



Niðurstöður

starfshóps um aðgerðir og umbætur á
húsnæðismarkaði



19. maí 2022



Það eru fáir málaflokkar sem snerta með beinum hætti jafn marga og húsnæðismál. Hver einasti íbúi á Íslandi þarf þak yfir höfuðið og hefur aðgengi að viðunandi húsnæði verið skilgreint sem ein af grundvallarþörfum hvers einstaklings, hvernar fjölskyldu. Kaup á íbúð eru í langflestum tilvikum stærsta fjárfesting einstaklinga og er aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort heldur sem er til eignar eða leigu, grundvöllur húsnæðisöryggis og jafnréttis í húsnæðismálum. Húsnæðismál eru hvort tveggja velferðarmál og efnahagsmál og þurfa opinber stefnumótun og aðgerðir í húsnæðismálum að stuðla samhliða að félagslegri samheldni og efnahagslegum stöðugleika. Er jafnvægi á íbúðamarkaði jafnframt að mörgu leyti grundvöllur að húsnæðisöryggi og þjóðhagslegum stöðugleika. Því er vænlegast til árangurs að þeir aðilar sem gegna hlutverki í framkvæmd stefnu á sviði húsnæðismála vinni sameiginlega að þeim markmiðum sem varða hagsmuni einstaklinga og þjóðarinnar í heild.

Töluvert ójafnvægi hefur einkennt íbúðamarkaðinn síðustu tvo áratugi sem hefur meðal annars birst í miklum sveiflum á verði á húsnæði og í byggingu íbúða.¹ Framboð nýrra íbúða hefur ekki náð að mæta undirliggjandi þörf sem ýtir undir verðhækkningar. Á tímum kórónuveirufaraldurs jókst eftirspurn eftir íbúðum gríðarlega á tiltölulega skömmum tíma. Er talið að samspil margra ólíkra þátta hafi þar ráðið för, þar á meðal breyttar neysluvenjur í kjölfar faraldursins, lægri vexti á íbúðalánnum, mikill uppsafnaður sparnaður vegna takmarkaðra neyslumöguleika og hærri ráðstöfunartekjur sem gert hafa íbúðakaup auðveldari. Á sama tíma mætti framboð íbúða ekki undirliggjandi þörf og það samhliða stórauðinni eftirspurn hefur þrýst íbúðaverði upp. Leiguverð hefur einnig hækkað, leigjendur upplifa minna húsnæðisöryggi og búa í mun meira mæli við þyngjandi húsnæðiskostnað en þeir sem búa í eigin húsnæði.

Við gerð lífsskjarasamninga í apríl 2019 samþykkti ríkisstjórnin að styðja við gerð samninganna m.a. með aðgerðum í húsnæðismálum² sem að langmestu leyti voru á grundvelli tillagna átakshóps um aukið framboð íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði frá janúar 2019. Þjóðhagsráð, sem ætlað er að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftlagsmál, hefur fjallað um stöðu aðgerða í yfirlýsingu stjórnvalda í tengslum við gerð kjarasamninga. Í lok janúar 2022 var staða á húsnæðistillögum kynnt fyrir ráðinu. Líkt og þar kom fram hafði stærsti hluti tillagna átakshópsins komið til framkvæmda og var þeim tillögum annað hvort lokið eða í vinnslu og þær komnar vel á veg. Þó hafi ekki náðst sá árangur sem að var stefnt í öllum málaflokkum og voru þar einkum nefndar tillögur um leigumarkað og skipulagsmál. Vel hafi hins vegar til tekist í öðrum flokkum þar með talið í framkvæmd tillagna sem lutu að almenna íbúðakerfinu og regluverki í byggingarmálum.³ Jafnframt hafi stjórnkerfi húsnæðismála verið eflt, bæði með tilkomu nýrrar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og ekki síður með tilfærslu húsnæðis- og skipulagsmála í nýtt innviðaráðuneyti sem hýsir jafnframt samgöngu-, byggða- og sveitarstjórnarmál en allir eru þessir málaflokkar nátengdir á einn eða annan veg. Sameining málaflokka opnar á enn frekari og stærri tækifæri til umbóta með samræmdri stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda með áherslu á velferð, efnahagslegan stöðugleika og loftlagsmál.

Á fundi þjóðhagsráðs í janúar var einnig fjallað um stöðuna á húsnæðismarkaði. Þar kom fram að þrátt fyrir mikla uppbyggingu á síðustu þremur árum væru merki þess að enn vantaði upp á til að mæta þörf. Ekki hafi náðst að byggja upp í uppsafnaða þörf⁴ eftir mjög litla uppbyggingu í kjölfar efnahagshrunsins. Að sama skapi gerði ný mannfjöldaspa Hagstofu Íslands ráð fyrir töluvert meiri fjölgun íbúa en áður sem

¹ Sjá Fylgiskjal 1

² Sbr. tillögur 6-18, sjá [hér](#).

³ Sjá stöðuskýrslu í fylgiskjali 2.

⁴ Sbr. óuppfyllt íbúðaðþörf í íbúðaðarfragreiningu HMS

gaf vísendingar um aukna íbúðaþörf. Á sama tíma væru vísendingar um að draga myndi úr uppbyggingu nýrra íbúða og að framboð byggingarhæfra lóða kæmi ekki til með að mæta þörf komandi ára. Þá hafi mikil og ófyrirséð aukin eftirspurn eftir íbúðum þrýst verulega upp húsnæðisverði frá síðari hluta árs 2020 sem skapað hefur mikla óvissu á húsnæðismarkaði.

Á vettvangi Þjóðhagsráðs var ákveðið að skipa að nýju starfshóp um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði sem fjalla skyldi m.a. um leiðir til að auka framboð á húsnæði til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri íbúðaðörf ólíkra hópa til skemmri og lengri tíma, stuðla að auknum stöðugleika auk annarra aðgerða til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Starfshópurinn, sem nú skilar niðurstöðum sínum til Þjóðhagsráðs, var skipaður þann 16. febrúar 2022. Starfshópurinn skipa:

Anna Guðmunda Ingvarsdóttir, aðstoðarforstjóri HMS, formaður án tilnefningar
Gísli Gíslason, formaður án tilnefningar
Bjarni Þór Sigurðsson, f.h. Alþýðusambands Íslands
Eyjólfur Árni Rafnsson, f.h. Samtaka atvinnulífsins
Fannar Jónasson, f.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga
Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, f.h. félags- og vinnumarkaðsráðherra
Henný Hinz, f.h. forsætisráðherra
Ingilín Kristmannsdóttir, f.h. innviðaráðherra
Ólafur Heiðar Helgason, f.h. fjármála- og efnahagsráðherra
Regína Ásvaldsdóttir, f.h. Sambands íslenskra sveitarfélaga
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir f.h. BSRB, BHM og KÍ.

Starfshópurinn fundaði 14 sinnum. Fimm undirhópar störfuðu með starfshópnum á tímabilinu til að greina betur afmarkaða þætti og eftir atvikum gera tillögur að nánari útfærslu. Meðal þess sem undirhópar fjölluðu um var húsnæðisstuðningur og byrði húsnæðiskostnaðar, yfirsýn yfir framboð byggingarhæfra lóða samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga, niðurstöður samkeppnismats OECD á regluverki í skipulagsmálum, byggingarmálum og byggingarvörum, stöðu á leigumarkaði og upplýsingar um húsnæðismál. Þá funduðu formenn starfshópsins jafnframt með fulltrúum ýmissa hagsmunaaðila til þess að fá betri mynd af þeim ólíku áskorunum sem þessir aðilar standa frammi fyrir í húsnæðismálum. Að vinnu starfshópsins komu því auk fulltrúa starfshópsins fjölmargir sérfræðingar á vegum ólíkra hagsmunaaðila, stofnana, sveitarfélaga, félagasamtaka og fl. sem lögðu hönd á plóg og gerðu hópnum kleift að ná góðri yfirsýn yfir stöðuna á húsnæðismarkaði og helstu áskoranir á markaðnum í dag.

Helstu niðurstöður

Hjá starfshópnum er mikil samstaða um mikilvægi þess á þessari stundu að tryggja aukið framboð íbúða til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði. Nánast fordæmalaus hækkun húsnæðisverðs undanfarið ár umfram tengda þætti er að mati hópsins til þess fallin að skapa áhættu og óstöðugleika í húsnæðismálum og nauðsynlegt er að bregðast við til að verja efnahag heimilanna og húsnæðisöryggi landsmanna, einkum þeirra tekjulægri. Það tekur hins vegar töluverðan tíma að auka framboð íbúða og getur langur tími liðið frá því ákvörðun er tekin um byggingu þar til íbúð er tekin í notkun, jafnvel mörg ár. Að mati hópsins verður því að leggja mikla áherslu á langtímaáætlanagerð í húsnæðismálum þar sem árlega er greind þörf fyrir uppbyggingu og gerð áætlun sem miðar að því að byggja í takt við þörf. Fylgja þarf því eftir með reglulegum hætti hvernig áætlunin stenst með því að fylgjast með íbúðum í byggingu. Allt er þetta hægt með þeim stjórnækjum sem þróuð hafa verið á undanförunum árum, stafrænum húsnæðisáætlunum sveitarfélaga, íbúðaþarfagreiningu, mannvirkjaskrá og talningu SI og HMS á íbúðum í byggingu. Enn þarf þó að skerpa á sameiginlegri sýn og stefnu sveitarfélaga og ríkis og er tillaga gerð um það af hálfu starfshópsins að þessir aðilar komist að samkomulagi um uppbyggingu íbúða til samræmis við þörf til næstu fimm til tíu ára.

Að sama skapi þarf regluverk og framkvæmd í skipulags- og byggingarmálum að styðja við uppbyggingu íbúða og tryggja öryggi og gæði mannvirkjagerðar á sem skilvirkastan hátt. Hugsu þarf ferla í skipulagsgerð og byggingarmálum sem einn heilstæðan feril og samþætta eins og kostur er. Endurskoða þarf löggjöf í skipulagsmálum og hverfa frá forskriftarákvæðum í byggingarreglugerð og innleiða þess í stað markmiðsákvæði. Regluverkið þarf að styðja við nýsköpun í byggingariðnaði, stafræna ferla og vistvæna mannvirkjagerð þannig að Ísland geti náð markmiðum sínum í loftlagsmálum. Rannsóknir og þróun er mikilvægur þáttur sem þarf að stórefla með tilkomu Asks mannvirkjarannsóknarsjóðs.

Húsnæðisöryggi og jafnt aðgengi allra að húsnæði á viðráðanlegu verði er auk þess forgangsmál. Ljóst er að staða leigjenda út frá húsnæðisöryggi og byrði húsnæðiskostnaðar er lakari en þeirra sem eiga eigin íbúð. Aðgerða er þörf sem miða að því að auka húsnæðisöryggi leigjenda og lækka byrði húsnæðiskostnaðar hjá efnaminni leigjendum. Að mati starfshópsins er almenna íbúðakerfið þar lykilorði og leggur hópurn til að áhersla verði lögð á áframhaldandi uppbyggingu kerfisins og aukna hlutdeild þess á leigumarkaði á komandi árum. Þar að auki verði regluverk á leigumarkaði tekið til endurskoðunar með það í huga að jafna stöðu samningsaðila og gera leiguhúsnæði að raunverulegum og öruggum valkosti um búsetu. Einnig leggur starfshópurinn áherslu á mikilvægi leigumarkaðar til þess því að tryggja hreyfanleika vinnuafis og virkni vinnumarkaðar á einstökum svæðum.

Nauðsyn og virkni húsnæðisstuðnings var eitt af megináhersluatriðum starfshópsins sem var sammála um að húsnæðisstuðningi skuli fyrst og fremst beina að tekju- og eignalágum einstaklingum og fjölskyldum. Lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og húsnæðisstuðning þurfa að liggja fyrir sem næst rauntíma þannig að hægt sé að bregðast við tímanlega þegar þess er þörf. Stuðningskerfin þurfa hvort í senn að vera stöðug en jafnframt dýnamísk og fylgja þróun á húsnæðismarkaði á hverjum tíma. Núverandi stuðningskerfi bera að vissu leyti merki um stöðnun og þarfnast endurskoðunar í heild sinni.

Að lokum fjallaði starfshópurinn um nauðsyn þess að samhliða uppbyggingu íbúða komi til uppbygging samgönguinnviða og að greiðar og öruggar samgöngur væru forsenda hagkvæmrar búsetu. Í því samhengi telur hópurn tilefni til að skoða enn betur áhrif samgöngukostnaðar á búsetu.

Á þessum grunni byggja helstu niðurstöður starfshópsins en þær eru settar fram í 28 tillögum í sjö flokkum. Gerð er grein fyrir tillögunum með ítarlegum hætti hér á eftir.

I. Íbúðapörf og íbúðaframboð

Niðurstaða þarfagreiningar sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum er að byggja þurfi um 35.000 íbúðir á næstu tíu árum til að mæta fólksfjölgun en þess ber að geta að í þeirri greiningu er ekki gert ráð fyrir uppbyggingu til að mæta uppsafnaðri þörf sem í maí 2021 var metin um 4.500 íbúðir. Að mati hagdeildar HMS gefa uppfærð mannfjöldaspá Hagstofunnar og íbúðaparfagreining sveitarfélaga sterkar vísbendingar um aukna íbúðapörf. Er það bráðabirgðamat hagdeildar að byggja þurfi 3.500-4.000 íbúðir árlega næstu 5-10 árin til að mæta uppsafnaðri þörf og spá um fólksfjölgun í landinu. Er þar ekki tekið tillit til vaxandi straums flóttafólks til landsins, m.a. vegna átaka í Úkraínu, en samkvæmt upplýsingum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti er áætlaður fjöldi þeirra sem þurfa varanlegt húsnæði um 3.200 einstaklingar.

Í mars 2022 voru rúmlega 7.200 íbúðir í byggingu skv. talningu Samtaka iðnaðarins og HMS. Áætlað er að HMS muni byggja 2.783 nýjar íbúðir komi á markaðinn á árinu 2022 og 3.098 íbúðir á árinu 2023. Raungerist þær áætlanir er ljóst að ekki verður byggt í takt við þörf og líkur til þess að uppsöfnuð íbúðapörf muni aukast sem leitt getur af sér neikvæða þróun og áframhaldandi óstöðugleika á húsnæðismarkaði.⁵

Til þess að nálgast stöðugleika á húsnæðismarkaði þarf framboð íbúða og uppbygging að vera í takt við þörf. Mikilvæg stjórnþætti til þess að ná því fram eru í fyrsta lagi húsnæðisáætlanir sveitarfélaga þar sem greind er þörf fyrir uppbyggingu íbúða fyrir alla félagshópa og gerð áætlun um að mæta þeirri þörf. Í öðru lagi heildstæð íbúðaparfagreining fyrir landið allt byggð á vandaðri mannfjöldaspá og þarfagreiningu sveitarfélaga. Í þriðja lagi tímanlegar og áreiðanlegar upplýsingar í mannvirkjaskrá um fjölda íbúða í byggingu og framvindu þeirra. Öll þessi stjórnþætti hafa þróast í rétta átt á síðustu árum en mikilvægt er að þau verði bætt enn frekar. Húsnæðisáætlanir eru orðnar stafrænar og samræmdar milli sveitarfélaga en mikilvægt að vinna áfram að sameiginlegum skilgreiningum og samræmingu og bæta upplýsingar um framboð lóða og uppbyggingarheimilda. Aðferðarfræði íbúðaparfagreiningar þarf að yfirfara í samstarfi hagaðila og bæta mannfjöldaspá þannig að hún verði nákvæmari til lengri tíma. Leggja þarf áherslu á nýtingu mannvirkjaskrár við byggingareftirlit þannig að fram komi upplýsingar um byggingu íbúða í rauntíma.

Í undirhópi starfshópsins um lóðamál var m.a. fjallað um yfirsýn yfir framboð lóða og byggingarheimilda var gerð tillaga að skilgreiningu þegar mat er lagt á fjölda byggingarhæfra lóða⁶. Samræmd skilgreining á þessu er ein af forsendum áreiðanlegra og samræmdra upplýsinga um lóðaframboð, og áætlun um fjölda íbúða sem byggðar verði á tilteknu tímabili. Það er tillaga starfshópsins að neðangreind skilgreining verði notuð við talningu og framsetningu upplýsinga um lóðaframboð:

Samþykkt deiliskipulag	Uppbyggingarheimildir: Fjöldi lóða og áætlaður fjöldi íbúða.
Deiliskipulag í vinnslu, þróunar- og framtíðarsvæði	Uppbyggingarheimildir: Fjöldi lóða og áætlaður fjöldi íbúða.
Byggingarhæf lóð	Lóð þar sem fyrir liggur staðfest deiliskipulag og gatna- og veitutengingar eru til staðar.
Byggingarhæf lóð í biðstöðu	Lóð þar sem byggingaraðili hefur ekki farið af stað með framkvæmdir 12 mánuðum eftir að staðfest deiliskipulag var auglýst, vegna meðferðar máls fyrir úrskurðarnefnd, tafa við rýmingu mannvirkja af lóð, vandkvæða við fjármögnun verkefnis eða af öðrum ástæðum sem kunna að hafa áhrif á framgang uppbyggingarinnar.

⁵ Sjá fylgiskjal 3: Hagdeild HMS – mat á íbúðapörf og íbúðaframboði

⁶ Sjá fylgiskjal 4: Niðurstaða undirhóps.

Tillögur

1. Bæta þarf mannfjöldaspá þannig að hún verði nákvæmari til lengri tíma
2. Endurskoðun á aðferðum við greiningu á íbúðapörf í samstarfi HMS, Sambands íslenska sveitarfélaga, Hagstofu Íslands og Seðlabanka Íslands.
3. Sveitarfélög tilgreini sérstaklega framboð byggingarlóða í húsnæðisáætlunum skv. þeirri flokkun sem starfshópurinn leggur til.
4. Aukin áhersla verði á nýtingu mannvirkjaskrár í byggingareftirliti og skráningu á stöðu og framvindu byggingarframkvæmda sem næst rauntíma.

II. Húsnæðisáætlun fyrir landið allt

Á undanförunum árum hafa verið stigin stór skref í átt að aukinni samþættingu á stefnu og áætlanagerð ríkis og sveitarfélaga í húsnæðismálum, m.a. með styrkari umgjörð um stefnumótun, tilfærslu verkefna, sameiningu stofnana og samþættingu málaflokka undir nýju innviðaráðuneyti.

Laga- og regluverk í húsnæðismálum byggir á tveimur megin þáttum: Annars vegar yfirstjórn og hlutverki ríkisins á sviði stefnumótunar í húsnæðismálum, húsnæðisstuðnings, samræmingar og eftirlits í skipulags- og byggingamálum auk umsýslu í rannsóknum, þróunar- og upplýsingamálum. Hins vegar eru grunnskyldur sveitarfélaga sem tilgreindar eru í lögum um húsnæðismál og lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga. Þau lög kveða á um að sveitarfélögum sé skylt að greina þörf og gera áætlanir um uppbyggingu íbúða til að mæta þeirri þörf. Þar undir fellur einnig greining á þörfum fyrir ólík búsetuform, greining á því hvort jafnvægi ríki á húsnæðismarkaði. Jafnframt hvílir sú skylda á sveitarfélögum að tryggja framboð húsnæðis fyrir þá sem ekki eru færir um að sjá sér fyrir húsnæði sökum lágra launa, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna og að veita sérstakan húsnæðisstuðning. Skyldur sveitarfélaganna taka því til:

- i. Áætlana um almenna uppbyggingu íbúða á eigna- og leigumarkaði.
- ii. Áætlana um félagslegt húsnæðis í eigu sveitarfélaga
- iii. Áætlana um íbúðir á viðráðanlegu verði, þ.e. íbúðir sem byggðar eru með beinum stuðningi ríkis og sveitarfélaga fyrir tekjulága hópa og aðra sem á stuðningi þurfa að halda.

Þar að auki fara sveitarfélög með aðalskipulags- og deiliskipulagsvald innan síns umdæmis, gerð svæðisskipulags í samvinnu aðliggjandi sveitarfélaga og opinbert byggingareftirliti.

Þrátt fyrir skýr ákvæði laga skortir samræmda aðgerðaráætlun og sameiginleg markmið ríkis og sveitarfélaga þannig að til lengri tíma náist jafnvægi milli framboðs íbúðarhúsnæðis og undirliggjandi íbúðaparfar. Engar lágmarks viðmiðanir eru í lögum um hvernig þessum skyldum skuli mætt og þar af leiðandi er ekki að finna heildstæða stefnu um uppbyggingu húsnæðis, hvorki almennt né fyrir ólíka hópa sem leiðir m.a. af sér mismunandi áherslur einstakra sveitarfélaga. Hafa verður í huga að aðstæður sveitarfélaga eru mismunandi. Smærri sveitarfélög eru viðkvæmari fyrir breytingum í atvinnulífi, sem hafa áhrif á íbúðapörf, en stærri sveitarfélög hafa allar forsendur til að gera áætlanir til lengri tíma og aðgerðir til að uppfylla skyldur laga um húsnæðismál.

Ein meginforsenda þess að stuðla að stöðugleika í húsnæðismálum og tryggja nauðsynlega uppbyggingu er að ríki og sveitarfélög sameinist um sýn og stefnu í húsnæðismálum til lengri tíma. Starfshópurinn leggur eindregið til að það skref verði nú stigið með gerð samkomulags ríkis og sveitarfélaga um heildstæða húsnæðisáætlun fyrir landið allt, sem væri skuldbindandi fyrir aðila næstu fimm árin og stefnumarkandi til næstu 10-15 ára. Það verði útfært í samningum milli ríkis og einstakra sveitarfélaga, sveitarfélaga með sameiginleg atvinnusvæði eða aðrar hliðstæðar aðstæður kalla á samhæfingu og/eða

innan landshlutasamtaka. Þetta verði gert á grundvelli rammasamnings þar sem fram komi þau markmið sem að er stefnt um nauðsynlega uppbyggingu íbúða á landsvísu, til að mæta þörf þ.m.t. fyrir ólíka hópa og tryggja virkni vinnumarkaðar á einstökum svæðum. Samningurinn kveði m.a. á um aðgerðir sveitarfélaga annars vegar til að tryggja tímanlegt lóðaframboð og stuðning frá ríkinu hins vegar til að tryggja framboð íbúða á viðráðanlegu verði og aðgerðir til aukinnar samþættingar í málaflokknum. Slíkir samningar eiga sér t.d. fyrirmynd í Finnlandi þar sem svokallaðir MAL eða MBT samningar hafa verið gerðir milli ríkis og sveitarfélaga á borgar- og vaxtarsvæðum um landnýtingu, húsnæði og samgöngur. Samningarnir kveða á um sameiginleg markmið um fjölda íbúða byggðra á skilgreindum samningstíma og hafa það að markmiði að samræma skipulag samfélags og samgangna til að tryggja framboð lóða og húsnæðis, fjalla um aðgerðir til að koma til móts við byggingarþörf, samþættingu landnýtingar, búsetu og samgangna og samgönguþjónustu og innviða.

Rammasamningur tæki mið af greindri þörf fyrir uppbyggingu íbúða og að á fyrstu fimm árum samningsins yrðu byggðar 4.000 íbúðir á ári. Þá yrðu sérstök markmið um framboðsstuðning af hálfu ríkisins til uppbyggingar félagslegs húsnæðis og annars húsnæðis með opinberum stuðningi að teknu tilliti til þarfa skv. húsnæðisáætlunum. Er það einnig til samræmis við ábendingar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 11. maí 2022 þar sem lögð var áhersla á aukið framboð íbúða og áframhaldandi uppbyggingu leiguíbúða á félagslegum grunni. Við samningsgerðina verði eftirfarandi jafnframt haft til viðmiðunar:

- Að jafnaði verði stefnt að því að á samningstímabilinu verði félagsleg húsnæðisúrræði sem næst 5% af öllu nýju húsnæði (200 íbúðir árlega) og að húsnæði á viðráðanlegu verði, bæði til eignar og leigu, verði sem næst 30% (1.200 íbúðir árlega). Þar með verði aukinn fyrirsjáanleiki í úthlutun stofnframlaga ríkis og sveitarfélaga til uppbyggingar almennra íbúða. Með því verði tryggt uppbygging leiguhúsnæðis á viðráðanlegu verði á vegum húsnæðisfélaga svo sem Bjargs, Brynju, Félagsbústaða, Brákar, Blævar og fl. Uppbyggingin tekur mið af þarfagreiningum sem að sama skapi verða samræmdar milli sveitarfélaga.
- Sérstakt átak verði sett af stað til að stytta biðlista eftir félagslegu húsnæði og sértækum húsnæðisúrræðum m.a. fyrir fatlað fólk og þannig stuðlað að auknu húsnæðisöryggi. Þar verði horft tillagna starfshóps um heildarendurskoðun laga nr. 38/2018⁷.
- Leitast verði við að útfæra sérstakan stuðning við uppbyggingu íbúða á viðráðanlegu verði í nálægð við hágæðaalmenningsamgöngur og vegna vistvænnar mannvirkjagerðar.
- Útfærðir verði möguleikar til frekari samþættingar stefnumótunar ríkis og sveitarfélaga í húsnæðis-, skipulags-, byggingar- og samgöngumálum þ.m.t. til að stuðla að því að markmið og skuldbindingar í loftlagsmálum gangi eftir.
- Útfærðar verði aðgerðir til að mæta mismunandi áskorunum milli sveitarfélaga vegna uppbyggingu innviða samhliða fjölgun íbúða. Einnig verði tekið til skoðunar að ný eða breytt framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga endurspegli sem best raunkostnað sveitarfélaga við rekstur félagslegra búsetuúrræða.
- Áhersla verði lögð á að gera húsnæðisáætlanir að sterkum stjórnækjum í húsnæðismálum og samræma skilgreiningar hugtaka og aðferða við útfærslu þeirra milli sveitarfélaga. Einnig verði greint með samræmdum hætti eignarhald lóðarréttinda, staða í skipulagi, byggingarhæfni og ástæður þess að byggingarhæft land standi ónotað.
- Markvisst verði unnið að því að útrýma óviðunandi húsnæði, m.a. á atvinnusvæðum og í íbúðarhúsnæði þar sem kröfur um öryggi eru ekki uppfylltar. Starfshópur á vegum

⁷ Sjá skýrslu starfshópsins [hér](#).

innviðaráðuneytis hefur þegar verið skipaður um hluta tillagna vegna brunavarna í íbúðarhúsnæði sem tekur á þessu að stórum hluta.

Tillögur:

5. Gerður verði rammasamningur ríkis og Sambands íslenskra sveitarfélaga f.h. sveitarfélaga þar sem fram komi áætlun á landsvísu um byggingu 4.000 íbúða árlega á næstu fimm árum og 3.500 íbúða árlega næstu fimm ár þar á eftir til að mæta áætlaðri þörf fyrir íbúðarhúsnæði. Í rammasamningnum verði skilgreind eftirfarandi markmið:
 - a. Hlutfall nýrra íbúða á viðráðanlegu verði og félagslegt húsnæði sveitarfélaga: Félagsleg húsnæðisúrræði verði að jafnaði sem næst 5% af öllu nýju húsnæði og að íbúðir á viðráðanlegu verði, bæði til eignar og leigu, verði sem næst 30%.
 - b. Aðgerðir til að mæta mismunandi áskorunum sveitarfélaga vegna uppbyggingar innviða samhliða fjölgun íbúða og hvernig ný eða breytt framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga geti endurspeglað sem best raunkostnað sveitarfélaga við rekstur félagslegra húsnæðisúrræða.
 - c. Samþætting stefnumótunar ríkis og sveitarfélaga í húsnæðis-, skipulags-, byggingar- og samgöngumálum þ.m.t. til að stuðla að einföldun regluverks og stjórnsýslu í skipulags- og byggingamálum og að markmið og skuldbindingar í loftlagsmálum gangi eftir.
 - d. Að tryggð verði uppbygging á vegum húsnæðisfélaga svo sem Bjargs, Brákar, Félagsstofnunar stúdenta, Blævar, Brynju hússjóðs ÖBÍ og annarra félaga og félagsamtaka líkt og á vegum félaga eldri borgara, Proskahjálpar og fl.
 - e. Átak til að vinna niður biðlista eftir félagslegu húsnæði og sértækum húsnæðisúrræðum
 - f. Átak í að útrýma óviðunandi húsnæði, m.a. á atvinnusvæðum og í íbúðarhúsnæði þar sem kröfur um öryggi eru ekki uppfylltar.
 - g. Sérstakur stuðningur útfærður vegna byggingu íbúða á viðráðanlegu verði í nálægð við hágæða almenningssamgöngur og á vistvænan máta.
 - h. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga verði sterkt stjórnþæki á sviði húsnæðismála og skilgreiningar hugtaka og aðferða samræmdar við útfærslu þeirra milli sveitarfélaga, þ.m.t. skilgreining biðlista eftir félagslegum leiguíbúðum og búsetuúrræðum.
 - i. Samræmd greining á eignarhaldi lóðarréttinda, stöðu í skipulagi, byggingarhæfni og ástæðum þess að byggingarhæft land standi ónotað.
6. Á grundvelli rammasamnings verði samið við einstök sveitarfélög, sveitarfélög með sameiginleg atvinnusvæði eða innan landshlutasamtaka um uppbyggingu íbúða samkvæmt þarfagreiningu í húsnæðisáætlun. Slíkur samningur taki mið af markmiðum skilgreindum í rammasamningi, stuðningi til að auka framboð íbúða, nauðsynlegri uppbyggingu innviða, og sérstökum aðstæðum innan viðkomandi sveitarfélags eða svæðis.

III. Sérstök áhersla á áframhaldandi uppbyggingu almenna íbúðakerfisins

Með setningu laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 urðu straumhvörf á íslenskum húsnæðismarkaði þegar sett var á laggirnar nýtt leiguíbúðakerfi á félagslegum grunni. Lögin voru sett í kjölfar yfirlýsingar

ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga í maí 2015 og vinnu verkefnastjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála 2013-2014. Markmið laganna er fyrst og fremst að bæta húsnæðisöryggi efnaminni fjölskyldna og einstaklinga og ungs fólks með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi húsnæði til leigu og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda. Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga standa að jafnaði undir 30% af stofnkostnaði íbúða í kerfinu og ákvæði um hámarksstærðir og hámarksbyggingarkostnað er m.a. ætlað að mæta markmiðum laganna með hagkvæmni íbúðanna.

Frá því löggin voru sett hafa stofnframlög verið veitt vegna byggingar eða kaupa á samtals 2.993 almennum íbúðum en það nemur rúmum 9% af áætluðum fjölda heimila á leigumarkaði. Íbúðirnar eru flestar á höfuðborgarsvæðinu eða um 84% en um 450 íbúðir dreifast um allt land. Vegna skorts á íbúðum hefur megin áhersla verið lögð á nýbyggingar og rúmlega 70% íbúða í kerfinu eru nýjar íbúðir. Alls hafa 1.216 íbúðir verið teknar í notkun og áætlað að um 6-700 íbúðir verði teknar í notkun á árinu.

Mikil eftirspurn var eftir stofnframlögum í kjölfar þess að löggin voru samþykkt. Breyting varð hins vegar á því árið 2021 þegar ekki náðist að úthluta öllu því fjármagni sem heimildir voru fyrir í fjárlögum. Var skortur á byggingarhæfum lóðum nefnt sem ein skýring, önnur minni uppbygging á sértækum búsetuúrræðum og á landsbyggðinni jafnframt því sem gert var ráð fyrir og að kórónuveirufaraldurinn hafi að einhverju leyti hægt á umsvifum á byggingarmarkaðnum. Líkur eru til þess að fjöldi umsókna aukist að nýju m.a. með betri og samþættari áætlanagerð sveitarfélaga og ríkis um uppbyggingu innan kerfisins og tilkomu Brákar hses., sem er sameiginlegt leigufélag á vegum yfir 30 sveitarfélaga á landsbyggðinni.

Almenna íbúðakerfið þjónar ólíkum hópum fólks líkt og tekjulágum á vinnumarkaði, námsmönnum, öldruðu fólki, ungu fólki, öryrkjum, fötluðu fólki og skjólstæðingum félagsþjónustu sveitarfélaga. Tveir hópar njóta þó forgangs við úthlutun stofnframlaga ríkisins ef ekki er nægjanlegt fjármagn til að samþykkja allar umsóknir. Annars vegar skjólstæðingar félagsþjónustunnar en 25% af úthlutuðu fjármagni skal renna í slíkar íbúðir ef reynir á forganginn. Hins vegar íbúðir fyrir tekjulága á vinnumarkaði en 2/3 af úthlutuðu fjármagni skal fara til þess hóps ef reynir á forganginn.

Almennar íbúðir eru ætlaðar leigjendum sem eru undir tilgreindum tekju- og eignamörkum við upphaf leigutíma. Hækki tekjur viðkomandi upp yfir mörkin á síðari stigum hefur það almennt ekki áhrif á rétt viðkomandi til búsetu í íbúðinni. Leigusamningar í almenna íbúðakerfinu eru að meginreglu til ótímabundnir og sérstakar reglur eru um ákvörðun leigu sem skal vera í samræmi við markmið laganna. Njóta þeir sem búa í almennri íbúð því mikils húsnæðisöryggis bæði út frá leigutíma og leiguverði.

Að mati starfshópsins svarar almenna íbúðakerfið mörgum þeim áskorunum sem við stöndum frammi fyrir á íslenskum leigumarkaði og mikilvægt að efla enn frekar uppbyggingu þess og hlutdeild á leigumarkaði. Mikilvægt er að tryggja stöðuga fjármögnun kerfisins til lengri tíma og aukinn fyrirsjáanleika í úthlutunum stofnframlaga fyrir uppbyggingaraðila. Að sama skapi er rétt að horfa til þess nú þegar sex ár eru liðin frá því löggin voru sett að hefja endurskoðun þeirra. Þar verði m.a. horft til viðmiða um gæði íbúðanna, tekju- og eignaviðmið endurskoðuð, umsóknarferli einfaldað, aukin verði fjölbreytni í tegundum íbúða út frá kjarnasamfélögum (e. co-housing) og fl.. Þá ætti að kanna hvernig auðvelda má mögulegan samrekstur húsnæðissjálfsseignarstofnana við önnur félög með íbúðir á viðráðanlegu verði.

Tillögur

7. Efla skal enn frekar almenna íbúðakerfið og tryggja áframhaldandi þróun og uppbyggingu þess.

8. Hlutdeild almenna íbúðakerfisins á leigumarkaði verði aukin með því m.a. að fjölga íbúðum og fjölbreyttum og sterkum félögum á þessum vettvangi.
9. Stöðug fjármögnun kerfisins verði tryggð til lengri tíma og aukinn fyrirsjáanleiki í úthlutunum stofnframlaga fyrir uppbyggingaraðila, m.a. með sameiginlegri sýn og stefnu ríkis og sveitarfélaga í rammasamkomulagi um húsnæðisáætlun og að höfðu samráði við samtök launafólks.
10. Lagt er til að hafin verði vinna við endurskoðun laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 þar sem metin verði sú reynslan sem komin er á rekstur kerfisins og greind úrbótatækifæri. Við þá endurskoðun verði m.a. haft að leiðarljósi að:
 - a. skilgreina viðmið um gæði íbúðanna m.a. út frá lífs- og umhverfisgæðum,
 - b. endurskoða tekju- og eignaviðmið
 - c. útfæra hugmyndir um mismunandi tegundir íbúða sem leitt geta til aukinnar félagslegrar blöndunar, þ.m.t. félagslega kaupleigu.
 - d. auka fjölbreytni í tegundum íbúða út frá kjarnasamfélögum (e. co-housing)
 - e. einfalda umsóknarferli stofnframlagshafa
 - f. skilgreina sérstaka hvata til vistvænnar uppbyggingar
 - g. auka möguleika á samstarfi og samrekstri félaga með íbúðir á viðráðanlegu verði

IV. Húsnæðisstuðningur

Opinberum húsnæðisstuðningi er ætlað að tryggja aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði og á stuðningurinn fyrst og fremst að miða að því að létta byrði húsnæðiskostnaðar hjá tekjulægri hópum og þeim sem hafa þunga framfærslubyrði, tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað og stuðla þannig að húsnæðisöryggi. Húsnæðisöryggi felur að meginstefnu í sér tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu. Við mat á húsnæðisöryggi er því m.a. horft til byrði húsnæðiskostnaðar, ástands húsnæðis, þröngbýlis og stöðugleika í búsetu. Eðli málsins samkvæmt lúta aðgerðir af hálfu hins opinbera til þess að tryggja húsnæðisöryggi fyrst og fremst að tekjulægri einstaklingum og fjölskyldum, sem þurfa á stuðningi að halda. Þegar almenn stuðningsúrræði á vegum ríkisins duga ekki til að tryggja húsnæðisöryggi kemur til viðbótarstuðningur af hálfu sveitarfélaga, m.a. í formi félagslegra leiguíbúða, annarra tímabundinna húsnæðisúrræða og sérstaks húsnæðisstuðnings.

Að frátöldum lögum um almennar íbúðir er ekki til staðar skilgreint viðmið um byrði húsnæðiskostnaðar, en þar segir að markmið laganna sé m.a. að stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda eða að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna. Æskilegt viðmið er að húsnæðiskostnaður sé ekki umfram 25% af ráðstöfunartekjum og aldrei hærri en 40%. Húsnæðisstuðningur hins opinbera þarf að taka mið af slíku markmiði fyrir tekjulægri fjölskyldur og einstaklinga. Er því afar mikilvægt að til staðar séu tímanlegar og áreiðanlegar greiningar um stöðu einstakra hópa á húsnæðismarkaði sem sýna fram á þörf fyrir stuðning og virkni hans. Einnig þarf að meta hvernig ólík stuðningsform hafa áhrif á húsnæðisverð, byrði húsnæðiskostnaðar og möguleika til fasteignakaupa hjá mismunandi hópum.

Starfshópurinn reyndi að nálgast heildstæðar upplýsingar um húsnæðiskostnað, húsnæðisstuðning og greiningar á honum, m.a. niður á tekjutíundir, fjölskyldugerð, aldur, stöðu á húsnæðismarkaði og fl. Að hluta til reyndist erfitt að afla þessara upplýsinga, þá einkum varðandi leigumarkað og sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaga. Verulega vantar upp á að upplýsingar um byrði húsnæðiskostnaðar

mæti kröfum um upplýsingar í rauntíma og varðandi greiningu ólíkra hópa. Upplýsingarnar eru þó sá mælikvarði sem mestar vísbendingar veitir um virkni húsnæðisstuðningskerfa með tilliti til stöðugleika og húsnæðisöryggis. Er ljóst að dýpka þarf greiningar á því sviði sem og greina mun betur samspil ólíkra húsnæðisstuðningskerfa. Greiningar á húsnæðistuðningi í formi vaxtabóta, húsnæðisbóta og skattfrelsi við ráðstöfun séreignarsparnaðar niður á tekjutiundir leiddi í ljós að stuðningurinn skiptist mjög misjafnlega eftir úrræðum og að einhverju leyti ekki til samræmis við það meginsjónarmið að hann beinist fyrst og fremst að tekjulægri hópum. Þannig fór stuðningur í formi skattfrjálsrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar í miklu mæli til einstaklinga í hærri tekjutiundum.⁸

Eins og sjá má í neðangreindri samantekt yfir opinberan húsnæðisstuðning byggir hann á aðkomu margra ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga. Oft er lítil tenging á milli úrræða og hvort eða hvernig þau vinna saman. Þá er jafnframt mikilvægt að greina betur hvaða hagrænu áhrif stuðningskerfin hafa á húsnæðismarkaði á hverju tíma.

HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR	Lög	Tekjuviðmið	Ábyrgð	Frankvæmd
Vaxtabætur	Lög um tekjuskatt nr. 90/2003, B-liður 68. gr.	Já	FJR	Skatturinn
Húsnæðisbætur	Lög um húsnæðisbætur nr. 75/2016	Já	IRN	HMS
Sérstakur húsnæðisstuðningur sveitarfélaga	Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, 45. gr.	Já	FRN	Sveitarfélög
Skattfrjáls ráðstöfun séreignar vegna fyrstu kaupa - sem ráðstöfun til kaupa á íbúð, ráðstöfun inn á höfuðstól íbúðaláns eða ráðstöfun inn á afborgun á óvertryggðu íbúðaláni (allt bundið við fyrstu kaup)	Lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð nr. 111/2016	Nei	FJR	Skatturinn
Skattfrjáls ráðstöfun séreignar til greiðslu inn á höfuðstól íbúðaláns eða til óflunar íbúðar	Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 (brbákv. XVI og XVII)	Nei	FJR	Skatturinn
Hlutdeildarlán til kaupa á fyrstu fasteign	Lög um húsnæðismál nr. 44/1998	Já	IRN	HMS
Aðrar lánveitingar á félagslegum grunni , almenn lán og sérþarfalán til einstaklinga, landsbyggðarlán til einstaklinga og lögaðila, leiguíbúðalán til lögaðila og fl.	Lög um húsnæðismál nr. 44/1998	Að hluta	IRN	HMS
Stofnframlög	Lög um almennar íbúðir nr. 52/2016	Já	IRN	HMS og sveitarfélög

IRN: Innviðaráðuneyti FJR: Fjármála- og efnahagsráðuneyti FRN: Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Að mati starfshópsins er ljóst að taka þarf opinberan húsnæðisstuðning til heildstæðrar endurskoðunar og tryggja að hann nýtist fyrst og fremst þeim sem á þurfa að halda. Er það til samræmis við álit Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 11. maí 2022 þar sem meðal annars var bent á nauðsyn þess að endurhanna opinberan húsnæðisstuðning og beina honum með markvissari hætti að leigjendum og í fjárfestingu í félagslegu húsnæði. Með því verði stuðlað að hagkvæmara leiguverði og lægri byrði húsnæðiskostnaðar. Áhætta væri fólgin í því að húsnæðisverð hafi hækkað umfram ákvarðandi þætti og skörp leiðrétting húsnæðisverðs gæti veikt efnahag heimila og þar með fjármálageirans. Hækkun húsnæðisverðs hefði jafnframt haft neikvæð áhrif á getu fólks til að kaupa eigið húsnæði, sérstaklega

⁸ Ítarlega samantekt um húsnæðisstuðning og byrði húsnæðiskostnaðar er að finna í fylgiskjali 5.

ungu fólk og tekjulága. Því væri mikilvægt að taka á áhættuþáttum tengdum húsnæðismarkaði með skilvirkum þjóðhagsvarúðartækjum og auknu framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði.⁹

Húsnæðisstuðningur og stuðningskerfin þurfa að vera dýnamísk og þróast í takt við aðstæður á húsnæðismarkaði. Skilgreina þarf sérstaklega lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og byrði húsnæðiskostnaðar og tryggja að þær upplýsingar séu aðgengilegar og tímanlegar. Þá þarf umgjörð húsnæðisstuðnings að vera þannig að hann sé gagnsær og vel aðgengilegur þeim sem á þurfa að halda, t.a.m. hvað varðar umsóknargáttir, mismunandi tungumál og stafrænar leiðir.

Starfshópurinn fjallaði sérstaklega um möguleg áhrif aukinnar verðbólgu og hækkandi vaxta á byrði húsnæðiskostnaðar á þá sem standa hvað höllustum fæti á húsnæðismarkaði. Á meðan hópurinn var að störfum kynnti ríkisstjórnin mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum verðbólgu viðkvæmustu hópa samfélagsins og var þar á meðal hækkun húsnæðisbóta um 10% frá 1. júní og frítekjumörk um 3% frá sama tíma. Starfshópurinn telur mikilvægt að áfram verði fylgst með stöðu viðkvæmustu hópanna á bæði leigu- og eignamarkaði, þar með talið fyrstu kaupendum, og metin nauðsyn þess að grípa til frekari mótvægisáðgerða eftir aðstæðum hverju sinni.

Tillögur

11. Húsnæðisstuðningur ríkis og sveitarfélaga verði tekinn til heildstæðrar endurskoðunar með það að markmiði að tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað og að stuðningurinn nýtist fyrst og fremst tekjulágum, fyrstu kaupendum og þeim sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Í því efni er mikilvægt að húsnæðisstuðningur þróist til samræmis við þróun tekna og byrði húsnæðiskostnaðar og stuðningurinn sé gagnsær og aðgengilegur.
12. Lagt er til að skilgreindar verði lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og byrði húsnæðiskostnaðar og aðgengi þeirra og tímanleiki tryggður til að bæta stefnumótun og bregðast hratt við breytingum þegar þess er þörf.
13. Sérstaklega verði fylgst með þróun á greiðslubyrði lána hjá fyrstu kaupendum og byrði húsnæðiskostnaðar leigjenda og metið hverju sinni nauðsyn þess að grípa til mótvægisáðgerða fyrir fólk í lág- og millitekjuhópum sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað.

V. Virkur og heilbrigður leigumarkaður sem raunverulegan valkost um búsetuform

Áætlað er að um 34.000 heimili séu á leigumarkaði í dag eða um 22% heimila. Um 13% fullorðinna einstaklinga 18 ára og eldri eru á leigumarkaði, um 73% búa í eigin húsnæði og áætlað er að um 11,2% búi í foreldrahúsum. Leigumarkaðurinn minnkaði hlutfallslega árið 2020 þegar yngsti hópurinn á leigumarkaði (18-24 ára) færði sig að hluta til aftur í foreldrahús og næsti aldurshópur (25-34 ára) fór í meira mæli yfir í eigið húsnæði.

	Í eigin húsnæði	Á leigumarkaði	Í foreldrahúsum	Annað
Eftir Covid*	73,1%	13,00%	11,20%	2,70%
Fyrir Covid**	70,8%	16,60%	9,70%	2,90%

* Meðaltal apr 2020 - maí 2021

** Meðaltal jan 2019 - jan 2020

Heimild: Hagdeild HMS og Prósent

⁹ Sjá álit sendinefndar AGS frá 11. maí 2022 [hér](#).

Leiguverð hefur tekið töluverðum breytingum á undanförunum árum sé horft á vísitölu leiguverðs. Í mars síðastliðnum hafði leiguverð á höfuðborgarsvæðinu hækkað um 6,7% á síðustu 12 mánuðum en á stórum hluta árána 2019 og 2020 hafði leiguverð farið lækkandi. Er leiguverð á höfuðborgarsvæðinu ennþá lægra en það var á árunum 2018-2019 á föstu verðlagi en er þó um 31% hærra en það var árið 2015 m.v. fast verðlag. Sá ágalli er á vísitölu leiguverðs að hún byggir eingöngu á þinglýstum samningum og á leigufjárhæð eins og hún var í upphafi samningstíma þeirra samninga. Vissulega gefur þetta vísbendingu um þróun verðs á hluta markaðarins en segir ekkert til um þróun leiguverðs á samningstíma. Sem dæmi lækkaði Bjarg íbúðafélag hses. leiguverð á fjölda íbúða haustið 2021 en vísitalan nær ekki til slíkrar lækkunar. Að sama skapi nær vísitalan ekki til hækkunar á leigu á samningstíma, hvort heldur sem er á grundvelli verðtryggingar eða af öðrum sökum.

Opinber gögn sýna að staða leigjenda er lakari en staða þeirra sem búa í eigin húsnæði og almennt telja leigjendur sig búa við minna húsnæðisöryggi en fólk í eigið húsnæði. Leigjendur búa við þyngri fjárhagslegri byrði húsnæðiskostnaðar og töluvert hærra hlutfall leigjenda en eigenda býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Á árinu 2021 bjuggu tæplega 9% heimila í eigin húsnæði við íþyngjandi húsnæðiskostnað samanborið við 27% heimila á leigumarkaði. Þá bjuggu 10,9% heimila á leigumarkaði við skort á efnislegum gæðum árið 2021 samanborið við 2,4% heimila sem búa í eigin húsnæði. Í þessu samhengi er þó rétt að árétta að þeir sem eru tekjulægri eru líklegri til að búa í leiguhúsnæði en tekjuhærri einstaklingar.¹⁰

Flestir leigjendur leigja af einstaklingi á almennum markaði eða 42%. 18% leigjenda leigja af ættingjum eða vinum og eru leigusalar því í 60% tilfella einstaklingar. Á sama tíma eru það leigjendur sem leigja af einstaklingi á almennum markaði sem telja sig síst búa við húsnæðisöryggi. Þeir leigjendur sem telja sig búa við mest húsnæðisöryggi leigja af vinum og ættingjum eða af óhagnaðardrífnu leigufélagi. Helstu ástæður þess að leigjendur telja sig ekki búa við húsnæðisöryggi eru þær að þeir hafa tímabundinn leigusamning, telja leiguverð of hátt og að lítið framboð sé af íbúðarhúsnæði.¹¹

Sem hluti af greiningu á stöðu á leigumarkaði boðaði starfshópurinn til tveggja daga vinnustofu um leiguvernd sem haldin var dagana 5. og 6. apríl sl. Á vinnustofuna voru boðaðir fulltrúar helstu hagsmunaaðila í málaflokknum þar sem hugmyndin var að ná fram mismunandi sjónarmiðum frá ólíkum aðilum og nýta þekkingu viðkomandi og reynslu til að greina núverandi umhverfi og draga fram hvar tækifæri lægju til að gera betur. Þátttakendur voru 25 talsins og greindu þeir samtals 94 úrbótataækifæri í níu mismunandi flokkum og enn fleiri undirflokkum. Þar á meðal var fjallað um neikvæða þróun leiguverðs, áhrif húsnæðisbóta á leiguverð, fjármagnskostnað leigusala, ímynd og viðhorf á leigumarkaði, byggingarkostnað, framboð lóða og hraða uppbyggingar, skort á framboði á leiguhúsnæði á almennum markaði, aðkomu sveitarfélaga að leigumarkaði, samspil kerfa, lítið húsnæðisöryggi leigjenda, hátt hlutfall einstaklinga sem leigusala, þróun á fjölbreyttum búsetuúrræðum, aukið eftirlit, bættu tölfræði um leigumarkaðinn og fl.¹²

Fyrir kórónuveirufaraldurinn var töluvert um útleigu íbúða í svokallaðri skammtímaútleigu eða heimagistingu (d. Airbnb) m.a. vegna skorts á gistirýmum á hótelum. Slík skammtímaútleiga íbúða dróst alveg saman í faraldrinum. Þrátt fyrir mikla uppbyggingu hótélryma eru nú merki um mögulega aukningu skammtímaútleigu með spá um verulega fjölgun ferðamanna og beinast áhyggjur að því að þar með dragi úr framboði íbúða á leigumarkaði. Annar þáttur sem bent hefur verið á að dragi úr framboði leigubúða eru íbúðir sem standa auðar og enginn er skráður með lögheimili í. Ekki er ljóst hvert umfang þessa tveggja þátta er á framboð og hvaða áhrif mögulegar mótvægisáðgerðir gætu haft. Eðlilegt er að

¹⁰ Upplýsingar úr lífskjararannsókn Hagstofu Íslands og Leigumarkaðskönnun HMS

¹¹ Leigumarkaðskönnun HMS

¹² Listi yfir greind úrbótataækifæri fylgir með í fylgiskjali 6.

sveitarfélög hafi úrræði til að bregðast við og stýra umfangi bæði skammtímaútleigu og auðra íbúða ef skortur er á íbúðum innan sveitarfélagsins. Fyrsta skref væri að endurskoða löggjöf um skammtímaútleigu/heimagistingu þannig að sveitarfélög ákveði á hverjum tíma í hvaða mæli slíkt er leyft umfram tiltekinn dagafjöldi sem löggjafinn ákveður og að eftirlit verði eftt.

Ljóst er að mati starfshópsins að bæta þarf verulega tölfraðilegar upplýsingar um leigumarkaðinn þannig að hægt sé að byggja stefnumótun til lengri eða skemmri tíma á áreiðanlegum rauntímagögnum. Að sama skapi er áfram full þörf á að horfa til tillögu átakshóps frá 2019 um endurskoðun á ákvæðum húsaleigulaga til að bæta réttarstöðu leigjenda, auka jafnvægi í réttindum leigusala og leigjanda og horfa í því skyni til fordæma frá t.a.m. Norðurlöndunum þar sem leigumarkaður er þroskaður. Þar þurfi einnig að horfa til þeirra margvíslegu áskorana sem greindar voru af hagsmunaaðilum á vinnustofu og tryggja áframhaldandi samráð og samtal, ekki síst við leigjendur. Starfshópurinn leggur áherslu á að við endurskoðun á húsaleigulögum og í regluverki almennt verði lögð áhersla á húsnæðisöryggi og að gera leiguhúsnæði að raunverulegu vali sem öruggu búsetuformi. Þar á meðal verði stefnt að því að auka hlutdeild fagfélaga sem leigusala, þ.e. félaga sem hafa það að langtímamarkmiði að eiga og reka leiguíbúðir fyrir mismunandi félagshópa, og að samningar verði að meginreglu ótímabundnir. Í því samhengi er eðlilegt að skoða hvort gera skuli mismunandi kröfur til leigusala eftir eðli þeirra. Þá verði lögð sérstök áhersla á að ráðningarsamband verði ávallt aðskilið frá húsaleigusamningum. Að mati starfshópsins eru einnig sterkar vísendingar um að leigumarkaðurinn muni koma til með að stækka á komandi árum m.a. út frá lýðfræðilegum breytum en einnig út frá komu flóttafólks, viðspyrnu í ferðapjónustu, mikilli þörf fyrir sérfræðinga í hugverkaiðnaði sem sækja þarf erlendis frá sbr. nýlega greiningu Samtaka iðnaðarins.

Tillögur:

14. Ákvæði húsaleigulaga verði endurskoðuð til að tryggja jafnræði samningsaðila og aukið húsnæðisöryggi leigjenda og horft til fordæma frá löndum þar sem þroskaður leigumarkaður er við lýði. Við endurskoðun húsaleigulaga og stefnumótun á leigumarkaði verði sérstaklega horft til:
 - a. aukins húsnæðisöryggis leigjenda og að leiga verði að raunverulegum valkosti sem búsetuform
 - b. viðmiða um leiguverð út frá áreiðanlegum rauntímaupplýsingum
 - c. heimilda til breytinga á leigufjárhæð á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða
 - d. aukinnar hlutdeildar fagfélaga í langtímaútleigu sem leigusala
 - e. ráðningarsamband verði ávallt aðskilið frá húsaleigusamningum
 - f. lengd og uppsögn leigusamninga, þ.m.t. skilgreiningu á langtímaleigu
 - g. möguleg úrræði og viðurlög við brotum gegn ákvæðum húsaleigulaga
 - h. úrbótatækifæra sem greind voru á vinnustofu um leigumarkað
15. Stjórnvöld beiti sér fyrir því að lögfest verði hið fyrsta skráningarskylda leigusamninga og leiguverðs í húsnæðisgrunn HMS sbr. frumvarp innviðaráðherra, 572. mál á 152. löggjafarþingi – þingskjal 811.
16. Teknar verði til skoðunar heimildir lífeyrissjóða skv. 36. gr. c laga um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 til að koma að uppbyggingu íbúða hvort heldur sem er með fjármögnun eða eignarhaldi í félögum.
17. Lagt er til að lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald verði breytt þannig að sveitarfélög fái heimild til að ákveða hámarks dagafjölda heimagingingar í því skyni að

mæta mismunandi aðstæðum þeirra að teknu tilliti til þarfagreiningar fyrir íbúðarhúsnæði í húsnæðisáætlunum.

VI. Skilvirkt regluverk, stjórnýsla og framkvæmd í skipulags- og byggingarmálum

Sameiginleg stefnumótun og áætlunargerð ríkis og sveitarfélaga kallar á frekari samþættingu skipulags- og byggingamála og skapar um leið tækifæri til að einfalda afgreiðslu sveitarfélaga í málaflokkunum sem leiðir til aukinnar skilvirkni og framfara. Í dag eiga sveitarfélögin samskipti við ríkið í skipulags- og húsnæðismálum í gegnum fjölmörg kerfi og þrjár stofnanir. Afleiðing þess getur verið óskilvirk og dýr stjórnýsla, skortur á yfirsýn sem svo leiðir til „flöskuhálsa“ sem hafa neikvæði áhrif á framboð á húsnæðismarkaði. Mikilvægt er að stjórnvöld þjónusti almenning, fagaðila og framkvæmdaðila með samræmdum hætti á sviði skipulags- og byggingarmála – gangvart þessum aðilum er þetta samofinn ferill. Með frekari samþættingu næst betri yfirsýn, markvissari áætlunargerð og aukin hagkvæmni sem mun til framtíðar leiða til aukins stöðugleika á húsnæðismarkaði.

Þegar fjallað er um stjórnýslu skipulags- og byggingamála væri mikilvægt að hafa í huga að um er að ræða opinbera ferla sem skilgreindir eru í lögum og er ætlað í meginráttum að tryggja skynsamlega nýtingu lands og faglegan undirbúning mannvirkjagerðar. Á undanförunum árum hefur flækjustig stjórnýslunnar aukist en þrátt fyrir aukið umfang stjórnýslunnar er ekki hægt að fullyrða að gæði húsnæðis hafi batnað að sama skapi. Hins vegar er hægt að fullyrða að þessir flóknu ferlar hafa ekki tryggt stöðugt framboð húsnæðis. Tílefni er til að endurhugsa þessa opinberu lögbundnu ferla og skilgreina sameiginlegt meginmarkað þeirra, þ.e. að tryggja landsmönnum aðgengi að öruggu húsnæði.

Sérstakur undirhópur starfshópsins tók til umfjöllunar niðurstöður samkeppnismats OECD á regluverki í skipulags- og byggingarmálum. Hópurinn skilaði ítarlegum tillögum um úrbætur til þess m.a. að mæta þeim ábendingum um úrbætur sem OECD skilgreindi, en þar að auki nokkrum sjálfstæðum tillögum sem eru til þess fallnar að bæta framkvæmd og regluverk í þessum málaflokkum. Starfshópurinn er sammála um að leggja tillögur undirhópsins til grundvallar í tillögugerð sinni um einföldun regluverks í skipulags- og byggingarmálum.¹³

Mikilvægt er að endurskoða ákvæði byggingarreglugerðarinnar sem hefur að geyma ákvæði um forskrift að hönnun sem getur takmarkað nýsköpun og hindrað valmöguleika. Liðinn er áratugur frá setningu núgildandi reglugerðar og tílefni til að endurmeta upphaflegar forsendur með tilliti til breyttra viðhorfa og þróunar við mannvirkjagerð. Við þá vinnu er mikilvægt að horfa til verulegrar einföldunar, taka upp markmiðsákvæði og veita byggingariðnaðinum um leið aukin tækifæri til nýsköpunar. Horfa þarf til þess að aðlaga byggingaeftirlit að þeim breytingum sem orðið hafa í samfélaginu og leita leiða til þess að draga úr opinberu eftirliti og stíga ákveðin skref í átt að stafrænu eftirliti. Núverandi kerfi þar sem byggingafulltrúar og byggingastjórar fara með eftirlitið þarfnast endurskoðunar. Við endurskoðunina er mikilvægt að horfa til ábyrgðarkeðjunnar m.a. með það að markmiði að auka réttarvernd kaupenda fasteigna.

Vistvæn mannvirkjagerð er krafa nútímans og framtíðarinnar. Afar mikilvægt er að aðlaga byggingareglugerðina að sýn og markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum og auðvelda innleiðingu vistvænnar mannvirkjagerðar á Íslandi. Halda þarf áfram að gera byggingaleyfisferilinn stafrænan með

¹³ Tillögur undirhópsins er að finna í fylgiskjali 7.

frekari þróun mannvirkjaskrár í samstarfi sveitarfélaga og ríkisins og flokkun byggingaleyfisumsókna með tilliti til umfangs mannvirkjagerðar.

Tímabært er að ráðast í heildstæða endurskoðun á skipulagslögum. Tækifæri er til að gera ferli skipulagsmála í heild skilvirkari m.a. með aðkomu umsagnaraðila framar í skipulagsferlinu. Horfa þarf til þess að samþætta skipulagsferla og byggingaleyfisferla til að stuðla að einfaldari stjórnáslu, útgáfu framkvæmdaleyfa og lækkunar á byggingarkostnaði. Finna þarf leiðir til að auka sveigjanleika, með hliðsjón af reynslu nágrannabjóða, án þess að réttaröryggi og gæði byggðar sé skert. Þar undir gæti m.a. fallið að heimila tímabundna búsetu, svo sem á uppbyggingarreitum. Lögfesta þarf Carlsberg ákvæði s.k. þar sem sveitarfélögum eru tryggðar heimildir í skipulagslögum til að gera kröfu um að allt að 25% af byggingarmagni samkvæmt nýju deiliskipulagi fyrir tilgreint svæði skuli vera fyrir almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir, hvort sem eigandi lands er sveitarfélag, ríki eða einkaaðili. Jafnframt að skilgreind verði heimild til að útbúa íbúðarhúsnæði til tímabundinnar búsetu á skilgreindum svæðum, svo sem á uppbyggingarreitum og athafnasvæðum. Tilgangur slíkra heimilda er einkum að vinna gegn búsetu í óviðunandi og ósamþykktu húsnæði.

Auk framangreinds er mikilvægt að horft verði til samstarfsverkefna sem Ísland tekur þátt í á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar þar sem markmiðið er að samræma byggingareglugerðir landanna eins og kostur er auk þess sem áhersla er á samhæfingu aðferða og reglna um vistvæna mannvirkjagerð. Einnig þarf að leggja aukna áherslu á nýsköpun, rannsóknir og þróun, t.d. í gegnum Ask mannvirkjarannsóknarsjóð.

Í tengslum við ábendingar OECD um úthlutun lóða telur hópurinn rétt að taka til skoðunar hvort tilefni sé til þess að setja heildstæða löggjöf um lóðarleigusamninga og er vísað til nýlegrar skýrslu sem unnin var fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga um lagaumhverfið varðandi lóðarleigu hérlendis.

Sveitarfélög hafa ýmsar heimildir í lögum til gjaldtöku vegna byggingar- og skipulagsmála. Þessi gjaldtaka er mismunandi eftir sveitarfélögum en æskilegt að gjöld vegna byggingar- og skipulagsmála verði að mestu samræmd. Þá hefur af hálfu sveitarfélaganna verið nefnt að skipulagsgjald, sem lagt er á samkvæmt skipulagslögum skili sér ekki að fullu í þau verkefni sem lögin kveða á um. Eðlilegt er því að endurskoða það fyrirkomulag sem verið hefur. Um alllangt skeið hafa þó nokkur sveitarfélög, einkum á höfuðborgarsvæðinu, gert einkaréttarlega samninga við byggingaraðila um svonefnt innviðagjald, sem ætlað er að mæta kostnaði við skóla, grunnskóla o.fl. Þetta fyrirkomulag er mismunandi milli sveitarfélaga og ekki endilega framkvæmt með sama hætti innan sveitarfélags. Þegar ætlunin er að gjaldið standi undir skilgreindum framkvæmdum kann að vera hagfelldara að setja heimild þess efnis í lög fremur en að það lúti einkaréttarlegum samningum.

Tillögur:

18. Fram fari heildarendurskoðun skipulagslaga með það að markmiði gera skipulagsferla skilvirkari, forðast endurtekningu einstakra þátta, skerpa á ákvæðum um umsagnir hagaðila, útgáfu framkvæmdaleyfa og færa kynningar- og kærufæra eins framarlega í skipulagsferli og kostur er. Horft verði til þess að samþætta skipulagsferla og byggingarleyfisferla til að stuðla að einfaldari stjórnáslu og lækkunar á byggingarkostnaði.
19. Með aukinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á þéttingarreitum og landi sem eru í eigu annarra en sveitarfélaga, þarf að tryggja sveitarfélögunum heimildir varðandi blöndun byggðar fyrir ólíka hópa þannig að þau geti uppfyllt skyldur sínar samkvæmt lögum um húsnæðismál. M.a. þarf í þessu sambandi að heimila sveitarfélögum að skilyrða að allt að 25% íbúða á heildstæðum skipulagsreitum verði almennar íbúðir, félagslegar íbúðir eða aðrar leiguíbúðir.

20. Skoðað verði hvernig unnt sé að bæta stöðu sveitarfélaga til að knýja á um framgang samþykks deiliskipulags á reitum þar sem tafir verða á framkvæmdum en aðrir aðilar en sveitarfélagið fara með forræði máls.
21. Endurskoðun á ákvæðum byggingarreglugerðar með það að leiðarljósi að setja markmiðsákvæði í stað forskriftar og stuðla þannig að aukinni nýsköpun í byggingariðnaði og aðlaga hana að stefnu stjórnvalda í loftlagsmálum til að auðvelda innleiðingu vistvænnar mannvirkjagerðar á Íslandi. Aukin áhersla á rannsóknir og þróun í byggingariðnaði.
22. Aðlaga byggingareftirlit að þeim breytingum sem orðið hafa í samfélaginu með því að stíga ákveðin skref í átt að stafrænu eftirliti. Áfram verði unnið að samræmingu byggingarreglugerðar við það sem þekkist á Norðurlöndunum þar sem stjórnsýsla er einfaldari og skilvirkari.
23. Lagt er til að sett verði sérstök löggjöf um lóðarleigusamninga.
24. Samræmdar verði gjaldskrár sveitarfélaga í skipulags- og byggingarmálum og endurskoðað fyrirkomulag við ráðstöfun skipulagsgjalds til sveitarfélaga.
25. Skoðað verði hvort setja eigi í lög ákvæði um heimild til álagningar svonefndra innviðagjalda og ákveða jafnframt hvort álagning þeirra eigi að lúta einkaréttarlegum samningum, reglum um þjónustugjöld vegna nauðsynlegra og fyrirsjáanlegra framkvæmda við grunninnviði sveitarfélags eða lúta skattalegum forsendum.

VII. Samgöngur

Greiðar og öruggar samgöngur eru stór forsenda hagkvæmrar búsetu og gæða búsetuskilyrða. Samgöngur innan og milli sveitarfélaga eru þannig veigamikill áhrifaþáttur lóðaframboðs, uppbyggingar íbúða, íbúðahverfa og sveitarfélaga. Hagkvæmni búsetu ræðst m.a. af jafnvægi íbúðarverðs og kostnaðar við atvinnu- og skólasókn. Þetta á ekki síst við um samgönguinnviði sem tengja vaxtarsvæði við höfuðborgarsvæðið og vaxtarsvæði á Norðurlandi. Þá er einnig mikilvægt að uppbygging íbúðarhúsnæðis og samgönguinnviða, hvort heldur er mannvirkja eða almenningsamgangna, haldist í hendur við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis með samhæfingu áætlana.

Á höfuðborgarsvæðinu, þar sem þétting byggðar er stór og viðvarandi þróunarþáttur, eru greiðar og öruggar samgöngur með skilvirku og hagkvæmu kerfi almenningsamgangna forsenda hagfelldrar búsetu. Þétting byggðar á höfuðborgarsvæðinu er skynsamleg stefnumótun m.a. með tilliti til loftlagsmála og samanlagðs kostnaðar við búsetu og samgöngur. Tekur stefnan m.a. mið af uppbyggingu íbúða í nálægð við hágæðaalmenningsamgöngur sem Borgarlínu mun þjóna sbr. samgöngusáttmála ríkis og Reykjavíkurborgar.

Undirrituð var viljayfirlýsing Betri samgagna ohf. og Reykjavíkurborgar þann 28. apríl s.l. um samstarf vegna þróunar og uppbyggingar Keldnaland og Keldnaholts og flýtingu uppbyggingar innviða tveggja Borgarlínuleiða. Í þeirri viljayfirlýsingu er m.a. kveðið á um breytingar á byggingaáætlun Borgarlínu, skipulagsvinnu og samkeppni um þróun Keldnaland og Keldnaholts og félagslega blöndun. Stefnt verði að því að hægt verði að þróa deiliskipulag fyrir fyrstu uppbyggingarreitina á svæðinu haustið 2023. Því er mögulegt að íbúðir á Keldnalandi geti komið á markað fyrr en áður var áætlað og þannig orðið góð viðbót við framboð húsnæðis með blandaðri byggð fyrir ólíka hópa. Viljayfirlýsingin mun einnig hafa jákvæð áhrif á fyrirhugaða uppbyggingu íbúða á Blikastaðalandi þar sem gert er ráð fyrir um 3.500 - 3.700 íbúðum á næstu árum.

Í samantekt undirhóps starfshópsins, sem fjallaði um húsnæðisstuðning og byrði húsnæðiskostnaðar er bent á að horfa þurfi á samspil húsnæðiskostnaðar og samgöngukostnaðar, enda getur

Samgöngukostnaður hækkað ef flutt er í ódýrara húsnæði fjær atvinnu- og þjónustusvæðum auk þess sem valmöguleikar í samgöngum eru oft fábrotnari á slíkum svæðum.

Tillögur

26. Sambætta þarf áætlanir um framkvæmdir í samgöngumálum og áætlanir sveitarfélaga um framboð lóða og íbúða á vaxtasvæðum. Í því felst m.a. að stofnbrautir styðji við þróunarsvæði innan sveitarfélaga og að áhersla verði lögð á mikilvægi stofnbrauta til og frá höfuðborgarsvæðinu.
27. Gjaldsvæði almenningssamgangna á vaxtarsvæðum er mikilvægt að samræma og einfalda með það að markmiði að lækka samanlagðan húsnæðis- og samgöngukostnað íbúa á þeim svæðum.
28. Í samræmi við viljayfirlýsingu Betri samgangna ohf. og Reykjavíkurborgar er mikilvægt að tryggja greiðan framgang framkvæmda við Borgarlínu og skipulagsvinnu þannig að uppbygging íbúða á Keldnalandi og Blikastaðalandi geti sem fyrst komist til framkvæmda.

Reykjavík 18. maí 2022

Anna Guðmunda Ingvarsdóttir

Gísli Gíslason

Bjarni Þór Sigurðsson

Eyjólfur Árni Rafnsson

Fannar Jónsson

Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir

Henný Hinz

Ingilín Kristmannsdóttir

Ólafur Heiðar Helgason

Regína Ásvaldsdóttir

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir