstofa hins vegar vör við að athugasemdirnar séu ítrekaðar og/eða þær eru vegna áhættusamra þátta, og ekki er bætt úr þeim innan tiltekins tímafrests, þá ber henni að upplýsa HMS um málið.

Í framhaldinu ber HMS að skoða málið gagnvart viðkomandi fagaðila og tekur síðan stjórnvaldsákvörðun um það til hvaða aðgerða eigi að grípa.

Einnig er horft til þess að HMS geti hafið rannsóknir á tilteknum framkvæmdum að eigin frumkvæði og/eða eftir móttöku á utanaðkomandi ábendingum, enda liggi fyrir rökstuddur grunur um alvarleg frávík.

Þetta ferli þarf að vera stutt og skýrt samkvæmt lögum og frestur til úrbóta tiltölulega stuttur. Þá þurfa heimildir HMS til að grípa í taumana að vera skýrar og áhrifamiklar auk þess sem HMS þarf að temja sér að nýta þær óhikað. Á sama tíma þurfa ákvæðin eðli málsins skv. að vera í samræmi við stjórnsýslulög.

Þær heimildir sem einkum er verið að horfa til hér eru:

- Heimild HMS til að krefjast úrbóta innan tiltölulega stutts frests.
- Heimild HMS til að beita dagsektum og/eða stjórnvaldssektum.
- Heimild HMS til að auka eftirlit með tiltekinni framkvæmd.
- Heimild HMS til að stöðva verk.
- Heimild til að svipta eða afturkalla löggildingar, réttindi og/eða leyfi.

Ljóst er að byggingarfulltrúar og HMS hafa nú þegar margar þessara heimilda, sbr. ákvæði 55.-57. gr. a. í lögum um mannvirki (mvl.), en þeim hefur til þessa verið beitt með takmörkuðum hætti. Lykilþáttur hvað þetta varðar í breyttu byggingareftirliti er að eftirlitshlutverk í mannvirkjagerð verður á ábyrgð eins aðila, þ.e. HMS, en ekki hjá 62 mismunandi byggingarfulltrúaembættum.

Hugsunin er að heimildirnar veiti aðhald eins og áður hefur komið fram og stuðli að öguðum vinnubrögðum í mannvirkjageiranum. Það á að borga sig að vanda til verka og þeir sem standa að góðum verkum muni með þessu síður þurfa að keppa við aðila sem geti boðið lægra verð vegna þess að þeir sinna ekki skyldum sínum og fara ekki eftir settum reglum.



3 Breytt byggingareftirlit; hlutverk og ábyrgð hagaðila

Vönduð mannvirkjagerð og aukin neytendavernd fæst með réttu samhengi á milli: **Ábyrgðar** þeirra sem koma að viðkomandi mannvirkjagerð, **hæfnikrafna** fagaðila, **byggingareftirlits**, **viðurlaga** vegna frávika og **trygginga**, sbr. mynd 1.

Þegar hefur verið fjallað um **virgni** breytts **byggingareftirlits** í 2. kafla og hvaða **áhrif** það getur haft á fagaðila leiði eftirlitið í ljós ófullnægjandi vinnubrögð. Í þessum kafla verður umfjöllun hins breytta byggingareftirlits tekin út frá ólíkum hagaðilum, þar sem **ábyrgð** þeirra og **kröfur** gagnvart þeim eru skoðuð í breyttu kerfi ásamt, eftir atvikum, samspiли þeirra við **tryggingar**. Sumt helst óbreytt á meðan annað breytist.

Mannvirkjaskrá er mikilvægur liður í því að hagaðilar nái að sinna sínum hlutverkum sem skyldi. Því þykir ástæða til að fjalla sérstaklega um hana hér.

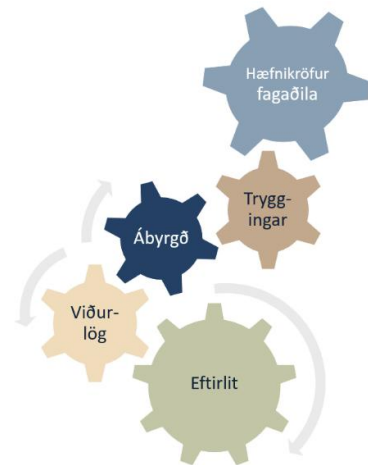
Markmið þessa kafla er að varpa ljósi á aðkomu ólíkra aðila að breyttu eftirliti og gera grein fyrir hlutverki og ábyrgð hvers og eins. Eðli málsins samkvæmt má búast við nokkrum endurtekningum á umfjöllun eftirlitsins, enda oft verið að fjalla um sama hlutinn en út frá ólíkum sjónarhornum. Þá er vert að geta þess að helstu nýmælin í breyttu byggingareftirliti felast í eftirlitshlutverkum skoðunarstofa í stað byggingarfulltrúa og byggingarstjóra og því verður nokkru þúðri eytt í þá umfjöllun miðað við aðra hagaðila.

Neytendur, sem hér eru endanlegir húseigendur íbúðarhúsnæðis, eru mikilvægustu hagaðilarnir enda er aukin neytendavernd eitt af megin markmiðum hins breytta byggingareftirlits. Því þykir við hæfi að byrja yfirferðina á þeim.

Í framhaldinu verður fjallað um **framleiðendur**, **innflutningsaðila** og **söluaðila byggingarvara**, þótt ekki standi til að gera breytingar varðandi ábyrgð umræddra aðila. Upplýsingagjöf um eiginleika og meðferð byggingarvara annars vegar og hins vegar nýting hönnuða og iðnmeistara á þeim upplýsingum er þó algjört grundvallaratriði þegar kemur að því að koma í veg fyrir byggingargalla og stuðla að vandaðri mannvirkjagerð. Í hinu nýja kerfi verður þess vegna skerpt á framkvæmd ytra eftirlits skoðunarstofa gagnvart innra eftirliti fagaðila (sem m.a. felst í vistun á yfirlýsingu um nothæfi helstu byggingarvara ásamt leiðbeiningum). Til þess að dýpka þá umræðu og auka skilning er mikilvægt að fara í grunninn og rifja upp ábyrgð viðeigandi hagaðila í þessu sambandi.

Að því loknu verður kastljósinu beint að **verkeigendum**, **löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum**, **skoðunarstofum**, **byggingarstjórum**, **byggingarfulltrúum**, **slökkviliðum** og fleiri tengdum aðilum. Þá tekur við umfjöllun um aðkomu **fasteignasala**, **tryggingafélaga**, **mannvirkjaskrá** og **HMS**.

Áður en hafist er handa er þó gott að fá yfirsýn yfir ábyrgðarkeðjuna í breyttu kerfi með því að varpa upp mynd af ábyrgð ólíkra hagaðila yfir líftíma mannvirkis.



Mynd 1: Rétt samhengi þessara þátta stuðla að vandaðri mannvirkjagerð og aukinni neytendavernd.

Byggingarvörur	Hönnun	Framkvæmdir	Notkun	Niðurriif
Byggingarvöruframleiðendur Ábyrgð (lögleg markaðssetning vöru): • Mat á mikilvægum eiginleikum vörunnar með prófunum eða útreikningum m.t.t. grunnkrafna um mannvirki • Framleiðslustýring í verksmiðju • CE-merkingar e.a. • Yfirlýsing um nothæfi • Leiðbeiningar um notkun byggingarvöru • Upplýsingar um öryggi	Verkeigandi Ábyrgð: • Ráða löggilta hönnuði í samræmi við kröfur umfangsflokks mannvirkis • Ber ábyrgð gagnvart húseiganda að hönnun uppfylli grunnkröfur um mannvirki í samræmi við fyrirhuguð not þess • Að eftirlit fari fram í samræmi við eftirlitsáætlun Tryggingar: • Verkeigandi getur gert endurkröfu á löggilta hönnuði ef upp koma mistök eða vanræksla af þeirra hálfu	Verkeigandi Ábyrgð: • Ráða löggilta iðnmeistara í samræmi við kröfur umfangsflokks mannvirkis • Ber ábyrgð gagnvart húseiganda að framkvæmd sé í samræmi við gildandi hönnunargögn Að eftirlit fari fram í samræmi við eftirlitsáætlun	Húseigandi Ábyrgð: • Rekstur, viðhald og breytingar húsnæðis (húseigandi fær hlutverk og ábyrgð verkeiganda) • Brunabótamat sé rétt • Senda tilkynningar og/eða sækja um viðeigandi leyfi vegna reksturs í húsnæði og/eða vegna breytinga á því, m.a. vegna breyttrar notkunar • Upplýsingar um húsnæði i mannvirkjaskrá séu uppfærðar á notkunartíma þess Tryggingar: • Lögbundnar brunatryggingar hjá tryggingafélögum • Aðrar váttryggingar hjá tryggingafélögum	Húseigandi Ábyrgð: • Ráða löggilta fagaðila í samræmi við umfangsflokkun verks • Uppfylla kröfur regluverks
Innflutningsaðilar og söluaðilar byggingarvara: Ábyrgð: • CE-merkingar aðgengilegar e.a. • Yfirlýsing um nothæfi aðgengileg • Leiðbeiningar um notkun byggingarvöru aðgengilegar • Upplýsingar um öryggi aðgengilegar	Löggiltir hönnuðir Ábyrgð: • Bera ábyrgð á sinni hönnun gagnvart verkeiganda • Tilgreina eiginleika byggingarvara í samræmi við fyrirhuguð not í hönnunargögnum • Viðhafa innra eftirlit með sinni hönnun: • Færa sönnur á að hannað sé skv. regluverki og í samræmi við fyrirhuguð not mannvirkis með vistun gagna í mannvirkjaskrá og í gæðakerfi Tryggingar: • Lögbundin starfsábyrgðartrygging hönnuða	Löggiltir iðnmeistarar Ábyrgð: • Bera ábyrgð á sínum verkþáttum framkvæmdar gagnvart verkeiganda • Hefja ekki framkvæmd verkþátta fyrr en staðfestir sér-uppdrættir liggja fyrir • Velja byggingarvörur í samræmi við tilgreinda eiginleika sem hönnuðir setja fram í hönnunargögnum • Nota byggingarvörur í samræmi við notkunarleiddbeiningar framleiðanda • Viðhafa innra eftirlit með sinni framkvæmd: • Færa sönnur á að framkvæmt sé í samræmi við hönnun og leiðbeiningar framleiðenda byggingarvara með vistun gagna í mannvirkjaskrá og í gæðakerfi Tryggingar: • Lögbundin starfsábyrgðartrygging skoðuð Löggiltir hönnuðir • Séruppdrættir, áður en verkþáttur hefst • Uppfærð skráning mannvirkis og aðaluppdrættir e.a. Þjónustuaðilar Ábyrgð: • Brunavarnir • Uppsetning á brunavarnabúnaði, innbyggðum í mannvirki Aðrir • Lyftur o.þ.h.	Þjónustuaðilar Ábyrgð: • Brunavarnir • Viðhald og þjónusta með virkni brunavarnabúnaðar Aðrir • Lyftur, loftræsibúnaður o.þ.h.	Hönnuðir Ábyrgð: • Gerð niðurriifsáætlunar miðað við umfangsflokk
Eftirlitsaðilar – hlutverk: <i>Óháðar skoðunarstofur f.h. HMS</i> Markaðseftirlit með framleiðendum og söluaðilum (er vara löglega markaðssett)	Eftirlitsaðilar – hlutverk: <i>Óháðar skoðunarstofur f.h. HMS</i> Ytra eftirlit, áhættumiðað: • Hönnunargögn í mannvirkjaskrá og gæðakerfum • Séruppdrættir á framkvæmdatíma e.a. <i>Slökkvilið</i> Umsögn á hönnunargögnum m.t.t. eldvarna <i>HMS</i> Eftirlit með skoðunarstofum sem sinna ytra eftirliti <i>Aðrir</i> Heilbrigðiseftirlit, Vinnueftirlitið, Minjastofnun o.fl. veita umsagnir og sinna eftirliti eftir atvikum	Eftirlitsaðilar – hlutverk: <i>Óháðar skoðunarstofur f.h. HMS</i> Ytra eftirlit gagnvart fagaðilum, áhættumiðað: • Yfirferð gagna í mannvirkjaskrá og gæðakerfum • Verkpættir á verkstað • Öryggis- og lokaúttekt <i>Slökkvilið</i> Öryggis- og lokaúttekt (framkvæmd úttekta og umsögn) <i>HMS</i> Eftirlit með skoðunarstofum sem sinna ytra eftirliti	Eftirlitsaðilar – hlutverk <i>Óháðar skoðunarstofur:</i> • Einu ári eftir að öryggisúttekt hefur verið staðfest • Fimm árum eftir að öryggisúttekt hefur verið staðfest <i>Byggingarfulltrúar:</i> • Eftirlit með þegar byggðum mannvirkjum, s.s. vegna óleyfisbúsetu, breytinga á mannvirkjum, frágangi lóða og skorts á viðhaldi <i>Slökkvilið:</i> • Skoðunarskylda með brunavörnum í samræmi við notkunarflokk mannvirkis <i>Viðeigandi eftirlitsaðilar:</i> • Eftirlit með útgefnum starfs- og rekstrarleyfum fyrir atvinnurekstur	Leyfisveitendur Byggingarfulltrúar gefa út byggingarleyfi
	Leyfisveitendur Byggingarfulltrúar gefa út byggingarleyfi	Viðeigandi leyfisveitendur Útgáfa starfs- og rekstrarleyfa fyrir atvinnurekstur	Leyfisveitendur Byggingarfulltrúar gefa út byggingarleyfi	

Mynd 2: Ábyrgðarkeðja á líftíma mannvirkis; allt frá framleiðslu byggingarvöru til niðurriifs mannvirkis.

3.1 Skýr ábyrgðarkeðja

Eins og fram hefur komið felst einn af ágöllum núverandi kerfis í því hve óljóst það getur verið hver beri ábyrgð á frávikum í mannvirkjagerð. Breytt byggingareftirlit er meðal annars ætlað að vinna á því enda er skýrari ábyrgðarkeðja í mannvirkjagerð til hagsbóta fyrir alla þá sem að henni koma; neytendur sem og fagaðila, verkeigendur og aðra hagaðila sem er annnt um orðspor sitt.

Á mynd 2 er ábyrgðarkeðju á líftíma mannvirkis lýst í grófum dráttum, frá framleiðslu byggingarvöru, hönnun mannvirkis, byggingu þess, notkun og allt til niðurrifs.

Ábyrgðaraðilar í mannvirkjagerð eru þeir sem standa að tiltekinni mannvirkjagerð, þ.e. verkeigendur og fagaðilar (löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar). Að framkvæmd lokinni og þegar húseigandi hefur eignast mannvirkið tekur hann við allri ábyrgð á því, þ.m.t. viðhaldi, endurbótum og að lokum niðurrifi. Á notkunartíma mannvirkis ber húseigandi ábyrgð á því að kalla til viðeigandi fagaðila vegna framkvæmda sem hann hyggst fara í. Kröfum um menntun eða e.a. löggildingu fagaðila þurfa að vera í samræmi við umfang og eðli framkvæmda hverju sinni.

Á myndinni má einnig sjá aðkomu framleiðenda og rekstraraðila byggingarvara en hlutverk þeirra er að markaðssetja vöru sína með löglegum hætti þannig að notendur hennar viti til hvaða nota hún er ætluð. Nánari umfjöllun um byggingarvörur og ábyrgð ólíkra hagaðila í tengslum við þær má sjá í kafla 3.3.

3.2 Húseigendur

Hér er gengið út frá að **húseigendur** séu þeir einstaklingar og lögaðilar sem eiga mannvirki. Einnig að **neytendur** séu þeir einstaklingar sem eru húseigendur íbúðarhúsnæðis.

Í *Vegvísi um breytt byggingareftirlit* kemur fram að auk óljósrar ábyrgðar fagaðila og skorts á eftirliti sé tryggingaumhverfið á byggingamarkaði sömuleiðis veikt. Þegar upp koma frávík í nýbyggingum er algengt að sönnunarbyrði lendi á neytendum sem þurfa þá að verja bæði tíma og fjármunum í að reyna að sækja rétt sinn. Fjárhæðir starfsábyrgðartrygginga hönnuða og byggingarstjóra eru gjarnan of lágar miðað við umfang framkvæmda og takist neytendum að sækja bætur fari bótagreiðslur oft að verulegu leyti í lögfræði- og ráðgjafakostnað en duga ekki til að lagfæra þá galla sem málin snúast um.

Eitt af markmiðum breytts byggingareftirlits er að **auka neytendavernd** þeirra einstaklinga sem eiga íbúðarhúsnæði einkum með:

- **Skýrari ábyrgð verkeiganda og löggiltra fagaðila**, með óháðu ytra eftirliti og vandaðri mannvirkjum.
- **Draga úr byggingargöllum**, með markvissu og áhættumiðuðu eftirliti en breytt byggingareftirlit mun annars vegar draga úr mistökum löggiltra fagaðila og hins vegar koma í veg fyrir slæm vinnubrögð.

Mikilvægt er þó að taka skýrt fram að **aukin neytendavernd sem fæst með óháðu ytra eftirliti hefur hvorki áhrif á núverandi skoðunarskyldu kaupanda fyrir fasteignakaup né ábyrgð húseiganda á viðhaldi húsnæðisins, að halda virkni kerfa í samræmi við leiðbeiningar og tryggja eðlilega notkun miðað við tilætluð not.** Mannvirkjaskrá mun þar að auki styðja húseigendur betur við varðveislu gagna í framtíðinni, m.a. varðandi viðhaldsframkvæmdir og endurbætur, sem ætlað er að tryggja rekjanleika og varpa ljósi á raunverulegt ástand og þar af leiðandi verðgildi mannvirkja. Sjá frekari umfjöllun í kafla 3.13.

Þá má ekki gleyma að samhliða breyttu byggingareftirliti er unnið að eflingu neytendaverndar með fjórum öðrum umbótaverkefnum: Uppbyggingu og þróun mannvirkjaskrár, sjálfbærri mannvirkjagerð, bættu rannsóknaumhverfi mannvirkjagerðar og einfaldara regluverki.

3.3 Byggingarvörur: Framleiðendur, innflytjendur, söluaðilar og fagaðilar

Með byggingarvöru er átt við vöru sem er framleidd með það fyrir augum að hún verði varanlegur hluti af einhvers konar mannvirki. Byggingarvörur þurfa að uppfylla ákvæði laga um byggingarvörur nr. 114/2014, m.a. hvað varðar markaðssetningu.

HMS hefur eftirlit með því að byggingarvara á markaði uppfylli lög og reglugerðir. Stofnunin fylgist með byggingarvöru á markaði, aflar á skipulegan hátt upplýsinga um slíka vöru og tekur við ábendingum þess efnis frá byggingarfulltrúum, hönnuðum, iðnmeisturum, neytendum og öðrum aðilum.

Byggingarvörur þurfa að henta til **áformaðra nota og standast þær kröfur** sem til þeirra eru gerðar í mannvirkjagerð. Því er mikilvægt að **upplýsingar um eiginleika byggingarvöru**, sem varða grunnkröfur um mannvirki, séu aðgengilegar og áreiðanlegar. Það er á ábyrgð **framleiðenda** að láta meta þessa eiginleika með prófunum og/eða útreikningum og setja fram í **fylgiskjölum vörunnar**. Nánar til tekið ber **framleiðandi** ábyrgð á eftirfarandi þáttum:

- Að framkvæmt sé mat á mikilvægum eiginleikum vörunnar með prófunum eða útreikningum m.t.t. grunnkrafna um mannvirki.
- Að tryggja að byggingarvaran sé CE-merkt e.a.
- Að gefa út **yfirlýsingu um nothæfi** byggingarvörunnar (e. Declaration of Performance (DoP)).
- Að gefa út leiðbeiningar um notkun byggingarvörunnar og upplýsingar um öryggi.

Innflutningsaðilar byggingarvara þurfa að sjá til þess að vörunnar séu rétt markaðssettar hvað aðgengi að nauðsynlegum upplýsingum vörunnar varðar. **Seljendur** þurfa svo að gæta þess að eftirfarandi gögn séu til reiðu og fylgi vörunni þegar hún er keypt í smásölu:

- Yfirlýsing um nothæfi.
- CE-merking (ef krafa er gerð um CE-merkingu viðkomandi byggingarvöru).
- Leiðbeiningar um notkun og upplýsingar um öryggi.

Hönnuðir mannvirkja eiga að setja fram kröfur í hönnunargögnum til þeirra **eiginleika** byggingarvara sem eru mikilvægir með tilliti til grunnkrafna um mannvirki.

Ábyrgð iðnmeistara og annarra notenda felst síðan í að:

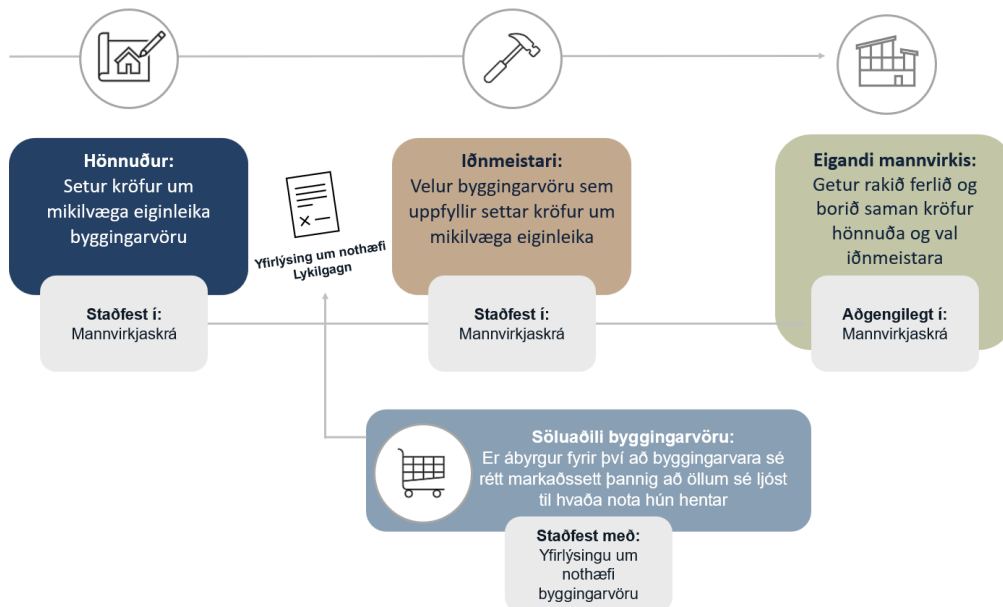
- Kaupa eingöngu byggingarvörur sem uppfylla kröfur hönnuðar hverju sinni, með því að bera saman kröfur hönnuða og yfirlýsingu um nothæfi byggingarvaranna. **Ekki er hægt að treysta því í blindni að allar byggingarvörur sem seldar eru í smásölu hér á landi uppfylli kröfur hönnuðar í viðkomandi mannvirki eða heimilt að nota þær í mannvirkjagerð.**
- Fara eftir leiðbeiningum framleiðenda um geymslu, meðferð og notkun byggingarvara. Þá er mikilvægt að hafa í huga að samspil byggingarvara í byggingarhlutum er breytilegt m.t.t. hönnunar, þ.e. það sem ætlast er til að nota á einum stað hentar ekki endilega á sama hátt í öðrum verkefnum.
- Vista í mannvirkjaskrá og e.a. í gæðakerfi gögn á borð við yfirlýsingar um nothæfi helstu byggingarvara ásamt staðfestingum á framkvæmd og frágangi tiltekinna verkþátta, t.d. með myndum og/eða gögnum. Þannig er sýnir iðnmeistari fram á að hann hafi fylgt kröfum hönnuðar og leiðbeiningum framleiðanda. Gögn sem skilyrt er að vista í mannvirkjaskrá þarf ekki að vista gæðakerfi, nema að aðilar kjósi svo. Gögn í mannvirkjaskrá verða rétt hærrí gagnvart gögnum í gæðakerfi.

Ekki verða gerðar breytingar á þessu kerfi með hinu breytta byggingareftirliti nema með tilliti til þess að eftirlitsaðili mun óska staðfestinga á einstaka vistun lykilgagna í mannvirkjaskrá og gæðakerfum hönnuða og iðnmeistara og jafnvel bera saman við framkvæmd skv. myndum eða heimsóknnum á verkstað. **Þær skoðanir munu koma í stað núverandi virkniskoðana á gæðakerfum fagaðila.**

Í ljósi neytendaverndar þykir einnig ástæða til að leggja sérstaka áherslu á að fræða hagaðila betur um þeirra ábyrgð í þessu sambandi, efla markaðseftirlit með byggingarvörum og styðja iðnmeistara í að sinna sínu innra eftirliti með vistun viðeigandi gagna í mannvirkjaskrá og gæðakerfi.

Nánari upplýsingar um byggingarvörur, CE merkingar byggingarvara, markaðseftirlit með þeim og fleira má finna á vefsíðu HMS.

Á mynd 3 má sjá yfirlit yfir ábyrgð ólíkra hagaðila varðandi byggingarvörur.



Mynd 3: Ábyrgð ólíkra hagaðila varðandi byggingarvörur.

3.4 Verkeigendur

Verkeigandi er sá aðili sem stendur fyrir framkvæmdum og því upphaf og endir alls í viðkomandi mannvirkjagerð. Verkeigandi hefur fullt ákvörðunarvald varðandi alla þætti framkvæmdar hvort sem um ræðir fjármögnun, kostnað, val á fagaðilum, byggingarvörum, val á skoðunarstofum til eftirlits (sjá umfjöllun í kafla 3.6. um skoðunarstofur) og aðra mikilvæga þætti sem hafa áhrif á eiginleika mannvirkisins. Hann er jafnframt ábyrgur gagnvart yfirvöldum, eftirliti, gagnavistun og fleira.

Því er eðlilegt að gengið sé út frá því lögum samkvæmt að **verkeigandi beri fulla ábyrgð á endanlegu mannvirki og að hönnun þess og framkvæmd sé samkvæmt lögum, reglugerðum og öðrum kröfum.** Þá ber verkeigandi ábyrgð á að tryggja að ytra eftirlit á hönnunar- og framkvæmdartíma sé komið í hendur skoðunarstofu, hvort sem það er framkvæmt af einni eða fleiri skoðunarstofum.

Verkeigandi getur valið að fela öðrum þau verkefni sem honum ber að sinna. Eftir sem áður er ábyrgð hans sem verkeiganda skýr og honum í hag að gæta þess að slík mál verði í góðum farvegi, einkum með vali á faglegum samstarfsaðilum og skýrum samningum við þá.

Verkeigandi getur síðan gert endurkröfu á hönnuði og iðnmeistara, komi upp mistök á þeirra verkþáttum eða sýni þeir af sér vanrækslu í starfi. Um lögskipti þessara fagaðila gilda almennar reglur kröfuréttarins. Vegna þessa er lykilatriðið að verkeigandi og fagaðilar vandi til verka við gerð verksamninga sín á milli, þar sem ábyrgð hvers og eins er ljós.

3.5 Löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar

Með breyttu byggingareftirliti verður byggingarstjórakerfið lagt niður, betri eftirfylgni verður með því að löggiltir fagaðilar færi sönnur á verk sín með skjalfestu innra eftirliti og óháð ytra eftirlit verður markvissara. Vegna alls þessa **fæst skýrari ábyrgð og sjálfstæði fagaðila gagnvart verkeigendum**, eins og kallað hefur verið eftir. Of algengt hefur t.a.m. verið að löggiltir fagaðilar sem koma hvergi nærri verkum skrifi engu að síður upp á þau, hvort sem er gagnvart hönnun eða framkvæmd. Ætla má að markvissara eftirlit, gagnaöflun og óhikuð beiting stjórnvalda á viðurlögum á borð við sektir og sviptingu löggildinga komi til með að lágmarka slíka háttsemi. **Þessir þættir koma til með að bæta samkeppnisaðstöðu metnaðarfullra fagaðila sem skila neytendum góðum mannvirkjum.** Þeir koma til með að geta, með óbyggjandi hætti, sýnt verkeigendum, tryggingafélögum o.fl. fram á gott frammistöðumat í gagnasafni HMS. Ljóst þykir að vægi verksamninga milli verkeigenda og fagaðila muni aukast verulega við þessar breytingar.

Með breyttu byggingareftirliti mun ábyrgð löggilttra hönnuða og iðnmeistara (þ.e. fagaðila) að mestu haldast óbreytt miðað við núgildandi regluverk. Þeir munu áfram bera ábyrgð á sínum verkþáttum gagnvart verkeiganda og þeim áfram gert að færa sönnur á að hannað og framkvæmt sé með ákveðnum hætti með því að viðhafa skjalfest innra eftirlit.

Það sem helst breytist varðandi ábyrgð og verklag fagaðila, og eftirlit með þeim, er eftirfarandi:

- **Hönnuðir munu skilgreina helstu áhættuþætti fyrir viðkomandi framkvæmd** sem hafa þarf sérstakt eftirlit með. Þær upplýsingar ásamt öðrum lykilupplýsingum um mannvirkið verða síðan nýttar við gerð eftirlitsáætlana fyrir viðkomandi framkvæmd, sbr. kafla 2.
- Ábyrgð fagaðila verður dregin fram með enn skýrari hætti með því að **fella niður kröfu um aðkomu byggingarstjóra**, en sem starfsmenn eða verktakar verkeiganda hafa þeir í raun aðeins sinnt innra eftirliti hingað til en ekki óháðu ytra eftirliti.
- Skráning gagna mun ekki einungis felast í vistun í gæðakerfi fagaðila, **heldur þurfa viss lykilgögn** um hvert mannvirki að vera vistuð í **mannvirkjaskrá**, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.
- **Fallið verður frá virkniskoðunum gæðakerfa.** Í staðinn mun ytra eftirlitið m.a. felast í því að kanna hvort fagaðilar hafi vistað tilskilin gögn í mannvirkjaskrá eða gæðakerfi í samræmi við eftirlitsþætti í skoðunarlista.
- **Frammistaða fagaðila verður metin í samræmi við athugasemdir ytra eftirlits.** Framkvæmdin verður með svipuðum hætti og er í núverandi rafmagnseftirliti og verða athugasemdir skráðar á hinn löggilta einstakling en ekki rekstur hans. Hinar skráðu athugasemdir hafa síðan áhrif á hvort viðkomandi fagaðili þurfi aukið eftirlit á meðan framkvæmdinni stendur, og jafnvel í næstu framkvæmd/um.

Um leið verður framkvæmd við **óháð ytra eftirlit** með fagaðilum færð til skoðunarstofa og eftirlitið gert **markvissara og áhættumiðað**. Með faglegum og réttum vinnubrögðum geta fagaðilar stuðlað að færri athugasemdum skoðunarstofa við ytra eftirlit og þar með haft áhrif á að eftirlit með næstu framkvæmdum þeirra verði minna en ella og kostnaður af því sömuleiðis.

Til skýringar má taka dæmi um pípulagningameistara sem ber ábyrgð á að leggja neysluvatnslagnir í hús. Hann þarf að geta sýnt fram á í sínu gæðakerfi að framkvæmd við

neysluvatnslagnir hafi verið með fullnægjandi hætti; meðal annars að notaðar hafi verið lagnir í samræmi við kröfur lagnahönnuðar, að einangrun lagnanna og þykktir þeirra séu það líka, að festingar séu í samræmi við kröfur hönnuðar og/eða notkunarleiðbeiningar framleiðanda lagnanna o.s.frv. Þar sem jafnframt verður gerð krafa til iðnmeistara um að staðfestingar helstu byggingarvara og virkni kerfa verði vistaðar beint í mannvirkjaskrá, þyrfti pípulagningameistarinna í þessu tilfelli að vista þar bæði staðfestingar lagnaefnis og þrýstiprófanir neysluvatnskerfa. Í fyrri verkum hefur viðkomandi pípulagningameistari því miður fengið fjölda athugasemda frá skoðunarstofum um skort á skjalfestingu á vinnubrögðum hans í gæðastjórnunarkerfi og er því undir auknu ytra eftirliti en ella, með tilheyrandi kostnaði. Það verður því fráhrindandi fyrir verkeiganda að fá slíkan aðila í verkefni hjá sér því verkeigandinn mun þurfa að standa straum af auknum eftirlitskostnaði með pípulagningameistarinum. Hagur pípulagningameistarans að gæta þess að verk hans gangi vel og þoli skoðun er því augljós með tilliti til þess að líkur á því að verkeigandi vilji fá hann í verk með sér aukist.

Stafrænar lausnir mannvirkjaskrár stuðla að betra samræmi og eftirfylgni í verklagi við yfirferð hönnunargagna, líkt og kallað var eftir í samráði í kjölfar útgáfu vegvísisins. Í því felst til dæmis:

- Að tiltekin lykiloggn liggi ávallt fyrir áður en heimilt verði að gefa út byggingarleyfi.
- Að tiltekin lykiloggn liggi ávallt fyrir áður en heimilt verði að hefja næsta framkvæmdarfasa, þ.e. að séruppráttur liggi fyrir í mannvirkjaskrá áður en framkvæmd við viðkomandi verkþátt hefst.

Lögbundin krafa um starfsábyrgðartryggingu byggingarstjóra fellur niður samhliða niðurlagningu hlutverks byggingarstjóra. Ekki verður fallið frá kröfu um sambærilega tryggingu hönnuða. Hins vegar verður skoðað hvort ástæða sé til að lögbinda starfsábyrgðartryggingu iðnmeistara en í dag er hún ekki skyldubundin. Með auknu aðhaldi, m.a. vegna frammistöðumats fagaðila, mun eflaust reyna meira á samninga sem gerðir eru á milli verkeiganda annars vegar og viðkomandi fagaðila hins vegar. Komi upp frávík í nýju húsnæði sem valdið getur tjóni þarf verkeigandi að standa straum af kostnaði við lagfæringar á því gagnvart húseiganda. Það er síðan verkeigandans að sækja endurgreiðslu á þeim kostnaði til þess fagaðila sem ber ábyrgð á frávíkinu, á grundvelli ákvæða samnings þeirra á milli. **Þegar færa þarf sönnur á því hvernig verk voru unnin, hvaða byggingarvörur voru notaðar við verkin og hvernig frágangi innan lokaðra byggingarhluta var hátt að geta staðfestingar fagaðila sem vistaðar eru í mannvirkjaskrá og gæðakerfum þeirra, bæði skjöl og myndir, reynst afar dýrmætar. Sömu leiðis getur skipt sköpum að hafa undirritað og vistað skýra samninga um viðskiptasamband milli aðila, jafnvel með samræmdum samningsskilmálum.**

Búast má við að fagaðilar geti veitt upplýst samþykki sitt við því að HMS veiti tryggingafélögum upplýsingar um frammistöðumat þeirra. Gott frammistöðumat geti þannig orðið til þess að lækka iðgjöld vegna trygginga og enn einn hvati fyrir fagaðila að standa sig vel.

Að lokum stendur til að **endurskoða löggildingar hönnuða og iðnmeistara** hjá HMS til að tryggja betur hæfni og menntun þeirra til allra verkþátta, sbr. aðgerð 2.1. í vegvísinum. Þannig hefur verið bent á að verkþættir sem til dæmis varða öryggi falli ekki undir núverandi kröfu um löggildingu, t.a.m. brunahönnun. Þar að auki er mikilvægt að **auka fræðslu til hönnuða og iðnmeistara**, til að tryggja farsæla innleiðingu á nýju eftirlitskerfi, sbr. aðgerð 2.3. í vegvísinum.



3.6 Skoðunarstofur

Í hinu breytta kerfi byggingareftirlits er sem fyrr segir gengið út frá því að þar sem gerð er krafa um ytra eftirlit með hönnun og framkvæmd mannvirkja verði það í höndum óháðra skoðunarstofa. Stofurnar koma til með að starfa í umboði, samkvæmt leiðbeiningum og undir eftirliti HMS og því um að ræða samræmt og óháð opinbert byggingareftirlit, bæði með hönnun og framkvæmdum.

Í þessum kafla verður fjallað um hvernig starfsumhverfi og starfsemi skoðunarstofa myndi líta út í hinu breytta eftirlitskerfi.

Starfsumgjörð skoðunarstofa fylgir því kerfi sem birtist í staðlinum ÍST EN ISO/IEC 17020:2012, sem ber íslenska heitið „*Samræmismat - Almenn viðmið um rekstur ýmiss konar stofnana sem annast skoðanir*“, án þess þó að lokaskref þess verði tekið með kröfu faggildingunni skoðunarstofa. Í stað faggildingar fá skoðunarstofur sérstakt starfsleyfi hjá HMS til að sinna byggingareftirliti fyrir hönd stofnunarinnar. Sú umgjörð sem kemur fram í staðlinum tryggir eins og kostur er óháði, hæfni og rekstrargrundvöll skoðunarstofanna ásamt fyrirsjáanleika, gagnsæi og samræmi í starfsemi þeirra um allt land. Umgjörðin er síðan styrkt enn frekar með reglum og leiðbeiningum HMS auk eftirlitsþátta í eftirlitsáætlunum sem skoðunarstofur þurfa að fylgja, undir eftirliti HMS.

Þess má geta að samkvæmt 2. tl. í ákvæðum til bráðabirgða í byggingarreglugerð höfðu HMS og byggingarfulltrúar frest til 1. janúar 2021 til að afla sér faggildingar til að yfirfara aðal- og séruppdrætti og annast úttektir í samræmi við ákvæði 3.2. kafla byggingarreglugerðar, sem fjallar um eftirlit með mannvirkjagerð. Það ákvæði kom í byggingarreglugerð í lok árs 2018, með reglugerð nr. 1278/2018, um (8.) breytingu á byggingarreglugerð nr. 112/2012. Þetta ákvæði var hins vegar aldrei innleitt.

Ekki er talið hyggilegt að svo stöddu að krefjast faggildingar skoðunarstofa heldur fara hægt í sakirnar í þeim efnum til að einfalda innkomu skoðunarstofa á þennan markað. Þá er talið að innleiðingin verði árangursríkari ef HMS eru tryggðir möguleikar á að fylgja innleiðingunni eftir með virkum hætti og skjóttum viðbrögðum eftir því sem nauðsyn krefur og reynslan kallar. HMS vill taka ábyrgð á breytingunum og innleiðingum þeirra svo ferlið verði vel heppnað og skilvirkt. Á meðan fyrstu skrefin í innleiðingu hins breytta eftirlitskerfis eru tekin getur faggildingarsvið Hugverkastofunnar eftir sig enn frekar með það fyrir augum að faggilding samkvæmt staðlinum verði að veruleika síðar meir með tilheyrandi umsýslu og eftirfylgni faggildingarsviðs á starfsemi skoðunarstofa sem sinna breyttu byggingareftirliti.

Ábyrgð skoðunarstofa felst í að framkvæma virkt eftirlit í samræmi við forskrift, þ.e. samkvæmt leiðbeiningum og reglum HMS. Skoðunarstofur munu ekki bera ábyrgð á hönnun eða framkvæmd þeirra mannvirkja sem þær hafa eftirlit með heldur mun ábyrgð þeirra felast í faglegri og rétt skráðri framkvæmd skoðana samkvæmt forskrift HMS. Sem fyrr segir veitir HMS skoðunarstofum sérstakt starfsleyfi fyrir eftirlitið og hefur því eftirlit með starfsemi þeirra. Komi upp grunur um að skoðunarstofa sé ekki að viðhafa það eftirlit sem hún ber ábyrgð á skal HMS rannsaka það nánar og bregðast síðan við með viðeigandi hætti. Sé sá grunur á rökum reistur þarf HMS að geta brugðist hratt við og í samræmi við alvarleika málsins, til dæmis með því að krefja skoðunarstofu úrbóta, endurtaka eftirlit á eigin kostnað, beita sektum og/eða svipta hana starfsleyfi.

Skoðunarstofur eru óháðar við vinnu þeirra verkefna sem þær bera ábyrgð á. Setja þarf skýrar reglur um hlutleysi þeirra, viðskipta- og fjárhagslega hagsmuni, eignarhald og önnur hagsmunatengsl með það fyrir augum að þær geti aldrei setið beggja vegna borðsins eða annar hagsmunaárekstur orðið sem skapað getur óbein áhrif, þrýsting eða annað sem dregur í efa óháðar niðurstöður af skoðunum þeirra. Þannig geta hvorki hönnunarstofur né framkvæmdaraðilar í mannvirkjagerð fengið starfsleyfi sem skoðunarstofa né átt hlut í lögaðila sem sinnir þeirri starfsemi. Að sama skapi er skoðunarstofu og skoðunarmönnum hvorki heimilt að eiga hlut í lögaðila á byggingarmarkaði né sinna slíkri starfsemi. HMS gefur út starfsleyfi til skoðunarstofa m.t.t. þeirra verkefna sem þær ætla að sinna, þ.e. eftirliti með hönnun og/eða framkvæmdum. Það hvaða verkefnum skoðunarstofa getur sinnt veltur á hæfi, þ.e. menntun og reynslu þess mannskaps sem þar starfar, ýmist sem fastir starfsmenn og/eða samningsbundnir verktakar. HMS viðhefur reglulegt eftirlit með starfsemi skoðunarstofa eftir útgáfu starfsleyfis til þeirra en hluti eftirlits HMS verður fólgið í að tryggja óhæði skoðunarstofa gagnvart skoðunarþegum. Trygging óhæðis skoðunarstofu mun þó fyrst og fremst felast í innri gæðastýringu og skjalfestingu skv. verklagi staðalsins ÍST EN ISO/IEC 17020:2012, „*Samræmismat - Almenn viðmið um rekstur ýmiss konar stofnana sem annast skoðanir*“ sem stofurnar munu vinna eftir. Vissulega getur áskorun verið fólgin í því að tryggja fullkomið óhæði á smáum markaði eins og á Íslandi og þarf kerfið því að taka mið af þeirri áhættu með stífri umgjörð um starfsemi skoðunarstofa, vel skilgreindum eftirlitsþáttum, gagnsæjum ferlum og virku eftirliti með starfsemi þeirra.

Hjá skoðunarstofum er eftirliti sinnt af tæknilega hæfum skoðunarmönnum. Setja þarf skýrar reglur um menntun, reynslu, markvissa þjálfun og gagnaöðgengi viðkomandi. Einnig þurfa upplýsingar um hæfni skoðunarmanna og reynslu að vera gagnsæjar gagnvart HMS og verkeiganda, bæði til að skapa aðhald og traust gagnvart skoðunarstofunum.

Verkeigandi velur þá skoðunarstofu/r sem skal sinna eftirliti með viðkomandi mannvirkjagerð. Þannig byggist kerfið á viðskiptalegum forsendum á samkeppnismarkaði, enda greiðir verkeigandi allan kostnað vegna eftirlits. Ætlunin með því er að mynda hvata til skoðunarstofa til að veita góða þjónustu og stunda verðsamkeppni. Auk þess styður sú nálgun við vöruþróun; stofur geta til dæmis boðið verkeigendum upp á aukið eftirlit eða ítarlegri gagnaskil en kröfur gera ráð fyrir en slíkt gæti t.a.m. aukið verðgildi þeirra mannvirkja sem um ræðir. Upplýsingar um í hverju hið aukna eftirlit er fólgið þurfa að vera skýrar gagnvart verkeiganda og húseiganda.

Eins og áður segir er komið í veg fyrir möguleg áhrif hagsmunaárekstra milli verkeiganda og skoðunarstofa með öruggum og gagnsæjum ramma, sem liggur í stífri umgjörð um starfsemi skoðunarstofa, vel skilgreindum eftirlitsþáttum í eftirlitsáætlunum og virku eftirliti með starfsemi þeirra.

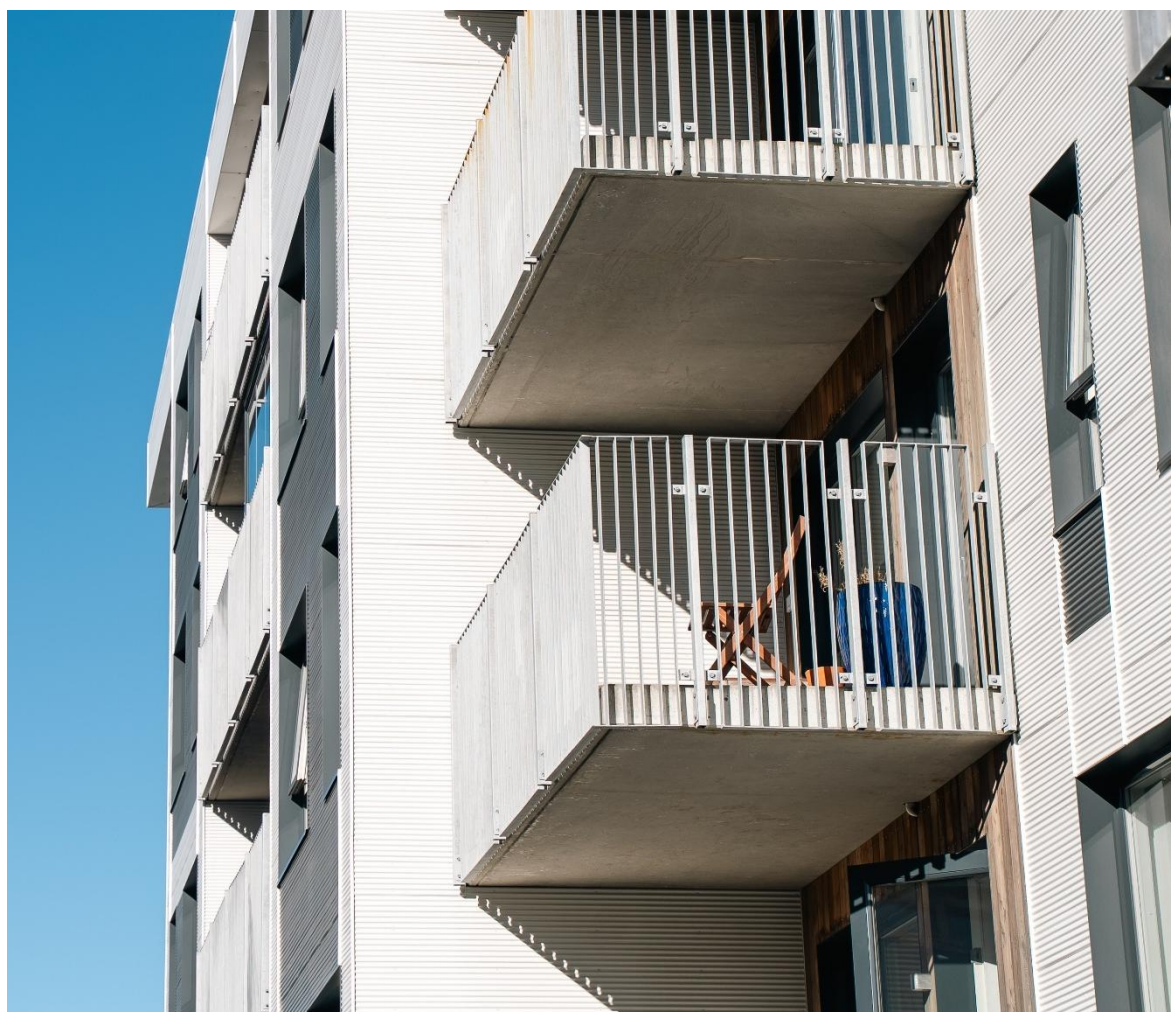
Skoðunarstofur sinna ytra eftirliti með hönnunargögnum, gagnavistun fagaðila og verkþáttum á framkvæmdatíma, í samræmi við eftirlitsáætlanir. Þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði sem ekki er byggt til eigin nota sinna þær einnig skoðunum eftir að notkun þess hefst, sjá nánar í kafla 2.3. Í umsóknarferli byggingarleyfis verða til eftirlitsáætlanir sem skoðunarstofa fylgir fram að staðfestingu öryggisúttektar. Komi upp ítrekuð eða alvarleg frávik munu verk þurfa að gangast undir aukið eftirlit sem greitt verður af verkeiganda. Lokaúttekt skal fara fram eigi síðar en þremur árum eftir staðfesta öryggisúttekt, en lokaúttekt er framkvæmd af leyfisveitanda, sjá nánar kafla 3.8. Ef notkun mannvirkis er hafin áður en öryggisúttekt hefur verið framkvæmd, t.d. ef flutt hefur verið inn í húsnæði getur skoðunarstofa í umboði HMS brugðist við og sett málið í

stjórnsýslulegan farveg hjá byggingarfulltrúa vegna óleyfisbúsetu. Við öryggisúttekt staðfestir skoðunarstofa að eftirlitsáætlunum hafi verið fylgt fram að úttektinni.

Ytra eftirlit skoðunarstofa fer fram á grundvelli eftirlitsáætlana viðkomandi mannvirkjagerðar (sjá nánar kafla 2.3.) og skiptist í **yfirferð á gögnum löggiltra hönnuða og iðnmeistara** annars vegar í **mannvirkjaskrá** og hins vegar í **gæðakerfum, skoðanir á verkstað** og loks **notkunareftirlit** einu og fimm árum eftir öryggisúttekt fyrir íbúðarhúsnæði sem byggt hefur verið til sölu.

Sama skoðunarstofan þarf ekki nauðsynlega að geta sinnt öllu framangreindu eftirliti; skoðunarstofur geta sérhæft sig annars vegar í hönnunareftirliti og hins vegar í eftirliti á framkvæmdar- og/eða notkunartíma. Verkeigandi ber ábyrgð á að tryggja að allt ytra eftirlit með hönnun og framkvæmd sé komið í hendur skoðunarstofu, hvort sem það er framkvæmt af einni eða fleiri skoðunarstofum.

Skoðunarstofur þurfa að búa yfir búnaði í samræmi við kröfur eftirlitsþátta í eftirlitsáætlunum. Má þar nefna viðeigandi tölvubúnað, hugbúnað, fjarlægðarmæla og fleira.



Skoðunarstofur geta gert verksamning við sérfræðinga ef ákveðna sérfræðipækkingu þarf til eftirlits sem ekki er til staðar hjá skoðunarstofu eða til að sinna eftirliti með hagkvæmari hætti en ella. Viðkomandi sérfræðingur í verktöku hjá skoðunarstofu þarf að hafa sambærileg réttindi og hæfni í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til skoðunarmanna stofunnar auk þess sem kynna þarf sérstaklega fyrir honum réttindi hans, skyldur og það verklag sem gildir um starfsemi skoðunarstofu. Þetta tryggir sveigjanleika í starfsemi skoðunarstofa og liðkar til fyrir möguleikum aðila að hefja starfsemi skoðunarstofu án þess þó að hafa ráðið starfsmenn frá upphafi sem sinnt geti öllum mögulegum verkþáttum byggingareftirlitsins. Einnig verður þetta til þess að framboð á eftirlitsþjónustu á landsbyggðinni verði tryggt og komið í veg fyrir að aukinn kostnaður myndist vegna ferðalaga skoðunarmanna.

Hlutverk HMS gagnvart skoðunarstofum er einkum eftirfarandi:

- Gefa út starfsleyfi handa skoðunarstofum, fyrir eftirlitsstarfsemi í mannvirkjagerð, á grunni staðals ÍST EN ISO/IEC 17020:2012, „*Samræmismat - Almenn viðmið um rekstur ýmiss konar stofnana sem annast skoðanir*“.
- Starfsleyfið verður gefið út til tiltekins tíma og framlenging þess háð útkomu endurmats HMS á starfsemi viðkomandi skoðunarstofu
- Tryggja að eftirlitsáætlanir verði til í mannvirkjaskrá með samræmdum hætti.
- Gefa út og halda við samræmdum verklagsreglum og leiðbeiningum sem skoðunarstofur vinna eftir, til að tryggja samræmda yfirferð á landsvísu og hlutleysi í eftirliti.
- Gefa út tilmæli varðandi samræmda túlkun á ákvæðum byggingarreglugerðar, til að samræma störf skoðunarstofa og verk fagaðila.
- Viðhafa markvisst eftirlit með skoðunarstofum og meta reglulega hæfi og hæfni þeirra, til að tryggja samræmda yfirferð og hlutleysi í eftirliti.
- Taka við og bregðast við athugasemdum og kvörtunum frá verkeigendum, löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum sem upp koma vegna eftirlitsstarfa skoðunarstofa.
- Beita með skilvirkum hætti viðeigandi viðurlögum ef skoðunarstofur gerast brotlegar í sínum eftirlitsstörfum, m.a. krefja skoðunarstofu úrbóta, endurtaka eftirlit á eigin kostnað, beita sektum og/eða svipta starfsleyfi.
- Beita með skilvirkum hætti viðeigandi viðurlögum ef skoðunarstofur gera alvarlegar athugasemdir við verk löggiltra hönnuða og iðnmeistara í sínum eftirlitsstörfum, m.a. krefja fagaðila úrbóta, beita sektum, stöðva verk og/eða svipta þá löggildingu.
- Taka við og vinna úr athugasemdum sem skoðunarstofur gera gagnvart löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum, í sínu ytra eftirliti, í þeim tilgangi að:
 - Hafa **yfirsýn yfir eftirlit skoðunarstofa** og veita þeim **aðhald**.
 - Afla upplýsinga til að sjá hvar beita þurfi sérstaklega **áhættumiðuðu eftirliti, bæði m.t.t. tiltekinna verkþátta og tiltekinna fagaðila**.
 - Afla upplýsinga um **frávik sem upp koma í notkunareftirliti og leitt gætu til tjóns**.
 - Afla upplýsinga sem ásamt öðrum gögnum eru nýttar til að greina **rannsóknþörf í mannvirkjagerð**.
 - Afla upplýsinga til að greina **fræðsluþörf** (fyrir útgáfu Rb-blaða, leiðbeininga o.þ.h.).
 - Nýta endurgjöf frá eftirliti skoðunarstofa og reynslu skoðunarmanna til þess að uppfæra áhættumiðaða eftirlitsþætti fyrir eftirlitsáætlanir. Endurgjöfin fer meðal annars fram á reglulegum fundum skoðunarstofa og HMS.
 - **Meta árangur** af breyttu byggingareftirliti.

Stefnt verður að því að lágmarka áhættur vegna innleiðingar skoðunarstofa með ýmsum leiðum. Við upphaf innleiðingar á nýju hlutverki óháðra skoðunarstofa vegast á tveir áhættuþættir sem líta þarf til. Annars vegar að of fáar skoðunarstofur sækist eftir eða fá starfsleyfi miðað við eftirspurn eftir eftirliti – sem veldur þá töfum á byggingarmarkaði. Hins vegar að of margar skoðunarstofur fá starfsleyfi miðað við eftirspurn – sem leiða til óhagræðingar í rekstri skoðunarstofa vegna of lítilla viðskipta. Mikilvægt er að þarna skapist jafnvægi sem fyrst.

Eftirfarandi þættir eiga að styðja við og efla rekstrargrundvöll skoðunarstofa frá upphafi og hvetja til samkeppni þeirra á milli á sviði vöruframboðs og verðlagningar, til hagsbóta fyrir byggingarmarkaðinn. Þrjú síðastnefndu atriðin eiga jafnframt að stuðla að sama þjónustustigi skoðunarstofa um land allt frá upphafi:

- Fyrirsjáanlegt innleiðingarferli og markviss undirbúningsvinna áður en innleiðing hefst, þ.m.t. að virkni mannvirkjaskrár styðji við byggingareftirlitið og aðra hagaðila með fullnægjandi hætti.
- Skýr rammi um starfsemi skoðunarstofa.
- Heimild verkeiganda til að velja sér skoðunarstofu.
- Heimild skoðunarstofu til að ráða sérfræðinga í verktöku til eftirlitsstarfa.
- Heimild skoðunarstofu til að sinna eftirliti með fjarfundabúnaði í ákveðnum tilvikum.
- Mönnun á hönnunareftirliti og eftirliti með gagnavistun iðnmeistara er óháð staðsetningu þar sem það fer fram með stafrænum hætti.

Tækifæri kunna að skapast til að samtvinna byggingareftirlitið að einhverju leyti með markaðseftirliti með byggingarvörum sem skoðunarstofur sinna. Einnig geta skoðunarstofur víkkað út eftirlitsstarfsemi sína. Þannig má hugsa sér að Vinnueftirlitið geti með tíð og tíma útvistað eftirliti sínu á framkvæmdastað til skoðunarstofa, til að auka skilvirkni fyrir alla aðila og styrkja rekstrargrundvöll skoðunarstofa. Þá má jafnframt benda á að samkvæmt gildandi regluverki er slökkviliðsstjórum heimilt, að fengnu samþykki sveitarstjórnar, að fela óháðri skoðunarstofu eldvarnareftirlit í heild eða að hluta. Slíkt eftirlit fer fram á grundvelli verklagsreglna og skoðunarhandbóka HMS, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um brunavarnir og 1. mgr. 23. gr. reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit, nr. 723/2017.

Í umsögnum eftir útgáfu vegvísisins komu fram skiljanlegar áhyggjur af því að skortur geti orðið á hæfum einstaklingum til að ráða sem skoðunarmenn með tilheyrandi töfum í mannvirkjagerðinni. Til að fyrirbyggja þá stöðu verður gefið út fyrirsjáanlegt innleiðingarferli, svo aðilar á markaði geti undirbúið sig í tíma, auk þess sem hugað verður að samstarfi við menntastofnanir til að tryggja fræðslu og þjálfun þeirra sem munu starfa sem skoðunarmenn. Erfitt er að áætla nákvæma mannaaflapörf fyrir ytra eftirlitið, en til viðmiðunar má geta þess að í dag eru tæplega 1.300 byggingarstjórar með gild réttindi hjá HMS en virkni hvers og eins er misjöfn. Auk þess eru embætti byggingarfulltrúa 62 talsins, en embætti byggingarfulltrúa í stærstu sveitarfélögunum eru með fleiri en þrjá starfsmenn.

Í dag eru þó nokkrar skoðunarstofur starfandi á ýmsum sviðum á Íslandi, meðal annars Frumherji, BSI á Íslandi, Aðalskoðun, Rafskoðun, og Löggilding. Frumherji, Rafskoðun og BSI á Íslandi sinna nú þegar eftirliti í umboði HMS í tengslum við rafmagnsöryggi. Í framhaldi af útgáfu vegvísisins hafa þegar starfandi skoðunarstofur og aðrir aðilar upplýst HMS um áhuga fyrir því að sinna eftirliti með mannvirkjagerð.

Undirbúningur og innleiðing á nýju kerfi fer fram með markvissum og fyrirsjáanlegum hætti.

- **Helstu vörður við undirbúning fyrir innleiðingu:**
 1. **Mannaflapörf** verður greind og farið í samstarf við **menntastofnanir** til að liðka fyrir menntun og þjálfun skoðunarmanna.
 2. **Viðskiptatækifæri** skoðunarstofa verða kynnt vel og með góðum fyrirvara.
 3. **Mannvirkjaskrá** verður þróuð í takti við breytingar svo hún nái að þjóna skoðunarstofum, viðskiptavinum þeirra og öðrum hagaðilum strax frá upphafi innleiðingar.
 4. **Prófanir:** Kerfið verður prófað með tilraunaverkefnum til að til að leysa úr hnökrum, fínþússa ferla o.þ.h.



5. **Fræðsla til fagaðila:** Löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum verður veitt fræðsla um þær kröfur sem gerðar eru til þeirra, m.a. varðandi innra eftirlit, og hvernig skoðunarstofur munu viðhafa ytra eftirlit með þeim.
 6. **Skoðunarstofur klárar:** Skoðanastofum verður veitt starfsleyfi og þær tilbúnar að hefja störf með tilheyrandi starfsfólki og kerfum.
- **Helstu vörður við innleiðingu:**
 - Byggingarfulltrúar og byggingarstjórar klára eftirlit og úttektir með þeim verkefnum sem þegar eru hafin og heyra undir eldra kerfi.
 - Skoðunarstofur sinna eftirliti með öllum nýjum verkefnum sem þurfa byggingarleyfi og jafnframt eru gerðar kröfur um ytra eftirlit.
 - Skoðunarstofur geta gert verksamninga við byggingarfulltrúa.
 - Síðar: Skoðað hvort faggilda eigi skoðunarstofur.

3.7 Byggingarstjórar

Með breyttu byggingareftirliti verður núverandi byggingarstjórakerfi lagt niður; ekki verður gerð krafa um aðkomu byggingarstjóra til að sinna innra eftirliti á framkvæmdarstað. Með því verður fyrirbyggjandi ábyrgð löggilttra hönnuða og iðnmeistara bæði á eigin innra eftirliti og á faglegri vinnu gagnvart verkeigandi gerð skýrari. Samhliða verður óháð, áhættumiðað ytra eftirlit eftt og það að hálfu skoðunarstofa. Krafa um starfsleyfi byggingarstjóra og virkniskoðanir á gæðakerfum þeirra verður eðli málsins samkvæmt lögð niður.

Þekking og reynsla byggingarstjóra af eftirliti með framkvæmdum kemur til með að nýtast áfram í breyttu byggingareftirliti en í nýjum hlutverkum, t.d. hjá skoðunarstofum eða hjá verkeigendum. Gagnvart framkvæmdum má ætla að hlutverk og ábyrgð byggingarstjóra fari í fyrra horf, eins og það var áður en byggingarstjórum var gert að sinna eftirliti á framkvæmdarstað, en þá sem faglegur fulltrúi verkeiganda á verkstað undir nýju starfsheiti. Það breytir þó ekki því að verkeigandi ber ávallt fulla ábyrgð á endanlegu mannvirki og byggingu þess.

3.8 Byggingarfulltrúar

Umfang á starfsemi og stjórnarsýslu embætta byggingarfulltrúa mun breytast töluvert með breyttu byggingareftirliti. Byggingarfulltrúar munu þó **áfram meta og staðfesta hvort aðaluppdættir samræmist gildandi skipulagi viðkomandi sveitarfélags og taka ákvörðun um veitingu byggingarleyfa á grundvelli nauðsynlegra gagna. Framkvæmd lokaúttekta vegna byggingarleyfisskyldra framkvæmda verður einnig áfram á þeirra höndum.** Þá munu þeir áfram sinna **eftirlitsstörfum með þegar byggðum mannvirkjum** auk þess að sjá um **beitingu réttar- og þvingunarúrræða samkvæmt lögum**, t.d. vegna óleyfisframkvæmda eða þegar notkun mannvirkis er hafin án þess að fyrir liggi staðfest öryggisúttekt.

Í grófum dráttum má ætla að áhrifin á starfsemi embætta byggingarfulltrúa verði eftirfarandi:

- Byggingarfulltrúar munu við afgreiðslu byggingarleyfisumsókna staðfesta hvort viðkomandi verk falli undir kröfu um ytra eftirlit.
- Þeir munu hins vegar **ekki** þurfa að **staðfesta hæfni fagaðila**, sinna **tæknilegri yfirferð** uppdráttar eða framkvæma **eftirlit á framkvæmdartíma** með framkvæmdum sem þurfa **byggingarleyfi** (hvort sem um ræðir nýbyggingar eða breytingar) utan þess að framkvæma lokaúttekt. HMS getur veitt byggingarfulltrúum sambærilegt starfsleyfi, uppfylli þeir tilskyldar kröfur, og skoðunarstofur og þeir þá gegnt hlutverki skoðunarmanna, sbr. kafla 3.6.
- Framkvæmd öryggisúttekta færir yfir til skoðunarstofa en slökkvilið sveitarfélaga munu hafa heimild til að vera viðstaddar þær, óski þeir eftir því og hafa áfram heimild til að veita umsagnir, sbr. kafla 3.9.

- Hafi mannvirki verið tekið í **notkun áður en staðfest öryggisúttekt liggur fyrir** getur skoðunarstofa brugðist við og sett málið í stjórnsýslulegan farveg hjá byggingarfulltrúa, vegna **óleyfisbúsetu**.
- Byggingarfulltrúar hafa eftirlit með því að **lokaúttekt** verði framkvæmd innan settra tímamarka. Sé frestur til þess liðinn bregðast þeir við með viðeigandi hætti sem stjórnvald til að knýja húseiganda um að ljúka byggingarleyfis skyldri framkvæmd með formlegum hætti. Byggingarfulltrúar munu t.a.m. áfram hafa heimildir til þess að beita þá sem ekki sinna skyldum sínum dag- eða stjórnvaldssektum.
- Áframhaldandi móttaka og úrvinnsla vegna **skráningarskyldra framkvæmda**. Ætla má að þeim málum muni fjölga með einfaldra skráningarferli og minni kröfum sem gerðar verða til einfaldari mannvirkja hvað leyfisferli- og tilkynningaskyldu varðar.
- Mikilvægt er að **eftirlit** byggingarfulltrúa **með þegar byggðum mannvirkjum** verði styrkt, eins og eftirlit með óleyfisframkvæmdum, eftirfylgni við að lokaúttektir séu framkvæmdar, að notkun mannvirkja sé í samræmi við skráningu í mannvirkjaskrá, að brugðist sé við hættuástandi sem skapast getur vegna skorts á viðhaldi mannvirkis og frágangi lóða o.s.frv., sbr. núverandi ákvæði gr. 2.9.1. og gr. 4.10.1. í byggingarreglugerð og 55. gr. mvl.
- Vegna takmörkunar á núgildandi hlutverkum byggingarfulltrúa er ætlunin að þeir muni hafa meira svigrúm til að sinna betur afmarkaðri verkefnum sínum.
- Tækifæri skapast til að samræma betur eða jafnvel sameina störf byggingarfulltrúa og skipulagsfulltrúa, eins og þegar hefur verið gert hjá nokkrum sveitarfélögum í dag.
- Tækifæri skapast til aukinnar skilvirkni í starfsemi sveitarfélaganna.

Breytingar á innheimtu þjónustugjalda verða í takti við breytingar á veittri þjónustu:

- Þjónustugjöld eru innheimt fyrir þjónustu byggingarfulltrúa, í samræmi vinnu þeirra við útgáfu byggingarleyfis.
- Sveitarfélög hætta að innheimta þjónustugjöld vegna ytra eftirlits, sem verður fært til skoðunarstofa.

Miðað er við að innleiðing á eftirlitsstarfsemi skoðunarstofa í stað byggingarfulltrúa verði unnin í samræmi við það sem kom fram í lok kafla 3.6. hér á undan.

3.9 Slökkvilið

Slökkvilið gegna mikilvægu hlutverki í núverandi fyrirkomulagi byggingareftirlits þegar kemur að mati á brunavörnum mannvirkja áður en þau eru tekin í notkun, ásamt því að bera ábyrgð á reglubundnu eftirliti með mannvirkjum út líftíma þeirra. Hlutverk þeirra er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar koma þau að mati á brunavörnum á hönnunar- og framkvæmdatíma, meðal annars með þátttöku í öryggis- og lokaúttektum, og hins vegar sinna þau reglubundnu eldvarnareftirliti eftir að notkun mannvirkja hefst. Við breytingar á fyrirkomulagi byggingareftirlits er mikilvægt að ekki verði rof á þessari samfellu, þannig að samræmi sé í mati og eftirliti með brunavörnum allt frá hönnun og byggingu mannvirkis til notkunar þess.

Í 12. gr. laga um brunavarnir er skýr krafa um aðkomu slökkviliða, í samvinnu við byggingarfulltrúa, að öryggis- og lokaúttektum, yfirferð teikninga og umsagnir um brunavarnir við meðferð byggingarleyfisumsókna, sbr. einnig lög um mannvirki. Með þessu er lögð skýr áhersla á að nýbyggingar uppfylli kröfur laga og reglugerða um brunavarnir áður en notkun þeirra er heimiluð. Í sömu grein er einnig lögð fram skýr krafa um úttektir slökkviliða á mannvirkjum og starfsemi þeirra. Lagaramminn byggir þannig á því að slökkvilið komi að mati á brunavörnum við hönnun, á framkvæmdatíma og sinni jafnframt eftirliti með mannvirkjum eftir að þau hafa verið tekin í notkun.

Í Vegvísi að framtíðarskipulagi slökkviliða⁹ sem HMS gaf út í maí 2026 er lagt til að skipulag slökkviliða og framkvæmd eldvarnareftirlits byggi í auknum mæli á áhættumiðaðri nálgun.

Sömu sjónarmið ættu að liggja til grundvallar við útfærslu að aðkomu slökkviliða að breyttu byggingareftirliti, einkum þegar kemur að öryggis- og lokaúttektum, sbr. aðgerð 1.4 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti. Aðkoma slökkviliða að eftirliti ráðist því af áhættu og notkun mannvirkis, líkum á eldsvoða og mögulegum afleiðingum hans, fjölda notenda og þeim brunavörnum sem eru til staðar. Liggja þarf fyrir samspil þessara þátta við aðkomu, búnað og viðbragðsgetu slökkviliðs á viðkomandi svæði. Þetta á sérstaklega við um mannvirki í hærri áhættuflokkum, s.s. mannvirki þar sem margir dvelja, notendur hafa skerta sjálfsbjargargetu eða starfsemi felur í sér aukna eldhættu, sbr. notkunarflokka mannvirkis skv. 9 hluta byggingarreglugerðar. Í slíkum tilvikum þarf að tryggja að slökkvilið geti lagt mat á hvort brunavarnir mannvirkis séu ekki aðeins í samræmi við hönnunarforsendur og kröfur regluverksins heldur einnig með hliðsjón af aðstæðum á vettvangi og getu slökkviliða til að bregðast við eldsvoða eða annarri neyð. Þetta á meðal annars við þegar brunahönnun byggir á virkni tiltekinna öryggiskerfa, s.s. brunaviðvörðunarkerfa, sjálfvirkra slökkvikerfa, sérstökum rýmingaráætlunum eða öðrum lausnum þar sem forsendur brunahönnunar tengjast með beinum hætti viðbragði slökkviliðs.

Áhættumiðað eftirlit slökkviliða styður við markmið um skýrari ábyrgðarskiptingu og skilvirkara eftirlitskerfi. Með því að skilgreina aðkomu slökkviliða með markvissum hætti út frá áhættu er unnt að beina eftirliti þangað sem þess er þörf og draga úr tvíverknaði í einfaldari málum án þess að slakað sé á kröfum þar sem brunavarnir skipta mestu máli fyrir öryggi fólks og eignir. Slíkt fyrirkomulag kallar þó á skýr viðmið um hvenær aðkomu slökkviliðs er þörf, sem og skýrt upplýsingaflæði milli skoðunarstofa, byggingarfulltrúa og slökkviliða.

Við útfærslu hins breytta byggingareftirlits er mikilvægt að aðkoma slökkviliða að yfirferð hönnunargagna og öryggis- og lokaúttektum verði áfram tryggð. Eðlilegt er að sú aðkoma verði útfærð með markvissari hætti á grundvelli áhættumiðaðrar nálgunar sem tekur mið af bæði notkunarflokki og umfangi mannvirkgerðar. Horft væri til þess að við umsókn um byggingarleyfi liggi fyrir mat á þessum þáttum, sem nýtt væri til að skilgreina aðkomu slökkviliða að eftirliti m.t.t. þeirrar áhættu sem mannvirkjagerðinni fylgir. Með því væri betur tryggt að aðkoma slökkviliða nýtist þar sem hún hefur mesta þýðingu, að brunavarnir mannvirkja taki mið af aðstæðum og viðbragðsgetu slökkviliða sem og að samfella haldist milli eftirlits á framkvæmdatíma og þess reglubundna eldvarnareftirlits sem slökkvilið sinna eftir að mannvirki hafa verið tekin í notkun.

⁹ Sjá [Microsoft Word - Vegvísir að framtíðarskipulagi slökkviliða 7.0.](#)



3.10 Umsagnaraðilar, leyfisveitendur, eftirlitsaðilar og þjónustuaðilar

Auk slökkviliða getur verið nauðsynlegt að fá aðkomu annarra eftirlitsstjórnvalda, svo sem heilbrigðiseftirlits, Vinnueftirlitsins eða Minjastofnunar Íslands ýmist að hönnun, framkvæmd eða úttektum. Það getur til að mynda verið vegna fyrirhugaðrar starfs- eða rekstrarleyfisskyldrar starfsemi í viðkomandi mannvirkjum.

Í núverandi regluverki er leyfisveitanda heimilt að leita umsagnar hjá viðkomandi eftirlitsstjórnvaldi. Í breyttu byggingareftirliti er enn gert ráð fyrir aðkomu þessara aðila. Til að auka skilvirkni og draga úr eftirlitskostnaði má sjá fyrir sér að hin ýmsu eftirlitsstjórnvöld, sem koma að öðrum eftirlitsþáttum mannvirkjagerðar en þeir sem varða mannvirkjalög, gætu nýtt sér skoðunarstofur með sama hætti og það ytra eftirlit sem fjallað er um í þessari samantekt. Þannig mætti samnýta skoðunarmenn til mismunandi skoðunarþátta innan sömu mannvirkjagerðar.

Í þessu samhengi má nefna að á vorþingi 2026 samþykkti Alþingi frumvarp umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum. Málið á sér langan aðdraganda en í breytingunum felst að heilbrigðisnefndir sveitarfélaga verða lagðar niður, horfið frá hefðbundinni svæðisskiptingu heilbrigðiseftirlits og framkvæmd eftirlitsins í meginatriðum færð til Umhverfis- og orkustofnunar. Breytingunum er ætlað að leiða til einföldunar, aukinnar samfelli í stjórnsýslu, heildaryfirsýnar og samræmdrar framkvæmdar eftirlits á landsvísu.¹⁰

Loks þykir rétt að draga fram þjónustuaðila brunavarna en þeir gegna lykilhlutverki við að tryggja rétta virkni brunavarnabúnaðar, sem er grunnþáttur í öryggi mannvirkja, bæði á framkvæmdatíma og á notkunartíma mannvirkis. Um er að ræða sérhæfða aðila sem annast uppsetningu, prófanir, viðhald og þjónustu brunavarnabúnaðar sem er innbyggður í mannvirki, s.s. brunaviðvörðunarkerfi, slökkvikerfi, neyðarlýsingar og brunapéttingar í samræmi við reglugerð nr. 1067/2011 um þjónustuaðila brunavarna.

Áfram er gert ráð fyrir að þjónustuaðilar brunavarna sinni fyrirnefndu hlutverki til að tryggja að brunavarnabúnaður sé virkur á hverjum tíma og í samræmi við kröfur, þannig að hann bregðist ekki þegar mest á reynir. Í því felst að ábyrgðarmenn þjónustuaðila beri faglega ábyrgð á þeim verkþáttum sem þeir sinna og að þjónusta, prófanir og viðhald séu framkvæmd með reglubundnum hætti til að tryggja rekjanleika og öryggi á öllum stigum.

3.11 Fasteignasalar

Breytt byggingareftirlitskerfi snertir starfsemi fasteignasala með ýmsum hætti; einkum í tengslum við upplýsingagjöf og þætti sem hafa áhrif á verðmyndun fasteigna. Sem dæmi um það má nefna:

- **Ef um íbúðarhúsnæði að ræða:**
 - Húseiganda er ekki heimilt að taka íbúðarhúsnæði í notkun fyrr en skoðunarstofa hefur staðfest öryggisúttekt í mannvirkjaskrá.
- **Íbúðarhúsnæði byggt fyrir eigin not:**
 - Ekki er krafa um óháð ytra eftirlit með hönnun og framkvæmd og húseigandi er verkeigandi. Mikilvægt verður að upplýsa framtíðar kaupendur um slíkar staðreyndir en upplýsingar og gögn er varða fyrirkomulag mannvirkjagerðarinnar verða aðgengilegar í mannvirkjaskrá.

¹⁰ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna einföldunar regluverks og aukinnar skilvirkni eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum (einföldun eftirlits), sjá <https://www.althingi.is/altext/pdf/157/s/0984.pdf>.

- **Aukið byggingareftirlit:**
 - Verkeigandi getur greitt skoðunarstofu fyrir meira eftirlit en kröfur gera ráð fyrir. Það getur haft áhrif á verðmyndun eignarinnar; skjalfest aukið eftirlit geti leitt til hærri verðs fyrir sannanlega aukin gæði. Upplýsingar um aukið eftirlit liggja fyrir í mannvirkjaskrá.
- **Aðgengi að upplýsingum í mannvirkjaskrá:**
 - Í mannvirkjaskrá munu liggja fyrir eftirfarandi upplýsingar um viðkomandi mannvirki sem hjálpa til við verðmyndun viðkomandi eignar: Verkeigandi, fagaðilar, eftirlitsskoðanir, yfirlýsingar um nothæfi lykil-byggingarvara á borð við glugga o.fl.
- **Skýr upplýsingagjöf til húseigenda um réttindi þeirra við kaup á nýbyggingu:**
 - Hægt er að fletta eigninni upp í mannvirkjaskrá til að sjá ýmsar upplýsingar, eins og: Eru öryggis- og lokaúttektir búnar? Er heimilt að taka eignina í notkun? O.s.frv.



3.12 Tryggingafélög

Breytt byggingareftirlitskerfi gæti snert starfsemi tryggingafélaga, einkum í tengslum við tryggingaframboð og mat á iðgjöldum. Sem möguleg dæmi um það mætti nefna:

- Framboð á starfsábyrgðartryggingum fyrir hönnuði (og iðnmeistara).
- Tryggingafélög gætu fengið upplýsingar um frammistöðu fagaðila (með upplýstu samþykki fagaðila), sem mögulega væri hægt að nýta til að ákvarða iðgjöld fagaðila.

Með aukinni gagnaöflun úr athugasemdum skoðunarstofa og reynslu af kerfinu munu tryggingafélög mögulega sjá hag sinn í því að bjóða upp á byggingargallatryggingu eins og lýst var í veggísinum.

3.13 Mannvirkjaskrá

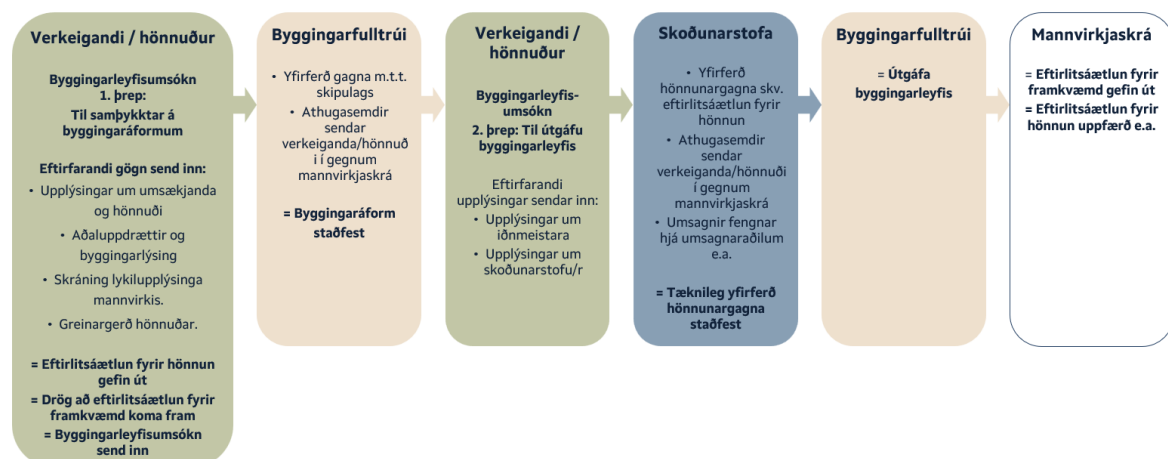
Til að tryggja árangursríka innleiðingu breytts byggingareftirlits er afar mikilvægt að þau upplýsingakerfi sem á að nota við innleiðinguna séu fullþróuð og reynd áður en almenn notkun á því hefst. Að sama skapi er sérlega mikilvægt að tryggja að leiðbeiningar, gátlistar, handbækur o.þ.h. sem á að styðjast við séu aðgengilegar og ekki síst notendavænar.

Í því sambandi gegnir mannvirkjaskrá mikilvægasta hlutverkinu. Hún var tekin í notkun í október 2021 og hefur verið í stöðugri uppbyggingu síðan þá. Þróun mannvirkjaskrár í nánustu framtíð þarf að haldast vel í hendur við áform um breytt byggingareftirlit og innleiðingu á því.

Við upphaf innleiðingar á breyttu byggingareftirliti þarf að tryggja að þeir sem koma að viðkomandi verki hafi viðeigandi aðgang að því í mannvirkjaskrá. Er hér um að ræða aðila á borð við verkeigendur, hönnuði, iðnmeistara, byggingarfulltrúa, skoðunarstofur, slökkvilið, heilbrigðiseftirlit, fasteignasölur, húseigendur o.s.frv.

Umfang og áhætta mannvirkjagerðar hverju sinni kemur til að með að skilgreina hvort tiltekin framkvæmd sé skráningar- eða byggingarleyfisskyld. Öll samskipti og skráningar verkeiganda, hönnuðar, byggingarfulltrúa, iðnmeistara og skoðunarstofa koma til með að fara í gegnum mannvirkjaskrá sem tryggja mun samræmi og rekjanleika í mannvirkjagerðinni.

Ferli umsókna um byggingarleyfi fyrir mannvirki þar sem gerð er krafa um ytra eftirlit má sjá í grófum dráttum á mynd 4.



Mynd 4: Ferli byggingarleyfisumsókna fyrir byggingarleyfisskyld verkefni þar sem krafa er gerð um ytra eftirlit.

Eftir að byggingarleyfi hefur verið gefið út munu eftirlitsáætlanir með eftirlitspáttum fyrir hönnun og framkvæmd, skoðunarlistar, liggja fyrir í mannvirkjaskrá. Eftirlitsáætlanir munu vera áhættumiðaðar og taka meðal annars mið af mannvirkinu, þeim fagaðilum sem koma að því. Eftirlitsáætlanirnar verða aðgengilegir skoðunarstofum, fagaðilum og verkeigendum með gagnvirkum hætti í gegnum mannvirkjaskrá.

Við hönnun og framkvæmd viðkomandi mannvirkis er upplýsingum um mannvirkið safnað saman jafnóðum, í gegnum athugasemdir vegna eftirlitspátta eftirlitsáætlana og þeirra skjala sem fagaðilar ber að vista þar vegna innra eftirlits. Samhliða er safnað saman upplýsingum um frammistöðumat á fagaðilum, athugasemdum skoðunarstofa vegna eftirlits og fleira.

Þá eru tækifæri til að þróa þessar lausnir enn frekar, til dæmis svo eigendur geti vistað upplýsingar um viðhald eigna sinna í mannvirkjaskrá sem lengi hefur verið kallað eftir. Handbók hússins, sem á að skila með öllum nýbyggingum skv. kröfum byggingarreglugerðar verði þannig lifandi gagnasafn sem geymir ekki aðeins helstu upplýsingar um hönnun og byggingu mannvirkis heldur einnig upplýsingar yfir allan líftíma þess, meðal annars um rekstur, viðhald og endurbætur - og að lokum niðurrif. Þannig verði til það sem stundum hefur verið kallað „*Smurbók hússins*“ sem geti skilað sér í hærra verðgildi við sölu með tilliti til þess að hugsanlegir kaupendur séu upplýstir um hvaða aðilar sinntu viðhaldi á viðkomandi eign og hvenær.

Ljóst er að breytt byggingareftirlit byggir á öflugri stafrænni þróun og mun leiða til skilvirkari samskipta hagaðila og markvissri gagnaöflunar til hagsbóta fyrir mannvirkjageirann í heild.

3.14 HMS

HMS ber ábyrgð á ýmsum verkefnum við innleiðingu og framkvæmd á breyttu byggingareftirliti. Tæpt hefur verið á þeim í köflunum hér á undan en til að ná yfirsýn yfir þau helstu verða þau tekin hér saman í grófum dráttum. Sum þeirra eru áframhald á verkefnum sem þegar hafa verið á borði HMS, önnur ný af nálinni sem krefjast frekari útfærslu á ferlum fyrir innleiðingu.

1. Markaðseftirlit með byggingarvörum

HMS heldur áfram að tryggja að eftirlit sé með því að byggingarvörur á markaði uppfylli lög og reglugerðir, með óbreyttum hætti. Stofnunin fylgist með byggingarvöru á markaði, aflar á skipulegan hátt upplýsingar um slíka vöru og tekur við ábendingum þess efnis.

2. Löggildingar mannvirkjahönnuða og iðnmeistara

HMS heldur áfram að sjá um löggildingar mannvirkjahönnuða og iðnmeistara. Þó stendur til að endurskoða löggildingar þeirra til að tryggja betur hæfni og menntun þeirra til allra verkþátta, sbr. aðgerð 2.1. í vegvísinum. Þannig hefur verið bent á að verkþættir sem til dæmis varða öryggi falli ekki undir núverandi kröfu um löggilding, t.a.m. brunahönnun.

3. Samræming á byggingareftirliti skoðunarstofa, eftirlit með starfsemi þeirra og úrvinnsla athugasemda frá eftirliti þeirra

Í dag vinnur HMS með skoðunarstofum meðal annars varðandi rafmagnseftirlit og markaðseftirlit með byggingarvörum. Nýtt hlutverk HMS gagnvart skoðunarstofum sem framkvæma byggingareftirlit felst einkum í að gefa út starfsleyfi til skoðunarstofa, tryggja samræmingu á eftirlitsstörfum þeirra, hafa eftirlit með starfsemi þeirra, bregðast við frávikum í starfsemi þeirra, fylgja eftir athugasemdum sem koma fram við skoðanir þeirra og vinna ýmsa

tölfræði og upplýsingar úr þeim til frekari hagnýtingar. Nánar er fjallað um hlutverk HMS í þessu sambandi í kafla 3.6.

4. Þróun og rekstur á mannvirkjaskrá

Mannvirkjaskrá var tekin í notkun í október 2021 og hefur verið í stöðugri uppbyggingu síðan þá. HMS þarf að tryggja að þróun mannvirkjaskrár í nánustu framtíð haldist í hendur við áform um breytt byggingareftirlit og innleiðingu á því. Fjöldi ólíkra hagaðila þarf að geta nýtt mannvirkjaskrá með skilvirkum hætti m.a. til að sækja um og gefa út byggingarleyfi, yfirfara hönnunargögn, vista gögn vegna innra eftirlits, nálgast leiðbeiningar og eftirlitsþætti eftirlitsáætlana, skrá og nálgast athugasemdir skoðunarstofa og fleira, sbr. kafla 3.13.

5. Fyrirsjáanleg og markviss innleiðing á breyttu byggingareftirliti

Eitt af mikilvægustu hlutverkum HMS varðandi breytt byggingareftirlit er að leiða innleiðingu þess með farsælum hætti í samráði og samstarfi við hagaðila. Innleiðingin þarf bæði að vera fyrirsjáanleg og raunsæ og henni fylgt eftir með markvissum hætti. Rætt er nánar um innleiðinguna í kafla 5.

6. Gagnadrifin fræðsla

HMS mun halda áfram að veita mannvirkjageiranum stuðning í formi fræðslu, svo sem með útgáfu Rb-blaða og leiðbeininga við byggingarreglugerð. Með breyttu byggingareftirliti fást upplýsingar meðal annars um helstu athugasemdir skoðunarstofa og byggingargalla, sem gera HMS kleift að veita markvissari fræðslu. Um leið nýtast upplýsingar til að greina betur rannsóknarþörf mannvirkjageirans hverju sinni.

7. Fimm umbótaverkefni fyrir betra starfsumhverfi

Samhliða þróun og innleiðingu á breyttu byggingareftirliti, verður áframhaldandi úrvinnsla á fjórum öðrum umbótaverkefnum, þ.e. uppbyggingu mannvirkjaskrár, sjálfbærari mannvirkjagerð, bættu rannsóknsumhverfi mannvirkjagerðar og minna reglubyrði. Öll umbótaverkefnin hafa áhrif á hvert annað og skilgreina í raun sameiginlega vegferð okkar í átt að betra starfsumhverfis mannvirkjagerðar til framtíðar.



4 Breytt byggingareftirlit; áhrif, áhætta og árangursmat

Í þessum kafla verður byrjað á að fara yfir þau áhrif sem ætla má að breytt byggingareftirlit muni hafa fyrir hagaðila. Þá verður fjallað um helstu áhættuþætti sem geta haft áhrif á farsæla innleiðingu á breyttu byggingareftirliti og hvernig þeim verður mætt. Í lok kaflans verða sett fram dæmi um mælikvarða til að meta árangur af innleiðingu hins breytta byggingareftirlits.

4.1 Áhrif innleiðingar

Ein af grunnforsendum hins breytta byggingareftirlits er að það borgi sig að vanda til verka, í ljósi minni kostnaðar vegna opinbers eftirlits og minni kostnaðar vegna byggingargalla.

Þátttakendur á vinnustofum í umsagnarferli vegvísisins tóku fram ýmis möguleg jákvæð áhrif hins breytta byggingareftirlits á neytendur, mannvirkjaiðnað og starfsumhverfi mannvirkjagerðar.

Jákvæð áhrif á mannvirkjaiðnað og starfsumhverfi mannvirkjagerðar:

- Samræmdar kröfur á landsvísu hafa í för með sér **markvissari skoðunaraðferðir** sem leiða til **einfaldara og faglegra starfsumhverfis** þar sem **gegnsæi eykst** og **ábyrgð** aðila verður **skýrari**.
- Skilvirkt úttektarferli getur dregið úr **óþarfa töfum** og skapað **hagræðingu** m.t.t. tíma og fjármagns.
- Með skýrari kröfum til skoðunaraðila og skoðunarþega eykst **fyrirsjáanleiki** fyrir alla aðila sem leiðir af sér **bætt samskipti** og **aukið traust** milli hagaðila.
- Með samræmdum aðferðum, eftirliti og vinnubrögðum verða **verkefni skilvirkari** og **eftirlit trúverðugra**.
- Áhættumiðuð nálgun getur gagnast hagaðilum sem skila góðum verkum með **lægri kostnaði**.
- Þegar eftirlit er óháð framkvæmdaaðila eykst **trúverðugleiki, öryggi** og **traust** samfélagsins á iðnaðinum í heild sinni til lengri tíma.
- Með skýrari ábyrgð hagaðila eykst **agi** innan greinarinnar og **vinnubrögð** verða **markvissari**.
- Ef tryggt verður að fullnægjandi hönnunargögn liggi ávallt fyrir við upphaf framkvæmda munu gæði og **ending mannvirkja aukast** samhliða því að **óvissa og vandamál á verkstað minnka með til heyrandi sparnaði**. Slíkt myndi um leið stuðla að **bættum samskiptum**, auknu **trausti** og betri **yfirsýn** yfir vandamál.
- Hagaðilar sem ekki skila af sér góðum verkum munu ekki þrífast í iðnaðinum. Það mun leiða af sér aukið **traust** og **styrkja heilbrigða samkeppni**.
- Með aukinni gagnaöflun verður unnt að greina **hvar vandamálin liggja** sem styður við **stöðugar umbætur** og **þróun** í mannvirkjagerð.

Jákvæð áhrif fyrir neytendur:

- Aukin **neytendavernd** myndast með óháðu ytra eftirliti sem mun leiða til **færri frávika og galla** og aukinna gæða sem eykur **traust** almennings á byggingarmarkaðnum
- **Betri og heilnæmari mannvirki** sem skila sér í **lægri líftímakostnaði** vegna færri galla og minni þörf á ótímabæru viðhaldi.

Þó kom fram fjöldi athugasemda og spurninga, eins og reifað er í Viðauka II og reynt var að mæta í frekari útfærslum tillagnanna.

Af framangreindum atriðum er þó ljóst að þátttakendur vinnustofanna voru almennt sammála um mikilvægi og ávinning þess að ná fram þeim mikilvægu markmiðum tillagna HMS um breytt byggingareftirlit. En hver eru **bein fjárhagsleg áhrif** hins breytta byggingareftirlits í krónum og aurum? Við mat á þeim felast ákveðnar áskoranir sem í grófum dráttum er tvíþættar.

Í fyrsta lagi er raunverulegur **eftirlitskostnaður í núverandi kerfi ekki gagnsær**; erfitt er að ná samræmdri yfirsýn auk þess sem gjaldskrár sveitarfélaga vegna eftirlitsstarfa byggingarfulltrúa eru ólíkar í nálgun og framsetningu. Þegar meta á stofnkostnað í almenna íbúðakerfinu hér á landi er gengið út frá að eftirlitskostnaður í dag geti verið um 3% af verksamningi með verðbótum að viðbættum hönnunarkostnaði.

Í öðru lagi eru áhrifin vandmetin þar sem **hið nýja kerfi er áhættumiðað og byggir á fjárhagslegum hvötum** gagnvart þeim sem vanda til verka. Þannig geta verkeigendur haft áhrif á eftirlitskostnað, einkum með eftirfarandi hætti:

- Verkeigendur geta samið við löggilta hönnuði og iðnmeistara sem hafa staðið sig vel í frammistöðumati og þurfa þ.a.l. minna eftirlit en aðrir.
- Verkeigendur geta samið um kostnað við skoðunarstofu á samkeppnisgrundvelli.

Í þessari umfjöllun er því brugðið á það ráð að skoða áhrif hins breytta byggingareftirlits með því að meta breytingar ýmist til hækkunar og lækkunar á kostnaði.

Í grófum dráttum er búist við að bein fjárhagsleg áhrif verkeiganda vegna eftirlits og trygginga með breyttu eftirlitskerfi verði eftirfarandi:

Eftirlits- og eftir atvikum tryggingakostnaður:

- Þau gjöld sem nú eru greidd til sveitarfélaga vegna umsýslu mála er tengjast byggingarleyfum á borð við hönnunareftirlit og úttektir verða í staðinn greidd til skoðunarstofa.
- Sú þóknun sem greidd er fyrir framkvæmdareftirlit byggingarstjóra og byggingarfulltrúa, verður í staðinn greidd til skoðunarstofa. Ætla má að kostnaður breytist lítið.
- Lögbundnar starfsábyrgðartryggingar hönnuða haldast óbreyttar.

Búist er við að heildaráhrif breytinganna verði til lækkunar á ýmsum kostnaði, eins og hér verður rakið, þótt gera megir ráð fyrir að einstaka þættir hækki í ákveðnum tilfellum.

Þættir til hækkunar á byggingarkostnaði eru einkum eftirfarandi:

- Skýrari ábyrgð og sjálfstæði hönnuða gæti leitt til aukins hönnunarkostnaðar, sem eðli málsins samkvæmt gæti þó leitt til mikils sparnaðar á öðrum þáttum við framkvæmdir og viðhald. Vandamál á verkstað vegna ófullnægjandi hönnunar geta verið afar kostnaðarsöm.
- Ef ekki er vandað til verka gæti eftirlitskostnaður orðið hærri. Það er þó að miklu leyti í höndum hvers og eins.

Þættir til lækkunar á eftirlitskostnaði eru einkum eftirfarandi:

- Frammistöðumat á löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum, á grunni athugasemda skoðunarstofa, býr til hvata og aðhald fyrir því að fagaðilar vandi sig, sem ætti að leiða til minna eftirlits.
- Fjareftirlit með innra eftirliti getur að hluta til komið í stað eftirlits á framkvæmdastað sem dregur úr kostnaði.

- Ef aðgengi að framkvæmdastað er erfitt (t.d. á landsbyggðinni) er möguleiki á að nota fjarfundabúnað auk þess sem skoðunarstofu er heimilt að ráða verktaka sem er staðsettur nálægt framkvæmdarstað.

Þættir til lækkunar á kostnaði vegna byggingargalla eru einkum eftirfarandi:

- Miðað við kostnað af byggingargöllum á Norðurlöndum gæti kostnaður vegna byggingargalla á Íslandi geti numið 25 milljörðum kr. á ársgrundvelli.¹¹ Frammistöðumat á löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum, á grunni athugasemda skoðunarstofa, býr til hvata og aðhald fyrir því að fagaðilar vandi sig, sem ætti að leiða til færri frávika.
- Með notkunareftirliti íbúðarhúsnæðis eru frávik gripin fyrir, áður en meira tjón hlýst af.
- Notkunareftirlit veitir meira aðhald fyrir fagaðila að vanda sig, sem ætti að leiða til færri frávika.
- Yfirsýn yfir frávik og athugasemdir skoðunarstofa úr eftirliti, leiðir til markvissari fræðslu og eftirlits á áhættusömum verkþáttum á hverjum tíma, sem ætti að leiða til færri frávika.

Þættir til lækkunar á kostnaði vegna dómsmála eru einkum eftirfarandi:

- Breytt byggingareftirlitskerfi kallar á að gerðir séu skýrir verksamningar á milli verkeigenda og fagaðila, sem leiðir af sér skýrari ábyrgð og færri dómsmál.
- Betri eftirfylgni með innra eftirliti fagaðila og ábyrgð þeirra, mun leiða til þess að þeir geti fært sönnur á verk sín með skjalfestu innra eftirliti.
- Markvissara eftirlit mun fækka frávikum, með tilheyrandi fækkun á dómsmálum og bótum.
- Með færri málaferlum vegna byggingargalla næst betri nýting á fjármagni.

Dæmi um önnur áhrif:

- Byggingarfulltrúar fá rými til að sinna öðrum mikilvægum eftirlitsverkefnum en hönnunar- og framkvæmdareftirliti.
- Tækifæri skapast til að samtvinna að einhverju leyti byggingareftirlit með markaðseftirliti með byggingarvörum og eftir atvikum eldvarnareftirliti og vinnueftirliti, með tilheyrandi hagræðingu fyrir verkeigendur.
- Með færri byggingargöllum er komið í veg fyrir tilheyrandi skaða á líkamlegri og andlegri heilsu hlutaðeigandi, kulnun og veikindadögum.

Með tilliti til framangreinds má draga þá ályktun að í heildina litið hafi hið breytta byggingareftirlit þjóðhagslegan ávinning í för með sér, þó erfitt sé gera betur grein fyrir hve mikill hann verður nákvæmlega vegna takmarkaðra gagna. Þá er rétt að hnykkja á því að **einn af stærri áhrifapáttum** í tengslum við breytt byggingareftirlit er **aukin gagnaöflun**.

4.2 Áhættur í tengslum við farsæla innleiðingu

Eðli málsins samkvæmt eru alltaf ákveðnar áhættur sem fylgja innleiðingu breytinga. Í þessu tilfelli er ákveðnar áskoranir fólgnar í tæknilegri þróun þegar kemur að mannvirkjaskrá og viðmóti hennar en ekki síður í tengslum við breytingar á hegðun, menningu og vinnulagi sem þarf að eiga sér stað meðal verkeigenda, hönnuða, iðnmeistara og fleiri. Hér verður fjallað um helstu áhættuþætti við innleiðingu breytts byggingareftirlits og hvernig ætlunin er að mæta þeim til að lágmarka hættuna.

¹¹ Sjá bls. 4 í Vegvísi að breyttu byggingareftirliti.

Áhætta í tengslum við virkni mannvirkjaskrár og skorts á fræðslu til hagaðila

Ef þróun og virkni mannvirkjaskrár helst ekki í hendur við áformaðar breytingar á byggingareftirliti, er ljóst að innleiðingin mun falla um sjálfa sig. Sama má segja ef hagaðilar hafa ekki aðgang að fræðslu um hið breytta eftirlit í gegnum aðgengileg námskeið, leiðbeiningar og þess háttar.

HMS mun mæta þessum áhættuþætti meðal annars með:

- Skýrri verkáætlun á undirbúningstíma, áður en innleiðing hefst.
- Öflugu teymi innan HMS sem vinnur að þróun mannvirkjaskrár í samstarfi við utan að komandi sérfræðinga og sveitarfélög, með höfuð áherslu á notendavænt viðmót.
- Gerð og útgáfu fræðsluefnis af ýmsum toga.
- Samstarfi við menntastofnanir og fagfélög um fræðslustarf til hagaðila.

Áhætta í tengslum við innleiðingu innra eftirlits iðnmeistara

Með breyttu byggingareftirliti verður innra eftirliti iðnmeistara fylgt betur eftir en verið hefur, með ytra eftirliti skoðunarstofa á gagnavistun iðnmeistara bæði í mannvirkjaskrá og gæðakerfi. Hingað til hefur ytra eftirlit með innra eftirliti einkum verið fólgið í virkniskoðunum gæðakerfa og þá einkum hjá byggingarstjórum. Í því sambandi er vert að geta þess að raunin hefur orðið sú að skrifstofufólk á vegum byggingarstjóra annast að mörgu leyti þess háttar skjalavinnslu fyrir byggingarstjóra. Viðhorf um að skjalavinnsla sé tóm vesen, freisting til að draga slíka vinnslu á langinn, takmörkuð tölvufærni og útvistun gagnavistunar hingað til eru meðal þátta sem geta skapað ákveðna áhættu fyrir farsælli innleiðingu hins breytta byggingareftirlits. Því verður mætt í markvissri undirbúningsvinnu fyrir gildistöku kerfisins, einkum með:

- Notendavænu viðmóti gagnvart iðnmeisturum í mannvirkjaskrá.
- Breytt nálgun í framsetningu skoðunarlista, eftirlitsþættir settir fram í eftirlitsáætlunum vegna viðkomandi mannvirkjagerðar hverju sinni þar sem fram mun koma fram hvaða kröfur séu gerðar til fagaðila um áhættusama verkþætti og hvernig ytra eftirliti verði háttað með þeim verkþáttum.
- Aðgengi að einföldu fræðsluefni um innra eftirlit (þ.m.t. myndböndum) á vefsvæði HMS.
- Markvissum námskeiðum fyrir fagaðila um framkvæmd innra eftirlits.
- Upplýsingamiðlun um mikilvægi innra eftirlits fyrir iðnmeistara sérstaklega, en einnig fyrir verkeigendur og húseigendur.

Auk þess má nefna að hjá HMS hefur byggst upp reynsla og þekking í að styðja við rafverktaka og byggingarstjóra og efla færni þeirra í gagnavistun og notkun gæðakerfa.

Áhætta í tengslum við of hraða innleiðingu á frammistöðumati

Ákveðin hættu er á töfum á framkvæmdum vegna vinnslu athugasemda á meðan skoðunarstofur og fagaðilar eru að fóta sig í nýju kerfi. Þeirri hættu er mætt með góðum undirbúningstíma sem aðilar geta nýtt sér til að kynna sér og fræðast um nýtt.

Áhætta í tengslum við ytra eftirlit skoðunarstofa

Í umsagnarferli vegvísisins komu fram áhyggjur af erfiðleikum sem gætu komið upp við innleiðingu skoðunarstofa. Í því sambandi kom fram ótti um að skoðunarstofur yrðu ýmist ekki nógu margar með tilheyrandi töfum eða þær yrðu of margar miðað við eftirspurn með tilheyrandi óhagræði. Einnig að það yrði erfitt fyrir þær að ráða til sín hæft starfsfólk og að þær gætu ekki haldið uppi nógu góðu þjónustustigi á landsbyggðinni. Fjallað er nánar um þetta í kafla 3.6.

Áhætta í tengslum við viðskiptasambönd verkeiganda og fagaðila

Hið breytta byggingareftirlit felur í sér að fagaðilar fái skýrari ábyrgð og sjálfstæði gagnvart verkeigendum samanborið við stöðuna í dag. Í mörgum tilfellum gæti þetta þýtt grundvallarbreytingar í menningu, hegðun og samskiptum verkeiganda og fagaðila. Vegna eðlis slíkra breytinga geta þær verið þungar í vöfum.

Hér er til dæmis verið að horfa til þess að verkeigendur huga gjarnan að því að vinna verkin hratt og með hagkvæmum hætti, og þá hætt við því að freistast sé til að skera niður í hönnunarkostnaði, sem síðan gæti endurspeglast í minni gæðum í mannvirkjagerð. Þá þekkjast dæmi um að verksamningar milli verkeiganda og fagaðila séu óskýrir eða jafnvel ekki til staðar. Breytt byggingareftirlit kallar á breytingar í þessum efnum, einkum vegna frammistöðumats fagaðila í gegnum athugasemdir skoðunarstofa og betri eftirfylgni með því að fagaðilar færi sönnur á verk sín með skjalfestu innra eftirliti.

Frammistöðumat fagaðila og eftirfylgni við skjalfestingar fagaðila eru vissulega þættir sem stuðla að nauðsynlegum breytingum í hegðun og samskiptum umræddra aðila. En til frekari stuðnings við það má nefna samstarfsverkefni um gerð samræmdra verklýsinga sem verið er að undirbúa um þessar mundir¹². Einnig er hér tækifæri fyrir fagfélög til að leiða gerð samræmdra viðskiptaskilmála, þar sem fram kemur til hvers er ætlast af fagaðila, sönnun á réttum efndum o.s.frv.

4.3 Árangursmat

Í breytingum sem þessum er afar mikilvægt að meta árangur af innleiðingu þeirra, meðal annars til að bregðast tímanlega við með viðeigandi hætti ef þörf krefur. Meðal mögulegra árangursmælikvarða fyrir innleiðingu breytts byggingareftirlits má nefna:

- Eftirlitskostnaður verkeiganda, innan almenna íbúðakerfisins er í dag miðað við 3% af verksamningi með verðbótum, að viðbættum hönnunarkostnaði.
- Fjöldi byggingargallamála fyrir dómstólum.
- Fjöldi byggingargallamála hjá tryggingarfélögum.
- Viðhorfskönnun meðal hagaðila í mannvirkjageiranum um byggingareftirlit; verkeigendur, hönnuðir, iðnmeistarar, skoðunarstofur, byggingarfulltrúar, húseigendur.
- Fjöldi og eðli mála sem berast til Húseigendafélagsins.

Þegar frekari gögn fara að liggja fyrir eftir að innleiðing kerfisins er hafin, skapast tækifæri til að meta árangur með markvissari hætti með árangurmælikvörðum á borð við:

- Frammistöðumat fagaðila.
- Eðli og fjöldi athugasemda skoðunarstofa.
- Eðli og fjöldi frávika og athugasemda úr notkunareftirliti.

¹² Þegar þetta er ritað er samstarfsverkefni um samræmdar verklýsingar í undirbúningi, m.a. í tengslum við starfsemi Burðar – samstarfsvettvangs mannvirkjarannsóka og -prófana, sjá nánar á hms.is/frettir/sameiginlegar-verklýsingar-g%C3%A6tu-sparad-milljarda.



5 Breytt byggingareftirlit; undirbúningur og innleiðing

Í umsagnarferli vegvísisins lögðu hagaðilar sérstaka áherslu á mikilvægi þess að vanda til verka við undirbúning og innleiðingu hins breytta byggingareftirlits. Það væri lykilatriði í farsælli virkni þess til lengri tíma.

Við undirbúning og innleiðingu þarf sérstaklega að huga að þeim áhættuþáttum sem fjallað er um í kafla 5.2. Áskoranirnar tengjast bæði tæknilegri þróun en ekki síður breytingum á hegðun, menningu og vinnulagi meðal flestra hagaðila. Þessum áskorunum er hægt að mæta með ýmsum hætti, m.a. raunhæfum tímaáætlunum, markvissri vinnu við þróun mannvirkjaskrár og fræðslu til hagaðila. Um leið þarf hver og einn hagaðili að taka ábyrgð á sínum þætti breytinganna, tileinka sér nýjar reglur og vinnulag og nýta sér þau tækifæri sem þær í raun og veru bjóða upp á.

Í ljósi þessa er miðað við að unnið verði að undirbúningi breytinganna allt til ársloka 2027 auk þess sem breytingarnar taki gildi í skrefum, þær fyrstu í upphafi árs 2028.

Í þessum kafla verður fjallað um helstu vörður við undirbúning breytinganna annars vegar og hins vegar innleiðingarferlið í tengslum við gildistöku breytinga á lögum og reglugerðum. Í lokin verða talin upp nokkur verkefni sem unnið er að og eru í ákveðnu samspili við hið breytta byggingareftirlit.

Sjá má tímalínuna í grófum dráttum á mynd 5.



Mynd 5: Breytt byggingareftirlit: Tímalína fyrir stefnumótun, undirbúning og gildistöku breytinga.

5.1 Undirbúningur

Undirbúningur fyrir gildistöku felst í nokkrum þáttum.

• Breytingar á lögum og reglugerðum

Miðað er við að samþykktar breytingar liggi fyrir í upphafi árs 2027. Breytingar á viðeigandi ákvæðum laga og reglugerða fer til meðferðar hjá Alþingi og félags- og húsnæðismálaráðuneyti, með tilheyrandi samráði við hagaðila.

Önnur verkefni á undirbúningstímabili sem HMS fylgir eftir; lokið í árslok 2027:

- **Mannvirkjaskrá**

Verið er að innleiða eitt umsóknarkerfi byggingarleyfa í öllum sveitarfélögum landsins og miðað við að það klárast í lok árs 2026. Tæknilegar lausnir mannvirkjaskrár þurfa að vera fullþróaðar og prófaðar þannig að mannvirkjaskrá þjóni fagaðilum, skoðunarstofum, byggingarfulltrúum o.fl. hnökralaust og með notendavænum hætti þegar breytingarnar taka gildi, sbr. umfjöllun í kafla 3.14. Meðal annars þarf eftirfarandi að vera hægt:

- Birta og vinna með eftirlitsáætlanir og eftirlitsþætti.
- Gagnavistun hönnuða og iðnmeistara.
- Tengingar við skoðunarstofur.
- Söfnun athugasemda skoðunarstofa.

- **Verklag**

HMS skilgreinir verklag meðal annars varðandi:

- Vinnslu og gerð áhættumiðaðra eftirlitsáætlana fyrir hverja framkvæmd.
- Útgáfu starfsleyfa skoðunarstofa og eftirlit með þeim.
- Söfnun athugasemda úr eftirliti skoðunarstofa og úrvinnslu á þeim.
- Frammistöðumat fagaðila á grunni athugasemda úr eftirliti skoðunarstofa.
- Viðbrögð og úrræði HMS við:
 - Athugasemdir úr eftirliti skoðunarstofa við fagaðila sem leiða til verra frammistöðumats á fagaðilum.
 - Framkvæðisskoðanir HMS á einstaka framkvæmdum meðal annars vegna utanaðkomandi ábendinga.

- **Eftirlitsþættir**

- HMS tekur saman eftirlitsþætti fyrir eftirlitsáætlanir, sem byggðir eru á núverandi skoðunarlistum fyrir hönnunar- og framkvæmdareftirlit, þ.m.t. fyrir öryggis- og lokaúttektir.
- HMS gerir eftirlitsáætlun, skoðunarlista, fyrir notkunareftirlit.

- **Skoðunarstofur**

- **Mannaflapörf** verður greind og farið í samstarf við **menntastofnanir** til að liðka fyrir menntun og þjálfun skoðunarmanna.
- **Viðskiptatækifæri** skoðunarstofa verða kynnt vel og með góðum fyrirvara.
- **Mannvirkjaskrá** verður þróuð í takti við breytingar svo hún nái að þjóna skoðunarstofum, viðskiptavinum þeirra og öðrum hagaðilum strax frá upphafi innleiðingar.
- **Prófanir:** Kerfið verður prófað með tilraunaverkefnum til að til að leysa úr hnökrum, fínþússa ferla o.þ.h.
- **Fræðsla til fagaðila:** Löggiltum hönnuðum og iðnmeisturum verður veitt fræðsla um þær kröfur sem gerðar eru til þeirra, m.a. varðandi innra eftirlit, og hvernig skoðunarstofur munu viðhafa ytra eftirlit með þeim.
- **Skoðunarstofur klárar:** Skoðunarstofum verður veitt starfsleyfi og þær tilbúnar að hefja störf með tilheyrandi starfsfólki og kerfum.

Önnur verkefni á undirbúningstímabili sem HMS fylgir eftir; lokið í júní 2028:

- **Fræðsla**

HMS sinnir markvissri fræðslu og kynningum um breytingarnar með fundum og útgefnu efni, meðal annars í samstarfi við viðeigandi fagfélög og menntastofnanir. Hönnuðum, iðnmeisturum og e.a. öðrum hagaðilum veitt fræðsla um innra eftirlit, ytra eftirlit skoðunarstofa, virkni mannvirkjaskrár og fleira.

5.2 Innleiðing

Miðað er við að breytingarnar taki gildi 1. júlí 2028, eftir markvissan undirbúning sem unnið verður að fram að þeim tíma.

Framkvæmd ytra eftirlits frá og með 1. júlí 2028:

- Byggingarfulltrúar og byggingarstjórar klára eftirlit með þeim verkefnum sem þegar eru hafin.
- Skoðunarstofur sinna eftirliti fyrir öll ný verkefni sem fá byggingarleyfi og jafnframt er gerð krafa um ytra eftirlit.
- Byggingarfulltrúar geta starfað sem skoðunarmenn í umboði HMS.
- Síðar: Skoðað hvort faggilda eigi skoðunarstofur.

Frammistöðumat hönnuða og iðnmeistara frá og með 1. júlí 2028:

- Allir löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar byrja með autt blað m.t.t. frammistöðumats.
- Söfnun athugasemda skoðunarstofa gagnvart verkum löggiltra hönnuða og iðnmeistara hefst ásamt frammistöðumati.

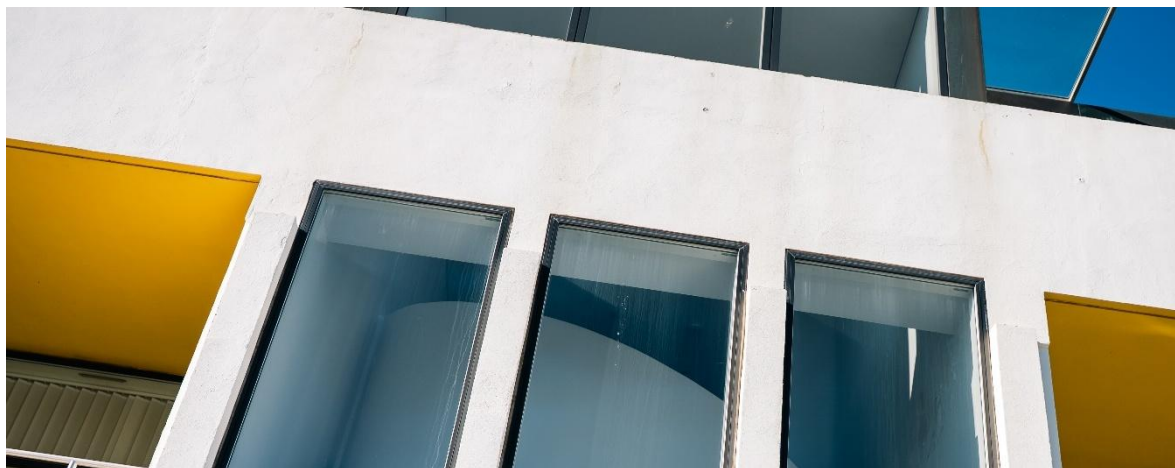
5.3 Möguleg verkefni unnin samhliða og í framhaldinu

Samhliða framangreindum undirbúningi og innleiðingu er unnið að eftirfarandi verkefnum, sem eru í ákveðnu samspili við framkvæmd og áhrif hins breytta byggingareftirlits:

- Innleiðing á endurskoðun byggingarreglugerðar sem ætlað er að draga úr reglubyrði og kostnaði
- Áframhaldandi þróun mannvirkjaskrár.
- Mat á því hvernig eftirliti með þegar byggðum mannvirkjum verður best háttað, sbr. aðgerð 1.5. í vegvísi.
- Endurskoðun á löggildingu hönnuða og iðnmeistara hjá HMS til að tryggja betur hæfni og menntun þeirra til allra verkþátta, sbr. aðgerð 2.1. í vegvísi og tillögur OECD.
- Þróun og innleiðing á notkunareiningum mannvirkja.
- Starfsemi Burðar - samstarfsvettvangs um mannvirkjarannsóknir og prófanir.
- Starfsemi Byggjum grænni framtíð - samstarfsvettvangs um vistvæna mannvirkjagerð.

Þess má líka geta að þegar þetta er ritað þá gætu eftirfarandi verkefni og vörður þróast áfram, með tilheyrandi áhrifum á virkni hins breytta byggingareftirlits:

- Samstarfsverkefni um samræmdar verklýsingar (er í undirbúningi þegar þetta er ritað, óljóst hvað verður um framhaldið).
- Ef til vill munu fagfélög vilja kanna hag sinn í því að þróa samræmda viðskiptaskilmála?





Viðauki I: Breytt byggingareftirlit í hnotskurn

Hugmyndafræði tillagna HMS að breyttu byggingareftirliti er að neytendavernd, vönduð mannvirkjagerð og bætt starfsumhverfi fáist með réttu samhengi á milli eftirfarandi þátta: 1. **Byggingareftirlits**, 2. **Viðurlaga** vegna frávika, 3. **Hæfnikrafna** fagaðila, 4. **Ábyrgðar** þeirra sem koma að viðkomandi mannvirkjagerð og 5. **Trygginga**. Í tillögum að breyttu byggingareftirliti koma þessir þættir fram með eftirfarandi hætti:

1. Áhættumiðað byggingareftirlit:

- **Ytra eftirlit** með fagaðilum framkvæmt af **óháðum skoðunarstofum** með starfsleyfi frá HMS.
 - Unnið mikið til í gegnum **rafrænt fjareftirlit**.
 - **Athugasemdum** skoðunarstofa safnað saman m.t.t.:
 - **Áhættusamra verkþátta** sem þarf að hafa meira eftirlit með og auka fræðslu um.
 - **Frammistöðumat fagaðila**; því færri athugasemdir, því betra frammistöðumat, því minna eftirlit. Við það myndast **fjárhagslegur hvati eftirlits** til að vanda til verka.
 - Umfang eftirlits hverju sinni er áætlað einkum út frá **helstu áhættuþáttum** viðkomandi mannvirkis og frammistöðumati þeirra fagaðila sem koma að því.
 - Eftirlitið er framkvæmt í samræmi við **eftirlitsáætlanir fyrir hönnun og framkvæmd**, sem gefnar eru út í tengslum við útgáfu byggingarleyfis.
 - Aðkoma byggingarfulltrúa að byggingarleyfisumsóknum felst í að staðfesta hvort aðaluppdrættir samræmist gildandi skipulagi, gefa út byggingarleyfi og framkvæma lokaúttekt. Um leið fá þeir aukið svigrúm til að sinna öðrum verkefnum.
- Betri eftirfylgni við **innra eftirliti fagaðila**.
 - Byggingarstjórakerfið lagt niður.
 - Gæðakerfi ekki lengur virkniskoðuð en gagnavistun fagaðila fyrir hvert verk í mannvirkjaskrá og gæðakerfum er skoðuð.
- **Notkunareftirlit með nýju íbúðarhúsnæði sem ekki er byggt fyrir eigin not**, framkvæmt einu og fimm árum eftir að það er tekið í notkun.
 - Byggingargöllum mun fækka þar sem frávik uppgötvast fyrr og upplýsingar um algenga galla nýtast til að skilgreina bæði fræðsluþörf og áhættusama verkþætti í eftirliti skoðunarstofa hverju sinni.

2. Úrræðum við frávikum beitt með markvissari hætti, einkum vegna betri gagnaöflunar og sameinaðs eftirlits undir einum hatti hjá HMS í stað þess að vera dreift á marga aðila.

3. Hæfnikröfur fagaðila endurskoðaðar í framhaldinu.

4. Skýrari ábyrgð verkeiganda, hönnuða og iðnmeistara.

- **Verkeigandi ber áfram fulla ábyrgð** á endanlegu mannvirki og að hönnun þess og framkvæmd séu samkvæmt lögum, reglugerðum og öðrum kröfum.
- **Löggiltir hönnuðir og iðnmeistarar bera áfram ábyrgð** á sínum verkþáttum gagnvart verkeiganda og þeim áfram gert að færa sönnur á að hannað og framkvæmt sé með ákveðnum hætti með því að viðhafa skjalfest innra eftirlit.

- **Skýrari ábyrgð fæst** með því að leggja byggingarstjórakerfið niður, viðhafa markvisst óháð ytra eftirliti og auka eftirfylgni með því að fagaðilar færi sönnur á verk sín með skjalfestu innra eftirliti. Slíkt fyrirkomulag kallar á skýra samninga um viðskiptasamband milli aðila.
- 5. Breytt byggingareftirlitskerfi gæti snert starfsemi **tryggingafélaga**, einkum í tengslum við tryggingaframboð og mat á iðgjöldum. Mögulega munu tryggingafélög sjá hag sinn í því að bjóða upp á byggingargallatryggingu eins og lýst var í vegvísinum.

Viðauki II: Samráð í tengslum við útgáfu *Vegvísis að breyttu byggingareftirliti*

Samráð

Í maí 2025 lagði HMS fram tillögur um breytt byggingareftirlit í [Vegvísi að breyttu byggingareftirliti](#)¹³ til rýni og áframhaldandi vinnslu í samstarfi við hagaðila. Tillögur vegvísisins byggja meðal annars á vinnu sem hófst um mitt ár 2023 þegar þáverandi innviðaráðherra skipaði stýrihóp um [breytingar á byggingarreglugerð](#). Hlutverk stýrihópsins var að vinna tillögur að gagngerum breytingum og einföldun regluverks í byggingariðnaði á Íslandi. Til að tryggja samráð og samtal um bestu lausnirnar vann stýrihópurinn með fag- og hagsmunaaðilum í vinnuhópum sem myndaðir voru um einstök málefni. Meðal þeirra málefna sem unnið var með í verkefninu var hönnunar-, framkvæmda- og notkunareftirlit. Ekki náðist eining um þau mál en HMS ákvað þó að nýta þá vinnu sem þegar hafði farið fram sem efnivið við gerð þeirra tillagna sem birtust í vegvísinum. Þótt fjölmargir aðilar hafi komið að undirbúningi, samráði og þátttöku í starfshópum af ýmsu tagi allt frá árinu 2023 ber HMS ábyrgð á tillögunum eins og þær eru settar fram, bæði í vegvísinum og tillögunum nú.

Strax í kjölfarið á útgáfu fyrrgreinds vegvísis skipaði þáverandi félags- og húsnæðismálaráðherra stýrihóp sem fól HMS að vinna endanlegar tillögur. Frá útgáfu vegvísisins og til desember 2025 áttu sérfræðingar HMS upplýsandi samtöl við fjölda hagaðila um efni vegvísisins í þeim tilgangi að þróa tillögunar áfram með árangursríkum hætti. Samtöl voru ýmist sett upp með formlegum hætti á borð við boðaða fundi með fagfélögum en einnig óformlegri fundir með stjórnnum félaga og einstaklinga innan þeirra. Meðal hagaðila voru:

- **Fagfélög og hagsmunasamtök:** Byggingafræðingafélag Íslands, Félag pípulagningameistara, Verkfræðingafélag Íslands, Arkitektafélag Íslands, Samtök iðnaðarins, Félag byggingarfulltrúa, Samtök verslunar og þjónustu, Félagsstofnun stúdenta, Staðlaráð, Byggið, Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu og Húseigendafélagið.
- **Skoðunar- og ráðgjafastofur:** Frumherji, Löggilding, BSI, JB múr og eftirlit.
- **Stjórnsýsla:** Samband íslenskra sveitarfélaga, FSRE, ISAC, faggildingarsvið Hugverkastofunnar, Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins.
- **Ýmsir:** Ábendingaraðilar og aðrir sem höfðu beint samband við HMS.
- **HMS:** Innanhússamtöl m.a. vegna reynslu af rafmagnseftirliti o.fl.
- **Fimm vinnustofur með hönnuðum, framkvæmdaaðilum, eftirlitsaðilum og stjórnvöldum:** Þverfaglegar, hringinn í kringum landið.

Hér er vert að beina sjónum að þeim fimm vinnustofum sem HMS hélt um land allt í október og desember 2025 með fjölbreyttum hópi hagaðila. Eftirfarandi tillögur úr vegvísinum voru þar sérstaklega til umræðu, enda fela þær í sér stærstu breytingarnar og sérlega mikilvægt að fá ólík sjónarmið þessara mikilvægu hagaðila varðandi þær:

- Áhættumiðað ytra eftirlit í höndum óháðra skoðunarstofa í stað byggingarfulltrúa.
- Niðurlagning á hlutverki byggingarstjóra.

Nánar til tekið voru vinnustofurnar haldnar í Reykjavík, í Borgarnesi, á Akureyri og á Egilsstöðum. Vinnustofan með Vestfirðingum var haldin með fjarfundabúnaði.

¹³ Sjá nánari umfjöllun um útgáfu vegvísisins á hms.is/vegvisir-ad-breyttu-byggingareftirliti.

Markmið HMS var að sjónarmið og samtöl á hverri vinnustofu yrðu bæði þverfagleg og drægju fram ólíkar áskoranir og tækifæri í hverjum landshluta fyrir sig. Til að ná því markmiði óskaði HMS eftir því við ýmsa fulltrúahópa hagaðila að þeir myndu ákveða hverjir færu fyrir þeirra hönd. Mikil áhersla var lögð á að þátttakendur á hverri vinnustofu hefðu ólíkan bakgrunn og hlutverk innan mannvirkjageirans, þ.e. hönnuðir, framkvæmdaaðilar, eftirlitsaðilar og stjórnvöld, til að tryggja að sjónarmið allra þessara hópa fengju sitt pláss.

Hver vinnustofa tók að jafnaði um fjórar klukkustundir en í upphafi þeirra voru kynntar forsendur og umfang breytinganna sem tillögurnar fela í sér. Í kjölfarið fengu þátttakendur tækifæri til að koma skoðunum sínum á framfæri og um leið heyra sjónarmið annarra hagaðila.

Sætafjöldi á hverri vinnustofu var ákveðinn hverju sinni m.t.t. þess hve margir innan hópa hönnuða, framkvæmdaaðila, eftirlitsaðila og aðila frá stjórnvöldum fengu boð hverju sinni. Tilgangurinn var að stuðla að skoðanaskiptum á breiðum grunni mannvirkjageirans og skapa jafnvægi í umræðunum.

Úrvinnsla og samantekt gagna frá vinnustofunum var í höndum starfsmanna HMS. Í lok hverrar vinnustofu var vinnugögnum hópa safnað saman og athugasemdir og svör skráð í heildarskjal. Þegar öllum vinnustofum var lokið voru gögn frá hverri þeirra samræmd í heildarniðurstöðu.

Efst á baugi úr samráði

Þær athugasemdir og spurningar sem helst bar á góma í samráðsferlinu voru afar góðar og gagnlegar. Þær voru einkum eftirfarandi:

1. Óþarfi að breyta; eflum í staðinn núverandi kerfi

Núverandi kerfi hefur ekki fengið að sanna gildi sitt:

- Eftirlit skv. lögum og reglugerðum er ekki viðhaft.
- Viðurlögum hefur ekki verið beitt af neinni alvöru.
- Ekki er tímabært að hverfa frá kerfinu fyrr en búið sé að reyna betur á það.

2. Umfang eftirlits og kostnaðar

Oft nefnt að auka þyrfti eftirlit en á sama tíma hávæð krafa um að lækka þyrfti byggingarkostnað; þættir sem fara illa saman.

- Áskorun yrði að skilgreina rétt umfang eftirlits og skoðana út frá umfangi og eðli mannvirkja.
- Áhyggjur yfir því að byggingarkostnaður muni aukast frekar en hitt, m.a. vegna aukins kostnaðar við hönnun og eftirlitskerfið.
- Hvernig verður eftirlitið fjármagnað?
- Leiða breytingarnar til frekari hækkana á íbúðaverði?
- Verður eftirlitskerfið of stórt eða flókið fyrir einfaldari framkvæmdir? Jafnvel of íþyngjandi og letjandi gagnvart einstaklingum sem vilja byggja fyrir eigin not?
- Hætta á ófullnægjandi eftirliti á framkvæmdasvæði ef aðstæður eða aðgengi eru erfið.
- Mikilvægt að breytingarnar verði gagnadrifnar.

3. Mönnun skoðunarstofa og þjónustustig eftirlits

Mun breytt eftirlit tefja verkefni?

- Hvað tryggir þjónustustig gagnvart eftirlitsþegum?

- Sérstakar áhyggjur af þjónustustigi á landsbyggðinni.
- Getum við mannað breytt eftirlit með viðunandi hætti?
 - Hver er mannaflapörfin? Er hæfur mannskapur til staðar á markaðnum?
 - Hverjir munu veljast í eftirlit; reynslu- og þekkingarlitir nýliðar?

4. Umgjörð skoðunarstofa

Starfsemi, eignarhald, ábyrgð, athugasemdir, áfrýjunarleiðir og úrskurðarvald:

- Faggilding skoðanastofa gæti orðið of kostnaðarsöm.
- Flestir á einu máli varðandi eignarhald:
 - Þeir sem hanna eða framkvæma mega hvorki sinna eftirliti né eiga hlut í skoðunarstofum með beinum eða óbeinum hætti.
 - Eignarhald skoðunarstofa þarf að vera gagnsætt.
- Hvaða kröfur verða gerðar um starfsleyfi, hæfni aðila, mat o.s.frv.?
- Hver verður ábyrgð skoðunarstofa?
- Fjárhagslegir burðir og hugsanlegar tryggingar?
- Hvert eiga athugasemdir vegna skoðana að berast?
- Hverjar eru áfrýjunarleiðir og hver fer með úrskurðarvald?

5. Tryggingamál

- Munu innlend tryggingafélag vilja taka þátt eins og vegvísirinn gerir ráð fyrir?
- Hvað með tryggingavernd hönnuða sem munu áfram þurfa/vilja tryggja sína vinnu, þ.e. þegar lögbundin krafa um starfsábyrgðartryggingu er felld niður.
- Hvað með áhrif á nýliðun innan þeirra geira?
- Hvað með tryggingavernd aðila sem standa fyrir framkvæmd en hafa ekki þekkingu í byggingarmálum (einstaklingar)?
- Hvað með tryggingavernd á meðan innleiðing breytinganna gengur yfir (kaupendur)?
- Verður tryggingin of kostnaðarsöm?
- Er hætta á að tryggingin muni ekki ná nægilega vel utan um tjón?

6. Sértilfelli með annað eftirlit?

- Er hægt að setja undanþágur fyrir sértilfelli?
 - Gætu óhagnaðardrifin félög sem byggja íbúðarhúsnæði og munu ekki selja eignir sínar áfram geta verið byggingarstjórar eða sinnt eigin skoðunum í nýju kerfi?

Framangreindar athugasemdir og spurningar komu að afar góðum notum við frekari þróun tillagnanna. Verður þeim öllum svarað með einum eða öðrum hætti í þeim köflum sem á eftir koma.

Viðauki III: Tillögur Vegvísis að breyttu byggingareftirliti samanborið við tillögur Breytts byggingareftirlits; Tillögur HMS

Í þessum viðauka má sjá yfirlit yfir helstu breytingar sem gerðar voru á tillögum HMS frá því að Vegvísir að breyttu byggingareftirliti var gefinn út í maí 2025, þangað til þessi umfjöllun var fullunnin í júní 2026.

1. Eignarhald skoðunarstofa

Tillögur skv. vegvísí:

- Ráðgjafastofur geta verið skoðunarstofur, í heild sinni eða að hluta til, en tryggja þarf hlutleysi þeirra.

Uppfærðar tillögur:

- Til að tryggja óhæði skoðunarstofa: Ráðgjafastofur og framkvæmdaraðilar mega ekki annast eftirlit sem skoðunarstofa - hvorki hluti af starfsemi þeirra né hluti af eignarhaldi. Eignarhald verður að vera gagnsætt.

2. Val eftirlitsþega á skoðunarstofu

Tillögur skv. vegvísí:

- Til að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum munu verkeigendur, hönnuðir, framkvæmdaraðilar og skoðunarstofur ekki geta valið hver framkvæmir ytra eftirlit heldur verður því úthlutað af HMS.

Uppfærðar tillögur:

- Verkeigandi velur skoðunaraðila.
 - Kerfið byggist á viðskiptalegum forsendum; verkeigandi greiðir allan kostnað.
 - Aukinn hvati til skoðunarstofa að veita góða þjónustu.
 - Stuðlar að verðsamkeppni.
 - Styður við vörupróun, stofur geti t.d. boðið aukið eftirlit eða format á gögnum f. skil til byggingarfulltrúa
- Fyrirkomulagið gerir þó mjög ríkar kröfur um hæfi og sterka umgjörð um skoðunarstofur.

3. Forsendur starfsleyfis skoðunarstofa

Tillögur skv. vegvísí:

- Óháðar skoðunarstofur verða sérhæfð fyrirtæki með starfsleyfi frá HMS. Ekki var fjallað um frekari útfærslu á forsendum fyrir starfsleyfum þeirra.

Uppfærðar tillögur:

- Forsendur fyrir starfsleyfum skoðunarstofa munu byggja á sama staðli og notaður er við faggildingu skoðunarstofa, án þess þó að gerð sé krafa um lokastig þess ferlis, þ.e. faggildingu. Hins vegar má með auðveldum hætti koma með faggildingarkröfuna síðar meir, þegar ákveðin reynsla komin á kerfið.
 - Í samráðinu komu fram skiptar skoðanir um faggildingarkröfuna; hér er því farið bil beggja.
 - **Sumir hagaðilar töldu æskilegast að skoðunarstofurnar þyrftu faggildingu:** Fyrir fram skilgreind umgjörð í kerfi sem byggir á ÍST EN ISO/IEC 17020:2012. Tryggir óhæði skoðunarstofa.
 - **Aðrir voru mótfallnir:** Faggilding gæti verið of íþyngjandi og skapað hindranir fyrir smærri aðila.

4. Tryggingarvernd

Tillögur skv. vegvísi:

- Verkeigendur þurfa að kaupa byggingargallatryggingu hjá tryggingafélögum.

Uppfærðar tillögur:

- Áhugi frá tryggingafélögum virðist takmarkaður að svo stöddu.
- Ekki mikil trú hjá fagaðilum á að tryggingafélög bjóði upp á slíkar tryggingar.
- Reynsla í Danmörku: Tryggingarsjóður fyrir almenna íbúðakerfið hefur virkað vel.
- Hægt að þróa áfram í framhaldinu; að tryggingafélög takið við tryggingunum, líkt og gerðist í Danmörku.
- Þegar reynsla verður komin á kerfið og gagnaöflun frá notkunareftirliti tekur að berast munu greiningar geta leitt í ljós hvort æskilegt sé að koma á fót byggingargallasjóði eða hvort áhugi myndast hjá tryggingafélögum að bjóða upp á byggingargallatryggingar.



Viðauki IV: Staða aðgerða úr Vegvísi að breyttu byggingareftirliti frá maí 2025

1. Ytra eftirlit áhættumiðað og í höndum óháðra skoðunarstofa í stað byggingarfulltrúa	2. Byggingarstjórakerfið lagt niður og hönnuðir og iðnmeistarar bera ábyrgð gagnvart verkeiganda	3. Neytendavernd stórukin með lögbundinni byggingargallatryggingu verkeiganda
1.1. Setja á fót vettvang til að setja kröfur skoðunarstofa og skoðunarmanna, þ.m.t. útbúa skoðunarlista. ➤	2.1. Endurskoðun á löggildingum hönnuða og iðnmeistara til að tryggja ábyrgð allra verkþátta. ●	3.1. Greina fjárhagslegan ávinning og kostnað af bættu byggingareftirliti og byggingargallatryggingu fyrir samfélagið. ●
1.2. Greina hvaða núverandi fyrirtæki geti starfað sem skoðunarstofa. ✓	2.2. Fella niður kröfur um starfsábyrgðartryggingar hönnuða og byggingarstjóra. ➤	3.2. Hefja samstarf við tryggingafélögin varðandi útfærslu á byggingargallatryggingu. ✗
1.3. Útfæra þann hluta eftirlitskerfis sem byggir á áhættumati og skoðunarlistum í samstarfi við iðnaðinn. ➤	2.3. Auka fræðslu til hönnuða og iðnmeistara til að tryggja farsæla innleiðingu á nýju eftirlitskerfi. ●	3.3. Leggja mat á hvort byggingargallatrygging eða byggingargallasjóður henti betur ✓
1.4. Útfæra hvernig aðkoma slökkviliðs og heilbrigðiseftirlits verður í breyttu eftirliti. ➤		
1.5. Meta hvernig eftirliti með þegar byggðum mannvirkjum er best háttað. ●		

Staða aðgerða við útgáfu tillagna HMS að breyttu byggingareftirliti:

Aðgerð lokið (2) ✗ Aðgerð fellur niður (1) Vinnsla hafin og lýkur í framhaldinu (4) Vinnsla hefst í framhaldinu (4)

Húsnæðis-, mannvirkja- og skipulagsstofnun
hms.is
440 6400

Júní 2026