

Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar

Júní 2012



VELFERÐARRÁÐUNEYTIÐ

Velferðarráðuneyti: Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar
Júní 2012

Útgefandi: Velferðarráðuneyti
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
150 Reykjavík
Sími: 545 8100
Bréfasími: 551 9165
Netfang: postur@vel.is
Veffang: velferdarraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Velferðarráðuneyti

© [2012] Velferðarráðuneyti

ISBN 978-9979-799-[53-5]

SAMANTEKT	4
INNGANGUR	6
1.1 VINNUHÓPURINN	6
1.2 AÐDRAGANDI AÐ SKIPUN VINNUHÓPS UM GERÐ HÚSNÆÐISÁÆTLUNAR	7
1.2.1 <i>Of margar íbúðir voru byggðar</i>	7
1.2.2 <i>Of stórar íbúðir</i>	8
1.2.3 <i>Útþensla byggðar og markmið um sjálfbærni</i>	9
1.3 STJÓRNSÝSLUUMHVERFI SKIPULAGSMÁLA	10
1.3.1 <i>Landsskipulagsstefna</i>	11
2 MARKMIÐ HÚSNÆÐISÁÆTLUNAR	12
3 UPPLÝSINGAR	13
3.1 MANNFJÖLDAÞRÓUN	13
3.2 ÍBÚÐARÝMI OG ÍBÚÐIR Í BYGGINGU	13
3.3 ATVINNUSTEFNA OG EFNAHAGSPRÓUN	13
3.4 SVÆÐIS- OG AÐALSKIPULAGSÁÆTLANIR SVEITARFÉLAGA	14
3.5 SVEITARFÉLÖG ÞURFA AÐ SKILA UPPLÝSINGUM TIL SKIPULAGSSTOFNUNAR	14
4 GERÐ HÚSNÆÐISÁÆTLUNAR – ÚRVINNSLA UPPLÝSINGA	15
4.1 ÁFORMUÐ UPPBYGGING SVEITARFÉLAGA	16
4.2 TÍMASETT ÁÆTLUN UM HÆFILEGT FRAMBOÐ Á ÍBÚÐUM	16
4.3 TÍMALENGD ÁÆTLANA	16
5 INNLEIÐING HÚSNÆÐISÁÆTLUNAR	17
6 LEIÐIR SEM ERU FARNAR Á NORÐURLÖNDUNUM TIL AÐ NÁ MARKMIÐUM HÚSNÆÐISÁÆTLUNAR	18
7 NIÐURSTÖÐUR	20
VIÐAUKI : ALMENNAR FORSENDUR ORKUSPÁRNEFNDAR FYRIR ÁRIÐ 2010	23

Samantekt

Í þessari skýrslu er fjallað um niðurstöður vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar sem velferðarráðherra skipaði í samræmi við tillögu samráðshóps um húsnæðisstefnu. Þar kom fram að gera þurfi húsnæðisáætlun til að fylgjast með þróun á húsnæðismarkaði með það að markmiði að stuðla að því að framboð á nýjum íbúðum sé takt við þarfir markaðarins og sé í samræmi við markmið stjórnvalda í húsnæðismálum. Á undanförunum árum hafa nýjar íbúðir ekki verið í samræmi við þarfir markaðarins. Byggðar hafa verið of margar íbúðir og íbúðirnar ekki hentað þörfum almennings.

Á meðan vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar starfaði skilaði annar vinnuhópur á vegum velferðarráðherra skýrslu sem fjallaði um mikilvægi öflunar og miðlunar upplýsinga um húsnæðismál. Ein af niðurstöðum vinnuhópsins var að gera ætti húsnæðisáætlun til að miðla upplýsingum um framboð og eftirspurn íbúðarhúsnæðis. Með því myndu stjórnvöld styrkja og efla upplýsingavinnslu og miðlun um húsnæðismarkaðinn.

Vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar er sammála um mikilvægi þess að stjórnvöld vinni að gerð sérstakrar húsnæðisáætlunar. Tilgangur húsnæðisáætlunar er fyrst og fremst að:

- miðla upplýsingum um áætlaða uppbyggingu sveitarfélaga á íbúðarhúsnæði og
- spá fyrir um hæfilegt framboð af íbúðum.

Húsnæðisáætlun á að vera hluti af landsskipulagsstefnu og nýtast ríki og sveitarfélögum við að ná markmiðum sínum í húsnæðismálum með því að hafa áhrif á skipulagsmál og uppbyggingu nýrra íbúða. Með því að meta áætlaða eftirspurn eftir íbúðum í samstarfi við hagsmunaaðila aukast líkur á að framboð af nýjum íbúðum uppfylli þarfir almennings. Sama mat er forsenda fyrir því að húsnæðisáætlun nýtist við gerð landsskipulagsstefnu.

Grunnforsenda vinnu við gerð húsnæðisáætlunar er samstarf hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði. Undirbúningur húsnæðisáætlunar þarf að byggja á samstarfi Sambands íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtaka sveitarfélaga, Íbúðalánasjóðs, velferðarráðuneytis, umhverfisráðuneytis, Skipulagsstofnunar, iðnaðarráðuneytis, innanríkisráðuneytis, Byggðastofnunar, Samtaka iðnaðarins og Samtaka fjármálafyrirtækja. Aukið samráð og samstarf þessara aðila getur leitt til skynsamlegri ákvarðana þeirra og annarra um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og góðrar húsnæðisáætlunar.

Vinnuhópurinn leggur til að velferðarráðuneytið beri ábyrgð á gerð húsnæðisáætlunar í samráði við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði og að húsnæðisáætlun verði unnin að minnsta kosti á fjögurra ára fresti. Leggja þarf grunn að þessu fyrirkomulagi með því að formfesta ferlið í lögum um húsnæðismál.

Upplýsingar sem liggja til grundvallar húsnæðisáætlun þurfa að vera opinberar, sundurliðaðar eftir landshlutum og sveitarfélögum og uppfærðar árlega. Húsnæðisáætlun á að taka mið af raunhæfum svæðis- og aðalskipulagsáætlunum. Áætlanir fyrir einstaka landshluta þurfa að vera í samræmi við líklega fólksfjöldaþróun, áætlaða atvinnuuppbyggingu og aðrar stefnur stjórnvalda sem eru líklegar til að hafa áhrif á húsnæðisuppbyggingu.

Meta þarf með nákvæmum hætti hvert er framboð af íbúðum samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Mikilvægt er að sveitarfélög skili inn upplýsingum um áætlaða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til Skipulagsstofnunar þegar skipulagsáætlanir eða breytingar á þeim eru samþykktar. Sveitarfélög þurfa að tímasetja uppbygginguna og áætla þannig hraða hennar.

Við gerð húsnæðisáætlunar þarf að meta hvort uppbygging á nýju íbúðarhúsnæði vinni að auknu húsnæðisöryggi, stuðli að félagslegri samheldni, efnahagslegum stöðugleika og skilvirkni á húsnæðismarkaði. Þetta markmið er eitt af þremur meginmarkmiðum húsnæðisáætlunar. Hin eru að húsnæðisáætlun vinni að markmiðum skipulagslaga og að húsnæðisáætlun verði samráðsvettvangur hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði um skynsamlega uppbyggingu á íbúðarhúsnæði. Ítarlegri markmið eru skilgreind í öðrum kafla skýrslunnar.

Í lok skýrslunnar er fjallað um aðrar leiðir til að ná markmiðum húsnæðisáætlunar og hvaða leiðir eru farnar til þess á Norðurlöndunum. Í niðurstöðukafla skýrslunnar er mynd sem lýsir tilgangi, markmiðum og áhrifum húsnæðisáætlunar og er yfirlit yfir þær upplýsingar sem eiga að lágmarki að birtast í húsnæðisáætlun.

Inngangur

1.1 Vinnuhópurinn

Vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar var skipaður af velferðarráðherra 2. september 2011. Vinnuhópurinn skipa:

- Ingi Valur Jóhannsson, skipaður af velferðarráðherra, formaður
- Guðni Geir Einarsson, tiln. af innanríkisráðuneyti
- Hafdís Hafliðadóttir, tiln. af umhverfisráðuneyti
- Kristín Sóley Sigursveinsdóttir, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga
- Páll Hjaltason, tiln. af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Með hópnum störfuðu Hrafnkell Hjörleifsson, sérfræðingur hjá velferðarráðuneytinu, og Ásgeir Runólfsson, ráðgjafi hjá Capacent.

Á fundi vinnuhópsins komu gestir til að ræða gerð húsnæðisáætlunar. Þeir voru Páll Guðjónsson, framkvæmdastjóri Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Haraldur Sigurðsson, skipulagsfræðingur og verkefnastjóri hjá Reykjavíkurborg, Einar Jónsson, sérfræðingur hjá Skipulagsstofnun, Ásdís Hlökk Theodórsdóttir, höfundur skýrslunnar Veðjað á vöxt, byggðapróun á stór-höfuðborgarsvæðinu¹, Sigríður Auður Arnardóttir, skrifstofustjóri hjá umhverfisráðuneytinu, og Jón Vilhjálmsson, verkfræðingur hjá Eflu, sem hefur unnið áætlanir um húsnæðisuppyggingu fyrir Orkuspárnefnd.

Milli funda vinnuhópsins höfðu fulltrúar hópsins samráð við Sigurð Erlingsson, framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, Karl Björnsson, framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga, Stefán Thors, forstjóra Skipulagsstofnunar, og Ólöfu Örvarsdóttur, skipulagsstjóra á Skipulags- og byggingarsviði Reykjavíkur.

Staður og dagsetning

Ingi Valur Jóhannsson, formaður

Guðni Geir Einarsson

Hafdís Hafliðadóttir

Kristín Sóley Sigursveinsdóttir

Páll Hjaltason

¹ http://rumsk.ru.is/index_files/gogn/vedjad2.pdf

1.2 Aðdragandi að skipun vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar

Í skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu² sem var skilað í apríl 2011 er lagt til að ríkisstjórnir geri húsnæðisáætlun sem yrði hluti af landsskipulagsstefnu sem sveitarfélög skulu taka mið af. Í skýrslu samráðshópsins segir að:

„Meginmarkmið húsnæðisstefnu stjórnvalda er að tryggja húsnæðisöryggi heimila á Íslandi. Samhliða þarf húsnæðisstefna að stuðla að félagslegri samheldni og efnahagslegum stöðugleika. Mikilvæg forsenda fyrir árangri húsnæðisstefnunnar er að ákvarðanir séu byggðar á bestu mögulegu upplýsingum.“

Með gerð húsnæðisáætlunar er unnt að vinna að þessum fjórum markmiðum húsnæðisstefnunnar með betri öflun og miðlun á upplýsingum. Samráðshópurinn lagði einnig til að skipaður yrði vinnuhópur til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál. Sá vinnuhópur skilaði skýrslu³ í febrúar 2012 þar sem fjallað er um að veikleikar í upplýsingaöflun stjórnvalda séu skortur á tölum um íbúðir í byggingu og íbúðir á skipulagsáætlunum sveitarfélaga og að á grunni nýlegra skipulagslaga séu stjórnvöld að vinna að nauðsynlegum úrbótum. Aðrar niðurstöður vinnuhópsins eru að tækifæri felist í að miðla og greina betur upplýsingar um húsnæðismarkað og birta allar upplýsingar og greiningar á vegum hins opinbera á einu vefsvæði. Jafnframt leggur vinnuhópurinn til að stjórnvöld standi fyrir gerð húsnæðisáætlunar og í rökstuðningi með tillögunni segir:

„Stjórnvöld þurfa að hafa yfirlit yfir fyrirsjáanlega eftirspurn og framboð íbúða eftir landshlutum og sveitarfélögum. Til að meta framboð íbúða þarf að taka saman upplýsingar um uppbyggingu á íbúðarhúsnæði á hverjum tíma, en þessar upplýsingar er að finna hjá Skipulagsstofnun og í gagnasafni Mannvirkjastofnunar. Til að meta eftirspurnina þarf að horfa til þróunar fólksflutninga, fólksfjöldaþróunar, atvinnustefnu stjórnvalda og fleiri þátta. Greina þarf aldurssamsetningu íbúa og setja í samhengi við gerð húsnæðis (sérbýli, fjölbýli og fjölda herbergja) í einstökum landshlutum eða sveitarfélögum. Þessar upplýsingar er að finna hjá Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands og ráðuneytum og æskilegt er að þær séu grunnur að húsnæðisáætlun stjórnvalda.“

Ástæðan fyrir þessari miklu áherslu á upplýsingar um húsnæðismál er sú að á undanförunum árum hafa stjórnvöld og hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði skort heildarsýn yfir framvindu í skipulagsmálum. Skortur hefur verið á upplýsingum um byggingastarfsemina, um fjölda og gerðir íbúða sem eru í byggingu eða hafa verið byggðar. Stjórnvöld hafa ekki kortlagt hvernig íbúðir hefur verið þörf fyrir. Með slíkri kortlagningu hefði mögulega verið hægt að koma í veg fyrir offramboð af íbúðum, offramboð á stórum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu og útpenslu byggðar á stórhöfuðborgarsvæðinu þrátt fyrir markmið um þéttingu. Nánar verður fjallað um þessi þrjú atriði í köflum 1.2.1, 1.2.2 og 1.2.2.

1.2.1 Of margar íbúðir voru byggðar

Í skýrslunni „Veðjað á vöxt, byggðapróun á stór-höfuðborgarsvæðinu“⁴ er fjallað um þá miklu uppbyggingu húsnæðis á stórhöfuðborgarsvæðinu sem hefur átt sér stað á síðastliðnum áratug. Í niðurstöðukafla skýrslunnar segir:

„Þegar aðalskipulög sveitarfélaganna 19 eru skoðuð kemur í ljós að þau gera ráð fyrir talsvert meiri uppbyggingu en raunhæft getur talist, ef tekið er mið af mannfjöldaspá Hagstofu Íslands fyrir landið í heild og línulegum framreikningi þróunar undangenginna

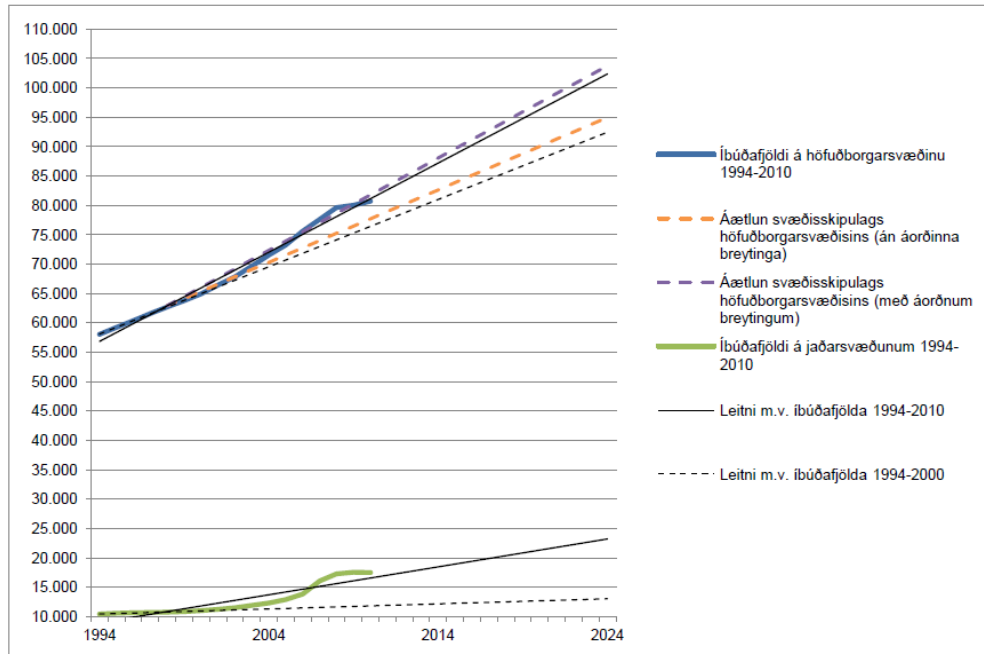
² http://www.velferdarraduneyti.is/media/frettir2011/19042011_Skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

³ http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/2012-02-15_Skyrsla-vinnuhops-til-ad-efla-og-samraema-oflun-og-midlun-upplysinga-um-husnaedismal.pdf

⁴ http://rumsk.ru.is/index_files/gogn/vedjad2.pdf

áratuga á svæðinu. Tvennt virðist vega þar þyngst. Annarsvegar þær breytingar sem sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa farið fram á að gerðar yrðu á svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og hinsvegar áform sveitarfélaganna á jaðarsvæðunum um verulegan vöxt.“

Á mynd 1 má sjá hluta af gögnunum sem stuðst er við í skýrslunni **Veðjað á vöxt**.



Mynd 1: Raunuppbygging íbúða á höfuðborgarsvæðinu og jaðarsvæðunum borin saman við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og reiknaða leitni.

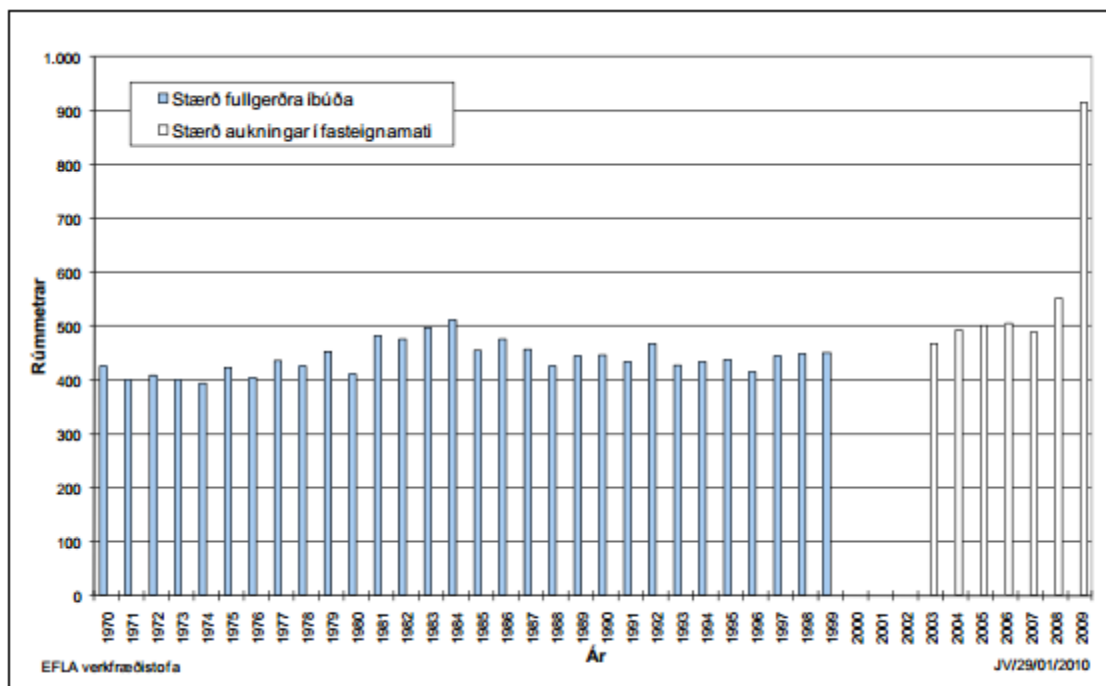
Myndin sýnir raunbyggingu íbúða á höfuðborgarsvæðinu og jaðarsvæðunum borna saman við svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins og reiknaða leitni. Vandamál þenslu á byggingamarkaði eru ekki einungis tengd höfuðborgarsvæðinu og nágrennasveitarfélögum. Ein birtingarmynd þess er að Íbúðalánasjóður hefur þurft að leysa til sín íbúðir frá lögaðilum sem hafa farið í þrot út um allt land⁵. Lögaðilar eru oftast en ekki verktakar eða fjárfestar sem voru að byggja nýjar íbúðir. Hlutfallslega eru íbúðirnar flestar á Suðurnesjum, Suðurlandi og Austurlandi.

1.2.2 Of stórar íbúðir

Í almennum forsendum Orkuspárnefndar fyrir árið 2010⁶ er gerð grein fyrir hvernig rúmmál íbúða hefur aukist á undanförunum árum, sbr. mynd 2.

⁵ <http://www.althingi.is/alttext/140/s/0940.html>

⁶ <http://www.os.is/media/orkusparnefnd/ALMF2010.pdf>



Mynd 2: Meðalstærð fullgerðra íbúða 1970–2009.

Um mynd 2 segir í skýrslunni:

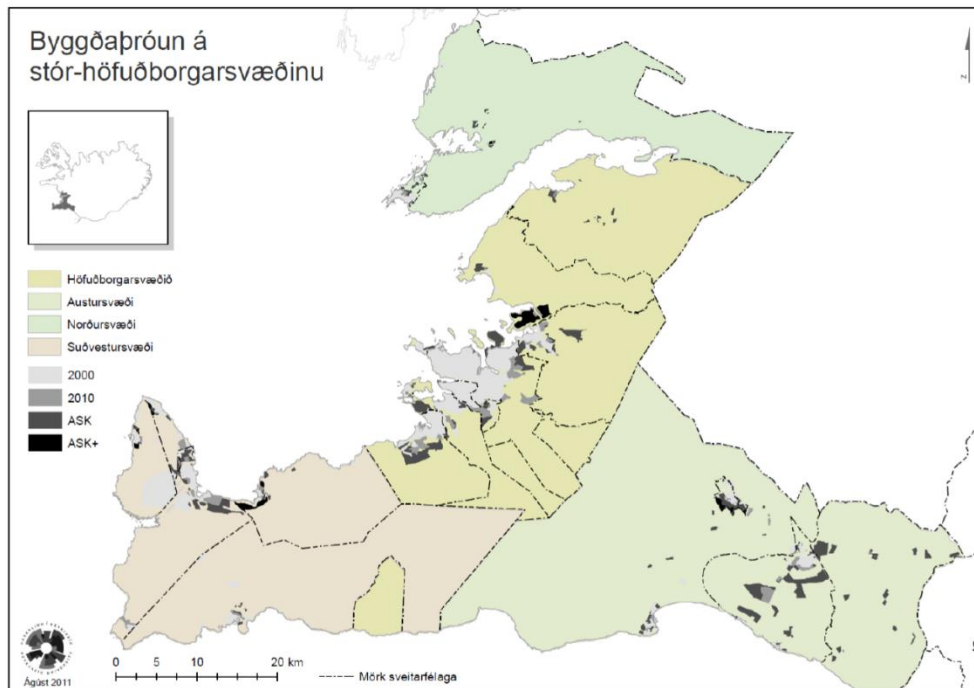
„Lengi vel fór stærð nýrra íbúða vaxandi en á fyrri hluta áttunda áratugarins snérist þessi þróun við en undanfarin ár hefur stærðin vaxið að nýju ... Á fyrri hluta níunda áratugarins, þegar stærð nýrra íbúða var mest, var hluti íbúða í fjölbýli í lágmarki en þeim fjölgaði síðan sem skýrir minnkun á stærð íbúða á tímabili. Fram til 1980 voru takmarkanir í reglum Húsnæðisstofnunar ríkisins varðandi stærð húsrýmis en þær voru afnumdar árið 1980 en síðan voru teknar upp nýjar slíkar reglur árið 1985 en engar slíkar reglur eru í gildi nú. Á síðustu árum hefur hlutur fjölbýlis aukist en þrátt fyrir það hefur meðalstærð íbúða aukist og er nú svipuð og hún varð mest á fyrrihluta níunda áratugar síðustu aldar.“

Samtök iðnaðarins hafa bent á skort á litlum íbúðum á höfuðborgarsvæðinu. Vísbendingar eru um að sveitarfélög séu farin að breyta deiliskipulagi til að koma til móts við þarfir markaðarins um minni íbúðir. Í gögnum Hagstofunnar má sjá hvernig meðalfermetrafjöldi íbúða hefur vaxið á undanfönum árum.

1.2.3 Útþensla byggðar og markmið um sjálfbærni

Í skýrslunni „Veðjað á vöxt, byggðaþróun á stór-höfuðborgarsvæðinu“ er fjallað um dreifingu byggðar og markmið skipulagslaga um sjálfbærni og þar segir:

„Annað sem einkennir byggðaþróun samkvæmt aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaganna 19 er áframhaldandi landfræðilegur vöxtur þéttbýlis. Þetta gerist þrátt fyrir að flest sveitarfélögin stefni í orði kveðnu að þéttingu. Þá er áberandi sú þróun á jaðarsvæðunum að gera ráð fyrir víðfeðmum, dreifðum íbúðarhverfum í dreifbýli (oft nefnd búgarðabyggðir). Sú uppbygging vekur spurningar, hvort sem horft er á félagsleg, efnahagsleg eða umhverfisleg áhrif.“



Mynd 3: Byggðapróun á stórhöfuðborgarsvæðinu.

1.3 Stjórnsýslumhverfi skipulagsmála

Í stjórnarráðinu eru skipulagsmál á forræði umhverfisráðherra samkvæmt skipulagslögum, nr. 123/2010⁷. Hlutverk Skipulagsstofnunar er meðal annars að hafa eftirlit með hvort skipulagslögum sé framfylgt og veita sveitarfélögum og framkvæmdaraðilum ráðgjöf, aðstoð og leiðbeiningar við gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags.

Aðalskipulagsgerð er á ábyrgð sveitarfélaga. Sveitarfélögunum er skylt að gera aðal- og deiliskipulag. Deiliskipulag er skipulagsáætlun fyrir afmarkað svæði eða reiti innan sveitarfélags og skal byggja á aðalskipulagi sem kveður nánar á um útfærslu deiliskipulagsins. Í deiliskipulagi eru teknar ákvarðanir um lóðir, lóðanotkun, byggingarreiti, byggðamynstur, þ.m.t. nýtingarhlutfall, útlit mannvirkja og form eftir því sem við á og aðrar skipulagsforsendur sem þurfa að liggja fyrir vegna byggingar- og framkvæmdaleyfa. Deiliskipulag skal gera fyrir einstök svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar og skal jafnan miða við að það taki til svæða sem mynda heildstæða einingu.

Aðalskipulag er stefna sveitarstjórnar um landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu til að minnsta kosti tólf ára. Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleiki byggðar. Aðalskipulag er rétt hærra en deiliskipulag.

Sveitarfélögum er í sjálfsvald sett hvort þau geri svæðisskipulag nema þeim sem eru á höfuðborgarsvæðinu. Í skipulagslögum segir að svæðisskipulag sé skipulagsáætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna þeirra um byggðapróun og þá þætti landnotkunar sem þörf er talin á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna hlutaðeigandi sveitarfélaga. Staðbundnar ákvarðanir um landnotkun skulu eingöngu teknar í svæðisskipulagi að því marki sem nauðsyn þykir til að tryggja sameiginlega hagsmuni hlutaðeigandi sveitarfélaga, til að útfæra landsskipulagsstefnu á hlutaðeigandi svæði eða

⁷ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010123.html>

vegna nauðsynlegrar samræmingar landnotkunar í fleiri en einu sveitarfélagi. Svæðisskipulag skal taka til svæðis sem myndar heild í landfræðilegu, hagrænu og félagslegu tilliti og getur þannig tekið til heilla landshluta eða annarra stærri heilda.

1.3.1 Landsskipulagsstefna

Í nýjum skipulagslögum sem voru samþykkt árið 2010 var í fyrsta skipti kveðið á um gerð landsskipulagsstefnu. Áætlað er að fyrsta landsskipulagsstefnan verð lögð fyrir Alþingi árið 2012. Skipulagsstofnun sér um að gera tillögu til ráðherra að landsskipulagi að höfðu samráði við ráðgjafanefnd, sem skipuð er fulltrúum tiltekinna ráðuneyta og Sambands íslenskra sveitarfélaga, og samráðsvettvangs breiðs hóps hagsmunaaðila.

Markmið landsskipulagsstefnu er að setja fram leiðarljós um landnotkun, nýtingu lands og landgæða sem tryggir öryggi og heildarhagsmuni við gerð skipulagsáætlana og stuðlar að sjálfbærri stefnumótun ríkis og sveitarfélaga. Þá er landsskipulagsstefnu ætlað að stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga um landnotkun og nýtingu lands.⁸

Í skipulagslögum segir:

„Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og er hún útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. ... Þá skal eftir því sem við á hafa svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga til hliðsjónar.“

Samkvæmt skipulagslögum eiga sveitarfélög að taka mið af landsskipulagsstefnu og laga sig að henni innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Sveitarfélög geta þó sagt sig frá landsskipulagsstefnunni ef þau gera rökstudda grein fyrir ástæðum þess.

Nú er unnið að gerð landsskipulagsstefnu í fyrsta sinn. Hana á að leggja fram á Alþingi 2012–2013 og hún á meðal annars að fjalla um búsetumynstur og dreifingu byggðar.

⁸ Einar Jónsson, kynning á fundi vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar.

2 Markmið húsnæðisáætlunar

Tilgangur húsnæðisáætlunar er að miðla upplýsingum um áætlaða uppbyggingu sveitarfélaga á íbúðarhúsnæði og spá fyrir um hæfilegt framboð af íbúðum. Húsnæðisáætlun á að vera hluti af landsskipulagsstefnu og nýttast ríki og sveitarfélögum við að ná markmiðum sínum í húsnæðismálum með því að hafa áhrif á skipulagsmál og uppbyggingu nýrra íbúða í samstarfi við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði.

Markmið húsnæðisáætlunar eru þau sömu og skilgreind voru í skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu⁹ sem var minnst á í inngangskafli. Þau eru að tryggja húsnæðisöryggi, stuðla að félagslegri samheldni, efnahagslegum stöðugleika, skilvirkni á húsnæðismarkaði og að einstaklingar og fjölskyldur geti valið sér íbúðaform í nærumhverfi sínu sem best hentar þörfum þeirra hverju sinni. Þessi markmið eru í anda laga um húsnæðismál, nr. 44/1998,¹⁰ sem eiga að stuðla að öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum. Annað meginmarkmið húsnæðisáætlunar samræmist markmiðum skipulagslaga um „að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi“ og „að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi“. Þriðja meginmarkmiðið er að húsnæðisáætlun verði samráðsvettvangur hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði um skynsamlega uppbyggingu á íbúðarhúsnæði.

Ítarlegri markmið sem á að vinna að með gerð húsnæðisáætlunar eru:

- Að tryggja að framboð af nýju húsnæði í einstaka landshlutum og bæjum sé í samræmi við eftirspurn.
- Að nægt framboð sé af húsnæði sem fullnægir þörfum tekjulágra og stuðlar að því að útgjöld vegna húsnæðis verði ekki stór hluti af ráðstöfunartekjum landsmanna.
- Að íbúðagerð sé fjölbreytt í einstökum hverfum og bæjarfélögum til að stuðla að félagslegri samheldni. Þörf er fyrir stórar og litlar íbúðir í fjölbýlis- og sérbýlishúsum til útleigu og eignar.
- Að stuðla að sjálfbærni og skynsamlegum þéttleika byggðar. Auðvelt aðgengi að grunnþjónustu og almenningsamgöngum þarf að vera í hverfum og bæjum.
- Að auðvela sveitarfélögum gerð skipulagsáætlana.
- Að vinna með Skipulagsstofnun við að ná markmiðum sínum um að skipulagsáætlanir og geiraáætlanir verði samþættar og stuðla að öflugri faglegri umræðu um skipulagsmál.

Í skipulagslögum er kveðið á um að sveitarstjórnir setji í aðalskipulagi fram stefnu um þróun sveitarfélagsins varðandi landnotkun, byggðapróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Slík stefnumörkun á að byggja á skipulagslögum, landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi liggja það fyrir og áætlunum um þróun og þarfir sveitarfélagsins, þ.m.t. um þörf á íbúðarhúsnæði. Húsnæðisáætlun á að nýttast sveitarstjórnnum við gerð áætlana um uppbyggingu húsnæðis, Íbúðalánasjóði við að meta og áætla útlán, Skipulagsstofnun við leiðbeiningarstörf og vera hluti af landsskipulagsstefnu.

Að mati vinnuhópsins þarf húsnæðisáætlunin að byggja á bestu mögulegu upplýsingum og vera faglega unnin í samráði við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði ef markmið hennar eiga að nást.

⁹ http://www.velferdarraduneyti.is/media/frettir2011/19042011_Skyrsla_samradshops_um_husnaedisstefnu.pdf

¹⁰ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1998044.html>

3 Upplýsingar

Í kaflanum verður fjallað um upplýsingar um húsnæðismál sem eru fyrir hendi og eiga að vera grundvöllur húsnæðisáætlunar. Einnig er umfjöllun um mikilvægi þess að skylda sveitarfélög til að skila upplýsingum úr skipulagsáætlunum til Skipulagsstofnunar. Umfjöllunin byggir að stórum hluta á skýrslu vinnuhóps til að efla og samræma öflun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál sem kom út í febrúar 2012¹¹. Vinnuhópurinn var skipaður af velferðarráðherra samtímis og vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar.

3.1 Mannfjöldapróun

Hagstofan gaf út árið 2010 mannfjöldaspá til 50 ára á Íslandi í ritinu „Spá um mannfjölda 2010–2060“. Spána á að uppfæra einu sinni á ári en forsendur fyrir spánni verða uppfærðar sjaldnar. Líkanið sem er notað byggir á fjórum þáttum, þ.e. mannfjölda við upphaf spátímans, áætluðum búferlaflutningum, áætluðum dánarlíkum og áætluðu frjósemishlutfalli. Spáin á við landið allt og er ekki brotin niður á landshluta. Ítarlegra upplýsinga um mannfjölda er að vænta í manntali sem Hagstofan vinnur að og á að koma út fyrir árið 2014. Í kjölfarið er stefnt á að gera manntalið árlega.

3.2 Íbúðarými og íbúðir í byggingu

Haustið 2010 samþykkti Alþingi tvenn lög sem fela í sér aukna upplýsingaöflun á sviði skipulags- og mannvirkjamála. Annars vegar ný skipulagslög, nr. 123/2010,¹² þar sem Skipulagsstofnun er falið það hlutverk „að sjá um að upplýsingar um áætlanir um landnotkun á landsvísu séu fyrir hendi“ og hins vegar ný lög um mannvirki, nr. 160/2010,¹³ sem kveða á um að Mannvirkjastofnun starfræki gagnasafn fyrir upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt. Skipulagsstofnun áformar nú að taka saman upplýsingar úr aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga um áætlaða uppbyggingu á íbúðarhúsnæði. Þær upplýsingar nýtast við að áætla framboð af íbúðarhúsnæði mörg ár fram í tímann. Hafin er vinna við gerð gagnasafns Mannvirkjastofnunar. Áformað er að safna upplýsingum frá sveitarfélögum sem verða til í tengslum við útgáfu byggingarleyfa og við byggingareftirlit. Þannig verða til upplýsingar um áformaðar byggingarframkvæmdir og stöðu þeirra á hverjum tíma, sundurgreindar meðal annars eftir svæðum og tegund mannvirkis. Úr þeim upplýsingum verður hægt að segja með talsverðri nákvæmni hvert verður framboð á íbúðum tvö ár fram í tímann eða sem nemur byggingartíma íbúða.

Gagnasafn Mannvirkjastofnunar verður tengt við Þjóðskrá Íslands og þannig fær Þjóðskrá mun betri upplýsingar um húsnæði sem er í smíðum. Fyrir á Þjóðskrá, sem er skráarhaldari fasteignaskrár, yfirlit yfir húsnæði í byggingu á ólíkum byggingarstigum og stóran gagnagrunn um íbúðarhúsnæði á Íslandi. Þar er hægt að nálgast góðar upplýsingar um fullbúið húsnæði á Íslandi. Til að fá ítarlegar upplýsingar um stærð og gerð íbúðarhúsnæðis í einstökum sveitarfélögum eða landshlutum þarf að óska eftir sérvinnslum úr gagnagrunnum Þjóðskrár.

3.3 Atvinnustefna og efnahagspróun

Iðnaðarráðuneytið vinnur að gerð atvinnustefnu fyrir einstaka landshluta á grundvelli vinnu 20/20 sóknaráætlunar. Áætlanir um mikla fjölgun eða fækkun starfa á tilteknum landsvæðum hafa áhrif á væntanlega íbúðapörf sem húsnæðisáætlun þarf að taka mið af. Ef efnahagspróun er ólík milli landsvæða þarf að taka tillit til þess þegar meta á húsnæðispörf.

¹¹ <http://www.velferdarraduneyti.is/frettir-vel/2012/02/16/nr/33226>

¹² <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010123.html>

¹³ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2010160.html>

3.4 Svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga

Í lögum um skipulagsmál er fjallað um svæðis- og aðalskipulagsáætlanir eins og áður hefur verið rætt. Mikilvægt er að húsnaðisáætlun taki mið af vönduðum og raunhæfum skipulagsáætlunum.

3.5 Sveitarfélög þurfa að skila upplýsingum til Skipulagsstofnunar

Til að upplýsingaöflun um skipulagsáætlanir sveitarfélaga verði sem bestar þá þurfa sveitarfélög að skila tölum í gagnagrunn Skipulagsstofnunar þegar nýjar skipulagsáætlanir eru samþykktar. Að lágmarki þarf að skila á stöðluðu formi upplýsingum um fjölda íbúða þar sem þær eru flokkaðar eftir stærð, herbergisfjölda og gerð (einbýli, parhús, raðhús eða fjölbýli). Upplýsingarnar færu í gagnagrunn Skipulagsstofnunar um áætlaða uppbyggingu á íbúðarhúsnaði.

Til að gagnagrunnurinn gefi enn betri mynd af áformum sveitarfélaga er æskilegt að þau tímasetji uppbyggingu á íbúðarhúsnaði. Þær upplýsingar munu nýtast sveitarfélögum við áætlanagerð um fjárfestingar tengdum uppbyggingu íbúðahverfa.

4 Gerð húsnæðisáætlunar – úrvinnsla upplýsinga

Húsnæðisáætlun byggir á upplýsingum um framboð og eftirspurn eftir húsnæði eftir landshlutum og sveitarfélögum¹⁴. Það er til hagsbóta fyrir alla hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði hvort sem um ræðir heimili, stjórnvöld, skipulagsyfirkvöld, verktaka, fasteignafélög eða fjármálastofnanir að þessar upplýsingar séu aðgengilegar. Mikilvægt er að húsnæðisáætlun sé opinber og uppfærð árlega til að stuðla að betri ákvarðanatöku hagsmunaaðila.

Lagt er til að húsnæðisáætlun sé unnin á vegum velferðarráðuneytisins og sé gerð í samvinnu við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði. Að minnsta kosti þarf að bjóða til þátttöku Sambandi íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtökum sveitarfélaga, Íbúðalánasjóði, umhverfisráðuneytinu, Skipulagsstofnun, innanríkisráðuneytinu, iðnaðarráðuneytinu, Byggðastofnun, Samtökum iðnaðarins og Samtökum fjármálafyrirtækja. Aukið samráð þessara aðila getur leitt til skynsamlegra áætlana og ákvarðana um uppbyggingu íbúðarhúsnæðis. Æskilegt er að þessir aðilar sammælist um hvernig vinna eigi húsnæðisáætlun í hvert skipti sem hún er unnin. Vinnulag og áherslur geta verið mismunandi á milli tímabila þótt tiltekna grunnupplýsingar verði alltaf þungamiðja húsnæðisáætlunar. Við gerð húsnæðisáætlunar þarf einnig að meta hvort uppbygging á húsnæði sé í samræmi við stefnu stjórnvalda og meta hvaða áhrif stefna stjórnvalda hefur á uppbygginguna.

Upplýsingarnar sem liggja til grundvallar húsnæðisáætlun þarf að skoða og greina eftir landshlutum og sveitarfélögum eins og kom fram fyrr í þessum kafla. Því til viðbótar þarf að greina upplýsingarnar um íbúðir eftir stærð, herbergjafjölda, tegundum húsnæðis (fjölbýlishús, raðhús, parhús, einbýlishús o.s.frv.) og hvort húsnæði sé í útleigu, í einkaeigu eða sumarhús. Þessi greining er mikilvæg til þess að meta fjölbreytileika íbúða.

Upplýsingunum sem þarf að fylgjast með og greina árlega má skipta í tvennt. Annars vegar þarf að kortleggja áformaða uppbyggingu sveitarfélaga á íbúðum, þá er átt við íbúðir sem eru í byggingu og íbúðir sem eru á skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Hins vegar þarf að gera tímasetta áætlun um hæfilegt framboð á íbúðum. Nánar verður fjallað um þessi atriði í köflum 4.1 og 4.2.

Með gerð húsnæðisáætlunarinnar fæst mat á eftirspurn eftir húsnæði í einstaka landshlutum og kjarnasvæðum eftir stærð og gerð íbúða. Út frá þeim upplýsingum fæst mat á hvort framboð sveitarfélaga sé byggt á raunhæfum forsendum. Æskilegast er að áætlun um eftirspurn sé í samræmi við vandaðar svæðis- og aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga þar sem hraði íbúðauppbýggingar hefur verið áætlaður. Þá ætti uppbygging á nýju húsnæði að vera í samræmi við áætlaða eftirspurn. Eðlilegt er að húsnæðisáætlun taki mið af svæðis- og aðalskipulagsáætlunum sem byggja á raunhæfum forsendum.

Við gerð húsnæðisáætlunar þarf að hafa í huga að áætluð eftirspurn og forsendurnar sem búa að baki áætluninni geta nýst sveitarfélögum við árlega endurskoðun fjárhagsáætlana. Uppbygging nýrra íbúðahverfa kallar á fjárfestingar sveitarfélaga í grunnkerfum, þ.e. byggingu þjónustustofnana og lagningu vega og veitna eftir því sem þörf er á. Því er eðlilegt að sveitarstjórnir meti áætlanir sínar um íbúðarþörf og þörf á tengdum framkvæmdum samhliða árlegri endurskoðun fjárhagsáætlana til skemmri og lengri tíma.

¹⁴ http://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur2012/2012-02-15_Skyrsla-vinnuhops-til-ad-efla-og-samraema-oflun-og-midlun-upplysinga-um-husnaedismal.pdf

4.1 Áformuð uppbygging sveitarfélaga

Gera þarf ítarlega spá sem nær til tveggja til þriggja ára sem byggir á gögnum úr gagnasafni Mannvirkjastofnunar um þær íbúðir sem eru í uppbyggingu. Góð yfirsýn yfir það sem er að gerast á hverjum tíma veitir dýrmætar upplýsingar um mögulegt offramboð eða skort á íbúðum af ákveðinni stærð og gerð.

Ef horft er lengra fram í tímann en tvö ár eykst óvissan í spánni. Þá þarf að reiða sig á gögn úr skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Með því að tímasetja skipulagsáætlanir geta sveitarfélög haft aukin áhrif á gerð húsnæðisáætlunar.

4.2 Tímasett áætlun um hæfilegt framboð á íbúðum

Til að meta framtíðarþörf þarf að gera spá um mannfjöldapróun í einstaka landshlutum og kjarnasvæðum. Skoða þarf hvernig þær íbúðir sem eru til henta til að mæta húsnæðisþörf ólíkra hópa og í kjölfarið leggja mat á hvernig íbúðir er þörf fyrir. Ef svæðisskipulag er ekki fyrir hendi þá er íbúðarþörf í landshlutanum og einstaka sveitarfélögum áætluð og uppbygging takmarkast við þær áætlanir.

Breytur sem þarf að taka mið af í einstaka landshlutum og kjarnasvæðum eru aldursamsetning, kynjadreifing, hjúskaparstétt, fæðingartíðni, fólksflutningar og íbúðatíðni. Íbúðatíðni segir til um fjölda íbúa í hverri íbúð og getur hún verið mismunandi eftir hópum í þjóðfélaginu.

Til að húsnæðisáætlun standi traustum fótum þarf hún að byggja á upplýsingum um atvinnuuppbyggingu og efnahagsþróun í einstaka landshlutum. Þess vegna er mikilvægt að stefnumótun iðnaðarráðuneytisins um atvinnuuppbyggingu í einstaka landshlutum byggð á 20/20 sóknaráætlun verði að veruleika.

Orkuspárnefnd hefur unnið íbúðaspá. Í viðauka eru birtar myndir úr skýrslunni *Almennar forsendur orkuspáa fyrir árið 2010* sem Orkuspárnefnd hefur unnið. Í skýrslunni er fjallað um forsendur orkuspáa og þar er meðal annars gerð spá um uppbyggingu húsnæðis í einstaka landshlutum. Spáð er fyrir um fjölda nýrra íbúða og meðalstærð þeirra. Spárnar byggja á mannfjöldapróun, íbúðatíðni, hjúskaparstétt, fæðingartíðni og aldursdreifingu.

4.3 Tímalengd áætlana

Áætla þarf eftirspurn til langs tíma. Mannfjöldaspá Hagstofunnar er gerð til 50 ára og eðlilegt að húsnæðisáætlun sé í samræmi við hana. Spá um vænta eftirspurn eftir 50 ár er eðlilega ónákvæmari en spá sem er gerð til nokkurra ára.

Gera þarf 10–15 ára áætlanir sem eru í samræmi við gildandi aðalskipulagsáætlanir sveitarfélaga. Þær upplýsingar eiga að fást hjá Skipulagsstofnun sem áformar að taka saman helstu upplýsingar úr aðalskipulagsáætlunum. Þörf er á að uppfæra þær árlega til að taka mið af skipulagsbreytingum sveitarfélaga.

Gera þarf eins til þriggja ára áætlanir til að fylgjast með hvort verið sé að byggja of margar eða of fáar íbúðir og hvort verið sé að byggja íbúðir sem henta væntanlegum kaupendum.

5 Innleiðing húsnæðisáætlunar

Vinnuhópurinn leggur til að velferðarráðuneytið beri ábyrgð á gerð húsnæðisáætlunar og að sú skylda ráðuneytisins verði fest í lög um húsnæðismál, nr. 44/1998,¹⁵ og umsjón með verkefninu verði falin Íbúðalánasjóði. Tilgangur laga um húsnæðismál er meðal annars að stuðla að því að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum sem samræmist vel markmiðum húsnæðisáætlunar. Með gerð áætlunarinnar er hægt að fylgjast með hvernig gengur að ná markmiðum laganna. Einn kostur þess að velferðarráðuneytið sé ábyrgt fyrir gerð húsnæðisáætlunar er að það á hvorki beina aðild að skipulagsgerð né tekur afstöðu til einstakra skipulagsáætlana.

Húsnæðisáætlun þarf að gera að minnsta kosti á fjögurra ára fresti. Árlega þarf að uppfæra tölur um uppbyggingu á nýjum íbúðum og áætlaða eftirspurn eftir nýjum íbúðum. Mikilvægt að þeir hlutar húsnæðisáætlunar sem byggja á gögnum um húsnæði í byggingu og breytingum á skipulagsáætlunum sveitarfélaga séu uppfærðir árlega til að hagsmunaaðilar á húsnæðismarkaði geti nýtt sér upplýsingarnar til betri ákvarðanatöku. Þessi tillaga er í samræmi við tillögu um húsnæðisáætlun úr skýrslu vinnuhóps til að efla og bæta öflun og miðlun upplýsinga.

Samkvæmt tillögunni á að gera húsnæðisáætlun að minnsta kosti einu sinni á kjörtímabili. Ef forsendur húsnæðisáætlunar breytast getur verið þörf á að gera húsnæðisáætlun oftari en einu sinni á kjörtímabili. Heppilegt getur verið að gera húsnæðisáætlun í kjölfar sveitarstjórnarkosninga en þá er sveitarfélögum skylt að meta hvort tilefni sé til að endurskoða aðalskipulag. Þannig má stuðla að því að aðalskipulagsáætlanir séu í innbyrðis samræmi og byggðar á góðum upplýsingum. Ekki var talin ástæða til að fjalla ítarlegar um innleiðingu og gerð húsnæðisáætlunar. Húsnæðisáætlun á að vera samstarfsvettvangur og aðilar að samstarfinu eiga að geta haft áhrif á hvernig og hversu oft húsnæðisáætlun er unnin.

Lagt er til að velferðarráðherra kynni og leggi fram húsnæðisáætlun í ríkisstjórn. Mikilvægt er að önnur ráðuneyti taki mið af húsnæðisáætlun í störfum sínum og stuðli að hagkvæmri uppbyggingu á húsnæði. Húsnæðisáætlun á að vera ein af áætlunum stjórnvalda sem eru samþættar í landsskipulagsstefnu.

¹⁵ <http://www.althingi.is/lagas/nuna/1998044.html>

6 Leiðir sem eru farnar á Norðurlöndunum til að ná markmiðum húsnæðisáætlunar

Með gerð húsnæðisáætlunar verður virkt eftirlit með þróun á húsnæðismarkaði. Til verður reglulegt mat á áhrifum af húsnæðisstefnu ríkis og sveitarfélaga og verkfæri til að greina óheillabróun. Húsnæðisáætlun ein og sér tryggir ekki að markmið hennar náist. Í þessari skýrslu hefur verið fjallað lög um skipulagsmál og húsnæðismál sem hafa að hluta sömu markmið og húsnæðisáætlun. Stærsti beini útgjaldaliður á Íslandi til að ná markmiðum í húsnæðismálum er útgreiðsla húsnæðisbóta, bæði vaxta- og húsaleigubóta. Eins auðveldar ríkið aðgengi almennings að lánsfjármögnun vegna húsnæðiskaupa með rekstri íbúðalánasjóðs. Þessar áherslur eru svipaðar á Norðurlöndunum þótt þar sé mun hærra hlutfall íbúa í leiguhúsnæði að Noregi undanskildum.

Stjórnvöld hafa margar leiðir til þess að hafa áhrif á skipulagsmál og uppbyggingu á nýjum íbúðum. Hér á eftir er fjallað um hvaða aðrar leiðir eru farnar á Norðurlöndunum til að ná markmiðum húsnæðisáætlunar en með skipulagslöggjöf og greiðslu húsnæðisbóta.

Norðurlöndin eiga það sammerkt að leggja áherslu á að skipulagsgerð grundvallist á samstarfi milli sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila og að áætlanirnar byggi á raunhæfum forsendum. Með skipulagsgerð er reynt að stuðla að framgangi pólitískra markmiða og hafa áhrif á atvinnu- og mannfjöldabróun á svæðunum sem verið er að skipuleggja.

Í Danmörku eru starfræktir sjóðir sem búa til hvata fyrir sveitarfélög og einstaklinga til að vinna í samræmi við húsnæðisstefnu stjórnvalda. Áhersla er og hefur verið á að koma í veg fyrir að fátækustu hverfin einangrist með því að starfrækja sjóð sem styrkir endurnýjun íbúða og hverfa. Fleiri sjóðir eru til staðar. Þeir styrkja tilrauna- og þróunarverkefni fyrir almenna íbúðamarkaðinn, úrlausnir fyrir heimilisláusa og uppsetningu eftirlitsmyndavéla í almenningsrýmum í erfiðum hverfum. Á heimasíðu ráðuneytis húsnæðismála í Danmörku¹⁶ má lesa nánar um virkni sjóðanna. Í sumum dönskum sveitarfélögum hafa skipulagsáætlanir áhrif á fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Þannig er tryggt að samræmi sé í áætlanagerð og að breytingar á skipulagsáætlunum hafi áhrif á fjárhagsáætlanir og öfugt.

Í Noregi heldur Umhverfissráðuneytið úti samráðsvettvangi ráðuneyta, opinberra stofnana og sýslna sem vinnur að þróun byggðar¹⁷. Markmið samráðsvettvangsins er að styrkja staðbundna þekkingu, styrkja samvinnu innan stjórnsýslunnar og leggja meiri áherslu á þróun einstakra svæða. Husbanken,¹⁸ stofnun sem annast framkvæmd húsnæðisstefnu norsku ríkisstjórnarinnar, heldur utan um upplýsingar um húsnæðismál og gerir rannsóknir á húsnæðismarkaðnum sem nýtist ríki og sveitarfélögum við ákvarðanatöku í húsnæðismálum. Husbanken er virkur þátttakandi í svæðisbundnu samstarfi um húsnæðismál.

Í Finnlandi unnu sveitarfélögin í kringum Helsinki sameiginlega að skipulagsáætlunum fyrir stórborgarsvæðið þannig að það væri samkeppnishæft í skipulagsmálum við önnur sambærileg svæði. Samkomulagið var gert með aðkomu ríkisins og miðaði að því að tryggja nægt framboð húsnæðis í samræmi við sameiginlega framtíðarsýn sveitarfélaganna á þróun svæðisins. Fjárfestingar í samgöngum voru samræmdar og lögð áhersla á félagslega samheldni og að fækka heimilislásum íbúum. Þá var einnig lögð á það áhersla að styrkja nýsköpun og að gera innflytjendur að virkum þátttakendum á vinnumarkaði. Aukið samstarf var talið nauðsynlegt til að bregðast við mikilli fólksfjölgun á svæðinu og aukinni samkeppni um störf og fólk vegna alþjóðavæðingarinnar.

¹⁶ <http://www.mbbi.dk/>

¹⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/stedsutvikling.html?id=520595>

¹⁸ <http://www.husbanken.no/>

Í Svíþjóð er ítarlegum upplýsingum um húsnæðismarkaðinn miðlað á vegum stjórnvalda¹⁹. Árlega eru gerðar skýrslur um þróun á húsnæðismarkaði á landinu öllu og á einstökum landsvæðum. Gerð er spá um uppbyggingu á nýju húsnæði, fylgst með áhrifum af aðgerðum stjórnvalda og fjallað um stöðu ólíkra þjóðfélagshópa. Einnig er haldið úti sérstakri síðu fyrir íbúa og húsnæðisleitendur með almennum upplýsingum um húsnæðismarkaðinn²⁰. Í Svíþjóð var nýlega gerð skýrsla um stefnu hins opinbera í skipulagsmálum²¹. Þar er fjallað um margvísleg markmið og áætlanir sem eiga að áhrif á skipulagsgerð og húsnæðismál. Við gerð skýrslunnar var haft samráð við 28 opinbera aðila og niðurstöður hennar ræddar við stjórnvöld einstakra landsvæða.

Á Íslandi er ástæða til að skoða hvort beita eigi nýjum aðferðum til að ná markmiðum í húsnæðismálum, til dæmis með því að endurskoða og skýra aðkomu ríkisins að húsnæðismálum aldraðra og setja á stofn sjóð til að vinna að markmiðum um félagslega samheldni og fjölbreytileika. Möguleg markmið sjóðsins gætu verið að stuðla að ákveðnu lágmarksframboði á leiguhúsnæði og tryggja að í einstaka bæjum og hverfum sé húsnæði sem hentar heimilum með ólíkar tekjur.

¹⁹ <http://www.boverket.se/Boende/>

²⁰ <http://www.omboende.se/>

²¹ <http://www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2011/Sammanstallning-av-nationella-mal-planer-och-program-av-brtydelse-for-fysisk-samhallsplanering/>

7 Niðurstöður

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að stjórnvöld vinni að gerð húsnæðisáætlunar. Húsnæðisáætlun á að miðla upplýsingum um áætlaða uppbyggingu einstakra sveitarfélaga á íbúðarhúsnæði og spá fyrir um hæfilegt framboð af íbúðum. Húsnæðisáætlun á að vera hluti af landsskipulagsstefnu og nýtast ríki og sveitarfélögum við að ná markmiðum sínum í húsnæðismálum með því að hafa áhrif á skipulagsmál og uppbyggingu nýrra íbúða í samstarfi við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði.

Upplýsingar sem liggja til grundvallar húsnæðisáætlun þurfa að vera opinberar, sundurliðaðar eftir landshlutum og sveitarfélögum og uppfærðar árlega. Húsnæðisáætlun þarf að byggja á svæðisbundnum áætlunum fyrir einstaka landshluta. Sé svæðisskipulag í gildi tekur húsnæðisáætlun mið af því ef það byggir á raunhæfum forsendum. Áætlanir fyrir einstaka landshluta þurfa að vera í samræmi við líklega fólksfjöldaþróun, áætlaða atvinnuuppbyggingu og aðrar stefnur stjórnvalda. Gerð húsnæðisáætlunar á að stuðla að vandaðri ákvarðanatöku hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði, hvort sem um ræðir heimili, stjórnvöld, skipulagsyfirvöld, verktaka, fasteignafélög eða fjármálastofnanir.

Lagt er til að velferðarráðuneytið beri ábyrgð á gerð húsnæðisáætlunar í samráði við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði og að hún verði unnin að minnsta kosti á fjögurra ára fresti. Setja þarf þessa skyldu á ráðuneytið í lög um húsnæðismál. Jafnframt að velferðarráðherra kynni og leggi fram húsnæðisáætlun í ríkisstjórn.

Við gerð húsnæðisáætlunar þarf að meta hvort uppbygging á nýju íbúðarhúsnæði vinni að auknu húsnæðisöryggi, stuðli að félagslegri samheldni, efnahagslegum stöðugleika og skilvirkni á húsnæðismarkaði. Þetta markmið er eitt af þremur meginmarkmiðum húsnæðisáætlunar. Hin eru að húsnæðisáætlun vinni að markmiðum skipulagslaga og að húsnæðisáætlun verði samráðsvettvangur hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði um skynsamlega uppbyggingu á íbúðarhúsnæði.

Ítarlegri markmið sem á að vinna að með gerð húsnæðisáætlunar hafa verið skilgreind. Þau eru:

- Að tryggja að framboð af nýju húsnæði í einstaka landshlutum og bæjum sé í samræmi við eftirspurn.
- Að nægt framboð sé af húsnæði sem fullnægir þörfum tekjulágra og stuðlar að því að útgjöld vegna húsnæðis verði ekki stór hluti af ráðstöfunartekjum landsmanna.
- Að íbúðagerð sé fjölbreytt í einstökum hverfum og bæjarfélögum til að stuðla að félagslegri samheldni. Þörf er fyrir stórar og litlar íbúðir í fjölbýlis- og sérbýlishúsum til útleigu og eignar.
- Að stuðla að sjálfbærni og skynsamlegum þéttleika byggðar. Auðvelt aðgengi að grunnþjónustu og almenningssamgöngum þarf að vera í hverfum og bæjum.
- Að auðvelda sveitarfélögum gerð skipulagsáætlana.
- Að vinna með Skipulagsstofnun við að ná markmiðum sínum um að skipulagsáætlanir og geiraáætlanir verði samþættar og stuðla að öflugri faglegri umræðu um skipulagsmál.

Meta þarf með nákvæmum hætti hvert er framboð af íbúðum samkvæmt skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Mikilvægt er að sveitarfélög skili inn upplýsingum um áætlaða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til Skipulagsstofnunar þegar skipulagsáætlanir eða breytingar á þeim eru samþykktar. Sveitarfélög þurfa að tímasetja uppbygginguna og þannig áætla hraða hennar.

Áhrifin af gerð húsnæðisáætlunar eru margvísleg. Stærstu áhrifin eru þau að árlega fæst mat á áætlaðri eftirspurn eftir íbúðum. Matið auðveldar mótun stefnu búsetu og búsetumynsturs í

landsskipulagsstefnu og grundvöllur þess að þar verði fjallað um þörf fyrir nýjar íbúðir á tilteknum landsvæðum. Með matinu aukast líkur á að uppbygging á íbúðum verði í samræmi við eftirspurn, ekki einungis hvað varðar fjölda íbúða heldur einnig stærð og gerð þeirra. Þannig er unnið að auknum fjölbreytileika og húsnæðisöryggi. Húsnæðisáætlun auðveldar Íbúðalánasjóði að meta útlánaáhættur á einstökum svæðum. Húsnæðisáætlun aðstoðar sveitarfélög í skipulagsgerð og hvetur þau til að gera vandaðar skipulagsáætlanir því þannig geta þau haft áhrif á gerð húsnæðisáætlunar. Húsnæðisáætlun auðveldar Skipulagsstofnun og umhverfisstofnun að meta skipulagsáætlanir.

Gerð húsnæðisáætlunar tryggir ekki að öll markmið hennar náist. Með gerð hennar er metið hvort uppbygging á íbúðum sé raunhæf og upplýsingum miðlað sem auðveldar hagsmunaaðilum á húsnæðismarkaði að taka skynsamlegar ákvarðanir og að vera í samstarfi.

Mynd 4 lýsir tilgangi, markmiðum og áhrifum húsnæðisáætlunar. Á myndinni er líka yfirlit yfir þær upplýsingar sem eiga að lágmarki að birtast í húsnæðisáætlun.

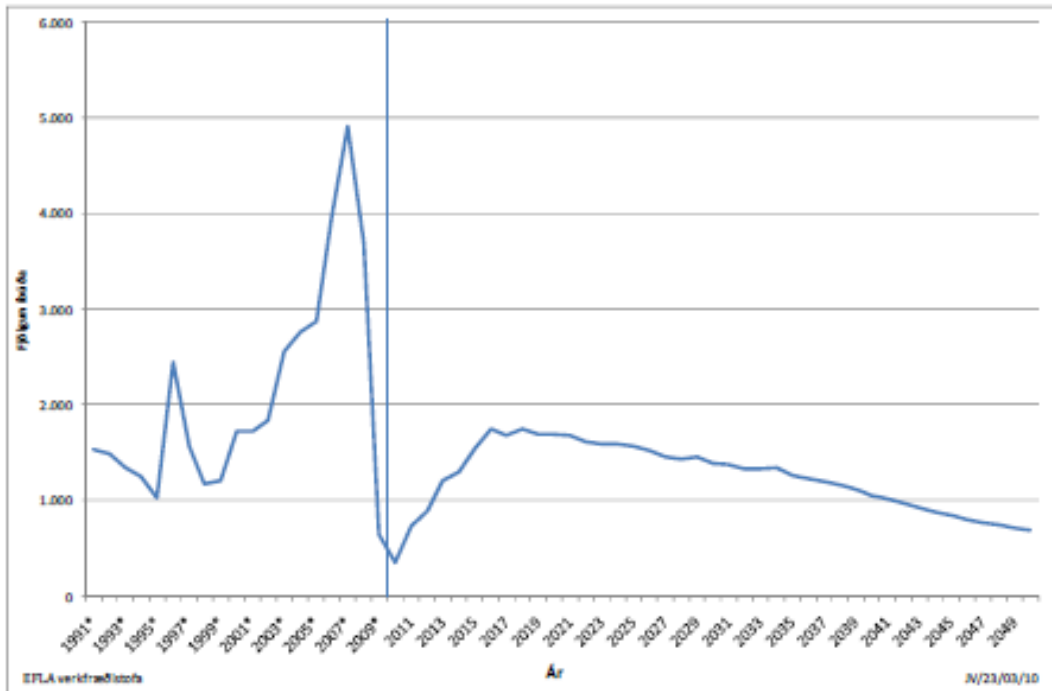
Húsnæðisáætlun	
Tilgangur, markmið, innihald og áhrif húsnæðisáætlunar.	
Tilgangur	Húsnæðisáætlun á að miðla upplýsingum um áætlaða uppbyggingu sveitarfélaga á íbúðarhúsnæði og spá fyrir um hæfilegt framboð af íbúðum. Húsnæðisáætlun á að vera hluti af landsskipulagsstefnu og nýttast ríki og sveitarfélögum við að ná markmiðum sínum í húsnæðismálum með því að hafa áhrif á skipulagsmál og uppbyggingu nýrra íbúða í samstarfi við hagsmunaaðila á húsnæðismarkaði.
Upplýsingar og áættanir (sem þarf að birta og vinna árega)	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 22%;"> <p>Svæðis- og aðalskipulagsáættanir</p> <ul style="list-style-type: none"> - eftir fjölda íbúða - eftir stærð - eftir fjölda herbergja </div> <div style="width: 22%;"> <p>Íbúðir í byggingu</p> <ul style="list-style-type: none"> - eftir fjölda íbúða - eftir stærð - eftir fjölda herbergja </div> <div style="width: 22%;"> <p>Mannfjöldaþróun</p> <ul style="list-style-type: none"> - eftir kyni - eftir aldri - eftir hjúskaparstétt - eftir fæðingartíðni - eftir landshlutum og kjarnasvæðum - háð fólkslitningum </div> <div style="width: 22%;"> <p>Íbúðarými</p> <ul style="list-style-type: none"> - eftir stærð - eftir fjölda herbergja - eftir landshlutum og kjarnasvæðum - eftir stærð og fjölda herbergja í nýbyggingum </div> <div style="width: 22%;"> <p>Uppbygging vegna atvinnustefnu og efnisþróunar</p> <ul style="list-style-type: none"> - íbúðauppbygging tengd svæðisbundinni atvinnustefnu - sem er unnin af iðnaðaræðneytinu - áætlun um íbúðauppbyggingu vegna efnisþróunar á einstökum svæðum - eftir landshlutum og kjarnasvæðum </div> <div style="width: 22%;"> <p>Upplýsingarnar nýttast ríki, sveitarfélögum, Skipulagsstofnun, Íbúðalánasjóði og öðrum hagsmunaaðilum á húsnæðismarkaði.</p> </div> </div>
Meginmarkmið	<p>Áformuð uppbygging sveitarfélaga</p> <p>Timasett áætlun um hæfilegt framboð af íbúðum eftir stærð, gerð og landshlutum</p> <p>Markmið laga um húsnæðismál og samráðshóps um húsnæðisstefnu</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tryggja húsnæðisöryggi - Stuðla að félagslegri samheldni og fjölbreytni á húsnæðismarkaði. - Stuðla að hagræmni og efnisþróun sýðugleika <p>Markmið skipulagslaga</p> <ul style="list-style-type: none"> - Skynsamleg og hagræm nýting lands og landsgræða og að þróun byggðar verði í samræmi við skipulagsáættanir þar sem efnishagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi - Tryggja vemd landslags, nátturu og menningverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisfjöldi og ofnýtingu með sjálfbærri þróun að leiðarljósi <p>Samráðsvettvangur</p> <p>Til að tryggja samráð á milli ríkis, sveitarfélaga, vartaka, fasteignafélaga, fjármálastofnana og íbúa um skynsama uppbyggingu á íbúðarhúsnæðis</p>
Ítarlegri markmið	<p>Tryggja að framboð af nýju húsnæði í einstaka landshlutum og bæjum sé í samræmi við eftirspurn.</p> <p>Húsnæðisáætlun þarf að gera ráð fyrir nægu framboði af húsnæði sem fullnægir þörfum tekjulagra og stuðlar að því að útgjöld vegna húsnæðis verði ekki of stór hluti af ráðstöfunartekjum landsmanna.</p> <p>Húsnæðisáætlun þarf að gera ráð fyrir fjölbreytni í einstökum hvernig og bæjarfélögum til að stuðla að félagslegri samheldni. Þarf er fyrir stórar og litlar íbúðir í fjölbýlis- og sérþýlishúsum sem eru til útleigu og eignar.</p> <p>Stuðla að sjálfbærni og skynsömum þéttleika byggðar. Auðvelt aðgengi að grunnþjónustu og almenningssamgöngum þarf að vera í einstökum hvernig og bæjum.</p> <p>Auðveldi sveitarfélögum gerð skipulagsáætla. Að vinna með Skipulagsstofnun við að ná markmiðum sínum um að skipulagsáættanir og geiraaættanir verði samþættar og að stuðla að oflagni faglegri umræðu um skipulagsmál.</p>
Áhrif	<p>Arlegt mat á hvort skipulagsáættanir og uppbygging sveitarfélaga á einstökum landsvæðum séu í samræmi við vænta eftirspurn.</p> <p>Auknar líkur á hæfilegu framboði af fjölbreyttu húsnæði sem hentar öllum tekjuhópum.</p> <p>Aukin aðstoð við sveitarfélög við skipulagsgerð með betra aðgengi að upplýsingum.</p> <p>Auðveldar íbúðalánasjóði að meta útlánáhættu á einstökum svæðum.</p> <p>Hvetur sveitarfélög til þess að gera vandaðar og raunhætar svæðis- og aðalskipulagsáættanir (húsnæðisáætlun mun taka mið af þeim).</p> <p>Auðveldar mótun stefnu búsetu og búsetumynsturs í landsskipulagsstefnu.</p> <p>Auðveldar Skipulagsstofnun og umhverfisráðherra að meta skipulagsáættanir.</p>

Mynd 4 : Tilgangur, markmið, innihald og áhrif húsnæðisáætlunar.

Viðauki : Almennar forsendur Orkuspárnefndar fyrir árið 2010

Í viðaukanum eru birtar myndir úr skýrslunni *Almennar forsendur orkuspáa 2010*²² sem unnin fyrir Orkuspárnefnd. Í skýrslunni er fjallað um forsendur orkuspáa og þar er meðal annars gerð spá um uppbyggingu húsnæðis í einstaka landshlutum. Spáð er um fjölda nýrra íbúða og meðalstærð þeirra. Spárnar byggja á mannfjöldapróun, íbúðatíðni, hjúskaparstétt, fæðingartíðni og aldursdreifingu.

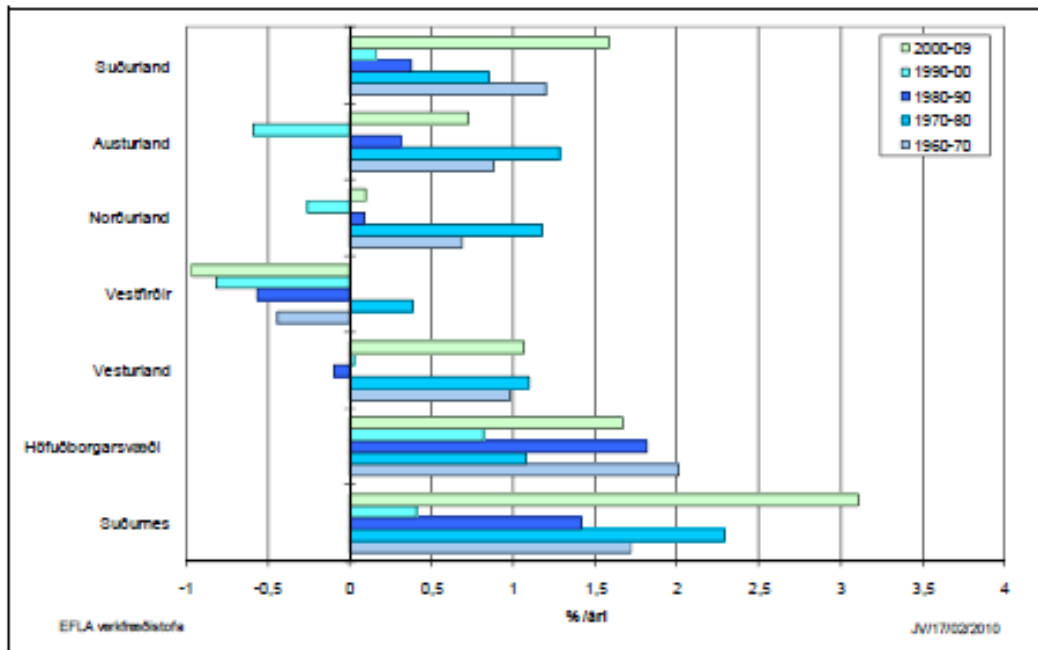
Í skýrslunni má finna þessa mynd af fjölda nýrra íbúða á Íslandi (spá og rauntölur):



Mynd 5: Áætluð fjölgun íbúða 2010–2050 ásamt rauntölum frá 1991.

Orkuspárnefnd styðst við mannfjöldaspá Hagstofunnar. Orkuspárnefnd gerir sjálf fólksfjöldaspá fyrir hvern landshluta og með þeim er hægt að áætla húsnæðisþörf eftir landshlutum. Mynd 6 sýnir fólksflutninga milli svæða á Íslandi.

²² <http://www.os.is/media/orkusparnefnd/ALMF2010.pdf>



Mynd 6: Meðalfjölgun fólks eftir landshlutum.

Orkuspárnefnd áætlar fólksfjölgun í tilteknum landshlutum og á kjarnasvæðum. Á mynd 7 gefur að líta áætlunina sem var gefin út árið 2010.

Við útreikning á fólksfjölda landshluta verður miðað við fyrrnefnda skiptingu landshluta í kjarnasvæði og önnur svæði. Fjölgun eftir þessum svæðum er áætluð á eftirfarandi hátt:

Kjarnasvæði Suðurland, Suðurnes og Vesturland:

Sama hlutfallslega fjölgun og á landinu í heild.

Kjarnasvæði Norðurland:

Hlutfallsleg fjölgun sé helmingi hægari en á landinu í heild.

Kjarnasvæði Austurland:

Fólksfjöldi standi í stað.

Kjarnasvæði Vestfirðir:

Fólki fækki um 10% fram til 2030 en standi í stað eftir það.

Útan kjarnasvæða á Suðurlandi og Vesturlandi:

Fólksfjöldi standi í stað út spátímabilið.

Útan kjarnasvæða á Norðurlandi:

Fólki fækki um 15% til 2030 og samtals um 25% til 2050.

Útan kjarnasvæða á Vestfirðum og Austurlandi:

Fólki fækki um 25% til 2030 og 40% til 2050.

Höfuðborgarsvæðið:

Fjöldi er reiknaður sem mismunur á samanlögðum fólksfjölda landshlutanna og íbúafjölda landsins í heild.

Mynd 7 : Áætluð fólksfjölgun í tilteknum landshlutum og á kjarnasvæðum.