



# SKIPULAG HÚSNÆÐISMÁLA

Húsnæði á viðráðanlegu verði og skipulag



Salvör Jónsdóttir

Hildur Freysdóttir

Maí 2015

## ÁGRIP

Í þessari skýrslu er fjallað um húsnæði á viðráðanlegu verði í skipulagsáætlunum. Skoðað er hvort og hvernig aðrar þjóðir hafa nýtt skipulagsáætlanir sem tæki til að efla framboð húsnæðis sem hæfir greiðslugetu allra félagshópa.

Húsnæði á viðráðanlegu verði hefur ekki verið skilgreint sérstaklega hér á landi, en skv. Hagstofu Evrópusambandsins (*Eurostat*) er húsnæðiskostnaður verulega íþyngjandi ef hann fer yfir 40% af ráðstöfunartekjum heimilis.

Í skipulagslögum segir að hafa beri sjálfbæra þróun að leiðarljósi við gerð skipulags, en það krefst þess að tekið sé tillit til hagrænna, félagslegra og umhverfislegra þátta við gerð þess. Hins vegar er hefð fyrir því hér á landi að leggja fyrst og fremst áherslu á hina fýsisku þætti skipulags og því hætta á að hinir félagslegu og hagrænu hlutar sjálfbærrar þróunar verði útundan. Þessi hefð endurspeglast í bæði skipulagslögum og skipulagsreglugerð.

Í opinberum skýrslum hafa komið fram ábendingar um að húsnæðisstefna væri æskilegur hluti landsskipulagsstefnu, en enn sem komið er hafa húsnæðismál ekki verið valin sem þema landsskipulagsstefnu. Nýtt aðalskipulag fyrir Reykjavík var staðfest árið 2014 sem inniheldur markmið í húsnæðismálum og jafnframt hefur hefur borgin samþykkt húsnæðisstefnu sem á að framfylgja markmiðunum en það eru mikilvæg skref í þróun skipulagsgerðar hér á landi.

Ljóst er af erlendum dæmum að hægt er að nota skipulagsáætlanir til að fjölga búsetukostum og fjölbreytileika en til þess að markmið um aukið framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði náist er nauðsynlegt að hagrænir og félagslegir þættir skipulagsgerðar verði eflir og samþættir fýsisku skipulagi. Þá er mikilvægt að fjallað sé um húsnæðiskostnað og samgöngukostnað samhliða í skipulagi, ekki síst vegna þess að þetta eru tveir umfangsmestu útgjaldaliðir heimila.

Ennfremur er mikilvægt að gagnaúrvinnsla um húsnæðismál og skipulag sé virk og samstarf þeirra sem sinna hagrænni áætlanagerð og skipulagsgerð verði aukið þannig ljóst sé hvar uppbyggingar og sérstakra aðgerða er þörf hverju sinni.

Þetta verkefni er styrkt af Rannsóknar- og þróunarsjóði Skipulagsstofnunar.

## ABSTRACT

This report discusses affordable housing as part of urban planning. Examples from other countries, on how the planning process is used to support housing for all social groups, are examined.

Affordable housing has not been clearly defined in Iceland, but according to Eurostat housing cost is considered significantly burdensome if the total housing cost represents more than 40% of the the households disposable income.

One of the aims of the Planning Act 123/2010 is that land use in Iceland should be based on sustainable development principles. That requires that all three pillars of sustainable development; economic, social and environmental, should be taken into consideration during the planmaking. However, the planning tradition in Iceland has been to focus primarily on the physical and environmental aspects of planning, risking that the social and economic components of sustainable development will be neglected. This tradition is reflected in both the planning act and planning regulations.

The idea that housing policy would be desirable part of the national planning strategy has been revealed in public reports. However, housing policy has not yet been identified as one of the main themes of the national planning strategy. A new municipal plan for Reykjavík was approved in 2014. Additionally, the city has approved housing policy to enforce the housing objectives presented in the municipal plan. This is an important step towards the incorporation of housing policies in land use plans in Iceland.

Examples from other countries show that affordable housing options can be increased through land use planning yet for that to happen it is necessary to strengthen the social and economical aspects of the plans. Moreover, it is very important to look at the cost of housing and transportation combined, especially since these are the two largest expenditures of Icelandic households.

Furthermore, it is important that data gathering and processing of housing information is effective and that the cooperation between housing authorities and those responsible for land use planning is increased. This is essential to make clear where new development is desirable or where special action may be needed.

This project is funded by the Research and Development Fund of the National Planning Agency.



## EFNISYFIRLIT

Ágrip.....	1
Abstract.....	2
Efnisyfirlit.....	3
Myndayfirlit.....	5
Töfluyfirlit.....	5
Skýringar.....	6
1 Inngangur.....	9
1.1 Tilgangur og markmið.....	12
1.2 Afmörkun verkefnisins og aðferðir við vinnslu.....	12
1.2.1 Hvað er skoðað í verkefninu.....	13
1.2.2 Annað varðandi aðferðir.....	13
2 Skipulag og húsnæðismál.....	14
2.1 Inngangur.....	14
2.2 Stjórnsýsla og lagaumhverfi.....	14
2.3 Húsnæði á viðráðanlegu verði.....	18
2.3.1 Bretland.....	19
2.3.2 Bandaríkin.....	21
2.3.3 Finnland.....	22
2.3.4 Samantekt um erlend dæmi.....	24
3 Húsnæði á viðráðanlegu verði í Reykjavík.....	25
3.1 Inngangur.....	25
3.2 Húsnæði í Reykjavík eftir skólahverfum.....	25
3.2.1 Húsnæði á viðráðanlegu verði.....	25
3.2.2 Húsnæðisúrræði.....	31
3.2.3 Samantekt.....	31
3.3 Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 og Húsnæðisstefna Reykjavíkur 2020.....	33
4 Frá stefnu til framkvæmda - skipulagsaðferðir.....	36
4.1 Inngangur.....	36
4.2 Gagnasöfnun og úrvinnsla í skipulagi.....	36
4.3 Skipulagsgerð.....	37
4.3.1 Viðhorf og þátttaka í skipulagsgerð – blöndun byggðar.....	38
4.3.2 Skipulagsáætlanir.....	40

4.4	Húsnæðismál og samgöngur.....	46
4.5	Húsnæði á viðráðanlegu verði, lóðaframboð og uppbygging .....	47
4.6	Gjöld og hagrænir hvatar.....	49
4.7	Samantekt.....	51
5	Niðurstöður .....	53
5.1	Lærdómar.....	58
5.2	Frekari rannsóknir .....	58
5.3	Að lokum .....	59
	Heimildaskrá .....	60

## MYNDAYFIRLIT

Mynd 1. Einfölduð mynd af mikilvægum þáttum sem hafa áhrif á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði. ....	12
Mynd 2. Íslenska skipulagskerfið og framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. ....	14
Mynd 3. Íslenska húsnæðiskerfið og framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði.....	15
Mynd 4. Grunnskólahverfi í Reykjavík. ....	26
Mynd 5. Meðalverð lítillar íbúðar, þ.e. 30-70 m <sup>2</sup> .....	30
Mynd 6. Hlutfall sérþýlis í grunnskólahverfum Reykjavíkur. ....	30
Mynd 7. Íbúðir í eigu Félagsbústaða 2012, tegundir og dreifing þeirra um borgina eftir póstnúmerum. ....	31

## TÖFLUYFIRLIT

Tafla 1. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum hjá fjölskyldum sem eru undir lágtekjumörkum og búa í eigin húsnæði.....	27
Tafla 2. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 50% mörkum . ....	28
Tafla 3. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 60% mörkum. ....	29
Tafla 4. Nokkur dæmi um aðferðir til að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði. ....	56
Tafla 5. Framboð af húsnæði á viðráðanlegu verði, þátttakendur og hugsanlegar aðgerðir..	57

## SKÝRINGAR

### Aðgengi fyrir alla

„Með aðgengi fyrir alla er átt við að fólki sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda og það geti með öruggum hætti komist inn og út úr mannvirkjum, jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. í eldsvoða. Jafnframt séu sjónarmið algildrar hönnunar höfð að leiðarljósi við hönnun bygginga og umhverfis þeirra“ (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

### Félagslegt húsnæði

Þeir sem eiga í húsnæðisvanda eða hafa lítil fjárráð geta sótt um félagslegt húsnæði hjá sínu sveitarfélagi. Um er ræða að ræða félagslegrar leiguíbúðir, kaupleigu – eða eignaríbúðir(Þjóðskrá Íslands, 2015)(Þjóðskrá Íslands, 2013).

### Félagslegar leiguíbúðir

Eru íbúðir fyrir þá sem ekki eru færir um að sjá sér og sínum fyrir húsnæði sökum lágra tekna, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna. Ákveðin eigna-og tekjuviðmið gilda um umsækjendur (Reykjavíkurborg, 2015 (1)).

### Ferðakostnaður (ferðir og flutningar)

Til þessa liðar teljast:  
Kaup ökutækja; bíla, reiðhjóra og bifhjóra auk lögbundinna gjalda. Rekstur ökutækja; varahlutir, viðgerðir, hjólbarðar, hreinsiefni, bensín, bifreiðaskoðun, stöðumælajöld, ökukennsla, ökuskírteini.  
Flutningar; strætisvagnafargjöld, leigubílafargjöld, rútufargjöld, flugfargjöld innanlands og til útlanda, ferjufargjöld innanlands (Hagstofa Íslands, 2013).

### Gatnagerðargjöld

Gatnagerðargjöld eru innheimt af öllum lóðum í þéttbýli og/eða mannvirkjum á þeim. Gjaldinu er varið til gatnagerðar og viðhalds gatna samkvæmt lögum um gatnagerðargjald nr. 153/2006.  
„Um gatnagerðargjald í Reykjavík gildir samþykkt nr. 725/2007 með síðari breytingum. Fjárhæð gatnagerðargjalds uppfærast mánaðarlega í samræmi við 3. mgr. 6. gr. samþykktarinnar“ (Reykjavíkurborg, 2015 (2)).

### Húsnæði á viðráðanlegu verði

Á Íslandi er ekki til opinber skilgreining á húsnæði á viðráðanlegu verði, en skv. Hagstofu Evrópusambandsins (*Eurostat*) er húsnæðiskostnaður verulega íþyngjandi ef hann fer yfir 40% af ráðstöfunartekjum heimilis (Hagstofa Íslands, 2012(2)).

### Húsnæðiskostnaður

Til húsnæðiskostnaðar telst húsaleiga, vaxtakostnaður og verðbætur vegna lána, viðhald, viðgerðir, bruna- og fasteignatryggingar, rafmagn, hiti og fasteignagjöld. Ef fólk fær húsaleigubætur og vaxtabætur eru þær dregnar frá húsnæðiskostnaði viðkomandi (Hagstofa Íslands, 2012(2)).

### Lágtekjuhlutfall/lágtekjumörk

„Lágtekjuhlutfall er það hlutfall einstaklinga sem lendir undir lágtekjumörkum. Lágtekjumörk miðast við 60% af miðgildi ráðstöfunartekna á neyslueiningu.  
Ráðstöfunartekjur á neyslueiningu taka mið af heildarráðstöfunartekjum heimilis og hversu margir þurfa að lifa af þeim“ (Velferðarráðuneytið, 2012(1)).



<b>Lóðarleiga</b>	Lóðarleiga er innheimt með fasteignagjöldum, með heimild í lögum nr. 86/1943 sbr. lög nr. 68/1978, . Í Reykjavík gildir eftirfarandi: Borgarstjórn ákveður leigugjald eftir lóðir og lönd sem borgin lætur á leigu. Leigugjaldið fyrir íbúðahúsalóðir er 0,2% af lóðamati þeirra en 1,0% fyrir atvinnulóðir (Reykjavíkurborg, 2015(3)).
<b>Ráðstöfunartekjur</b>	Ráðstöfunartekjur eru heildartekjur heimilisins eftir skatta að meðtöldum félagslegum greiðslum en til félagslegra greiðslna teljast meðal annars húsaleigubætur og vaxtabætur (Hagstofa Íslands, 2012(2)) .
<b>Ráðstöfunartekjur á neyslueiningu</b>	<i>„Ráðstöfunartekjur á neyslueiningu (e. equivalised disposable income) eru skilgreindar sem ráðstöfunartekjur eftir að tillit hefur verið tekið til heimilisstærðar og þeirrar hagkvæmni í rekstri heimilisins sem fæst við það að fleiri en einn búna undir sama þaki. Einnig er gert ráð fyrir því að útgjöld vegna barna séu lægri en útgjöld vegna fullorðinna. Til að taka mið af þessu er notaður kvarði frá Evrópusambandinu sem gefur fyrsta fullorðna einstaklingnum á heimilinu vogina 1,0. Aðrir einstaklingar 14 ára og eldri fá vogina 0,5 og einstaklingar yngri en 14 ára fá vogina 0,3. ... Tveir fullorðnir með tvö börn þurfa til dæmis 2,1 sinnum hærri ráðstöfunartekjur en sá sem býr einn til þess að vera með sambærilegar ráðstöfunartekjur á neyslueiningu“</i> Sem dæmi má taka að hjón með tvö börn, yngri en 14 ára, sem hafa 500 þúsund krónur í ráðstöfunartekjur alls á mánuði hafa 238 þúsund krónur í ráðstöfunartekjur á neyslueiningu ( $500 / (1 + 0,5 + 0,3 + 0,3) = 500 / 2,1 = 238$ ) (Hagstofa Íslands, 2012(1)).
<b>Sjálfbær þróun</b>	<i>„Þróun sem mætir þörfum samtímans án þess að draga úr möguleikum kynslóða til að mæta þörfum sínum. Í þessu felst að sókn eftir efnahagslegum gæðum verður að haldast í hendur við vernd umhverfisins og grunngæða jarðar“</i> (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).  <i>Í skipulagsfræðum er oft stuðst við þessa skilgreiningu: Sjálfbær þróun samfélaga er sú þróun sem verður, þegar tekið er tillit til hagrænna og umhverfislegra þátta auk félagslegs jöfnuðar (e: economy, ecology, and equity) við ákvarðanatöku. Þetta ber að gera með hagsmuni bæði núverandi og komandi kynslóða í huga (Jepson, 2001; Young &amp; Dhanda, 2013).</i>
<b>Skipulagsáætlun</b>	<i>„Áætlun um markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands. Þar er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði. Forsendum ákvarðana er einnig lýst. Skipulagsáætlanir sveitarfélaga skiptast í þrjá flokka, svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag. Skipulagsáætlun er sett fram í skipulagsgreinargerð og á skipulagsuppdretti þar sem það á við“</i> (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

**Skipulagsgjald**

„Til að standa straum af kostnaði við gerð tillögu að landsskipulagsstefnu, aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsóknna á sviði skipulagsmála sem nýtast sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana skal innheimt í ríkissjóð sérstakt gjald af mannvirkjum er nefnist skipulagsgjald. ...Af nýbyggingum, sem virtar eru til brunabóta, skal greiða skipulagsgjald í eitt skipti sem nemur 0,3% af brunabótamati hverrar húseignar“.  
(Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

**Skipulagsákvæði**

„Fyrirmæli eða boð sem fullnægja ber við framfylgd svæðis- eða aðalskipulags, svo og við gerð deiliskipulags eða við útgáfu leyfa til framkvæmda“  
(Skipulagsreglugerð nr.90/2013).

**Skipulagskvaðir**

„Kvaðir sem lagðar eru á einstakar lóðir eða landsvæði í deiliskipulagi, svo sem um umferðarrétt og legu lagna“  
(Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

**Skipulagsskilmálar**

„Bindandi ákvæði í deiliskipulagi um útfærslu skipulags, svo sem um byggðamynstur, byggingarlínur, útlit mannvirkja og form, fjölda bílastæða, hæðarlegu, götur, stíga, gróður og girðingar“ (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

# 1 INNGANGUR

Ef marka má umræðu í fjölmiðlum og tillögur stjórnvalda er þörf fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði umtalsverð hér á landi, bæði hvað varðar eigið húsnæði og húsnæði til leigu.<sup>1</sup>

Samkvæmt skipulagslögum 123/2010 ber í skipulagsáætlunum að marka stefnu um landnotkun og byggðapróun og setja fram stefnumið m.a. um íbúðarbyggð. Þetta skal gert í samræmi við markmið laganna, en þar segir að leiðarljós skipulagsáætlana skuli vera efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna. Ennfremur er tekið fram að sjálfbær þróun skuli höfð að leiðarljósi, þannig er ljóst að taka skal tillit til umhverfislegra hagsmuna heildarinnar auk hinna hagrænu og félagslegu sem nefndir eru fyrr.<sup>2</sup>

Gera verður ráð fyrir að ætlast sé til að jafnvægi ríki á milli þessara þátta í útfærslu skipulagsáætlana. Það kann að reynast skipulagsyfirvöldum ögrandi verkefni þar sem að hætt er við að bæði kjörnir fulltrúar og hagsmunaaðilar sem koma að skipulagsferlinu leggi misþunga áherslu á þessa þætti. Engu að síður verða skipulagsyfirvöld að leitast við að framfylgja þessari lagakvöð.

Mörg sveitarfélög hér á landi hafa unnið áætlun um sjálfbæra þróun sveitarfélagsins undir merkjum Staðardagskrár 21 og sem dæmi um slíka má nefna „Reykjavík í mótun“, en þar er ekki vikið að húsnæði á viðráðanlegu verði (Reykjavíkurborg, 2006). Hins vegar má finna dæmi erlendis þar sem áætlanir um sjálfbæra þróun fjalla sérstaklega um húsnæði á viðráðanlegu verði (City of Madison, 2011).

Hér á landi hefur áhersla í skipulagi verið á fýsískan hluta skipulags, það er að segja á form og fyrirkomulag byggðar, landnotkunarflokka og samgönguæðar. Skipulagsáætlunum hefur nær ekkert verið beitt í því skyni að tryggja „húsnæði á viðráðanlegu verði“ (e. *affordable housing*). Verði þessi þáttur útundan í skipulagsgerð, skapast hætt á að ákvæði í skipulagsáætlunum geti beinlínis aukið á húsnæðiskostnað (Morrow, 2001).

Árið 2008 birti mannréttindaskrifstofa Evrópuráðs (*Commissioner for Human Rights*) skýrsluna „*Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*“. Í skýrslunni er greint frá þeim húsnæðisvanda sem margir íbúar Evrópu standa frammi fyrir. Fjallað er um alþjóðlega mannréttindasamninga og í samræmi við þá eru settar fram ráðleggingar varðandi gerð húsnæðisréttindastefnu á landsvísu, en gert er ráð fyrir að hið opinbera tryggi mannréttindi eins og aðgang að íbúðarhúsnæði. Húsnæðisréttindastefnur ættu meðal annars að innihalda ákvæði sem tryggði lágtekjuhópum og atvinnulausum viðunandi húsnæði. Reglulegt eftirlit þarf síðan að vera með því að stefnunum sé framfylgt (Commissioner for Human Rights, 2008).

---

<sup>1</sup> Dæmi: „Stefnumótun vinnuhóps um húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar 2020“ og útgáfa Velferðarráðuneytis, „Húsnæðisstefna- Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu“ auk lagafrumvarpa félags- og húsnæðismálaráðherra um húsaleigu og húsnæðissamvinnufélög (lögð fyrir Alþingi í apríl 2015) og þingsályktunartillögur (lagðar fram 2015) „um bráðaaðgerðir til að tryggja öllum húsnæði á viðráðanlegum kjörum“ og „um aðgerðir til að lækka byggingarkostnað“ eru skýr dæmi um aukinn áhuga og aðgerðir yfirvalda. Í fjölmiðlum fá finna ýmis dæms s.s.: <http://ruv.is/frett/ungt-folk-leggur-ekki-i-fasteignakaup> og [http://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/01/30/leiguverdid\\_rykur\\_upp/](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2015/01/30/leiguverdid_rykur_upp/)

<sup>2</sup> Sjá markmið skipulagslaga nr.123/2010.

Undanfarið hefur verið talsverð vakning hérlendis varðandi mikilvægi þess að stjórnvöld hafi opinbera stefnu um húsnæðismál og hafa bæði ríkisvaldið og Reykjavíkurborg unnið að húsnæðisstefnu á undanförunum árum. Í skýrslu samráðshóps um húsnæðisstefnu frá 2011 er lagt til að húsnæðisstefna sé útfærð með húsnæðisáætlun sem yrði hluti af landsskipulagsstefnu (Velferðarráðuneytið, 2011). Í skýrslu ráðuneytisins frá 2012 um húsnæðisáætlun (eftirfylgni húsnæðisstefnu) er ítrekað að húsnæðisáætlun eigi að vera hluti af landsskipulagsstefnu og fjallað nánar um innihald slíkarar áætlunar (Velferðarráðuneytið, 2012(2)).

Árið 2013 skipaði félags- og húsnæðismálaráðherra verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála og skilaði verkefnisstjórnin tillögum vorið 2014 (Velferðarráðuneytið, 2014). Í apríl 2015 lagði félags- og húsnæðismálaráðherra tvö lagafrumvörp fyrir Alþingi annars vegar um húsaleigu og hins vegar um húsnæðissamvinnufélög (Alþingi, 2015(1) og Alþingi, 2015(2)). Lögunum ef samþykkt verða, er ætlað annars vegar að gera húsaleigu viðráðanlegri fyrir lágtekjuhópa og hinsvegar að efla húsnæðissamvinnufélög og auðvelda rekstur þeirra.

Í húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar er vikið að samspili stefnunnar við aðalskipulag (Reykjavíkurborg, 2011) og í október 2013 kynnti Reykjavíkurborg innleiðingu húsnæðisstefnu sinnar, meðal annars hvernig hún endurspeglar í aðalskipulagi (Reykjavíkurborg, 2013(2)). Eftirfylgni við þessi áform má meðal annars í áætlun um byggingu svokallaðra Nýrra Reykjavíkurhúsa (Reykjavíkurborg, 2015(4)).

Þetta er mikilvægt skref í samþættingu áætlana um húsnæði á viðráðanlegu verði og skipulags, en þar sem ekki komin mikil reynsla á slíka samþættingu hér á landi, er gagnlegt að skoða hvað aðrar þjóðir hafa gert í þessum málaflokki.

Núverandi ríkisstjórn Íslands „*leggur áherslu á að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins og hafi raunverulegt val um búsetuform*“ (Ríkisstjórn Íslands, 2013, bls.8). Núverandi ráðherra félags- og húsnæðismála hefur lýst því yfir að reynslan sýni að sé hinn frjálsi markaður látinn ráða, sé ekki tryggt að nægilegt framboð sé á húsnæði til leigu og því þurfi að koma til sameiginlegra aðgerða yfirvalda og hagsmunaaðila (Félags- og húsnæðismálaráðherra, 2013). Að svipaðri niðurstöðu komast höfundar OECD-skýrslu um lýðfræðilegar breytingar og svæðisbundna þróun í Evrópu, en í henni kemur fram að ekki sé hægt að gera ráð fyrir að markaðurinn leysi framtíðarvanda svæða varðandi hagræn viðfangsefni og húsnæði, heldur sé þörf á skilvirkri stefnumótun opinberra aðila með þátttöku samtaka og hópa innan samfélagsins (Martinez-Fernandez et al., 2012).

Hlutverk sveitarfélaga er mikilvægt á þessu sviði og því mikilvægt að þau beiti þeim verkfærum sem þau þegar hafa, til að ná árangri hvað varðar framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Skipulagsáætlanir eru eitt af þeim tækjum sem sveitarfélög þegar nota til að ákvarða framboð á íbúðarhúsnæði og því full ástæða til að skoða hvort nýta megja það tæki enn betur en verið hefur gert í þessa veru.

Dæmi eru frá nágrannalöndum þar sem skipulagsáætlanir eru nýttar til að ná samfélagslegum markmiðum (André & García, 2012) og er því leitað í smiðju annarra landa eftir aðferðum til að efla þá þá þætti sem síður hefur verið sinnt, svo að frekar megi nálgast markmið skipulagslaga. Í þessari skýrslu er tekið saman yfirlit yfir hvaða aðferðir eru þekktar erlendis til að beita skipulagsááætlunum og skipulagsákvörðunum markvisst til að tryggja æskilegt framboð og dreifingu á húsnæði á viðráðanlegu verði. Þessar aðferðir verða

heimfærðar upp á íslenskar aðstæður og rætt um hvort og þá hvernig þær geti átt við hér á landi.

Verkefnið er unnið með styrk frá Rannsóknar- og þróunarsjóði Skipulagsstofnunar og eru stofnuninni færðar bestu þakkir fyrir stuðninginn.

## 1.1 Tilgangur og markmið

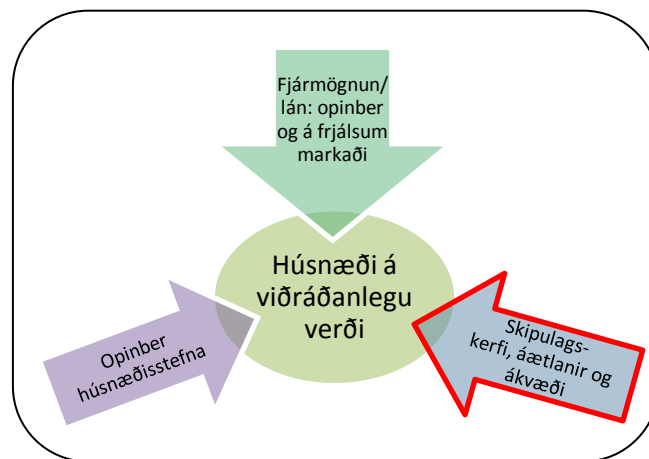
Markmið verkefnisins er að draga saman þekkingu af vettvangi skipulagsfræða og framkvæmdar skipulagsmála erlendis varðandi það hvernig beita má skipulagsáætlunum og skipulagsákvörðunum til að tryggja nægilegt framboð og dreifingu húsnæðis á viðráðanlegu verði. Ennfremur að setja hana í samhengi við íslenskar aðstæður í því skyni að draga fram vitneskju sem nýta mætti við framkvæmd skipulagsmála hvað þetta varðar hérlendis.

Tilgangurinn með athuguninni er að gera sveitarfélögum og þeim sem annast gerð skipulagsáætlana auðveldara fyrir að nálgast það markmið skipulagslaga um að skipulagsáætlanir skuli vinna með sjálfbæra þróun að leiðarljósi, hvað varðar húsnæðismál, en samkvæmt því skal taka tillit til umhverfislegra, hagrænna og félagslegra þarfa landsmanna allra.

## 1.2 Afmörkun verkefnisins og aðferðir við vinnslu

Þetta verkefni er unnið í Háskólanum í Reykjavík en þar vann Hildur Freysdóttir verkfræðingur meistaraverkefni sem fjallaði um fjölbreytileika innan íbúðarhverfa í Reykjavík og húsnæði á viðráðanlegu verði (Hildur Freysdóttir, 2013). Meistaraverkefnið var unnið undir leiðsögn Salvarar Jónsdóttur en hún vann að þessari skýrslu í samvinnu við Hildi.

Verkefnið fjallar um hvort og hvernig skipulagsáætlanir geti hugsanlega greitt fyrir uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði, eða húsnæðis fyrir alla félagshópa. Áætlanir um landnotkun geta ekki einar og sér, tryggt nægt framboð af húsnæði á viðráðanlegu verði. Aftur á móti geta skipulagsáætlanir ásamt hagrænum aðgerðum og reglum um hönnun húsnæðis, haft áhrif á hversu mikið framboð er af húsnæði á viðráðanlegu verði (Milligan et al., 2009).



**Mynd 1. Einfölduð mynd af mikilvægum þáttum sem hafa áhrif á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði.**

Verkefnið fjallar ekki um hvort æskilegt sé að hið opinbera taki þátt í uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði eða hvort vænlegra sé að slík uppbygging sé í höndum einkaaðila og sameignarféлага. Rétt er einnig að taka fram að verkefnið fjallar um framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði hvort sem um er að ræða eigið húsnæði eða leiguhúsnæði.

Verkefnið byggir á rýni erlendra og innlendra heimilda en einnig hefur verið rætt við við fulltrúa Reykjavíkurborgar til að leita upplýsinga um húsnæðisstefnu borgarinnar og jafnframt

við starfsmann Mannvirkjastofnunar til að ræða þau ákvæði byggingarreglugerðar sem hugsanlega hafa íþyngjandi áhrif á húsnæðisverð.

### 1.2.1 Hvað er skoðað í verkefninu

Við vinnu þessa verkefnis voru erlend dæmi um hvernig skipulagsáætlanir eru nýttar til að greiða fyrir byggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði rýnd og þau sem nýta mætti sem fyrirmyndir og aðlaga að íslenskum aðstæðum sérstaklega dregin fram.

Rétt er að taka fram að þegar hér er rætt um húsnæði á viðráðanlegu verði er ekki átt við félagslegt húsnæði eingöngu heldur húsnæði á verði sem er viðráðanlegt fyrir alla, þar með talið tekjuminni hópa og stærrí fjölskyldur.

Verkefnið fjallar að hluta til sérstaklega um Reykjavík, hvort þar sé að finna húsnæði á viðráðanlegu verði og hvernig hugsanlega megi nýta skipulag til að auka framboði þess. Þó svo að athyglinni sé beint að Reykjavík er gert ráð fyrir að þær hugmyndir sem settar eru fram í skýrslunni geti nýst á öðrum stöðum á landinu.

Greint er frá verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga en húsnæðismál heyra bæði undir ríki og sveitarfélög og því mikilvægt að samstarf milli sjónsýslustiga sé gott í þessum málaflokki eins og öðrum. Þó svo að sveitarfélög fari með skipulagsvald innan síns lögsagnarumdæmis sér ríki bæði um eftirlit með skipulagsgerð og um gerð landsskipulagsstefnu. Þá hefur ríkisvaldið áhrif á lánafyrirkomulag til húsnæðismála.

Í þessu rannsóknarverkefni er ekki fjallað sérstaklega um byggingarreglugerð en þegar núgildandi byggingarreglugerð var sett árið 2012 voru gerðar umfangsmiklar athugasemdir við hana og líkum að því leitt að hún myndi hafa aukinn byggingarkostnað í för með sér. Í kjölfar þess hefur verið unnið að breytingum á reglugerðinni og hefur henni verið breytt alls þrisvar sinnum<sup>3</sup>.

### 1.2.2 Annað varðandi aðferðir

Húsnæðisverð er samsett úr mörgum breytum eins og áður er getið. Meginbreyturnar byggingarkostnaður og lóðaverð eru augljósar, en einnig er vel þekkt að staðsetning hefur áhrif á húsnæðisverð. Samgöngur, aðgengi að vinnustöðum og að vinsælum skólum, verslunum og annari þjónustu er misjafnt eftir staðsetningu og getur haft áhrif á hversu eftirsóknarvert húsnæði þykir (Cheshire, 2008).

Skipulagsmál snúast m.a. um landnotkun, staðsetningu á mismunandi starfsemi og hreyfanleika á milli staða og svæða. Þegar fjallað er um húsnæði á viðráðanlegu verði út frá skipulagssjónarmiðum, er ekki hjá því komist að fjalla um samgöngur sem hluta af viðfangsefninu. Þetta verður enn mikilvægara í ljósi þess að húsnæði er að jafnaði stærsti útgjaldaliður heimilanna, en næst þar á eftir koma samgöngur (Hagstofa Íslands, 2015). Af þessum sökum er sérstakur kafli um samgöngur og húsnæði í þessari skýrslu (sjá kafla 4.4).

---

<sup>3</sup> Sjá: <http://www.mannvirkjastofnun.is/um-mvs/log-og-reglugerdir/>

## 2 SKIPULAG OG HÚSNÆÐISMÁL

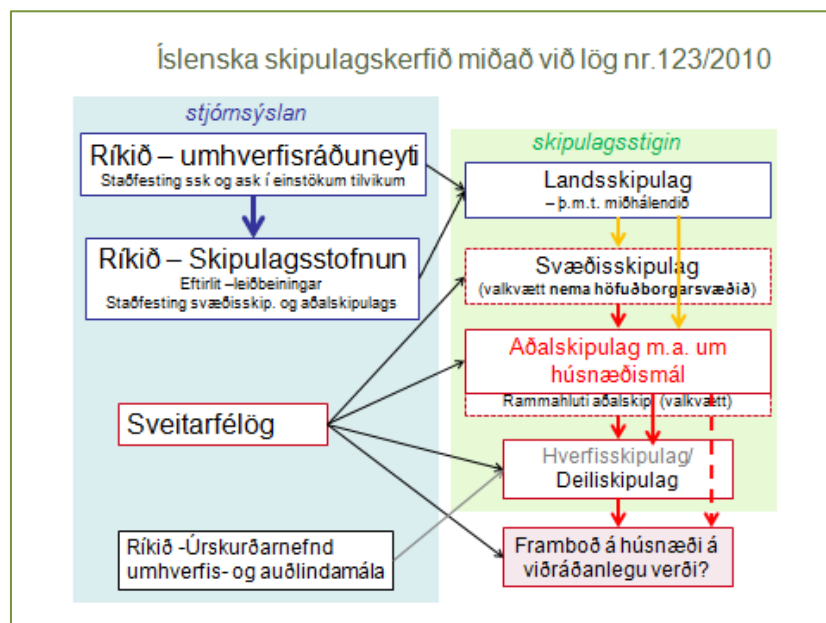
### 2.1 Inngangur

Hér verður fjallað um sambættingu skipulagsmála og húsnæðismála. Í skipulagsáætlunum er fjallað um fyrirkomulag byggðar og þar með íbúðarhúsnæðis og í skipulagslögum segir að hafa beri sjálfbæra þróun að leiðarljósi við áætlanagerð. Til þess að hægt sé að ná félagslegum markmiðum sjálfbærrar þróunar þarf að vera nægilegt framboð af húsnæði fyrir alla félagshópa (Atkinson & Valiene, 2015). Engu að síður eru litlar vísbendingar um að í skipulagsáætlunum hér á landi hafi sjónum sérstaklega verið beint að því hvernig tryggja megi öllum hópum samfélagsins húsnæði á viðráðanlegu verði. Ákvæði varðandi húsnæði á viðráðanlegu verði í nýlegu aðalskipulagi og húsnæðisstefnu Reykjavíkur auk markmiða í nýjustu tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðissins eru mikilvæg skref í átt að sjálfbærri þróun hvað þennan málaflokk varðar. Ennfremur segir í tillögu til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026 segir í kafla um skipulagsgerð sveitarfélaga að hugað verði sérstaklega að framboði á húsnæði fyrir alla tekjuhópa (Alþingi, 2015(3)).

Hér á eftir er fjallað um þessa tvo málaflokka með tilliti til sjónkerfis og hvernig megi hugsanlega tengja þá betur saman.

### 2.2 Stjórnsýsla og lagaumhverfi

Skipulagsmál og húsnæðismál eiga það sameiginlegt að vera viðfangsefni bæði ríkis og sveitarfélaga. Gerð skipulagsáætlana (ef frá er talið landsskipulag) er á hendi sveitarfélaga, en eftirlit á hendi ríkisins (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

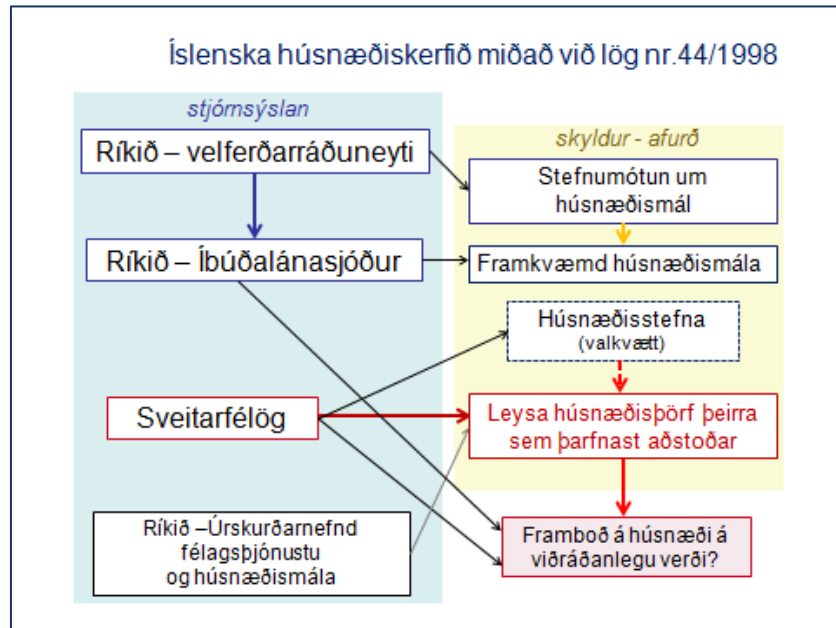


Mynd 2. Íslenska skipulagskerfið og framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Ríki og sveitarfélög hafa hins vegar bæði hlutverki að gegna hvað varðar framkvæmd húsnæðismála; ríkið starfrækir Íbúðalánasjóð en sveitarfélög bera ábyrgð á að aðstoða þá sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun (Lög um húsnæðismál nr. 44/1998, m.s.br.).



Tilgangur laga um húsnæðismál er meðal annars að landsmenn geti búið við öryggi og jafnrétti í húsnæðismálum og að fólk geti eignast eða leigt húsnæði á viðráðanlegum kjörum (Lög um húsnæðismál nr. 44/1998, m.s.br.).



Mynd 3. Íslenska húsnæðiskerfið og framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Skipulagslög hafa meðal annars það að markmiði að skipulagsáætlanir hafi efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi að leiðarljósi, ennfremur að nýting lands og landgæða sé ákveðin með sjálfbæra þróun að leiðarljósi (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.). Markmið um sjálfbæra þróun krefjast þess að fjallað sé um félagslega þætti jafnt og umhverfislega og hagræna í skipulagsáætlunum. Sé sjálfbær þróun leiðarljós við skipulagsgerð ber að meta hagræn, umhverfisleg og félagslega áhrif áætlunarinnar við endanlega ákvarðanatöku og velja þá leið sem stuðlar að sem mestu jafnvægi.

Samkvæmt þessu ættu stefnur sveitarfélaga um húsnæði á viðráðanlegu verði vel heima í skipulagsáætlunum. Hins vegar er hefð fyrir því hér á landi að skipulagsáætlanir sveitarfélaga fjalli einkum um fyrirkomulag byggðar og landnotkunar, en fjallað um hagræna og félagslega þætti með mjög almennum hætti, svo sem í tengslum við atvinnuskiptingu og menningarstarfsemi.

Þessi hefð endurspeglar að nokkru í lögum og reglugerð. Sjálfbær þróun er skilgreind í skipulagslögum (sjá Skýringar) en í skilgreiningunni er áherslan fremur á umhverfislega þætti en jöfnuð og hagræna og félagslega þætti.

Í skipulagsreglugerð er í grein um gerð aðalskipulags, fjallað um markmið um sjálfbæra þróun við gerð aðalskipulags á eftirfarandi hátt:

„Í skipulagsgögnum skal gera grein fyrir og marka stefnu um neðangreind málefni og setja þau fram með ákvörðunum um landnotkun, eftir því sem við á: ...

Sjálfbær þróun.

Hvernig stefna aðalskipulags styður við markmið skipulagslaga og sjónarmið um sjálfbæra þróun í sveitarfélaginu, sérstaklega hvað varðar búsetumynstur, samgöngur og auðlindanýtingu“

(Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 4.3.1.).

Hér er enn áhersla á hið fýsíska umhverfi, þannig að hvorki lögin né reglugerðin hvetja til áherslu á félagslega og hagræna þætti þó sjálfbær þróun sé höfð að leiðarljósi (enda skilgreiningu hagað á þann veg).

Í sömu grein segir um íbúðir:

*„Íbúar og íbúðir.*

*Íbúapróun og íbúasamsetning og megináhrifaþættir á áætlaða íbúapróun. Helstu einkenni íbúðarbyggða og aðrar skipulagsforsendur sem þörf er á fyrir gerð deiliskipulags, eftir því sem þörf þykir, svo sem yfirbragð byggðar og verndargildi. Stefna um hvar og hvernig áætlaðri þörf fyrir íbúðarhúsnæði verður mætt.“ (Skipulagsreglugerð nr. 90/2013, gr. 4.3.1.)*

Í lögum um húsnæðismál segir að sveitarstjórn beri ábyrgð á að leysa húsnæðisþörf þess fólks í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun og jafnframt tekið fram að sveitarstjórn skuli fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu (Lög um húsnæðismál nr. 44/1998, m.s.br.). Þessar skyldur falla afar vel að hlutverki sveitarfélaga varðandi skipulagsmál og má því líta á skipulagsáætlanir sem tæki sveitarfélaga til að framfylgja þessari ábyrgð. Þó að hvorki skipulagslög eða skipulagsreglugerð fjalli um þörf þeirra sem þarfnast aðstoðar í húsnæðismálum, hlýtur það að falla að markmiðum um sjálfbæra þróun.

Gerð húsnæðisstefnu á landsvísu er ekki lagaskylda en árið 2011 gaf Velferðarráðuneytið út ritið „Húsnæðisstefna. Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu“ (Velferðarráðuneyti, 2011). Þar kemur skýrt fram að markmið stefnunnar sé að tryggja húsnæðisöryggi heimila og að auki stuðla að félagslegri samheldni og efnahagslegum stöðugleika.

Í kjölfar stefnunnar vann vinnuhópur um gerð húsnæðisáætlunar skýrslu (Velferðarráðuneytið, 2012(2)) þar sem lagt er til að húsnæðisáætlun sé hluti af landsskipulagsstefnu og nýtist þannig ríki og sveitarfélögum til að ná markmiðum sínum í húsnæðismálum. Enn fremur eru í skýrslunni fleiri tillögur um hvernig standa skuli að gerð húsnæðisáætlunar bæði á landsvísu og meðal sveitarfélaga. Hingað til hefur þessu ekki verið fylgt eftir hvað varðar landsvísu, því í þau tvö skipti sem umhverfis- og auðlindaráðherrar hafa ákveðið gerð landsskipulagsstefnu hafa húsnæðismál ekki verið hluti af áherslum þeirra. Rétt er þó að geta þess að í þingsályktunartillögu um landsskipulag segir í grein um hagkvæma uppbyggingu, að stuðlað verði að fjölbreyttum húsnæðiskostum, tyggt að húsnæði stuðli að félagslegri fjölbreytni og hugað verði sérstaklega að framboði á húsnæði fyrir alla tekjuhópa (Alþingi, 2015) (Alþingi, 2015(3)).

Í samræmi við þingsályktun um aðgerðir vegna skuldavanda heimila<sup>4</sup> var skipuð verkefnisstjórn um framtíðarskipan húsnæðismála í september 2013 og skilaði hún skýrslu í maí 2014. Jafnframt verkefnisstjórn var settur á fót breiður samvinnuhópur og á vegum hans störfuðu fjögur teymi um lánamál, leigumarkað, félagsleg úrræði og hlutverk stjórnvalda<sup>5</sup>. Í tillögum hóps um skilvirk félagsleg úrræði í húsnæðismálum sem birtar voru á vef velferðarráðuneytisins í desember 2013 er meðal annars lagt til að „[!]jagaumhverfi skipulags og byggingarmála verði endurskoðað með það fyrir augum að hægt sé að byggja hagkvæmara og ódýrara húsnæði og breyta því sem nú er til í minni og hagkvæmari einingar“ (Velferðarráðuneytið, 2013). Í þessari tillögu felst vísbending um að núverandi skipulagslög og lög um mannvirki komi í veg fyrir hægt sé að byggja hagkvæmt og ódýrt húsnæði án þess að nánar sé gert grein fyrir því hverjar þessar hindranir eru. Það þarf hins vegar að koma fram, til þess að hægt sé að koma til móts við ábendingar hópsins.

<sup>4</sup> <http://www.althingi.is/alttext/142/s/0055.html>

<sup>5</sup> <http://www.velferdarraduneyti.is/framtidarskipan-husnaedismala/>

Í skýrslu verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála sem var gefin út í maí 2014 er á nokkrum stöðum vikið að þætti skipulagsmála. Í kafla um leiguhúsnæði er lagt til að breytingar á deiliskipulagi verði einfaldaðar og tekið sem dæmi að erfitt geti verið að breyta atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði (Velferðarráðuneytið, 2014). Með aukinni áherslu á blöndun byggðar í skipulagsáætlunum ætti að draga úr þeim vandkvæðum sem vikið var að.

Í niðurstöðum samvinnuhópsins, nánar tiltekið teymis um félagsleg úrræði er aftur lagt til að í framtíðinni verði lagaumhverfi skipulags-og byggingarmála endurskoðað á þann veg að hægt sé að byggja hagkvæmara og ódýrara húsnæði og sömuleiðis að hægt sé að breyta núverandi húsnæði í smærri og hagkvæmari einingar (Velferðarráðuneytið, 2014).

Tillaga umhverfis-og auðlindaráðherra um að hugað verði sérstaklega að framboði húsnæðis fyrir alla tekjuhópa við gerð skipulags ýtir enn frekar undir samþættingu húsnæðis- og skipulagsáætlana.

Hér á landi ber opinberum aðilum að meta umhverfisáhrif áætlana sinna samanber lög um umhverfismat áætlana en markmið laganna er meðal annars að stuðla að sjálfbærri þróun. Samkvæmt lögunum er samfélag hluti af umhverfi (Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006, m.s.br.) og þar með ber að meta áhrif skipulagstillagna á samfélag. Umhverfisáhrif eru hins vegar aðeins metin gangvart þeim umhverfispáttum sem ábyrgðaraðili telur að verði fyrir verulegum áhrifum af viðkomandi áætlun. Skipulagsstofnun hefur jafnframt eftirlit með gerð matsins og gefur umsögn eftir val á umhverfispáttum (Skipulagsstofnun, 2010(2)). Í leiðbeiningum Skipulagsstofnunar, eru talin upp atriði sem þurfi að fjalla um í umhverfisskýrslu, svo sem grunnástand og síðan um atriði sem hugsanlega eigi að fjalla um einnig. Þar á meðal eru félagslegar aðstæður, hagrænir þættir og efnahagsleg þróun (Skipulagsstofnun, 2010(1)).

Sé tekið dæmi úr nýlegri umhverfisskýrslu með Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, eru þeir umhverfispættir sem falla undir samfélag eftirfarandi; lýðheilsa, fornminjar og öryggi m.t.t. náttúruvár (VSÓ Ráðgjöf, 2013). Rétt er að minna á að skýrt markmið í Aðalskipulaginu er að leitast verði við að tryggja fjölbreytt framboð húsnæðis fyrir alla félagshópa (Reykjavíkurborg, 2014(1)) en ekki þótti ástæða til að meta umhverfisáhrif þess markmiðs.

Af þessu dæmi að ráða er hugsanlegt að hagrænir og félagslegir þættir, hvað varðar jöfnuð (e: *equity*) hafi setið á hakanum við umhverfismat áætlana, en nauðsynlegt er að gera sérstaka rannsókn á framkvæmd matsins með tilliti til allra vídda sjálfbærrar þróunar, til að hægt sé að fullyrða nokkuð í þá veru.

Víða annarsstaðar tíðkast að gera hagrænt mat af skipulagsáætlunum (e: *Fiscal Impact Assessment*)<sup>6</sup> að sumu leyti hliðstætt því sem framkvæmdaraðilar gera af sínum áætlunum nema að munurinn er að í hagrænu mati opinberra aðila er metið hvaða áhrif áætlunin hafi á

---

<sup>6</sup> Skilgreining amerísku skipulagssamtakanna á hagrænu mati skipulagsáætlana: „*Fiscal Impact Analysis: Compares local government costs against local government revenues associated with land-use policies and specific development projects. It projects net cash flow to the public sector resulting from development. The analysis indicates if and when a community could face budget deficits. Local governments are then able to weigh land-use policy decisions, acceptable levels of public services, plans for capital investments, and long-term borrowing needs, in addition to promoting local officials to evaluate current and future revenue sources*“ (American Planning Association, 2006(1)).

Þess má geta að hagrænu mati var upphaflega beitt í skipulagi á 4. áratug 20. aldar til að réttlæta fjárfestingu sveitarfélaga í félagslegu húsnæði og endurskipulagningu hverfa.

sameiginlega sjóði og samfélagið þar með. Þar sem slíkt mat er gert auðveldar það stjórnvöldum til dæmis, að meta hvort skynsamlegra sé að ráðast í uppbyggingu strjálbyggðra hverfa eða þéttra. Samfélagsleg áhrif er einnig hægt að meta sérstaklega (e: *Social Impact Assessment*)<sup>7</sup> og er það víða gert, þó ekki séu þekkt dæmi um slíkt hér á landi.

Ofangreind atriði er vert að hafa í huga þar sem sveitarfélögum ber að gera áætlanir með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Þetta þurfa bæði sveitarfélögin og þær stofnanir sem sinna eftirlitshlutverki, að takast á við í vinnu sinni.

## 2.3 Húsnæði á viðráðanlegu verði

Þrátt fyrir töluverða umræðu um húsnæði á viðráðanlegu verði er ekki alltaf ljóst við hvað er átt þegar hugtakið ber á góma. Í erlendum ritum má finna ýmsar skilgreiningar á „húsnæði á viðráðanlegu verði“ en þær geta verið misjafnar eftir bæði löndum og svæðum og eins áætlunum eða rannsóknum sem fjalla um húsnæðismál. Flestar innihalda skilgreiningarnar þó lýsingu á því hvað hugtakið „viðráðanlegt“ felur í sér og jafnframt hvaða hópi fólks, húsnæði á viðráðanlegu verði er ætlað (Gurran et al., 2007). Þá er ekki gerður greinarmunur á því hvort um er að ræða leiguhúsnæði eða húsnæði í eigu íbúanna.

Á Íslandi er ekki til opinber skilgreining á húsnæði á viðráðanlegu verði eða stefna um æskilegan eða ásættanlegan húsnæðiskostnað. Hagstofa Íslands hefur frá árinu 2004 tekið saman hver byrði húsnæðiskostnaðar er fyrir íslensk heimili með því að nota við sömu viðmið og Hagstofa Evrópusambandsins (*Eurostat*) gerir. Samkvæmt þeim viðmiðum er húsnæðiskostnaður verulega íþyngjandi ef hann fer yfir 40% af ráðstöfunartekjum heimilis (Hagstofa Íslands, 2012(2)). Hins vegar hefur einnig komið hefur fram að ákjósanlegt þyki að húsnæðiskostnaður fari ekki yfir 25% af ráðstöfunartekjum heimila (Alþingi, 2011).

Þó svo að húsnæðiskostnaður geti verið íþyngjandi fyrir alla tekjuhópa, eru meiri líkur á að lágtekjuhópar búi við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Eins og fyrr getur telur Hagstofa Evrópusambandsins að húsnæðiskostnaður sé viðráðanlegur ef að hann fer ekki yfir 40% af ráðstöfunartekjum heimils en ekki er tekið sérstaklega á mismunandi tekjuhópum. Árið 2013 bjó rúmlega fjórðungur þeirra sem voru með lægstu tekjurnar á Íslandi<sup>8</sup> við íþyngjandi húsnæðiskostnað en einungis nokkur prósent þeirra sem voru með hæstu tekjurnar (Hagstofa Íslands, 2014). Ákjósanlegt væri ef að viðmið um viðráðanlegan húsnæðiskostnað lágtekjuhópa væri skilgreint sérstaklega. Þetta er mikilvægt, ekki síst með tilliti til þess að opinberir aðilar, bæði sveitarfélög og ráðherrar hafa gert tillögur um að hugað verði húsnæði fyrir alla tekjuhópa en ætla má að með slíku orðalagi sé sérstaklega átt lægstu tekjuhópana.

Árið 2012 gaf Velferðarráðuneytið út skýrsluna Félagsvísa. Megintilgangur skýrslunnar var að taka saman og birta safn tölulegra upplýsinga sem auðvelda eiga stjórnvöldum og almenningi að fylgjast með þróun og breytingum í samfélaginu (Velferðarráðuneytið,

---

<sup>7</sup> Sjá t.a.m. Burdge, R.J & Vanclay, F. 1996: *Social Impact Assessment; A contribution to the State of the Art Series*, Impact Assessment, 14(1):59-86.

<sup>8</sup> Hér er átt við þann tekjuhóp sem var í lægsta fimmtungi tekjuprepa árið 2013. samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

2012(1)). Í skýrslunni eru lágtekjuhópar skilgreindir<sup>9</sup> og út frá þeirri skilgreiningu ásamt 25% eða 30% viðmiðinu um húsnæðiskostnað væri því mögulegt að skilgreina hvað væri viðráðanlegt verð á húsnæði á Íslandi fyrir lágtekjuhópa.

Almenn umfjöllun um húsnæðisvanda tekjulægri hópa fjallar oft um hvernig fjármálakerfið geti betur brugðist við skorti á húsnæði á viðráðanlegu verði, en einnig um lausnir varðandi arkitektúr.<sup>10</sup> Til þess öllum þjóðfélagshópum sé tryggt öruggt húsnæði þarf að hyggja að bæði fjármögnun, byggingarreglum og arkitektúr en einnig skipulagi. Hér á eftir verður fjallað um nokkur erlend dæmi þar sem áætlanir um húsnæði á viðráðanlegu verði eru tengdar skipulagsáætlunum. Ekki er um að ræða samanburðarrannsókn á þessum dæmum heldur voru þau valin með það fyrir augum að þau gætu hugsanlega nýst við slíka samþættingu hér á landi.

### 2.3.1 Bretland

Í Bretlandi er húsnæði á viðráðanlegu verði skilgreint sem húsnæði fyrir þá sem hinn almenni húsnæðismarkaður nær ekki að þjóna (Department for Communities and Local Government, 2014) og því kemur hið opinbera til aðstoðar. Réttur fólks til slíks húsnæðis er háður staðbundnu húsnæðisverði og tekjum. Húsnæði sem þannig er skilgreint, fylgja þær kvaðir að því sé haldið viðráðanlegu fyrir heimili sem í framtíðinni kunna að þurfa á því að halda (Department for Communities and Local Government, 2012).

Breska skipulagskerfinu var breytt nokkuð með lagabreytingum 2010 og 2011. Breytingarnar endurspeglar meðal annars auka áherslu á dreifingu valds þar sem aukin áhersla er lögð á staðbundnar áætlanir (e. *local plans* og e. *neighbourhood plans*). Engu að síður eru staðbundnar áætlanir bundar af þeirri stefnu sem sett er á landsgrundvelli, enda er þar fjallað um þá málaflokka sem taldir eru varða velferð alls landsins (Atkinson & Valiene, 2015, Department for Communities and Local Government, 2015).

Bresk yfirvöld hafa lengi notað skipulagsáætlanir sínar til að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði (Crook et al., 2002). Um árabíl, eða allt frá 1968 hafa skipulagsyfirvöld getað kafið framkvæmdaraðila um gjald gegn skipulagsleyfi, til að mæta fýsískum og félagslegum þörfum á viðkomandi svæði. Þessi gjöld hafa gjarnan verið ætluð til uppbygginar húsnæðis á viðráðanlegu verði. Þessi álagning hefur þó aðeins verið heimiluð, að sýnt hafi verið fram á þörf á slíku húsnæði (Whitehead, 2007).

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála í Bretlandi (e. *Department for Communities and Local Government*) mótar stefnur á landsvísi og 2012 var landsskipulagsstefna „*The National Planning Policy Framework*“ samþykkt. Stefnunni er ætlað að vera leiðbeinandi fyrir þá sem koma að skipulagsgerð og hvernig notast á við stefnur og reglur (e. *Planning Policy Statements (PPS)*) er varða landnotkun. Sveitarstjórnnum ber að taka tillit til „*The National Planning Policy Framework*“ ásamt stefnum og reglum varðandi landnotkun við skipulagsgerð til að stuðla að sjálfbærri þróun. Eitt af megin markmiðum

---

<sup>9</sup> „Lágtekjuhlutfall er það hlutfall einstaklinga sem lendir undir lágtekjumörkum. Lágtekjumörk miðast við 60% af miðgildi ráðstöfunartekna á neyslueiningu. Ráðstöfunartekjur á neyslueiningu taka mið af heildarráðstöfunartekjum heimilis og hversu margir þurfa að lifa af þeim“ (Velferðarráðuneyti, 2012(2), bls 24).

<sup>10</sup> Sjá t.d. umfjöllun úr The Guardian í júlí 2013

<http://www.guardian.co.uk/artanddesign/gallery/2013/jul/06/architecture-housing-crisis-solutions/#?picture=412097643&index=8>

landsskipulagsstefnunnar er að tryggja fjölbreytileika í íbúðarhúsnæði og skulu skipulagsáætlanir nýttar til þess. Sveitarfélögum ber að gera áætlun til fimm ára þar sem gerð er grein fyrir því hvernig markmiðum varðandi íbúðarhúsnæði skal náð. Ef ekki er mótuð sérstök stefna um húsnæði á viðráðanlegu verði er ásættanlegt að setja ákvæði eða gera grein fyrir, í fjárhagsáætlunum hvernig mæta á þessum þörfum (t.d. ef setja á fjármagn í að lagfæra og bæta núverandi húsnæðiskost) (Department for Communities and Local Government, 2012).

Nánari ákvæði varðandi húsnæði koma fram í skipulagsstefnu um húsnæðimál fyrir landið allt „*Planning Policy Statement 3: Housing*“ (PPS3) sem gefið var út af ráðuneyti sveitarstjórnarmála í Bretlandi árið 2011. Stefnan „PPS3“ er bindandi og ber sveitarfélögunum að fara eftir henni. Skjalið endurspeglar stefnu yfirvalda um að framboð skuli aukið á húsnæði einkum húsnæði á viðráðanlegu verði í öllum sveitarfélögum þar á meðal í dreifbýli. Megin stefnumið yfirvalda er að tryggja að allir geti búið í húsnæði sem hentar þeirra þörfum, efnahag og sé á þeim stað sem þeir vilja búa (Communities and Local Government, 2011). Í skjalinu er meðal annars fjallað um hvernig sveitarfélög skuli vinna áætlanir um hvernig megi skapa og viðhalda fjölbreytileika hvað varðar húsnæði.

Í bresku skipulagslöggjöfinni frá árinu 1990 (e. *Town and Country Planning Act 1990*) var sett ákvæði sem heimilaði sveitarstjórnnum, sem sýnt gátu fram á þörf á húsnæði á viðráðanlegu verði, að innheimta sérstakar greiðslur af framkvæmdaraðilum<sup>11</sup>. Greiðslurnar voru síðan nýttar til uppbyggingar húsnæðis á viðráðanlegu verði eða félagslegs leiguhúsnæðis. Gerðar hafa verið rannsóknir á hvort og hvernig skipulagskerfið eitt og sér hefur aukið framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði á Englandi eftir að umrædd lög voru sett. Almennt hefur þessu ákvæði verið vel tekið og aukið skilning á blöndun byggðar, þannig að sú pólitíska stefna sem birtist í lögnum hefur heppnast vel. Frá 1990 fram til 2007 jóks framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði en ekki er hægt að fullyrða að það hafi verið þessu lagaákvæði að þakka, heldur fremur sérstökum opinberum framlögum á þeim tíma. Hins vegar hefur lagaákvæðið haft þau áhrif að blöndun hefur orðið meiri þannig að húsnæði á viðráðanlegu verði er nú í boði í mun fleiri hverfum en áður var (Whitehead, 2007). Þá hefur einnig verið kannað sérstaklega hvernig skipulagi fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði hefur verið sinnt í „hverfisskipulögum“ (e: *neighbourhood plans*) í Bretlandi en þau komu til með innleiðingu „staðarlöggjafarinnar“ (e: *the Localism act*) árið 2011 (Department of Communities and Local Government, 2011). Í athuguninni kom fram að sveitarstjórnir hafa aðhald af landsskipulagsstefnunni hvað varðar húsnæði á viðráðanlegu verði, en ekki virðist sem hverfisskipulagsáætlanirnar auki á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði á landsvísu. Löggjöfin frá 2011 hefur hins vegar aukið staðbundna þátttöku í ákvörðunum hvað varðar gerð, blöndun og staðsetningu íbúðarhúsnæðis (Bailey, 2014).

### **Samantekt**

Í breska kerfinu er notast við skipulagsáætlanir á landsvísu til að reyna að tryggja nægilegt framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði. Lögð hefur verið áhersla á að húsnæði á viðráðanlegu verði sé mikilvægt viðfangsefni og ber sveitarfélögum að tryggja að skipulagsáætlanir þeirra uppfylli þarfar varðandi húsnæði. Sveitarfélögum ber þannig að greina og meta húsnæðisframboð og þarfir á hverju svæði fyrir sig og hvernig þeim skuli mætt. Rannsóknir hafa sýnt að aðgerðir stjórnvalda hafa aukið á fjölbreytni húsagerða innan hverfa og um leið á blöndun félagshópa.

---

<sup>11</sup> Sjá „*Section 106 Agreement*“ í *Town and Country Planning Act 1990*.

### 2.3.2 Bandaríkin

Í Bandaríkjunum eru lágtekjuhópar skilgreindir út frá svæðisbundnum meðaltekjum. Í framhaldi af því hefur húsnæði á viðráðanlegu verði verið skilgreint sem húsnæði þar sem afborganir eða leigugjöld eru innan viðráðanlegra marka miðað við tekjur heimila. Fyrir eigið húsnæði er talað um að viðráðanlegur húsnæðiskostnaður (skattar, tryggingar, hússjóður, afborganir af lánum o.fl.) sé ekki hærrí en sem nemur 28% af árstekjum heimilis. Fyrir leiguhúsnæði fari leigu- og veitukostnaður (t.d. rafmagn og gas) ekki yfir 30% af árstekjum (Meck et al., 2003). Mörkin um 30% eða minna hefur þó sína galla, þar sem greiðslugeta tekjuhópa er mismunandi. Þá er heldur ekki horft til staðsetningar húsnæðis sem getur haft mikið að segja varðandi rekstrarkostnað heimilis. Kostnaður sem tengist rekstri á bíl eða samgöngum getur til dæmis verið mjög misjafn og jafnframt hátt hlutfall af útgjöldum margra heimila (Nelson et al., 2002).

Í Bandaríkjunum eru ekki alríkis skipulagslög og íhlutun bandarískra alríkisstjórnvalda í ákvarðanir varðandi skipulag því almennt ekki mikil enda getur verið mikill munur á skipulagslöggjöf eftir ríkjum. Alríkisstofnanir tengjast þó húsnæðismálum með því að útvega húsnæðislán á góðum kjörum og veita styrkjum til verkefna sem snúast um uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði (Meck et al., 2003). Húsnæðis og skipulagsstofnun Bandaríkjanna (e. *Housing and Urban Development (HUD)*) gegnir meðal annars því hlutverki að auka framboð á viðráðanlegu húsnæði (U.S.Dept.of Housing and Urban Development, 2014(1)). Eitt af verkefnum stofnunarinnar er að úthluta styrkjum til þéttbýlsvæða þar sem húsnæðisþörf lágtekjuhópa er mikil, auk styrkingar á þjónustu og til atvinnuuppbyggingar á slíkum svæðum (U.S.Dept.of Housing and Urban Development, 2014(2)).

Þrátt fyrir mismunandi skipulagslög í eftir ríkjum, eru mjög víða eru ákvæði í skipulagsáætlunum um húsnæði á viðráðanlegu verði eða svokallaðar „fair share“ húsnæðiskröfur sem eiga rætur að rekja til dómsmáls í New Jersey frá 1975 þar sem úrskurðað var að skipulagsáætlun sem gerði einungis ráð fyrir dýru og íburðarmiklu íbúðarhúsnæði væri ekki í samræmi við stjórnarskrá. Þetta leiddi til þess að viðkomandi ríki og mörg önnur hafa gert sveitarfélög ábyrg fyrir því að útvega íbúum húsnæði á viðráðanlegu verði (Meck et al., 2003).

Stöðug eftirspurn eftir húsnæði á viðráðanlegu verði og ábyrgð sveitarfélaga hefur leitt til þess að skipulagsyfirvöld eru stöðugt að leita leiða til að efla framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði en helstu aðferðirnar eru eftirfarandi:

- Skilyrði í skipulagi og skipulagsákvæði. Í nokkrum ríkjum tíðkast að setja bein ákvæði í skipulagi um að ákveðið hlutfall íbúða í skipulagsreit skuli vera á viðráðanlegu verði (bundið til 99 ára). Oftast er þetta föst prósent, 10% eða hærrí og nær til nýrra skipulagsáætlana eða bygginga en rannsóknir hafa sýnt að ekki er heppilegt að hlutfall húsnæðis fyrir lágtekjuhópa fari yfir 15-20% af heildarfjölda íbúða á viðkomandi svæði (Galster, 2013). Í sumum ríkjum er framkvæmdaaðilum boðið að greiða hliðstæða upphæð til viðkomandi sveitarfélags sem sér þá um uppbygginguna. Í eldri hverfum eða borgarhlutum þar sem takmarkaður möguleiki er til nýbygginga, hafa kröfur verið útvíkkaðar þannig að leyfilegt er að endurskipuleggja svæði eða breyta til þess að hliðstæðar kröfur séu uppfylltar (Gurran et al., 2007). Þar sem framkvæmdaaðilar greiða sérstök gjöld er algengt að þeim sé ýtt áfram á kaupendur eða leigjendur húsnæðis, því hafa víða verið tekin upp gjöld á uppbyggingu bæði íbúðar og atvinnuhúsnæðis sem sérmerkt eru húsnæði á viðráðanlegu verði. Áratuga reynsla er víða komin af þessum skilyrðum og gjöldum. Dæmi um slíkt er frá Seattle. Þar var gerð könnun árið

2013, á því hvert framlag framkvæmdaaðila til uppbyggingar húsnæðis á viðráðanlegu verði hefði verið. Í ljós kom að í öllum tilfellum þar sem framkvæmdaaðilar áttu kost á að greiða gjald í stað þess að bjóða ákveðið hlutfall af íbúðum á viðráðanlegu verði, kusu þeir að greiða gjaldið og selja allar íbúðir fullu verði. Þetta varð til þess að í október 2014 samþykkti borgarstjórn Seattle breytingar á skilmálum þannig að reglan væri sú að sérstakt gjald yrði lagt á nýbyggingar í fjölbýli og atvinnuhúsnæði en hægt væri að fá undanþágu frá greiðslu þess með byggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði (American Planning Association, 2015).

- Hvatar. Fyrirnefndum kröfum um að ákveðið hlutfall íbúða skuli vera á viðráðanlegu verði er stundum fylgt eftir með hagrænum hvötum svo sem um aukið byggingarmagn, þar sem aðstæður bjóða uppá slíkt (Morrow, 2001).
- Breytingar og einföldun á reglugerðum, umsóknar- og afgreiðsluferli. Í mörgum ríkjum og borgum hafa reglugerðir og skilmálar staðið í vegi fyrir uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði. Fyrir rúmum 20 árum lét HUD vinna skýrslu um þennan vanda og jafnframt um þau viðhorf sem kynnu að liggja að baki slíkum reglugerðum og skilmálum (U.S. Department of Housing and Urban Development, 1991). Skýrslan fjallaði um hvernig reglugerðir geta ýtt undir mismunun auk þess að vera jafnvel ónauðsynlegar. Útreikningar sýndu jafnframt að kostnaður við reglur og utanumhald um þær væru allt að 20-30% af húsnæðiskostnaði (Morrow, 2001). Síðan skýrslan kom út hefur HUD hrint af stað átaksverkefnum til að virkja yfirvöld og samstarfsaðila til að takast á við vandamálið. Komið hefur verið upp miðlægri upplýsingagátt „*Regulatory Barriers Clearinghouse*“<sup>12</sup> þar sem er að finna upplýsingar og dæmi um aðgerðir til að liðka fyrir uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2005).

Dæmi um ráðleggingar sem yfirvöld og sveitarfélög fá þegar þau eru að yfirfara skipulag og skipulagsáætlanir sínar eru:

- Gera ráð fyrir blöndun byggðar
- Setja skilyrði um að minnst þriðjungur íbúðarsvæðis fari undir raðhús/fjölbýlishús (e. *attached dwellings*).
- Gæta þess að leyfisumsóknaferli sé gagnsætt.
- Slaka á bílastæðakröfum þar sem húsnæði á viðráðanlegu verði er annars vegar (Gurran et al., 2007).

## Samantekt

Í Bandaríkjunum hefur alríkisstjórnin beitt sér að því að til sé nægilegt húsnæði á viðráðanlegu verði og hafa mörg sveitarfélög fjallað um húsnæði á viðráðanlegu verði í skipulagsáætlunum sínum. Jafnframt leggur bandaríska kerfið áherslu á lausnir sem miða að því að virkja einkageirann í uppbyggingu á fjárhagslega viðráðanlegum húsnæðisgerðum ásamt því að niðurgreiða þessa uppbyggingu. Einkaaðilum sem koma að uppbyggingunni ber víða skylda að taka þátt í útvegum húsnæðis á viðráðanlegu verði oft sem hluta af skipulagsskilmálum en einnig gegn öðrum hvötum, svo sem úthlutun byggingarlóða (Gurran et al., 2007).

### 2.3.3 Finnland

Skipulagskerfi Finnlands er líkt því sem tíðkast á öðrum Norðurlöndum þar sem sveitarstjórnir bera megin ábyrgð á skipulagsmálum þó svo að svæðis- og landstjórnir hafi þar meiri áhrif en í Danmörku og Svíþjóð. Húsnæðismál heyra undir ráðuneyti umhverfismála

<sup>12</sup> Sjá: <http://www.huduser.org/portal/rbc/home.html>



en markmið þess varðandi húsnæði er að þörfum allra íbúa landsins varðandi húsnæði sé fullnægt og að fasteignamarkaðurinn starfi eðlilega. Húsnæðisstefnu ríkisins er ætlað að styrkja möguleika allra til að finna húsnæði við hæfi á mismunandi lífsskeiðum, auk þess að stuðla að sjálfbærri þróun og styrkja innviði samfélagsins. Í húsnæðisstefnunni er lögð áhersla á að efla húsnæði á viðráðanlegu verði sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, en ríkið styður við bæði félagslegt leigu húsnæði og kaupleigurekstur með niðurgreiðslum og lagasetningu (Ministry for the Environment, 2013).

Í samanburði við önnur lönd virðist finnska skipulagskerfið hafa svarað húsnæðiþörf íbúa vel, tekið tillit til umhverfismála og jafnframt hvatt til félagslegrar blöndunar íbúa (André & García, 2012). Húsnæðisverð í Finnlandi er viðráðanlegra en á öllum hinum Norðurlöndunum og einungs 4,5% heimila í Finnlandi notuðu meira en 40% af tekjum sínum í húsnæði árið 2012 (Hagstofa Íslands, 2014). Húsnæðisverð er eins og að líkum lætur hæst í Helsinki, en skortur á húsnæði á viðráðanlegu verði er talinn geta dregið úr bæði aðdráttarfli og samkeppnishæfni borgarinnar. Skortur á húsnæði í ákveðnum verðflokkum getur dregið úr fjölbreytileika í íbúasamsetningu sem aftur getur leitt til þess að skortur verði á vinnuafli í ákveðnum starfsgreinum. Um tveir þriðju af borgarlandi Helsinki er í eigu borgarinnar, en ef því landi sem er skipulagt fyrir byggð eru um 60% leigt út til langs tíma með samfélagsleg markmið að leiðarljósi en í um 40% tilvika er land selt til sjálfstæðra verktaka (André & García, 2012).

Skipulag í Helsinki er að mörgu leyti óvenjulegt, en það er mjög ákveðið nýtt til að ná samfélagslegum markmiðum og lóðarleigu haldið niðri til að draga úr húsnæðiskostnaði. Húsnæðisstefna Helsinkiborgar er ákveðin til tíu ára í senn og endurskoðuð á hverju kjörtímabili, en núverandi stefna gildir frá 2008-2017. Samkvæmt markmiðum borgarinnar skulu 20% af öllu íbúðarhúsnæði vera niðurgreiddar leiguíbúðir en þær eru ætlaðar fjölskyldum með búa við sérstakar aðstæður, námsmönnum og ungu fólki sem er að hefja búskap. Samkvæmt sömum markmiðum skulu önnur 20% af íbúðarhúsnæði í borgarinni vera leigð hóflegu verði og loks gert ráð fyrir að um 20% tilheyri *Hitas*-kerfinu (City of Helsinki, 2008).

Húsnæðiskerfið sem kallað er *Hitas* er starfrækt á vegum borgarinnar og er hannað til að gera íbúum kleift að eignast húsnæði á viðráðanlegu verði. Samkvæmt kerfinu úthlutar borgin ákveðnum lóðum á verði sem er undir markaðsvirði og heldur lóðaleigu lægri en annarsstaðar, en gæði húsnæðis eru engu að síður tryggð (Lyytikäinen, 2008; André & García, 2012). Íbúðum sem byggðar eru á þessum lóðum fylgja kvaðir, kaupendur þeirra eru skuldbundir til að selja þær aftur á verði sem fylgir svokallaðri *Hitas* vísitölu en ekki hinum frjálsa markaði (Helsinki Sanomat, 2003). Tilgangur borgarinnar með kerfinu, er að bjóða uppá gott húsnæði á viðráðanlegu verði. Í byrjun aldarinnar voru milli 300 og 500 *Hitas* íbúðir byggðar árlega, eða um 8% af öllum nýbyggingum í borginni (City of Helsinki, 2008). *Hitas* kerfið tryggir borginni stöðugar tekjur, dregur úr spákaupmennsku og verðhækkunum á lóðum. Kerfið hefur hins vegar verið gagnrýnt fyrir að draga úr uppbyggingaráhuga sjálfstæðra framkvæmdaaðila (André & García, 2012).

## Samantekt

Í Finnlandi eru landnotkunar skipulagsáætlanir samþættar hagrænum áætlunum og nýttar í samfélagslegum tilgangi með góðum árangri. Húsnæðisáætlanir eru gerðar í Helsinki til tíu ára og endurskoðaðar eftir sveitarstjórnarkosningar til að tryggja öruggt framboð af húsnæði á viðráðanlegu verði.

#### 2.3.4 Samantekt um erlend dæmi

Þar sem skipulagsáætlanir og húsnæðisáætlanir eru samþættar svo sem í Bretlandi, Bandaríkjunum og Finnlandi hefur náðst árangur hvað varðar blöndun félagshópa og í flestum tilfellum aukið framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Fjárhagslegar ívilnanir og stuðningur hins opinbera virðst þó vera mikilvægur hluti af ferlinu ef vel á til að takast. Skilyrði í skipulagi um að ákveðið hlutfall íbúða sé húsnæði á viðráðanlegu hefur skilað góðum árangri, sérstaklega ef að skilyrðin eru tengd við hagrænar aðgerðir. Frá samfélagslegu sjónarmiði er talið eðlilegt að framkvæmdaaðilar greiði stök gjöld (e: *impact fees*, *linkage fees*) sem gjarnan eru eyrnamerkt uppbygginu á húsnæði á viðráðanlegu verði. Þetta er réttlætt með því að eðlilegt sé að þeir sem fá leyfi til uppbyggingar í ágóðaskyni (e: *windfall gain*<sup>13</sup>) deili hluta hans með samfélaginu. Rannsóknir benda til þess að þar sem skilyrði eru sett um slíkt hlutfall, sé heppileg stærð á hverfi eða einingu nokkur hundruð íbúða og ekki mælt með að hlutfall þeirra íbúða sem ætlaðar eru lágtekjuhópum fari yfir 20% af heildarfjölda íbúða í viðkomandi hverfi eða einingu (Galster, 2013).

Af heimildum að dæma virðast finnsk yfirvöld hafa náð hvað lengst í því að bjóða íbúum uppá húsnæði á viðráðanlegu verði en þar er samfélagslegum markmiðum fylgt eftir með skýrri stefnu og skilgreindum aðferðum.

---

<sup>13</sup> Dæmi um „*Windfall gain*“ þegar heimild er veitt til aukins byggingarmagns á lóð. Hið aukna byggingarmagn sem lóðarhafi fær að kostnaðarlausu getur síðan orðið að miklum verðmætum, jafnvel þó að ekkert verið af uppbyggingu. (Einfalt dæmi um slíkt er lóð í Reykjavík, þar sem nýtingarhlutfall var hækkað úr 0,75 í 3,28 með deiliskipulagi árið 2005. Deiliskipulagið var af öðrum orsökum fellt úr gildi 2006, en engu að síður keypti borgin eignina á 925 milljónir af lóðarhafa árið 2007, (<http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1145059/>) væntanlega á grundvelli hins háa nýtingarhlutfalls sem hún hafði sjálf sett, en til viðmiðunar má geta þess að brunabótamat eignarinnar skv. [www.skra.is](http://www.skra.is) var árið 2014, 329.640.000).

## 3 HÚSNÆÐI Á VIÐRÁÐANLEGU VERÐI Í REYKJAVÍK

### 3.1 Inngangur

Eins og áður hefur komið fram er húsnæðiskostnaður talinn verulega íþyngjandi ef hann fer yfir 40% af ráðstöfunartekjum heimilis. Samkvæmt lífshjararannsókn Hagstofu Íslands bjuggu 8,8% Íslendinga við verulega íþyngjandi húsnæðiskost árið 2013. Byrðin er mismunandi eftir því hvort um er að ræða eigendur eða leigjendur húsnæðis. Þannig bjuggu tæp 18% leigjenda á almennum markaði við verulega íþyngjandi húsnæðiskostnað en um 7% húseigenda (Hagstofa Íslands, 2014). Rannsókn Hagstofunnar fjallar um landið allt og gerir ekki greinarmun á sveitarfélögum en sem kunnugt er er fasteignaverð og leiga hæst á höfuðborgarsvæðinu<sup>14</sup>.

Í fjölmennasta sveitarfélagi landsins má vænta þess að mikil eftirspurn sé eftir húsnæði á viðráðanlegu verði. Í greinargerð með Aðalskipulagi Reykjavíkur 2002-2024 voru sett markmið um að auka gæði byggðar meðal annars með því að auka blandaða byggð og stefnt að því að í deiliskipulagi nýrra íbúðarhverfa verði „*allt að 20% íbúða miðaðar við þarfir tekjuminni hópa og þarfir ungs fólks sem er að hefja búskap auk námsmanna, bæði hvað varðar gerð og stærð íbúða og bílastæðakröfur*“ (Reykjavíkurborg, 2002/2010, bls.5).

Í skýrslu Félagsþjónustunnar í Reykjavík frá 2003 eru markmið aðalskipulagsins ítrekuð um að rík árhersla verði lögð á blöndun byggðar til að vinna á móti aðgreiningu þjóðfélagshópa. En ennfremur settar fram tillögur um að ákvæði aðalskipulagsins um 20% íbúða fyrir tekjuminni hópa verði útfærð, minni íbúðum verði fjölgað, félagslegu húsnæði verði dreift um borgina (Félagsþjónustan í Reykjavík, 2003).

Mikið hefur verið fullyrt og fjallað um húsnæðismál en hingað til hefur ekki verið sýnt fram á hvort og hvar húsnæði á viðráðanlegu verði skorti í Reykjavík eða hvort tekist hafi að fylgja fyrrgreindum markmiðum og tillögum eftir. Hér á eftir verður fjallað um könnun á húsnæði á viðráðanlegu verði í Reykjavík sem var hluti meistaraaritgerðar Hildar Freysdóttur við Háskólann í Reykjavík 2013 (Hildur Freysdóttir, 2013).

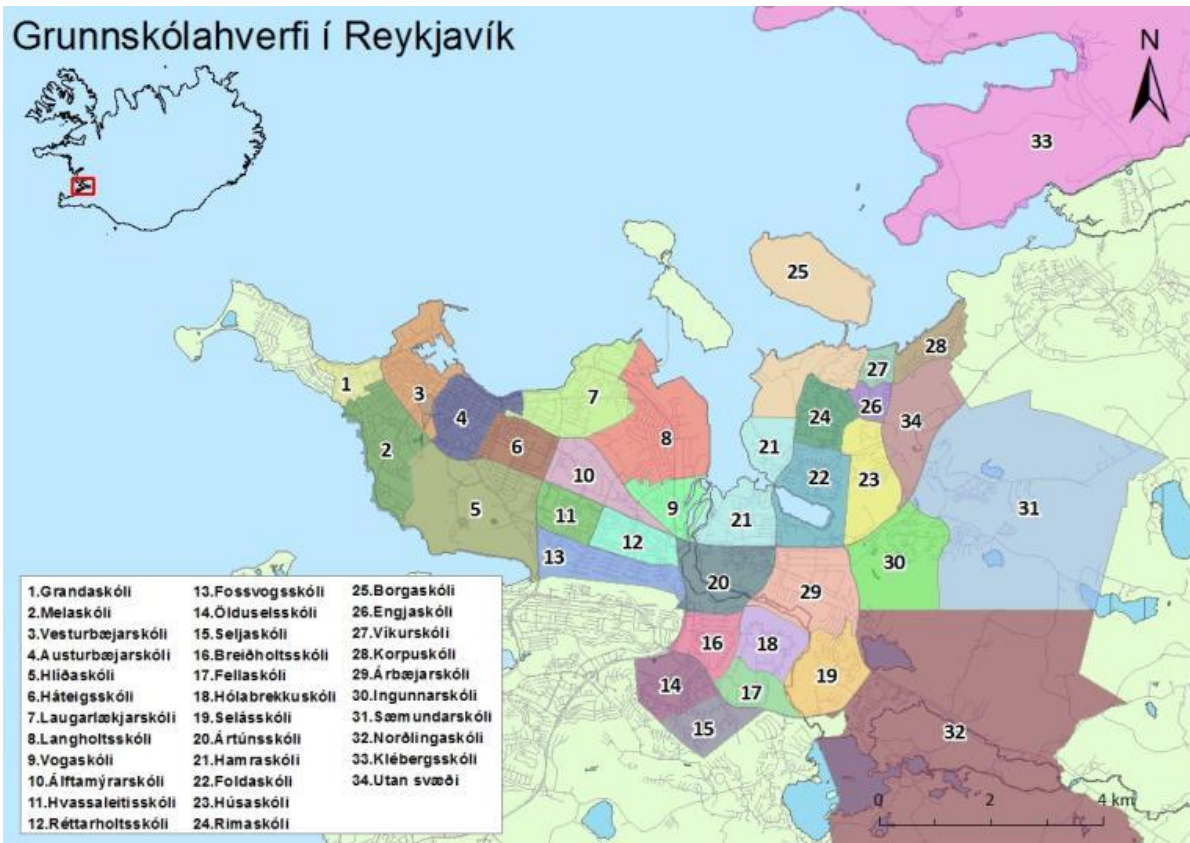
### 3.2 Húsnæði í Reykjavík eftir skólahverfum

#### 3.2.1 Húsnæði á viðráðanlegu verði

Í ritgerð Hildar Freysdóttur var fjallað um húsnæði á viðráðanlegu verði í Reykjavík og lagt mat á hvort grunnskólahverfi í Reykjavík byðu upp á húsnæði á viðráðanlegu verði. Húsnæði var skoðað í öllum grunnskólahverfum borgarinnar að Klébergsskólahverfi á Kjalarnesi undanskildu<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sjá upplýsingar af vef Þjóðskrár Íslands; um fasteignaverð: [http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Landshlutaverd/Landshlutar\\_20150225.xls](http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Landshlutaverd/Landshlutar_20150225.xls) og um leiguverð: [http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Leiguverd/arid2014leiguverd\\_26022015.xlsx](http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Leiguverd/arid2014leiguverd_26022015.xlsx)

<sup>15</sup> Upplýsingar sem nýttar voru í rannsókninni, um stærð húsnæðis og fasteingamat 2013 (miðast við verðlag fasteigna í febrúar 2012) voru fengnar úr gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands en upplýsingar um ráðstöfunartekjur og lágtekjumörk frá Hagstofu Íslands (upplýsingar aðgengilegar árið 2012, frá árinu 2011).



Mynd 4. Grunnskólahverfi í Reykjavík.

Mælikvarðinn sem notaður var við matið var hversu stórt hlutfall húsnæðiskostnaður væri af ráðstöfunartekjum<sup>16</sup> hjá mismunandi heimilisstærðum. Skoðaður var húsnæðiskostnaður hjá fjölskyldum sem búa í eigin húsnæði og fjölskyldum sem leigja íbúðarhúsnæði á almennum leigumarkaði en hér verður einungis fjallað um niðurstöður er varða eigið húsnæði, þar sem leiguupplýsingar eru einungis aðgengilegar úr þinglýstum leigusamningum sem hugsanlega geta skekkt mynd af leigukostnaði.<sup>17</sup> Ekki er skylt að þinglýsa leigusamningum og fram kemur á vefsíðu Leigjendaaðstoðarinnar að henni berist mörg erindi um að húseigendur vilji ekki láta þinglýsa leigusamningi. Ennfremur að dæmi séu um að einungis hluti leigu sé gefinn upp í þinglýstum samningum (Leigjendaaðstoðin, 2014).

Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum var reiknað eftir þremur tekjuflokkum, hjá lágtekjufólki og hjá tveimur hærrí tekjuflokkum miðað við ráðstöfunartekjur á neyslueiningu<sup>18</sup>, undir 50% og 60% mörkum af heildarþýði ráðstöfunartekna. Til húsnæðiskostnaðar hjá íbúðareigendum telst greiðslubyrði af húsnæðislánum (80% lántaka), brunatrygging, fasteignatrygging, rafmagn, hiti, fasteignagjöld og viðhald. Ekki var tekið tillit til kostnaðar vegna afskrifta á eign vegna slits og aldurs né kostnaðar vegna eigin fjár. Það skal tekið fram að áhrifaþættir á húsnæðiskostnað eru fleiri en hér hafa verið taldir upp og aðrar leiðir í útreikningi á húsnæðiskostnaði eru mögulegar.

<sup>16</sup> Um ráðstöfunartekjur, sjá Skýringar bls.7.

<sup>17</sup> Sjá t.a.m. könnun Leigjendaaðstoðarinnar í september 2014, <http://ns.is/is/content/hvad-er-i-bodi-leigumarkadi-0>. Þar kemur fram að leiguverð virðist vera hærra en það sem fram kemur í þinglýstum samningum. Rétt að þó að benda á lítið úrtak könnunarinnar.

<sup>18</sup> Um ráðstöfunartekjur á neyslueiningu, sjá Skýringar bls.7.

Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir lágtekjuhópa er ekki að finna í Reykjavík. Húsnæðiskostnaður hjá fjölskyldum með tekjur undir lágtekjumörkum var verulega íþyngjandi<sup>19</sup>.

Hjá fjölskyldum sem eru með hærri tekjur en lágtekjur og sem búa í eigin húsnæði var húsnæðiskostnaður stórt hlutfall af ráðstöfunartekjum þó einkum hjá barnafjölskyldum þar sem börn voru tvö eða fleiri.

Niðurstöður rannsóknarinnar eftir grunnskólahverfum má sjá í töflum 1.-3. Hjá fjölskyldum sem búa í eigin húsnæði var marktækur munur á húsnæðiskostnaði, en lægstur var hann í Breiðholtshverfunum og hæstur í Fossvogi, miðbæjarhverfunum og Vesturbæjarhverfunum.

Grunnskólahverfi	1 fullorðinn	1 fullorðinn og 1 barn	2 fullorðnir	2 fullorðnir og 1 barn	2 fullorðnir og 2 börn	2 fullorðnir og 3 börn
Austurbæjarskóli	65%	68%	68%	77%	87%	124%
Álftamýrarskóli	59%	59%	59%	62%	71%	93%
Árbæjarskóli	54%	56%	56%	57%	81%	96%
Ártúnsskóli	61%	60%	60%	62%	77%	97%
Borgaskóli	65%	60%	60%	63%	80%	92%
Breiðholtsskóli	56%	51%	51%	52%	74%	82%
Engjaskóli	64%	59%	59%	62%	79%	94%
Fellaskóli	52%	49%	49%	54%	65%	73%
Foldaskóli	57%	58%	58%	63%	83%	98%
Fossvogsskóli	70%	70%	70%	72%	92%	108%
Grandaskóli	66%	64%	64%	66%	92%	115%
Hamraskóli	67%	62%	62%	63%	84%	93%
Háteigsskóli	63%	60%	60%	66%	76%	92%
Hlíðaskóli	62%	60%	60%	65%	75%	109%
Hólubrekkskóli	53%	51%	51%	55%	64%	85%
Húsaskóli	64%	57%	57%	62%	81%	95%
Hvassaleitisskóli	60%	62%	62%	64%	78%	100%
Ingunnarskóli	61%	61%	61%	60%	84%	101%
Korpuskóli		69%	69%	68%	84%	99%
Langholtsskóli	57%	61%	61%	64%	75%	96%
Laugalækjaskóli	59%	63%	63%	70%	74%	96%
Melaskóli	67%	66%	66%	75%	87%	115%
Norðlingaskóli	63%	60%	60%	61%	71%	95%
Réttarholtsskóli	61%	61%	61%	67%	76%	94%
Rimaskóli	63%	59%	59%	52%	84%	93%
Selásskóli	54%	54%	54%	64%	82%	97%
Seljaskóli	57%	57%	57%	56%	72%	86%
Sæmundarskóli	57%	59%	59%	62%	84%	82%
Vesturbæjarskóli	66%	65%	65%	73%	86%	109%
Víkurskóli	66%	62%	62%	64%	75%	103%
Vogaskóli	61%	59%	59%	67%	74%	89%
Ölduselsskóli	53%	57%	57%	55%	71%	88%

Lægsta hlutfall      Hæsta hlutfall

**Tafla 1. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum hjá fjölskyldum sem eru undir lágtekjumörkum og búa í eigin húsnæði.**

Í töflu 1 má sjá niðurstöður af reiknuðum húsnæðiskostnaði hjá lágtekjuhópi. Húsnæðiskostnaður hjá þessum hópi fór í öllum grunnskólahverfunum yfir 40% af ráðstöfunartekjum sem telst verulega íþyngjandi samkvæmt Hagstofu Evrópusambandsins. Lægstur var húsnæðiskostnaðurinn 49% í Fellaskóla hjá heimilum samsettum af einum fullorðnum og einu barni og eða af tveimur fullorðnum. Í heild kom grunnskólahverfið Fossvogur verst út en hlutfall húsnæðiskostnaðar þar fór aldrei undir 70% af ráðstöfunartekjum.

<sup>19</sup> Sjá kafla 2.3, um húsnæði á viðráðanlegu verði.

Grunnskólahverfi	1 fullorðinn	1 fullorðinn og 1 barn	2 fullorðnir	2 fullorðnir og 1 barn	2 fullorðnir og 2 börn	2 fullorðnir og 3 börn
Austurbæjarskóli	39%	44%	38%	44%	50%	69%
Álftamýrarskóli	35%	39%	34%	36%	41%	52%
Árbæjarskóli	32%	36%	32%	33%	47%	54%
Ártúnsskóli	37%	39%	34%	36%	44%	54%
Borgaskóli	39%	39%	34%	36%	46%	52%
Breiðholtsskóli	34%	33%	29%	30%	42%	46%
Engjaskóli	38%	38%	33%	36%	45%	53%
Fellaskóli	31%	32%	28%	31%	37%	41%
Foldaskóli	34%	38%	33%	37%	47%	55%
Fossvogsskóli	42%	46%	39%	41%	53%	61%
Grandaskóli	40%	42%	36%	38%	53%	64%
Hamraskóli	40%	40%	35%	37%	48%	52%
Háteigsskóli	38%	39%	34%	38%	43%	52%
Hlíðaskóli	37%	39%	34%	38%	43%	61%
Hólubrekkskóli	32%	33%	29%	32%	37%	47%
Húsaskóli	38%	37%	32%	36%	46%	53%
Hvassaleitisskóli	36%	40%	35%	37%	45%	56%
Ingunnarskóli	37%	40%	35%	35%	48%	57%
Korpuskóli		45%	39%	39%	48%	55%
Langholtsskóli	34%	40%	34%	37%	43%	53%
Laugalækjaskóli	35%	41%	36%	40%	42%	54%
Melaskóli	40%	43%	37%	43%	49%	64%
Norðlingaskóli	38%	39%	34%	35%	41%	53%
Réttarholtsskóli	37%	40%	35%	38%	43%	52%
Rimaskóli	38%	38%	33%	30%	48%	52%
Selásskóli	32%	35%	31%	37%	47%	54%
Seljaskóli	34%	37%	32%	32%	41%	48%
Sæmundarskóli	34%	39%	34%	36%	48%	46%
Vesturbæjarskóli	40%	42%	37%	42%	49%	61%
Víkurskóli	40%	41%	35%	37%	43%	57%
Vogaskóli	37%	39%	34%	38%	42%	50%
Ölduselsskóli	32%	37%	32%	32%	40%	49%

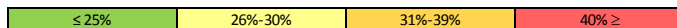
≤ 25%	26%-30%	31%-39%	40% ≥
-------	---------	---------	-------

**Tafla 2. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 50% mörkum<sup>20</sup>.**

Í töflu 2, má sjá hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 50% mörkum af ráðstöfunartekjum heildarþýðisins. Húsnæðiskostnaður var hvergi undir 25% af ráðstöfunartekjum en á heildina litið var hann lægstur í Fellaskólahverfi. Í skólahverfi Fossvogsskóla var húsnæðiskostnaður aldrei undir 39% og fór hæst í 61% hjá heimilum samsettum af tveimur fullorðnum og þremur börnum undir 14 ára aldri. Í Austurbæjarskóla fór hlutfallið í 69% hjá sömu heimilisstærð sem jafnframt var hæsta hlutfall húsnæðiskostnaðar hjá þessum tekjuhópi.

<sup>20</sup> Þegar talað er um 50%-mörk er átt við að þau ráðstöfunartekjumörk sem 50% þýðisins eru undir. Árið 2011 voru 50% einstaklinga með 256.000 kr. eða lægra í ráðstöfunartekjur á neyslueiningu (sjá skýringar bls.7).

Grunnskólahverfi	1 fullorðinn	1 fullorðinn og 1 barn	2 fullorðnir	2 fullorðnir og 1 barn	2 fullorðnir og 2 börn	2 fullorðnir og 3 börn
Austurbæjarskóli	35%	40%	35%	41%	45%	63%
Álftamýrarskóli	32%	35%	31%	33%	37%	48%
Árbæjarskóli	30%	33%	29%	30%	42%	49%
Ártúnsskóli	34%	36%	31%	32%	40%	49%
Borgaskóli	36%	36%	31%	33%	42%	47%
Breiðholtsskóli	31%	31%	26%	27%	38%	42%
Engjaskóli	35%	35%	30%	33%	41%	48%
Fellaskóli	29%	29%	25%	29%	34%	37%
Foldaskóli	31%	35%	30%	33%	43%	50%
Fossvogsskóli	38%	42%	36%	38%	48%	55%
Grandaskóli	36%	38%	33%	35%	48%	58%
Hamraskóli	37%	37%	32%	33%	44%	48%
Háteigsskóli	35%	36%	31%	35%	40%	47%
Hlíðaskóli	34%	36%	31%	34%	39%	56%
Hólubrekkskóli	29%	30%	26%	29%	33%	43%
Húsaskóli	35%	34%	30%	33%	42%	49%
Hvassaleitisskóli	33%	37%	32%	34%	41%	51%
Ingunnarskóli	33%	37%	32%	32%	44%	52%
Korpuskóli		41%	36%	36%	44%	51%
Langholtsskóli	31%	36%	31%	34%	39%	49%
Laugalækjaskóli	32%	38%	33%	37%	38%	49%
Melaskóli	37%	39%	34%	40%	45%	59%
Norðlingaskóli	35%	35%	31%	32%	37%	48%
Réttarholtsskóli	33%	36%	32%	35%	39%	48%
Rímaskóli	34%	35%	30%	27%	44%	48%
Seláskóli	30%	32%	28%	34%	43%	50%
Seljaskóli	31%	34%	29%	29%	37%	44%
Sæmundarskóli	31%	35%	31%	33%	44%	42%
Vesturbæjarskóli	36%	38%	33%	39%	45%	55%
Víkurskóli	36%	37%	32%	34%	39%	52%
Vogaskóli	33%	35%	31%	35%	38%	45%
Ölduselsskóli	29%	34%	30%	29%	37%	45%

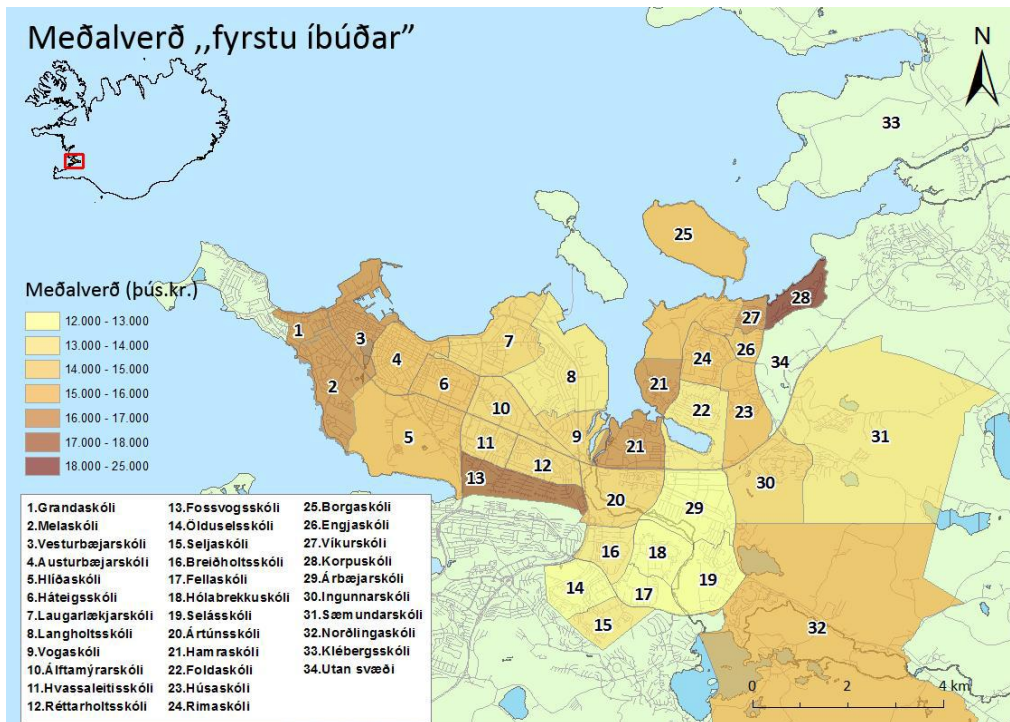


**Tafla 3. Hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 60% mörkum.<sup>21</sup>**

Í töflu 3 má sjá hlutfall húsnæðiskostnaðar af ráðstöfunartekjum fjölskyldna sem búa í eigin húsnæði og eru með ráðstöfunartekjur undir 60% mörkum. Þó svo að tekjumörkin séu hækkuð, í 60% af ráðstöfunartekjum heildarinnar, var ástandið litlu betra en það sem kemur fram í töflu 2. Í flestum grunnskólahverfum var húsnæðiskostnaður um og yfir 30% af ráðstöfunartekjum fjölskyldna en þó fór hann niður í 25% í hverfi Fellaskóla fyrir heimili með tveimur fullorðnum. Hjá stærri heimilum var húsnæðiskostnaður verulega íþyngjandi í nánast öllum hverfum en lægstur var hann 33% í hverfi Hólubrekkskóla.

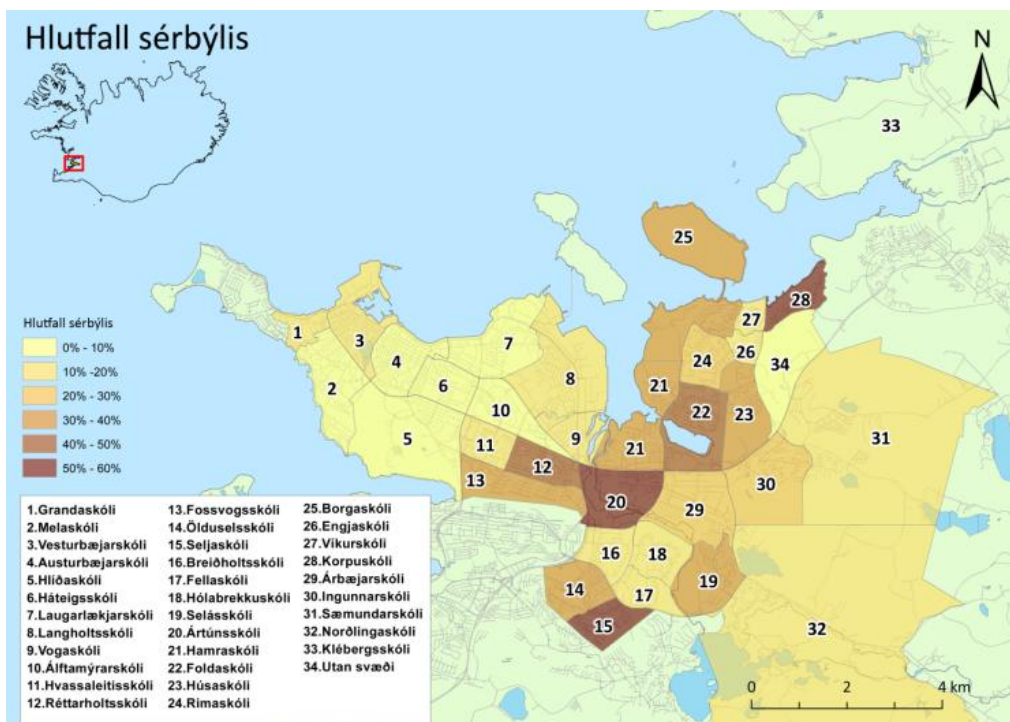
Til að kanna enn frekar hvernig húsnæði á viðráðanlegu verði um borgina var verðlag á íbúðum í stærðarflokki 30-70 m<sup>2</sup> eða svokölluðum „fyrstu íbúðum“ skoðað. Í Staðahverfi (Korpuskólahverfi) voru engar íbúðir af þeirri stærð, minnstu íbúðir þar féllu því í stærðarflokk 70-110 m<sup>2</sup>. Á mynd 5 má sjá hvernig verð á þessum íbúðum dreifist misjafnlega um borgina. Dýrast var að koma sér upp „fyrstu íbúð“ í Staðahverfi (Korpuskólahverfi) og þar á eftir kom hverfi Fossvogsskóla. Af þessu ásamt rannsókninni um hlutfall húsnæðiskostnaðar má leiða líkum að því að Fossvogshverfi og Staðahverfi séu þau hverfi þar sem erfiðast er að finna húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur.

<sup>21</sup> Þegar talað er um 60%-mörk er átt við að þau ráðstöfunartekjumörk sem 60% þýðisins eru undir. Árið 2011 voru 60% einstaklinga með 280.800 kr. eða lægra í ráðstöfutekjum á neyslueiningu (sjá skýringar bls.7).



Mynd 5. Meðalverð lítillar íbúðar, þ.e. 30-70 m<sup>2</sup>. Í Staðahverfi (Korpuskólahverfi) voru engar íbúðir af þeirri stærð, minnstu íbúðir þar féllu í stærðarflokk 70-110 m<sup>2</sup>.

Til að gefa hugmynd um blöndun íbúðagerða, sem yfirleitt tengist félagslegri blöndun íbúa, er hér birt kort af Reykjavík sem sýnir hlutfall sérþýlis af heildaríbúðafjölda, samkvæmt skiptingu í skólahverfi (mynd 6). Þar má sjá að í þremur grunnskólahverfum eru yfir 50% íbúða í sérþýli. Þegar það fer saman við hátt verð á ódýrustu íbúð, eins og um er að ræða í Staðahverfi, gefur það vísendingar um að ekki sé um mikla félagslega fjölbreytni að ræða í því skólahverfi.



Mynd 6. Hlutfall sérþýlis í grunnskólahverfum Reykjavíkur.

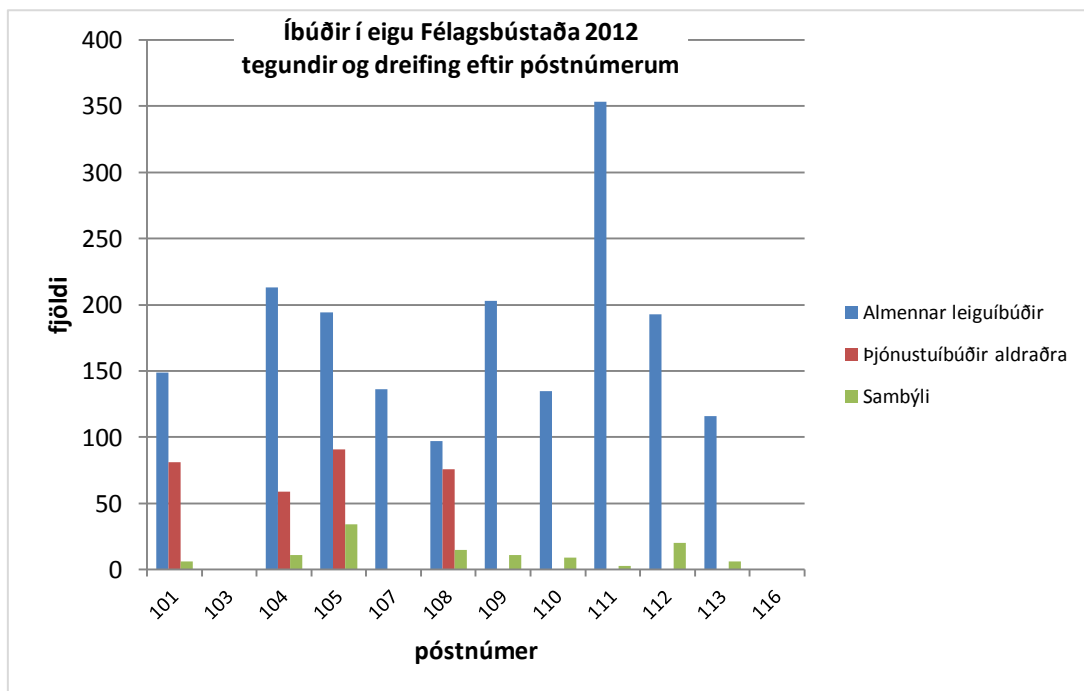


### 3.2.2 Húsnæðisúrræði

Í dag er boðið upp á félagslegar leiguíbúðir fyrir Reykvíkinga sem lifa við þröngan fjárhag vegna lágra tekna, þungrar framfærslubyrði eða annarra félagslegra aðstæðna. Félagsbústaðir hf. eiga og reka félagslegt leiguhúsnæði og er Reykjavíkurborg eigandi félagsins. Félagsbústaðir eru stærsti aðili í rekstri íbúðarhúsnæðis á Íslandi og í árslok 2013 átti félagið 2.222 íbúðir í Reykjavík (Auðun Freyr Ingvarsson, 2013(1)).

Fyrir heimilislausa og áfengis- og vímuefnaneytendur á batavegi er boðið upp á svokölluð sértæk búsetuúrræði. Búsetuþjónustan fyrir geðfatlaða er einstaklingsbundin og sveigjanleg, og fyrir líkamlega fatlaða er boðið upp á þjónustuíbúðir þar sem aðilar geta búið sjálfstætt. Sérstakar þjónustuíbúðir á vegum borgarinnar eru svo í boði fyrir þá sem eru 67 ára og eldri og hafa búið í Reykjavík a.m.k. 3 ár. Þessar íbúðir eru ætlaðar einstaklingum sem þarfnast meiri aðstoðar og stuðnings en hægt er að veita í heimahúsi (Reykjavíkurborg, 2015 (1); Félagsbústaðir, 2013; Reykjavíkurborg, 2013(1)).

Hlutfall félagslegs leiguhúsnæðis af öllu íbúðarhúsnæði í Reykjavík nú er 4,5%.<sup>22</sup> Félagslegar leiguíbúðir dreifast nokkuð misjafnlega um borgina eftir hverfum.<sup>23</sup> Þær eru hlutfallslega lang flestar í Efra-Breiðholti. Þannig eru félagslegar leiguíbúðir milli 9 og 10% af heildarfjölda íbúða í pósthúsnúmerinu 111 (skólahverfi Fellaskóla og Hólabrekkuskóla).<sup>24</sup>



Mynd 7. Íbúðir í eigu Félagsbústaða 2012, tegundir og dreifing þeirra um borgina eftir pósthúsnúmerum.

### 3.2.3 Samantekt

Samkvæmt könnuninni er húsnæði í Reykjavík almennt ekki á viðráðanlegu verði fyrir lægri tekjuhópa og stór heimili. Hins vegar var húsnæði á viðráðanlegu verði helst að finna í

<sup>22</sup> Skv. upplýsingum frá Velferðarsviði Reykjavíkur og Auðun Freyr Ingvarsson (2013)

<sup>23</sup> Einungis var unnt að fá upplýsingar um fjölda félagslegra íbúða í Reykjavík samkvæmt pósthúsnúmeraskiptingu og þá miðað við árið 2012 (Reykjavíkurborg, 2013(1)).

<sup>24</sup> Skv. upplýsingum frá Velferðarsviði Reykjavíkur.

Breiðholtshverfum, en húsnæðiskostnaður var lægstur í Efra-Breiðholti enda var það hverfi m.a. skipulagt með það í huga að bjóða uppá húsnæði á viðráðanlegu verði. Í Breiðholtshverfum er ekki einungis hlutfallslega meira af ódýrara húsnæði en í öðrum hverfum, heldur eru félagslegar leiguíbúðir hlutfallslega einnig flestar þar. Þegar Breiðholtshverfin voru skipulögð og byggð á sjöunda og áttunda áratug síðustu aldar var meginmarkmiðið að leysa brýnan húsnæðsvanda tekjulægri hópa í borginni og því leitast við að byggja yfir sem flesta með sem minnstum tilkostnaði (Eggert Þór Bernharðsson, 2002). Síðan lokið var við íbúðarbyggingarnar í Efra-Breiðholti hafa áherslur í skipulagsmálum breyst og hefur verið leitast við að dreifa leiguhúsnæði á vegum borgarinnar um flest hverfi hennar. Mikil samþjöppun ódýrara húsnæðis og félagslegra íbúða þykir óheppileg með tilliti til uppbyggingar samfélagsins og félagslegs jöfnuðar (Galster, 2013).

Almennt reyndist húsnæðiskostnaður hæstur í skólahverfum Austurbæjarskóla og Fossvogsskóla. Skólahverfi Austurbæjarskóla tilheyrir að miklu leyti miðborgarsvæðinu, þar sem byggð er blönduð bæði hvað varðar aldur húsa og landnotkun. Þar eru mörg af elstu íbúðarhúsum bæjarins en jafnframt nokkuð af nýrri íbúðum. Þéttleiki byggðar er almennt mikill og tenging við almenningssamgöngur betri en víða annarsstaðar. Þekkt er að íbúðarhúsnæðisverð er tiltölulega hátt á miðsvæðum og það sama gildir í Reykjavík.<sup>25</sup> Fossvogshverfið var skipulagt á sjöunda áratug síðust aldar, neðst í dalnum eru einbýlishús, þá raðhús, en efst, næst Bústaðavegi fjölbýlishús. Gatnakerfið býður ekki uppá almenningssamgöngur þar sem það einkennist af botlangagötum. Hverfið er hinsvegar þekkt fyrir eftirsótt húsnæði, veðursæld og nálægð við vinsælt útivistarsvæði og þar helst húsnæðisverð hátt þrátt fyrir að nærþjónusta sé þar takmörkuð.

Þessi tvö „dýru“ grunnskóla hverfi eru því gjörólík hvað varðar byggðamynstur og skipulag. Annars vegar er miðbærinn sem byggðist upp að stórum hluta á fyrri hluta 20.aldar, á grundvelli skipulagshugmynda þess tíma, oft án formlegra skipulagsáætlana en hins vegar hverfi sem byggðist á seinnihluta 20.aldar, þar sem ákvæði í skipulagi voru skýr og gert var ráð fyrir að einkabíllinn myndi leysa samgöngupörf íbúa. Þó svo að Fossvogshverfi sé byggt á svipuðum tíma og Efra-Breiðholt er nokkuð ljóst að það fyrrnefnda var ekki byggt til þess að hýsa sem flesta með sem minnstum tilkostnaði. Þegar þessi tvö grunnskólahverfi, Austurbæjar og Fossvogs, eru skoðuð út frá dreifingu á félagslegu leiguhúsnæði kemur einnig í ljós að í þessum hverfum eru umtalsvert færri félagslegar leiguíbúðir en í Efra Breiðholti (Auðun Freyr Ingvarsson, 2013) (Auðun Freyr Ingvarsson, 2013(1)).

---

<sup>25</sup> Sjá [próun íbúðaverðs í fjölbyli eftir hverfum á höfuðborgarsvæðinu, 1990- 2014](http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Hofudborgarsvaedid/Hverfaverd_HBSV_Fjolbyli_20150225.xls): [http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Hofudborgarsvaedid/Hverfaverd\\_HBSV\\_Fjolbyli\\_20150225.xls](http://www.skra.is/library/Samnyttar-skrar-/Markadsfrettir/Talnaefni/utgafa-i-februar/Hofudborgarsvaedid/Hverfaverd_HBSV_Fjolbyli_20150225.xls)

### 3.3 Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 og Húsnæðisstefna Reykjavíkur 2020

Nýtt aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var staðfest í febrúar 2014. Í því eru sett eftirfarandi markmið varðandi íbúðarhúsnæði:

„Leitast verði við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa.

Innan hvers hverfis verði fjölbreytt framboð húsagerða, minni og stærri íbúða í fjölbýli og sérþýli, til að tryggja félagslega fjölbreytni hverfanna. Til skemmri tíma verði lögð sérstök áhersla á að auka framboð smærri íbúða.

Stefnt verði að því að allt að 25% íbúða verði miðaðar við þarfir þeirra sem ekki vilja eða geta lagt mikið fé í eigið húsnæði. Uppbygging slíks húsnæðis verði einkum á miðlægum svæðum þar sem auðvelt er þjóna með góðum almenningsgöngum.

Við mat á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis verði ávallt tekið mið af félagslegri stöðu viðkomandi hverfis og markmiðum húsnæðisstefnu fyrir borgina í heild.

Stefna um framboð húsagerða og búsetukosta taki mið af þróun samfélagsins og húsnæðismarkaðarins á hverjum tíma, s.s. varðandi fjölskyldustærðir, aldursbreytingar, stöðu á byggingarmarkaði og efnahagsþróun

Húsnæðisstefnan byggji á markmiðum um sjálfbæra þróun og hagkvæma uppbyggingu borgarinnar.“ (Reykjavíkurborg, 2014(1), bls. 176).

Gera verður ráð fyrir að þessi markmið verði síðar útfærð í deiliskipulögum/hverfisskipulögum auk eftirfylgni með húsnæðisstefnu sem næst verður fjallað um.

#### **Húsnæðisstefna**

Í nóvember 2010 samþykkti borgarstjórn að vinna að húsnæðisstefnu ásamt aðgerðaáætlun. Skipaður var starfshópur sem skoðaði þróun á fasteignamarkaði og möguleika fólks á að fjármagna húsnæði í breyttu efnahagsumhverfi. Mat starfshópsins var að eftirspurn eftir leiguhúsnæði eigi eftir að aukast til muna á næstu árum þá aðallega eftir smærri íbúðum. Vegna þessa væri mikilvægt að Reykjavíkurborg bregðist við með því að stuðla að fjölgun slíkra íbúða fyrir alla þjóðfélagshópa einkum ungt fólk sem væri að stofna eigið heimili.

Í tillögum starfshópsins um húsnæðisáætlun var meðal annars lagt til að tryggt yrði á öllum skipulagsstigum (aðal-og hverfis-/deiliskipulagi) að a.m.k. 20% íbúða yrðu miðaðar við þarfir ungs fólks og þeirra sem hvorki vilja eða geta lagt eigið fé í húsnæði. Auka þyrfti framboð á leiguíbúðum og/eða búseturéttindaíbúðum og tryggja að þær séu aðgengilegar öllum. Lagt var til að sérstakur stuðningur í formi lóðaúthlutana verði endurskoðaður með það í huga að húsnæðissamvinnufélög og félagasamtök sem byðu upp á leigu- og búseturéttaríbúðir á viðráðanlegum kjörum fyrir ungt fólk og tekjulága nyti forgangs við úthlutun lóða. Jafnramt ætti Reykjavíkurborg að kanna kosti þess og galla að fjárfesta í leigufélögum til að styðja við uppbyggingu á varanlegum og öruggum leigumarkaði. Framlag borgarinnar gæti falist í lóðum, fasteignum eða beinum framlögum. Einnig ætti borgin að vera í forystu í endurskoðun og samræmingu reglna um sérstakar húsaleigubætur í samvinnu við önnur sveitarfélög. Þessi stuðningur væri þá óháður því hver á eða rekur húsnæði heldur færi hann eftir aðstæðum og greiðslubrýði hvers leigjanda (Reykjavíkurborg, 2011).

Eins og fram kom í kaflanum hér á undan dreifist húsnæði í eigu Félagsbústaða ekki jafnt um borgina. Við þessu er brugðist í húsnæðisstefnunni og lagt til að Reykjavíkurborg heimili Félagsbústöðum að selja eignir í þeim hverfum þar sem íbúðir þeirra eru flestar til að stemma

stígu við félagslegri einsleitni og jafnframt verði ekki keyptar frekari eignir sem skilgreindar verði sem félagslegar íbúðir (Reykjavíkurborg, 2011).

Í október 2013 kynnti starfshópur borgarinnar hugmyndir sínar um innleiðingu húsnæðisstefnunnar. Í kynningunni kemur eftirfarandi fram:

- „Leitast verði við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa.
- Innan hvers hverfis verði fjölbreytt framboð húsagerða, minni og stærri íbúða í fjölbýli og sérþýli, til að tryggja félagslega fjölbreytni hverfanna. Til skemmrí tíma verði sérstök áhersla á að auka framboð smærri íbúða
- Stefnt verði að því að allt að 25% íbúða verði miðaðar við þarfir þeirra sem ekki vilja eða geta lagt mikið fé í eigið húsnæði. Uppbygging slíks húsnæðis verði einkum á miðlægum svæðum þar sem auðvelt er þjóna með góðum almenningsamgöngum.
- Við mat á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis verði ávallt tekið mið af félagslegri stöðu viðkomandi hverfis og markmiðum húsnæðisstefnu fyrir borgina í heild.
- Stefna um framboð húsagerða og búsetukosta taki mið af þróun samfélagsins og húsnæðismarkaðarins á hverjum tíma, s.s. varðandi fjölskyldustærðir, aldursbreytingar, stöðu á byggingarmarkaði og efnahagsþróun
- Húsnæðisstefnan byggji á markmiðum um sjálfbæra þróun og hagkvæma uppbyggingu borgarinnar“ (Reykjavíkurborg, 2013(2), glæra 3).

Til að ofangreind markmið um aukið framboð og fjölbreytni á húsnæðismarkaði nái fram að ganga hefur borgin meðal annars tilgreint eftirfarandi leiðir:

- 2500-3000 nýjar leigu- og búseturéttaríbúðir rísi í Reykjavík á næstu þremur til fimm árum í samræmi við aðalskipulag;
- Samvinna verði höfð við traust leigu- og búseturéttarfélag sem hafa fjárhagslega burði til að ráðast í uppbyggingu;
- Reynsla Félagsbústaða verði nýtt í nýjum uppbyggingarverkefnum, í samráði við fulltrúa verkálýðshreyfingarinnar;
- Reykjavíkurborg beiti sér fyrir nýjungum í hönnun íbúðarhúsnæðis í þéttri byggð (Reykjavíkurborg, 2013(3)).

Í nóvember 2014 kynnti borgarstjóri framfylgd stefnunar og í kynningargögnum kemur fram að skipulag, undirbúningur og eða vinna sé þegar hafin við 2.309 íbúðir (Dagur B. Eggertsson, 2014). Tillögur að Nýju Reykjavíkurhúsunum á tveimur þéttingarreitum í borginni, voru síðan kynntar í mars 2015. Samkvæmt tillögum er gert ráð fyrir fjölbreytni varðandi íbúðagerð og félagslegri blöndun íbúa (Reykjavíkurborg, 2015(4)).

Greinilegt er af ofansögðu að Reykjavíkurborg leggur áherslu á að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði í borginni og virðist áherslan sérstaklega vera á leiguhúsnæði. Spurningar hljóta þó að vakna um hver þörfin sé á nýjum íbúðum þegar litið er til þeirrar miklu uppbyggingar sem átti sér stað í upphafi þessarar aldar, en svo virðist sem fyrst og fremst sé skortur á húsnæði á viðráðanlegu verði, eins og fram kemur í kafla 3.2. Samkvæmt upplýsingum úr Þjóðskrá Íslands frá árinu 2014 og könnun sem gerð var á búsetuóksum borgarbúa 2013, er um 19% íbúða í Reykjavík eins til tveggja herbergja, en 20% borgarbúa kjósa að búa í slíkum íbúðum. Flestar íbúðir eða 26% eru þriggja herbergja en 30% íbúa kjósa að búa þannig. Mest eftirspurn, 32%, er eftir fjögurra herbergja íbúðum en þær eru nú

23% af íbúðarkosti borgarinnar. Mestur munur á framboði og eftirspurn er á stærri íbúðum, en 18% allra íbúða eru sex herbergja eða stærri, en einungis 3% íbúa hefur áhuga á slíku húsnæði. Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg er aukinn áhugi á fjárfestingum í minni íbúðum miðsvæðis í borginni og endurspeglast það í bæði háu kaup- og leiguverði á þeim svæðum sem jafnframt dregur úr möguleikum þeirra sem minna hafa milli handanna (Capacent, 2014; Land-ráð sf., 2013; Reykjavíkurborg, 2014(2)).

## 4 FRÁ STEFNU TIL FRAMKVÆMDA - SKIPULAGSAÐFERÐIR

### 4.1 Inngangur

Efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar þarfir landsmanna auk sjálfbærrar þróunar hafa verið meðal leiðarljósa skipulagslaga, um áratuga skeið. Skipulagshefðir hér á landi, reglugerðir, leiðbeiningar og síðar umhverfismat áætlananna hafa fremur ýtt undir að hinum fýsíska umhverfisþætti sé sinnt í skipulagsgerð, en hin félagslegu og hagrænu leiðarljós hafa setið á hakanum.

Yfirvöld sem vilja tryggja framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir alla tekjuhópa samfélagsins, geta nýtt skipulagsáætlanir til þess, en það kerfst meiri áherslu á hina hagrænu og félagslegu þætti í gerð skipulags en tíðkað hefur verið hér á landi. Það krefst þess ennfremur að bæði yfirvöld, fagfólk og almenningur geri sér ljóst að því fylgja nokkrar breytingar á skipulagsgerð eins og hún hefur verið stunduð á landinu undangengna áratugi, þar sem oftast hefur verið lögð áhersla á landnotkun og fýsískt fyrirkomulag án þess að fjallað væri um hagrænar afleiðingar slíkra ákvarðana.

### 4.2 Gagnasöfnun og úrvinnsla í skipulagi

Grundvöllur að allri áætlanagerð fyrir sveitarfélög eru góðar upplýsingar um núverandi ástand og skýr leiðarljós og stefna, sem jafnframt þarf að vera raunhæf. Rannsóknir hafa leitt í ljós að áætlanir sveitarfélaga um íbúafjölgun sem síðan liggja til grundvallar ákvörðunum um byggingarsvæði þarf að bæta (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir ofl. , 2012).

Þegar upplýsingar um núverandi ástand og líklega þróun hafa verið greindar og raunhæfar spár gerðar, er hægt að áætla þörf fyrir íbúðarhúsnæði, bæði fyrir hverskonar íbúðarhúsnæði og hvar það er best staðsett. Þegar þær upplýsingar liggja fyrir, er hægt að ákveða hvaða aðferðum er heppilegast að beita til að auka á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði (Johnson, 2007). Mikilvægt er að hafa í huga að íbúaspár innihalda ævinlega nokkra óvissuþætti jafnvel þó vandað sé til þeirra og sömuleiðis geta fólksflutningar verið ófyrirséðir. Þessar staðreyndir kalla ennfrekar á að húsnæðisáætlanir séu endurskoðaðar reglulega og á markvissan hátt (Barker, 2008).

Samkvæmt lögum ber sveitarfélögum að fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu til þess að geta leyst þörf þess fólks sem þarf á aðstoð að halda við húsnæðisöflun (Lög um húsnæðismál nr. 44/1998, m.s.br.). Skilgreind viðmið um íþyngjandi húsnæðiskostnað lágtekjuhópa (sbr. umfjöllun í kafla 2.3) myndu auðvelda sveitarstjórnnum að fylgja eftir þessu ákvæði.

Í skýrslum velferðarráðuneytis um upplýsingar um húsnæðimál og um gerð húsnæðisáætlunar er fjallað um mikilvægi vandaðrar gagnaöflunar sem skilyrði fyrir markvissri húsnæðisáætlun. Skipulagslög nr.123/2010 og lög um mannvirki nr.160/2010 kveða á um að Skipulagstofnun og Mannvirkjastofnum sinni gagnasöfnun og miðlun hvað varðar skipulag og mannvirki. Eftirfylgni við þessi lagaákvæði eru nauðsynleg forsenda

áætlanagerðar sem snerta húsnæðismál<sup>26</sup>. Í þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu 2015-2026 sem lögð var fyrir Alþingi í apríl 2015 segir að Þjóðskrá Íslands, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, skuli vinna að úrbótum í upplýsingamálum hvað varðar húsnæðismál með tilliti til skipulagsákvæðana (Alþingi, 2015(3)). Þá segir í tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins, Höfuðborgarsvæðið 2040, að Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu muni viðhalda upplýsingum um þróun húsnæðismarkaðar og hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu verði hverju sinni (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 2014(1)). Ákvæðin í báðum þessum tillögum eru mikilvæg framfaraskref hvað varðar húsnæðisupplýsingar.

Skipulagsáætlanir og húsnæðisáætlanir haldast óhjákvæmilega í hendur því eins og segir í skýrslu velferðarráðuneytis: „*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*“ (Velferðarráðuneytið, 2012(2), bls.4).

### 4.3 Skipulagsgerð

Skipulag snýst öðru fremur um að bæta umhverfi og lífsgæði fólks. Þetta endurspeglast skýrt í markmiðum og leiðarljósum skipulagslaga nr.123/2010 svo dæmi séu tekin. Við skipulagsgerð móta samfélög (hér sveitarfélög) framtíð sína með samstarfi kjörinna fulltrúa, skipulagsráðgjafa og annarra sérfræðinga auk almennings. Skipulagsvinna snýst því um að samþætta ólík sjónarmið og hagsmuni þar sem finna þarf jafnvægi á milli uppbyggingar, verndunar, þjónustu og hagrænnar þróunar um leið og óæskilegum umhverfisáhrifum er haldið í lágmarki.

Skipulagsgerð snýst ekki bara um endanlega afurð heldur skiptir ferlið einnig miklu máli en aðferðir eru mismunandi eftir því sem líður á ferlið. Ekki er ástæða til að greina frá þeim öllum í þessari skýrslu, heldur verður fjallað um nokkur atriði og áfanga í skipulagsferlinu sem skipta máli þegar skipulagt er fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði. Hér á undan var fjallað um gagnaöflun og úrvinnslu sem er grunnfensenda þess að vel takist til og hér á eftir eru sérstakir kaflar um samgöngumál og lóðaframboð, en þeir málaflokkar skipta miklu máli þegar kemur að húsnæði á viðráðanlegu verði.

Í skipulagsáætlun eru markmið og ákvarðanir viðkomandi stjórnvalda um framtíðarnotkun lands settar fram. Lögum samkvæmt er þar mörkuð stefna um landnotkun og byggðaðróun og sett fram stefnumið um einstaka þætti svo sem íbúðarbyggð. Ennfremur er gerð grein fyrir því að hvers konar framkvæmdum er stefnt og hvernig þær falla að landnotkun á tilteknu svæði (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.). Það er því eðlilegt að gera ráð fyrir að í skipulagsáætlunum, sérstaklega í aðalskipulagi sé mótuð stefna varðandi húsnæði sem hentar öllum tekjuhópum samfélagsins.

Í Ástralíu voru unnar umfangsmiklar rannsóknir á fyrst áratug þessarar aldar, um hvernig auka mætti framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði í landinu en rannsóknirnar voru

---

<sup>26</sup> Skortur á skýrum upplýsingum hamlað umræðu og aðgerðum um húsnæðismál sjá t.a.m. viðtal Ríkisútvarpsins við Ara Skúlason 2.jan.2014 <http://www.ruv.is/frett/ekki-hugsad-nog-fram-i-timann>

víðtækar og fjölluðu um mörg vestræn ríki<sup>27</sup>. Beindust rannsóknirnar að bæði hagrænum aðferðum og einnig hvort og hvernig mætti nýta skipulagsaðferðir til að ýta undir framboð á slíku húsnæði en aðaláherslan var á húsnæðissamvinnufélög (e: *not-for-profit housing organisations*). Rannsóknirnar voru unnar fyrir fyrir áströlsku húsnæðis- og borgarrannsóknarstofnunina og í þeim voru kerfi nokkurra Evrópulanda og Bandaríkjanna skoðuð sérstaklega sem hugsanlegar fyrirmyndir, með tilliti til uppbyggingar á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Reynslan hefur sýnt að samstarf hagsmunaaðila er afar mikilvægt ef vel á til að takast við uppbyggingu á húsnæði á viðráðanlegu verði. Niðurstöðurnar úr fyrrnefndum rannsóknum benda meðal annars til þess að mikilvægt er að:

- vanda til opinberrar stefnumótunar (e: *policy framework*) og að utanumhald um málaflökkinn sé á landsstigi.
- vel sé gætt að því að framkvæmdaraðilar (oftast húsnæðissamvinnufélög) séu verkefninu vaxin og stjórn ábyrg.
- vel sé fylgst með vexti á framboði á húsnæði, bæði hvenær og hvar uppbygging verður.
- fjölbreytni sé tryggð í verkefnum, þannig að hægt sé að mæta þörfum mismunandi lágtekjuhópa.
- huga að fjölbreytileika í viðskiptamódelum með tilliti til íhlutunar/ívilunar hins opinbera, framlags framkvæmdaraðila og framlags íbúa.

Af þeim atriðum sem fjallað er um í áströlsku rannsóknunum er vert að hafa sérstaklega í huga að lögd er áhersla á að hagrænar aðgerðir og ákvarðanir um landnotkun séu samþættar. Jafnframt, að samhliða því að opinber stefnumótun sé ákveðin, þurfi að huga að framkvæmdaraðilunum, þá sérstaklega húsnæðissamvinnufélögum og að reyna að tryggja fjölbreytni í aðgerðum sem mæta þörfum lágtekjuhópa (Milligan et al., 2009). Skipulagsáætlanir einar og sér leysa ekki húsnæðisvanda, en þær geta gengt mikilvægu hlutverki til að tryggja að húsnæði á viðráðanlegu verði sé byggt á hentugum svæðum, sem liggja vel við samgöngum og þjónustu. Reynslan sýnir að skipulagsáætlanir nýtast best þar sem stjórnvöld leggja áherslu á uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði, skipulagslöggjöf er skýr og fylgt vel eftir (Gurran et al., 2008).

#### 4.3.1 Viðhorf og þátttaka í skipulagsgerð – blöndun byggðar

Þátttaka almennings við mótun stefnu um landnotkun, er algengari en í flestum öðrum málaflökkum hér á landi og samráð við hagsmunaaðila og almenning er hluti af hefðbundnum skipulagsaðferðum. Þátttaka almennings í mótun skipulags hefur þróast töluvert frá 7.áratug síðustu aldar, en fram að því tóku yfirvöld skipulagsákvæðanir uppá eigin spýtur. Nú hefur almenningur öðlast rétt til að tjá sig um fyrirhugaðar framkvæmdir en kjörnir fulltrúar þurfa síðan að veða og meta athugasemdir íbúa þar sem markmið og leiðarljós laga og skipulagsáætlunarinnar sjálfar eru höfð til viðmiðunar. Skoðanir almennings og kjósenda, eru ein af undirstöðum opinberrar stefnumótunar (Tighe, 2010) og því mikilvægt að taka tillit til þeirra, við mótun stefnu sem snýr að blöndun félagshópa og fjölgun íbúða á viðráðanlegu verði.

<sup>27</sup> Sjá t.a.m. Gurran et al., 2007, Gurran et al., 2008 og Milligan et al., 2009.



Rannsóknir sýna að viðhorf almennings til húsnæðisstefnu þar sem gert er ráð fyrir að byggja upp húsnæði á viðráðanlegu verði er oft mótað af neikvæðu viðhorfi til skjólstaðinga félagslegrar aðstoðar og um leið ímyndaðra íbúa í ódýrara húsnæði. Algengt að næstu nágrannar snúist því andvígir á þeim forsendum að þannig húsnæði rýri verðgildi aðliggjandi eigna og að auki fylgi íbúunum félagsleg vandamál. Slík viðhorf kunna að hafa áhrif á endanlega áætlun (Morrow, 2001). Það er því mikilvægt að taka tillit til þessa við áætlanagerð og kynna vel hvernig staðið er að uppbyggingu þannig að allir geti vel við unað bæði núverandi og komandi íbúar. Andstaða við blandaða byggð og uppbyggingu á húsnæði á viðráðanlegu verði er einkum í hverfum þar sem einsleit einbýlishúsabyggð er fyrir (Downs, 2005). Jafnvel þó að sátt geti verið um stefnu sem gerir ráð fyrir auknum jöfnuði og blöndun félagshópa, hefur víða reynst erfitt að framfylgja henni. Mikið hefur verið ritað um svokallaðan „NIMBY-isma“<sup>28</sup> í tengslum við uppbyggingu á húsnæði á viðráðanlegu verði í þegar byggðum hverfum. Gundvallaratriðið í andstöðunni, virðist vera ótti þeirra íbúa sem fyrir eru, við þá sem eru að einhverju leyti öðruvísi en þeir sjálfir. Oftast næst þó sátt að lokum og misefnað fólk virðist geta búið hlið við hlið eins og fjölmörg dæmi sanna (Tighe, 2010).

Þeir sem koma að skipulagsmálum verða að leita leiða til að uppfræða íbúa og draga úr þeim neikvæðu viðhorfum sem oft eru ríkjandi gagnvart ódýrara og minna húsnæði og íbúum þess, með því að skýra út hvernig samfélagið allt er betur komið, ef að allir íbúar geta búið í húsnæði sem þeir ráða við að reka, hvort sem er til eignar eða leigu. Það er því mikilvægt að þegar unnið er að blöndun byggðar, að kostir og gallar dreifðar byggðar annars vegar og þéttar blandaðrar byggðar séu vel kynntir. Þeir sem ákvarðanir taka þurfa síðan að vega og meta athugasemdir með tilliti til allra þátta sjálfbærrar þróunar; félagslegra, umhverfislegra og hagrænna.

Nokkrar kannanir hafa verið gerðar á húsnæðis- og búsetuóskum Reykvíkinga (2003, 2007 og 2013) (Land-ráð sf., 2013). Þessar kannanir eru áhugaverðar, en sýna því miður ekki viðhorf íbúa til húsnæðis á viðráðanlegu verði, eða blöndunar byggðar með tilliti til verðs íbúða. Þá voru íbúar spurðir um skilning þeirra á „sjálfbæru hverfi“<sup>29</sup> í könnunni 2013. Meirihluti svarenda töldu að góð þjónusta innan hverfis lýsti sjálfbæru hverfi en þeir þættir sem fæstir völdu eru þétt byggð, fjölbreyttar húsagerðir og blöndum þjóðfélagshópa. Þetta er athyglisvert þar sem sjálfbær þróun er eitt af leiðarljósum bæði aðalskipulags Reykjavíkur og tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins.

Húsnæðisóskir íbúa Reykjavíkur eins og þær endurspeglast í fyrrnefndri könnun eru engu að síður áhugaverðar. Í könnuninni kom fram að meirihluti íbúa leitar eftir heldur minna húsnæði en þeir búa nú í. Um 25% þátttakenda reiknar með að búa í leiguhúsnæði og 75% þeirra að kaupa íbúð. Þetta eru svipuð hlutföll og komu fram í annarri könnun sem gerð var með úrtaki af landinu öllu (Capacent, 2014). Samkvæmt húsnæðisóskakönnuninni frá 2013 vilja flestir búa í einbýlishúsi, sem er hliðstætt við kannanir sem gerðar eru í Bandaríkjunum, en þegar íbúar hér taka tillit til efnahags síns, reiknar rúmlega helmingur af þeim sem tóku þátt í könnuninni með að þau muni flytja í íbúð í fjölbýlishúsi. Áhugavert er líka að sjá að spurt er um hvernig umhverfi eða hverfi fólk vilji búa, kjósa flestir „Blöndun húsagerða; lág fjölbýlishús, raðhús og einbýlishús svipað og Fossvogshverfið“ (Land-ráð sf., 2013).

<sup>28</sup> NIMBYismi vísar til „Not-In-My-Backyard“ eða þess viðhorfs að geta ekki sætt sig við framkvæmdir í næsta nágrenni en fallist á að þær eigi heima annarsstaðar.

<sup>29</sup> Gera verður ráð fyrir að hér hafi verið átt við hverfi stuðlaði að sjálfbærri þróun, en sjálfbærni virðist oft vera notuð yfir sjálfbæra þróun, þ.e. samspil hagrænna, félagslegra og umhverfislegra þátta.

Blandaðar húsagerðir virðast samkvæmt því falla fólki vel í geð.<sup>30</sup> Í könnun sem Reykjavíkurborg lét gera á fasteignamarkaði og óskum fólks, kemur ennfremur í ljós að yngstu og tekjulægstu hóparnir myndu helst kjósa að búa í mið- og vesturhluta borgarinnar (póstnúmer 101, 105 og 107), en þar er jafnframt að finna dýrasta húsnæðið (Capacent, 2014).

Ef stefna yfirvalda er að stuðla að blöndun byggðar hvað varðar félagshópa og húsnæðisgerðir, þar með talið húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir alla tekjuhópa, er mikilvægt að kynna vel fyrir almenningi hvaða röksemdir liggja að baki slíkri stefnu, svo sem hvaða áhrif fjölbreyttni hefur á þróun samfélaga. Nýleg rannsókn hefur bent til þess að íbúar finni fremur fyrir staðaranda (e. *sense of a place*) í hverfum þar sem þeirra líkir búa. Þrátt fyrir þessar niðurstöður leiða rannsóknaraðilar líkum að því, að standi val milli fjölbreytileika og staðaranda, sé fjölbreytileikinn ákjósanlegri með tilliti til heildarábata fyrir samfélagið (Neal & Neal, 2013).

Sýnt hefur verið fram á að mikil samþjöppun félagslegra minnihlutahópa geti haft neikvæðar afleiðingar fyrir samfélagið og jafnframt að blöndun íbúðabyggðar og fjölbreytileiki hvað varðar félagshópa geti bætt lífskjör þeirra sem mest þurfa á því að halda<sup>31</sup>. Hins vegar hafa rannsóknir einnig sýnt að svo virðis sem að lágtekjuhópum farnist betur meðal meðaltekjuhópa en þar sem blöndun hefur orðið milli lágtekjuhópa og hátekjuhópa þar sem dæmi um það síðarnefnda virðist geta leitt til minnimáttarkenndar þeirra lægst settu. En að öðru leyti hefur verið sýnt fram á að stefna um félagslega blöndun sé æskileg ef áhugi er á því að stuðla að jöfnuði í samfélaginu (Galster, 2013). Aðgerðir sem stuðla að blöndum byggðar og blöndun félagshópa gætu því verið skref í því að nálgast markmið um sjálfbæra þróun hvað varðar hinn félagslega þátt.

Við skipulagsgerð þar sem sett eru félagsleg markmið (eins og sjálfbær þróun kallar á), svo sem um blöndun félagshópa er rétt að nálgast viðfangsefnið af varfærni og gæta að aðstæðum á hverjum stað hverju sinni. Þó rannsóknir bendi til þess að mikilvægt og jákvætt sé að blanda félagshópum innan hverfa eru bæði hverfi og blöndun skilgreind á mismunandi hátt eftir rannsóknum. Mikilvægast er að hafa í huga að sníða þarf skipulagsáætlun að þörfum þess svæðis sem á í hlut. Þá er rétt að minna á að skipulagsáætlanir einar og sér, munu ekki leysa allan vanda félagslegs mismunar, fleiri úrræði eins og menntun og atvinna skipta að sjálfsögðu miklu máli einnig (Galster, 2013).

#### 4.3.2 Skipulagsáætlanir

Hér á eftir verður fjallað almennt um skipulagsstigin hér á landi með tilliti til húsnæðis á viðráðanlegu verði. Skipulagsstigin hér á landi eru fjögur (sjá mynd 2), einungis landsskipulagsstefna (landsskipulag) er á forræði ríkisins en hin stigin þrjú; svæðis-, aðal- og hverfis-/deiliskipulag eru á forræði sveitarfélaga.

Í skipulagsáætlunum ber að marka stefnu m.a. varðandi íbúðarbyggð. Húsnæðisstefna gæti því verið eðlilegur hluti af landsskipulagsstefnu, svæðisskipulagi þar sem það er unnið og af

---

<sup>30</sup> Hins vegar þegar spurningarnar eru skoðaðar kemur í ljós að einungis eru nefnd nöfn á hverfum og þar með „Fossvogshverfið“, sem er eitt af dýrari hverfum borgarinnar. Þar eru reyndar nokkuð skörp skil á milli fjölbýlishúsa sem eru efst í hverfinu og einbýlishúsa sem eru neðst, næst dalbotninum og fjærst umferðargötum.

<sup>31</sup> Sjá dæmi um rannsóknir í Galster 2013, bls.312.

aðalskipulagsáætlunum eins og dæmi eru nú þegar um frá Reykjavík. Húsnæðisáætlanir þurfa eins og skipulagsáætlanir að hafa skýra stefnu en jafnframt að búa yfir ákveðnum sveigjanleika. Þetta á ekki hvað síst við varðandi húsnæði á viðráðanlegu verði. Við gerð húsnæðisáætlana er mikilvægt að hugað sé að því hvernig tryggt er að húsnæði haldist á viðráðanlegu verði; hvernig er gert ráð fyrir að bregðast við breytingum sem verða á þörfum heimila og hvernig húsnæðisáætlanir geta brugðist við og nýtt sér þær breytingar sem eðlilega verða á íbúðahverfum (Lubell, 2014).

Hér á eftir verður greint stuttlega frá skipulagsstigunum fjórum með tilvísun til erlendra dæma eftir atvikum.

#### 4.3.2.1 Landsskipulagsstefna

Landsskipulag(sstefna) getur náð til landsins alls og í henni er mörkuð stefna um þau málefni sem umhverfis- og auðlindaráðherra telur mikilvægast að unnið sé að hverju sinni auk þess að marka stefnu um miðhálandið. Landsskipulagsstefna er samþykkt sem þingsályktun af Alþingi, en sveitarfélögum ber síðan að taka mið af henni í sinni áætlanagerð. Í skýrslu starfshóps velferðarráðuneytis frá 2011 er lagt til „að ríkisstjórn hverju sinni innleiðir[*sic*] húsnæðisstefnu sína með gerð húsnæðisáætlunar. Húsnæðisáætlun yrði hluti af landsskipulagsstefnu sem sveitarfélög skulu taka mið af við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim. Þannig getur ríkisvaldið stuðlað að því að framboð á húsnæði sé fjölbreytilegt og í samræmi við þarfir landsmanna og að ákvarðanir á sviði húsnæðismála taki mið af heildarhagsmunum. Samhliða þurfa stjórnvöld að bæta upplýsingaöflun og greiningar á húsnæðismarkaðnum til hagsbóta fyrir alla aðila á húsnæðismarkaði“ (Velferðarráðuneyti, 2011, bls.3). Ennfremur er lagt til að Skipulagsstofnun geti þá í gegnum húsnæðisáætlunina í landsskipulagsstefnu haft áhrif á skipulag sveitarfélaga. Síðan lagákvæði um landsskipulag tóku gildi hafa umhverfis- og auðlindaráðherrar tvisvar lagt fram áherslur sínar en í hvorugt skiptið húsnæðismál verið ein af áherslunum.

Hins vegar má hugsa sér að tillögur starfshópsins verði að veruleika. Undirbúningur að húsnæðisstefnu á landsvísu þyrfti eins og aðrar áætlanir að byggja á góðri undirbúningsvinnu. Kanna þyrfti þörf fyrir og framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði og dreifingu þess. Styðjast mætti við könnun Hildar Freysdóttur (sjá kafla 3.2) varðandi aðferðafræði við slíka könnun, hvað varðar eigið húsnæði íbúa. Í framhaldi af því gætu yfirvöld sett stefnu um framboð og ákjósanlega dreifingu húsnæðis á viðráðanlegu verði sem taka þyrfti tillit til við gerð skipulagsáætlana sveitarfélaga. Mikilvægt væri einnig að samgöngur væru teknar til umfjöllunar samhliða, því eins og komið hefur fram er ferðakostnaður heimila umtalsverður og því skiptir staðsetning íbúðarhúsnæðis gagnvart almenningssamgöngum og þjónustu miklu varðandi afkomu heimilja.

Dæmi frá Bretlandi sýnir hvernig markmið um húsnæði á viðráðanlegu verði eru hluti af skipulagi á landsvísu og þar ber sveitarstjórnnum að fylgja þeim markmiðum eftir í sínum áætlunum. Fleiri dæmi má finna um að skipulag og húsnæðisstefna séu samþætt á landsstigi, svo sem frá Hollandi og Írlandi (Gurran et al., 2007). Í Bandaríkjunum eru ekki alríkis skipulagslög og því ekki landsskipulagsstefna. Alríkisstjórnin veitir hins vegar styrki til uppbyggingar húsnæðis á viðráðanlegu verði og eru þeir veittir til sveitarfélaga í samræmi við skipulagsáætlanir þeirra sem er þá hvati til að staðið sé markvisst að uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði.

#### 4.3.2.2 Svæðisskipulag

Svæðisskipulag er áætlun tveggja eða fleiri sveitarfélaga þar sem sett er fram sameiginleg stefna um byggðapróun og þá þætti landnotkunar sem talin er þörf á að samræma vegna sameiginlegra hagsmuna sveitarfélaganna. Svæðisskipulag er valkvætt, nema hvað varðar sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, þar sem það er skylda og jafnframt er tekið fram í lögum að svæðisskipulag sé rétt hærra en aðalskipulag (Skipulagslög nr.123/2010, m.s.br.).

Í núgildandi svæðisskiplagi höfuðborgarsvæðisins er fjallað um íbúðarhúsnæði og húsnæðisþörf á svæðinu en ekki koma þar fram markmið um að tryggja öllum samfélagshópum húsnæði á viðráðanlegu verði. Þó er sjálfbær þróun eitt af markmiðum áætlunarinnar (Samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu, 2002).

Í tilögu að nýju svæðisskiplagi fyrir höfuðborgarsvæðið kemur fram að þar séu húsnæðismál eitt að af áskorunarverkefnum nýrrar áætlunar og að skortur sé á húsnæði á viðráðanlegu verði. Þessu er fylgt eftir meðal annars í einu af leiðarljósum tilögunnar sem varðar „Gott nærumhverfi“ en hluti af því er að íbúar höfuðborgarsvæðisins hafi aðgang að viðeigandi húsnæðiskosti á viðráðanlegu verði á öllum lífsskeiðum. Þessu er fylgt eftir með markmiði sem sett er fram sem stefna sveitarfélaganna: „*Á höfuðborgarsvæðinu verði fjölbreyttur húsnæðismarkaður sem uppfylli þarfir íbúa. Hugað verður sérstaklega að framboði á húsnæði á viðráðanlegu verði*“ (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 2014(1), bls.73). Í tillögunni eru síðan taldar upp aðgerðir sem nauðsynlegar eru til þess að makmiðið verði að veruleika en þær eru m.a. að mótuð verði heildstæð húsnæðisstefna sveitarfélaganna, með áherslu á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði. Ennfremur að upplýsingasöfnun og eftirliti varðandi þennan málaflokk verði sinnt á markvissan hátt þannig hægt sé að fylgjast með framboði húsnæðis á viðráðanlegu verði (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, bls. 2014(1)). Ekki eru sett töluleg viðmið um hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu verði en vænta verður þess að slíkt verði gert í húsnæðisáætlun.

Í umhverfismati áætlunarinnar voru þrjár mismunandi sviðsmyndir fyrir byggðapróun á höfuðborgarsvæðinu metnar, en sviðsmyndirnar snérist einkum um þéttleika byggðar. Sviðsmyndir voru metnar meðal annars gagnvart efnahagslegum viðmiðum, en í öllum tilfellum var niðurstaða matsins sú að ekki væri hægt að meta hvort viðkomandi sviðsmynd byði uppá húsnæði á viðráðanlegu verði (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 2014 (2)). Þessi niðurstaða er vísbending um að þróa þurfi frekari matsaðferðir til að umhverfismat nýtist betur til meta skipulagsáætlanir sem hafa sjálfbæra þróun og þar með félagslegan jöfnuð að leiðarljósi.

Þeir sem fjallað hafa um stefnumótun um húsnæði á viðráðanlegu verði leggja áherslu á samvinnu sveitarfélaga. Atvinnusvæði og húsnæðismarkaður eru nátengd og hvorugt fylgja mörkum sveitarfélaga, samvinna sveitarfélaga á svæðisgrundvelli er því nauðsyn. Samkeppni í stað samvinnu milli sveitarfélaga á sama húsnæðis-markaðssvæði getur leitt til offramboðs á húsnæði<sup>32</sup> og enn frekar haft í för með sé félagslega einsleita samsetningu íbúa mismunandi sveitarfélaga á sama svæði. Að auki fylgir slíkri samkeppni oft óheppilega þróun varðandi vöxt og þar með áhrif á umhverfi. Húsnæðisstefna er þess vegna mikilvægur hluti af allri ábyrgri svæðisskiplagsáætlanagerð (Tompson, 2012).

<sup>32</sup> Sjá dæmi af höfuðborgarsvæðinu í: Ásdís Hlökk Theodórsdóttir ofl., 2012.

Í Bretlandi, Hollandi, Kanada, Bandaríkjunum og fleiri löndum eru húsnæðisáætlanir gerðar á svæðis-grundvelli (*e. regional approach*) sem hefur það í för með sér að öll sveitarfélög á viðkomandi svæði taka þátt í að tryggja íbúum húsnæði. Svæðisbundin nálgun þarf þó ekki að þýða að öll sveitarfélög þurfi að bregðast eins við húsnæðisuppbyggingu, heldur er staðan metin í hverju sveitarfélagi hvað varðar húsnæði á viðráðanlegu verði og áætlanir síðan gerðar (Gurran et al., 2008).

Dæmi frá Rotterdam og 18 nágrannasveitarfélögum í Hollandi hefur vakið athygli fyrir nýja nálgun varðandi svæðisskipulag en þar er húsnæðisáætlun mikilvægur hluti þess. Þar eins og víða annarsstaðar höfðu þeir sem þurftu á félagslegri húsnæðisaðstoð að halda, sest að í lélegu húsnæði í miðborgum, þannig að til urðu áberandi fátækrahverfi, en betur stæðar fjölskyldur settust að í úthverfum. Árið 2004 ákvað Rotterdamborg að hefja tilraunir með kvóta á skilgreinda lágtekjuhópa, m.ö.o. sveitarfélagið gætti þess að nýjar félagslegar lágtekjuíbúðir yrðu ekki staðsettar í þeim hverfum þar sem mikið var af þeim fyrir. Þess í stað var lágtekjuhópum fundið húsnæði í úthverfum þar sem betur stæðir bjuggu. Samhliða þessu var lögð áhersla á að endurnýja miðborgirnar þannig að þær yrðu eftirsóknarverðar fyrir þá sem betur voru stæðir til að setjast þar að. Þessar aðgerðir gengu þó ekki vandræðalaust fyrir sig, þar sem að skipulagsyfirvöld virtust leggja alla áherslu á að sjá til þess að húsnæði væri fyrir hendi, en vanræktu samfélagsþáttinn og aðskilnaður félagshópa því sumstaðar enn til staðar (Gurran et al., 2008). Sú reynsla sýnir mikilvægi þess að samhliða húsnæðisáætlunum sé samfélagslegri uppbyggingu sinnt.

Í svæðisskipulagi sem tók gildi árið 2005 fyrir Rotterdam og nágrannasveitarfélög er lögð mikil áhersla á að mæta húsnæðisþörf allra og jafnframt á blöndun félagshópa, ekki síst í ljósi reynslunnar. Skipulaginu fylgir húsnæðisáætlunin sem byggir á ítarlegum gagnagrunni um húsnæðismál; sölu, leigu, niðurrif, byggingarlóðir, nýbyggingar og enduruppbyggingu. Áætluninni fylgir síðan framkvæmdaáætlun sem gerir nánar grein fyrir eftirfylgninni. Þar er gerð grein fyrir því hvernig húsnæði skuli byggt hvar og ákveðinn kvóti settur á hvert sveitarfélag fyrir hvert ár, sá kvóti nær til félagslegs húsnæðis bæði til leigu og sölu og til íbúða á almennum markaði. Miðað er við að 20-30% af öllu nýju húsnæði sé félagslegt og á viðráðanlegu verði. Mismunandi mörk gilda þó fyrir mismunandi sveitarfélög eftir því hversu mikið er af félagslegu húsnæði og húsnæði á viðráðanlegu verði er þar fyrir, og skal mest byggt þar sem minnst er fyrir og öfugt. Opinberu fjármagni til íbúðauppbygginga er síðan ráðstafað í samræmi við svæðisskipulagið til að tryggja jafna og fyrirsjáanlega uppbyggingu (Gurran et al., 2008).

#### 4.3.2.3 Aðalskipulag

Aðalskipulagsáætlanir hafa löngum verið kjarninn í íslenska skipulagskerfinu, þó svo að bæði svæðisskipulag og landsskipulag séu því rétt hærra. Í aðalskipulagi ber sveitarfélögum að setja stefnu um landnotkun og þróun byggðar, þar á meðal að setja stefnu um íbúðarsvæði og þróun þeirra. Í aðalskipulagsáætlunum eru landnotkunarflokkar ákveðnir sem getur haft áhrif á verðmat lóða og þar með bygginga.

Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags, meðal annars hvað varðar samgöngur og þjónustu (skipulagsreglugerð nr.90/2013) sem skiptir ekki einungis miklu hvað varðar ásýnd, heldur getur skipt miklu um afkomu íbúa í landi þar sem samgöngukostnaður er hátt hlutfall af útgjöldum heimila.

Í skipulagsreglugerð segir þetta hvað varðandi efnistöð og íbúðir í aðalskipulagi:

„Meginviðfangsefni aðalskipulags er stefnumörkun sveitarstjórnar um landnotkun og byggðarþróun. Í skipulagsgögnum skal gera grein fyrir og marka stefnu um neðangreind málefni og setja þau fram með ákvörðunum um landnotkun, eftir því sem við á:

...

d. Íbúar og íbúðir.

Íbúapróun og íbúasamsetning og megináhrifaþættir á áætlaða íbúapróun. Helstu einkenni íbúðarbyggða og aðrar skipulagsforsendur sem þörf er á fyrir gerð deiliskipulags, eftir því sem þörf þykir, svo sem yfirbragð byggðar og verndargildi. Stefna um hvar og hvernig áætlaðri þörf fyrir íbúðarhúsnæði verður mætt.“

(Skipulagsreglugerð nr.90/2013, 4.3.1. gr. Viðfangsefni og efnistöð aðalskipulags, liður d.)

Þarna segir að sveitarstjórnnum beri að gera grein fyrir íbúapróun og íbúasamsetningu. Þetta gefur til kynna að íbúar geti verið mismunandi og hafi þá væntanlega mismunandi húsnæðisþarfir. Hins vegar er ekki nefnt að sveitarfélag skuli í aðalskipulagi sínu gera ráð fyrir húsnæði fyrir mismunandi félagshópa eða að gera þurfi ráð fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði í áætluninni. Stefna varðandi húsnæðismál fyrir alla íbúa viðkomandi sveitarfélags ætti vel heima í aðalskipulagi, sé hún ekki þegar sett í landsskipulagi eða svæðisskipulagi.

Í greinargerð með Aðalskipulagi Reykjavíkur 2001-2024 kom fram að ná ætti markmiðum um gæði byggðar meðal annars með því að allt að 20% íbúða í deiliskipulagsáætlunum skyldi miðaðar við þarfir tekjuminni hópa og ungs fólks hvað varðar stærð íbúða og bílastæðakröfur (Reykjavíkurborg, 2002/2010). Samkvæmt fyrrgreindri könnun Hildar Freysdóttur (Hildur Freysdóttir, 2013), hefur ekki enn tekist að ná þessu markmiði, en í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030, eru þessi markmið endurtekin<sup>33</sup> og þeim fylgt eftir með sérstakri húsnæðisáætlun þar sem meðal annars er gert er ráð fyrir samvinnu við húsnæðissamvinnufélög.

Ákvæðum í skipulagi um að visst hlutfall húsnæðis skuli vera á viðráðanlegu verði hefur verið beitt um langt skeið erlendis. Rannsóknir á svæðum þar sem slíkar kvaðir hafa verið við lýði sýna að þær hafa haft áhrif á húsnæðismarkaðinn á ýmsan hátt. Niðurstöður úr rannsókn í Bandaríkjunum sýndu að við slíkar aðstæður fjölgar fjölbýlishúsum en verð á einbýlishúsum hækkar um leið og þau minnka að stærð. Þessar niðurstöður benda til þess að framkvæmdaraðilar dragi ekki úr hefðbundnum húsbýggingum (sérbýlis) heldur sé byggingu á húsnæði á viðráðanlegu verði einungis bætt við það sem hefðbundið var að byggja, en þar sem þessu fyrirkomulagi fylgi aukinn kostnaður fyrir framkvæmdaraðilana ýti þeir honum áfram á húskaupendur, sérstaklega þá sem sem kaupa dýrara húsnæði (Knaap, Bento, & Lowe, 2008). Rétt er að hafa í huga að í þessari rannsókn sáu framkvæmdaraðilar um uppbyggingu á stórum svæðum þar sem bæði er gert ráð fyrir fjölbýli og sérbýli, en ekki er víst að hliðstæður við það sé að finna hér á landi.

Víðtækar ástralskar rannsóknir á skipulagsáætlunum á Vesturlöndum hafa sýnt að skilyrði í skipulagi um að ákveðið hlutfall íbúða sé á viðráðanlegu verði hafa almennt skilað góðum árangri, sérstaklega ef að skilyrðin eru tengd við hagrænar aðgerðir eins og fjárhagslega fyrirgreiðslu og lánveitingar (Milligan et al., 2009).

---

<sup>33</sup> Í gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 er stefnt að því að allt að 25% íbúða verði miðaðar við þarfir þeirra sem ekki vilja eða geta lagt mikið fé í eigið húsnæði.

#### 4.3.2.4 Rammahluti aðalskipulags/Hverfaskipulag/Deiliskipulag

Aðalskipulag er eins og fyrr segir kjarninn í íslenska skipulagskerfinu. Nánari útfærslu á aðalskipulagi er hægt að setja fram í rammahluta aðalskipulags, eða hverfaskipulagi/deiliskipulagi.

Rammahluti aðalskipulags er einskona millistig milli aðalskipulags og deiliskipulags. Í skipulagsreglugerð segir um rammahluta aðalskipulags að þar sé hægt að gera nákvæmari grein fyrir ákvæðum svo sem um gerð húsnæðis, skiptingu á milli mismunandi tegunda íbúða, umferðarskipulag og fyrirkomulag almenningsrýma, blöndun íbúða og annarrar landnotkunar (skipulagsreglugerð nr.90/2013). Kjósi sveitarfélög að vinna rammahluta aðalskipulags má því nota hann til að fylgja eftir stefnu um húsnæðismál.

Hverfisskipulag er samkvæmt skipulagsreglugerð einfaldara form deiliskipulags sem getur átt við í þegar byggðum hverfum, þar sem skipulagsákvæði sem nauðsynleg eru í nýbyggingarhverfum eiga ekki endilega við. Í hverfisskipulagi er hægt að setja almennar reglur eða skilmála þannig að í slíku skipulagi mætti væntanlega fylgja eftir ákvæðum um húsnæði á viðráðanlegu verði, hafi þau verið sett í aðalskipulagi.

Deiliskipulag er skipulagsáætlun sem byggir á að aðalskipulagi og er nánari útfærsla á þeirri stefnu sem þar er sett fram. Í deiliskipulagi setja sveitarstjórnir skilmála meðal annars um mannvirki og heimilt er að skilgreina landnotkun og takmarkanir á henni þrengra en gert er í aðalskipulagi og kveða á um mismunandi notkun og tegund starfsemi á einstökum lóðum og lóðarhlutum. Í deiliskipulagi eru lóðir afmarkaðar og gerð grein fyrir staðsetningu mannvirkja á lóðum. Ennfremur skal þar setja skilmála um fjölda bílastæða og frágang þeirra.

Sé aukið framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði eitt af því sem stefnt er að með aðalskipulagi má nýta deiliskipulag til að nálgast það enn frekar með ákvörðunum um atriði eins og lóðastærðir og bílastæðakröfur. Rökstyðja mætti slík skilyrði í deiliskipulagi með markmiðum um viðráðanlegt verð húsnæðis og jafnframt setja kvaðir á viðkomandi lóðir varðandi endursölu á húsnæði, líkt og gert er í Finnlandi (sjá kafla 2.3.3).

Við gerð deiliskipulags er sérstökum kröfum sem gerðar eru í öðrum lögum og reglum svo sem byggingarreglugerð ennfremur fylgt. Því skiptir máli hvaða skilyrði eru sett í byggingarreglugerð svo sem um lágmarksstærðir o.fl. Töluverðar umræður hafa verið hér á landi um hvort aukinn kostnaður hljótist af þeim kröfum sem settar eru í nýrri byggingarreglugerð sem tók gildi 2012 einkum hvað varðar algilda hönnun, sem almennt er þó stuðningur við að sinna hér eins og í nágrannalöndum.<sup>34</sup> Við framfylgd byggingarreglugerðar reynir töluvert á hönnuði, því mikilvægt er að húsnæði á viðráðanlegu verði sé bæði vel hannað en jafnframt að kostnaði sé haldið í hófi.

Í þessari skýrslu er ekki fjallað um hönnun húsnæðis að öðru leyti en því sem hugsanlega kveður á um í skipulagsskilmálum (deiliskipulags). Hins vegar er mikilvægt að minna á að hönnun húsnæðis á viðráðanlegu verði getur skipt miklu varðandi viðhorf til slíkar uppbyggingar, bæði meðal íbúa sjálfra og nágretta. Mikilvægt er að ódýrara húsnæði falli vel að því umhverfi sem fyrir er byggðu sem óbyggðu. Húsnæði á viðráðanlegu verði þarf að vera skipulagt sem hluti af uppbyggingu samfélags og staðaranda en ekki einungis sem þak yfir höfuð (Bohl, 2007).

<sup>34</sup> Sjá t.a.m. Málþing á vegum Reykjavíkurborgar og Mannvirkjastofnunar 12. desember 2013, <http://reykjavik.is/frettir/thorf-fyrir-meiri-sveigjanleika-i-byggingarreglugerð>

## 4.4 Húsnæðismál og samgöngur

Stærsti útgjaldaliður fjölskyldna hér á landi er húsnæðiskostnaður, samkvæmt vísitölu neysluverðs, en á árinu 2014 var húsnæðisliðurinn að meðaltali 27,3% af heildarútgjöldum. Þar á eftir koma útgjöld vegna ferða og flutninga en þau voru á sama tíma 15,7%.<sup>35</sup> Samanlagt er húsnæðiskostnaður og ferðakostnaður því 43% af útgjöldum heimilia að meðaltali (Hagstofa Íslands, 2015).

Þessir tveir stærstu útgjaldaliðir tengjast mjög skipulagsmálum og augljóslega er nauðsynlegt að hyggja að samgöngum við uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði. Algengt er að húsnæði á viðráðanlegu verði sé að finna í úthverfum þar sem lóðaverð er lægst en búseta í úthverfi getur verið kostnaðarsöm fyrir fjölskyldur, sérstaklega ef að aðgengi að almenningssamgöngum er ekki gott.

Í Bandaríkjunum hafa þessir útgjaldaliðir, húsnæðiskostnaður og ferðakostnaður, verið tengdir saman þegar fjallað er um búsetukosti í skipulagi og talað um „skilvirka staðsetningu“ (*e:efficient location*) íbúðarhúsnæðis. Húsnæðiskostnaður og ferðakostnaður hafa verið rannsakaðir fyrir tiltekin hverfi og út frá því fundinn stuðull fyrir viðráðanlegan húsnæðis- og samgöngukostnað (*e.Housing+Transportation Affordability Index*) (The Center for Neighborhood Technology , 2013). Tilgangurinn með rannsóknunum og gerð stuðulsins er að skapa betra tæki, bæði fyrir yfirvöld sem sinna skipulagsmálum til að taka ákvarðanir um framtíðarþróun borga og fyrir íbúa sem eru að leita sér að húsnæði og val á búsetu á viðráðanlegu verði.

Rannsóknir hafa sýnt að samanlagður húsnæðis- og ferðakostnaður er viðráðanlegur í hverfum sem eru þéttbyggð, götur gera ráð fyrir gangandi umferð, aðgengi að almenningssamgöngum er gott og fjölbreytt þjónusta er í nágrenni við íbúðir. Í þeim hverfum sem eru síst viðráðanleg til búsetu sökum kostnaðar, eru íbúar háðir notkun einkabíls, kostnaður við ferðalög er hár og olíuverð hefur bein áhrif á afkomu þeirra (The Center for Neighborhood Technology , 2013).

Í samgöngumiðuðu skipulagi (*e.Transit oriented development*) er áhersla lögð á þetta byggð og að íbúðarsvæði og atvinnusvæði séu tengd með öflugum almenningssamgöngukerfi. Þar sem vel tekst til við slíkt skipulag er fólk síður háð eign og notkun einkabíla auk þess sem minni tími fer í ferðir til og frá vinnu, sem telja verður til lífskjarabóta. Rannsóknir í Bandaríkjunum hafa sýnt að fjölskyldur sem búa í þéttbyggðum hverfum þar sem landnotkun er blönduð og aðgangur að almenningssamgöngum greiður, eyða að meðaltali 10% minna í samgöngukostnað en aðrar fjölskyldur. Það skal þó tekið fram að húsnæðisverð þar sem aðstæður eru slíkar er oft tiltölulega hátt (Aurand, 2010).

Markmið um sjálfbæra þróun og um húsnæði á viðráðanlegu verði fara vel saman eins og áður hefur komið fram, en rannsóknir hafa sýnt að lágtekjuhópar eyða hlutfallslega hærri hluta af tekjum sínum í orku- og samgöngukostnað. Ef íbúðarhúsnæði er skipulagt og byggt þannig að orku- og ferðakostnaði íbúa sé haldið í lágmarki skiptir það enn meira máli fyrir tekjulægri hópa en aðra (Rose, 2009; Arman et al., 2009). Þá hafa rannsóknir leitt í ljós að

---

<sup>35</sup> Til flutningskostnaðar teljast einnig ferðalög til útlanda, og er af þeim sökum rétt að taka fram að flutningar í lofti (bæði innanlands og utan) voru að meðaltali um 1,7% af útgjöldum heimila árið 2014 (Hagstofa Íslands, 2015).



skortur á húsnæði á viðráðanlegu verði, nærri vinnustöðum tekjulægri hópa geti leitt til aukins ójöfnuðar og grafið undan almennri hagsæld (Milligan et al., 2009, Krugman, 2013)

Bæði verkefnastjórn um framtíðarskipan húsnæðismála (Velferðarráðuneytið, 2014) og ráðgjafar hennar minntust á skipulagsmál sem áhrifavald hvað varðar viðráðanleika húsnæðisverðs. Meðal annars kemur fram í skýrslu ráðgjafarfyrirtækjanna að mikilvægt sé að tryggja nýjar lóðir fyrir hagkvæmar íbúðir (KPMG og Analytica, 2014). Ekki er síður mikilvægt er að þær lóðir sem ætlaðar eru fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði víki vel við almenningssamgöngum, verslun og þjónustu.

Í tillögu að svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins koma viðhorf samgöngumiðaðs skipulags víða fram. Í kafla um markmið um fjölbreyttan húsnæðismarkað og húsnæði á viðráðanlegu verði segir að með því að samþætta byggðapróun og almenningssamgöngur megi lækka rekstarkostnað heimila (Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, 2014(1)). Þetta er mikilvægt viðhorf, ekki síst í skipulagstillögu fyrir lang stærsta þéttbýlissvæði landsins.

## 4.5 Húsnæði á viðráðanlegu verði, lóðaframboð og uppbygging

Útþensla byggðar hefur í áratugi verið rannsökuð innan skipulagsfræða og almenn niðurstaða sú að slíkt sé kostnaðarsamt fyrir samfélagið. Samanborið við þetta byggð, fari útþanin byggð illa með auðlindir og umhverfi, hafi neikvæð áhrif á lýðheilsu og sé kostnaðarsöm fyrir sameiginlega sjóði<sup>36</sup>. Til að bregðast við þessum neikvæðu áhrifum, hafa skipulagsfræði liðinna áratuga lagt áherslu á bættu nýtingu lands með þéttingu byggðar og áherslu á almenningssamgöngur og óvarða umferð í þéttbýli. Samhliða þessari þróun hefur áhersla á sjálfbæra þróun aukist þ.e.a.s. á jafnvægi milli hagrænna, umhverfislegra og félagslegra þátta.

Sveitarfélög skipuleggja land innan síns lögsagnarumdæmis og hafa þannig áhrif á hversu mikið af nýjum lóðum og húsnæði er á boðstólnum. Eðlilegt er að álykta sem svo að skortur á landi til uppbyggingar hækki húsnæðisverð. Í upphafi aldarinnar var allmikið fjallað um lóðaskort á höfuðborgarsvæðinu<sup>37</sup> og að slíkt hefði áhrif á hátt húsnæðisverð á svæðinu. Rannsóknir hafa hinsvegar leitt í ljós að verulegt offramboð var á húsnæði í byrjun aldarinnar þannig að ekki virðist sem skortur hafi verið á lóðum (Ásdís Hlökk Theodórsdóttir ofl. , 2012) aukinheldur sem fasteignaverð var í hámarki þrátt fyrir mikið framboð. Hliðstæða sögu er að segja frá Bretlandi (Paris, 2007). Bent hefur verið á fleiri þættir en framboð hafa umtalsverð áhrif á verð lóða svo sem vaxtakjör og staðsetning (Ásgeir Jónsson et al., 2005). Sveitarfélög sem bjóða upp lóðir, hafa verið gagnrýnd fyrir að auka með því á byggingarkostnað, sem dragi úr framboði á litlum íbúðum en árið 2014 var lóðaverð 16% af byggingarkostnaði íbúðar í fjölbýli (Samtök atvinnulífsins, 2014). Við þessu þurfa sveitarfélög að bregðast enda hefur verið beitt öðrum aðferðum við úthlutunir á lóðum sem ætlaðar eru fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Sjá t.d. Chapin, 2012, Næss, Næss, & Strand, 2011 og Wilson & Chakraborty, 2013.

<sup>37</sup> Sjá t.d. Morgunblaðið 20.febrúar 2005; Skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands 2003, nr. C03:06 Áhrif rýmri veðheimilda Íbúðarlánasjóðs á húsnæðisverð og hagstjórn; Skýrslu Seðlabanka Íslands til félagsmálaráðherra 2004, Efnahagsleg áhrif breytinga á fyrirkomulagi lánsfjármögnunar íbúðarhúsnæðis; og HRV Engineering 2007, Úttekt á samfélagslegum áhrifum fyrirhugaðs álvers í Helguvík.

<sup>38</sup> Sjá sem dæmi ákvarðanir Reykjavíkurborgar varðandi auglýsingar og úthlutunir lóða fyrir „Nýju Reykjavíkurbúsíni“ sbr. fundargerð borgarráðs 9.apríl 2015 <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-5356>

Rannsóknir sem gerðar voru á húsnæðisverði og landnotkunarskilmálum í Bandaríkjunum í lok síðustu aldar leiddu í ljós að samhengi var á milli hækkandi húsnæðisverðs og strangra landnotkunarreglna eins og vaxtartakmarkana (Malpezzi, 1996). Þessar rannsóknir urðu og eru mikilvægur hvati til þess að sveitarfélög gæti þess að jafnframt stefnu um skynsamlega landnotkun séu aðgerðir í gangi sem tryggja að nægilegt framboð sé af húsnæði á viðráðanlegu verði. Síðari rannsóknir hafa einnig sýnt að vel er hægt að hemja vöxt og útpennslu (e. *growth management*) og samtímis byggja upp húsnæði á viðráðanlegu verði (Morrow, 2001). Þá er rétt að minna aftur á að þétting byggðar og samgöngukostnaður eru nátengd hugtök í skipulagi. Jafnvel þó að húsnæðisverð kunni að hækka þegar útpensla byggðar er hamin, hefur reynslan sýnt að minni ferðakostnaður vegur það upp (Addison et al., 2013).<sup>39</sup>

Stór rannsókn sem gerð var í Bandaríkjunum í byrjun aldarinnar á samspili vaxtarmarka og húsnæðis á viðráðanlegu verði leiddi í ljós að húsnæðisverð fer fyrst og fremst eftir styrk húsnæðismarkaðar á hverjum stað en ekki því hvort skipulagsákvæðanir hafa sett takmarkanir á útpenslu byggðar. Skipulag almennt hefur áhrif á húsnæðisverð, svo sem nálægð við þjónustu og útivistarsvæði, en ekki hefur verið sýnt fram á að takmarkanir á útpenslu byggðar hafi aukið áhrif á húsnæðisverð umfram almennar skipulagsákvæðanir. Megin niðurstöður rannsóknarinnar voru þær að skipulagsáætlanir ættu bæði að draga úr þeim neikvæðu áhrifum sem útpensla byggðar hefur og jafnframt að sjá til þess að allir íbúar eigi kost á húsnæði á viðráðanlegu verði (Nelson et al., 2002).

Í umfangsmikilli skýrslu um nálgun ýmissra þjóða varðandi skipulag og húsnæði á viðráðanlegu verði fundust engin dæmi sem gátu sannað að vaxtarmörk byggðar hefðu neikvæð áhrif á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði. Hins vegar komu fram dæmi bæði frá London og Vancouver, um hvernig þétting byggðar er notuð til að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði (Gurran et al., 2008).

Tekið hefur verið saman yfirlit yfir rannsóknir á skipulagsaðferðum sem lúta að því að draga úr útpennslu byggðar í Bandaríkjunum (Addison et al., 2013). Sjö aðferðir voru skoðaðar sérstaklega: Vaxtarstjórnun á ríkisstigi; vaxtarmörk þéttbýlissvæða; uppbyggingargjöld; nýúrbanismi; samgöngumiðað skipulag; þétting og endurnýjun byggðar og vernd opinna svæða. Í grófum dráttum var niðurstaðan sú að allar aðferðirnar hafa þau áhrif að verðgildi húsnæðis eykst og þar með er hætta á að það dragi úr framboði á húsnæði á viðráðanlegu verði. Hinsvegar er jafnframt bent á að önnur atriði eins og efnahagsástand, svæðisbundnar aðstæður og þjónusta hafi hugsanlega meiri áhrif á húsnæðisverð. Þar að auki hafa þættir eins og aðflutningur umfram brottflutta, verðbólga og eftirspurn umfram framboð einnig áhrif á verð (Addison et al., 2013).

Í rannsókn sem gerð var á sambandi milli þéttleika byggðar, íbúðargerða og blöndunar byggðar og framboðs á húsnæði á viðráðanlegu verði (Aurand, 2010), komu áhugaverðar niðurstöður í ljós.<sup>40</sup> Í rannsókninni var gerður samanburður á svæðum þar sem vaxtarmörk þéttbýlis voru í gildi annars vegar og hins vegar ekki. Athuginin byggði bæði á öðrum fræðilegum rannsóknum og mælingum á fylgni milli húsnæðiskostnaðar og þéttleika byggðar, blöndun húsagerða og blöndun byggðar. Fjórar megin niðurstöður rannsóknarar eru:

<sup>39</sup> Rétt er að minna á að hér er um bandarískar rannsóknir að ræða þar sem eldsneytisverð er að jafnaði þrisvar sinnum lægra en hér á landi.

<sup>40</sup> Rannsókn Aurands er ein af þeim nýrri ritrýndu rannsóknum sem aðgengilegar eru (feb. 2015) um þéttingu og blöndun byggðar og húsnæði á viðráðanlegu verði.

1. Framboð á leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði verður hlutfallslega meira, en á öðru húsnæði, þegar þéttleiki byggðar er aukinn.
2. Samband er á milli blöndunar byggðar og framboðs húsnæðis á viðráðanlegu leiguverði. Í ljós kom að eftir því sem blöndun þjónustu- og íbúðarsvæða er meiri, því hærra hlutfall er af húsnæði á viðráðanlegu leiguverði á svæðinu.
3. Mikil fylgni er á milli fjölbreytileika íbúðargerða og heildarfjölda íbúða á viðráðanlegu leiguverði.
4. Svo virðist sem að vaxtarmörk þéttbýlis hafi ekki neikvæð áhrif á framboð á húsnæðis á viðráðanlegu leiguverði (Aurand, 2010).

Fjölbreytni í íbúðagerðum er greinilega mikilvægur þáttur hvað varðar framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Það ber því að hafa í huga við gerð skipulagsáætlana sem ætlað er að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Þrátt fyrir að mun fleiri þættir en skipulagsaðferðir sem draga úr útpenslu byggðar, hafi áhrif á húsnæðisverð (sbr. Nelson et al. 2002, Gurrán et al. 2008 og Aurand 2010) (Gurrán et al., 2008) er ástæða til að taka alvarlega vísbendingar um að vaxtartakmarkanir geti hækkað húsnæðisverð (sbr. Malpezzi 1996 og Addison et al. 2013). Við gerð skipulags fyrir íbúðarsvæði er mikilvægt að reyna að meta hvaða áhrif áætlunin muni hafa á viðráðanleika húsnæðisverðs. Þetta þarf að gera í með tilliti til efnahagslegra þátta, hlutverks markaðarins og hlutverks hins opinbera hvað varðar húsnæðisframboð. Hið síðastnefnda er mikilvægt þar sem hæpið er að markaðurinn einn og sér, geti sinnt þörfum þeirra sem þurfa á húsnæði á viðráðanlegu verði að halda.

Ábyrgar skipulagsáætlanir þurfa þannig að innihalda bæði ákvæði um skynsamlega nýtingu lands og markmið um nægt húsnæði á viðráðanlegu verði. Dæmi um þannig markmið eru um blandaða byggð (íbúðar og atvinnuhúsnæðis); gott aðgengi að almenningsamgöngum; þéttingu byggðar og styrkingu þess hluta húsnæðismarkaðsins sem á undir högg að sækja (Nelson & Wachter, 2003). Samkvæmt fyrrnefndum rannsóknum geta þessi markmið öll farið saman.

## 4.6 Gjöld og hagrænir hvatar

Erlendar rannsóknir benda til þess að ákvarðanir sem teknar eru í skipulagi geti haft áhrif á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði, en jafnframt að þær einar og sér geti ekki orðið eina lyftistöngin fyrir uppbyggingu slíks húsnæðis. Fjárstuðningur hins opinbera virðist allsstaðar vera nauðsynlegur til þess að markmið um aukið framboð á húsnæði á viðráðanlegu náist (Whitehead, 2007).

Skipulagsáætlanir hér á landi hafa eins og fyrr getur, löngum verið kynntar sem áætlanir um fýsískt fyrirkomulag byggðar og landnotkunarflokka án þess að fjalla að ráði um hvaða hagrænar eða félagslegar afleiðingar mismunandi uppbygging hafi. Þrátt fyrir þetta er í skipulagi ákveðið, hversu miklar beinar tekjur eða tilkostnað hið opinbera kann að hafa af uppbyggingu svo sem kostnað vegna uppbyggingar innviða og samgangna og jafnframt hvernig einstakir aðilar geta hugsanlega hagnast af skipulagsákvörðunum (*e: windfall*).

Eins og kom fram kafla 2, eru dæmi erlendis frá (Bretland og Bandaríkin) um að sérstök gjöld séu lögð á framkvæmdaraðila sem fá byggingarrétt frá sveitarfélaginum, og þau gjöld síðan notuð til uppbyggingar á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Hér hefur lengi þótt eðlilegt að þeir sem hljóta uppbyggingarrétt í kjölfar samþykktar deiliskipulags á einkalandi, láti af hendi það land sem ætlað er til almenningsþarfa (sbr. 39.gr. skipulagslaga nr.123/2010), enda sjái viðkomandi sveitarfélag um uppbyggingu þeirra almennu innviða sem um landið liggja og auki þar með verðgildi þess. Þetta ákvæði hefur verið til staðar í skipulagslögum í 50 ár og fjallar eins og áður greinir um land í einkaeign.<sup>41</sup> Hér á landi eru hinsvegar ekki til hliðstæðar reglur við fyrrnefnd erlend dæmi, um skilyrði eða framlög framkvæmdaraðila til húsnæðis á viðráðanlegu verði. Þau göld sem framkvæmdaraðilar þurfa að greiða vegna uppbyggingar eru annars vegar skipulagsgjald sem greiðist af öllum nýbyggingum og hins vegar gatnagerðargjald sem er innheimt við úthlutun á byggingarrétti, en sá réttur er ákvarðaður í skipulagsáætlunum. Líklegt verður að teljast að hér á landi, eins og annarsstaðar, sé uppbyggingargjöldum ýtt áfram til neytenda, hvort sem um húskaupendur eða leigjendur er að ræða og þau auki þannig á húsnæðiskostnað (Addison et al., 2013).

Uppbyggingarréttinn öðlast lóðarhafar að kosnaðarlausu, en hann getur síðan gengið kaupum og sölum eins og dæmi sanna. Augljóslega hljóta ekki allir lóðarhafar sama uppbyggingarrétt í skipulagi og hvernig jafna megi þá misskiptingu auðs sem kann að verða til við samþykkt skipulags hefur verið viðfangsefni skipulagsfræða um aldarbil (Alterman, 2012). Skipulagslöggjöf sem varð til í Evrópu í byrjun 20.aldar hafði ekki einungis það hlutverk að stjórna fýsískri uppbyggingu og almennri þjónustu, heldur um leið að stuðla að velferð borgaranna. Engu að síður er misskipting gæða oft óhjákvæmilegur fylgifiskur skipulagsáskvarðanna og því hefur víða verið farin sú leið að leggja á sérstök gjöld eða kvaðir til að leiðrétta mismunun. Dæmi um slíkt eru kvaðir um byggingu íbúða á viðráðanlegu verði (Alterman, 2014).

Færi svo að hér yrði farin sama leið og sumstaðar annarsstaðar að skilyrði (ekki einungis óskilyrt stefna eins og hingað til) um að ákveðið hlutfall af íbúðum yrði selt á viðráðanlegu verði, þegar íbúðarhúsnæði til endursölu er reist af framkvæmdaraðila, þarf lagaheimild fyrir slíku að sjálfsögðu að vera til staðar. Í skipulagsáætlunum eru settar kvaðir á einstakar lóðir og kvaðir um húsnæðisverð getur einnig átt heima þar. Mikilvægt er einnig að sátt ríki um álagningu slíkra kvaða. Til þess að svo megi verða er grundvallaratriði að skilningur ríki á því að skipulagsáskvarðanir færa borgurunum mismikinn rétt og þar með ákveðna eign, eins og að framan greinir og þar með sé eðlilegt að þeir sem hljóta meiri rétt en aðrir leggi eitthvað til samfélagsins á móti. Um þetta viðhorf þyrfti að ríkja sátt.

Álögur nýrra gjalda eru ekki vinsælar hvorki af kjörnum fulltrúum eða neytendum, því er vert að huga að niðurfellingu eða afslætti á gjöldum. Erlendis eru dæmi um að ýmis uppbyggingar gjöld séu felld niður til að draga úr byggingarkostnaði þegar um er að ræða húsnæði á viðráðanlegu verði (sjá kafla 2.3). Þetta er t.d. að mörgu leyti hliðstætt við aðferðir Reykjavíkurborgar varðandi lóðaúthlutunarreglur fyrir Nýju Reykjavíkurbúðunum<sup>42</sup>. Erlendis eru einnig dæmi um að framkvæmdaraðilar fái heimild í skipulagi fyrir auknu byggingarmagni á ákveðnum reitum gegn uppbyggingu ákveðins íbúðafjölda á viðráðanlegu verði og sömuleiðis að dregið sé úr kröfum um bílastæði, en slíkt hefur verið gert um skeið í Reykjavík, fyrst vegna uppbyggingar námsmannaíbúða í upphafi þessarar aldar. Möguleiki er að draga mjög úr bílastæðakröfum frá því sem áður var og lækka byggingarkostnað sem því

<sup>41</sup> Núverandi grein 39 í skipulagslögum er samhljóða 24.gr. laga 73/1997 og hliðstæð við 30.gr.laga nr.19/1964.

<sup>42</sup> Sjá fundargerð borgarráðs 9.apríl 2015 <http://reykjavik.is/fundargerð/fundur-nr-5356>

nemur. Þetta er auðvitað háð því að nálægð íbúðanna sé við virkar almenningsþingur og þjónustu.

Í mörgum löndum er þeim sem standa að uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði veittar ákveðnar skattaávilanir. Dæmi um þetta eru bæði tekju- og fjárfestingarafsláttur, lægri sölu og eignarskattar og undanþágur frá fjármagnstekjuskatti. Slíkt er réttlætt með því að viðkomandi uppbyggingaraðilar séu að aðstoða ríkisvaldið við að ná félagslegum markmiðum viðkomandi stjórnvalda (Milligan et al., 2009).

Samkvæmt 6.gr. laga um gatnagerðargjald nr.153/2006 hafa sveitarfélög heimild til að lækka eða fella niður gatnagerðargjöld af lóðum við sérstakar aðstæður t.a.m vegna eftirspurnar eftir leiguhúsnæði. Sama gildir um sérhæft félagslegt húsnæði enda sé það ekki byggt í ágóðaskyni og skal þinglýsa slíkri kvöð á húsnæðið (Lög um gatnagerðargjald nr.153/2006, m.s.br.).

Þá hafa aðgerðir eins og einföldun og lækkun opinberra gjalda svo sem stimpilgjalda einnig áhrif á húsnæðiskostnað. Í því sambandi er rétt að minna á lög um stimpilgjöld sem samþykkt var í desember 2013. Í því felast niðurfellingar gjalda af ýmsum viðskiptabréfum sem meðal annars hafa í för með sér lækkun fyrir einstaklinga sem fjármagna fasteignakaup með lántökum og að sömuleiðis að einstaklingar sem kaupa í fyrsta sinn íbúðarhúsnæði fá afslátt af stimpilgjöldum (Alþingi, 2013 og Lög um stimpilgjald nr.138/2013 (m.s.br.)).

Byggingarkostnaður er hár hér á landi<sup>43</sup> og leita verður leiða til að lækka hann án þess að það komi niður á gæðum húsnæðis og þar með lífsgæðum fólks. Sé sérstaklega horft til húsnæðis í Reykjavík kemur í ljós að samkvæmt greiningu á fasteignamarkaði eftir pósthúmerahverfum er ábatasamt að byggja fjölbýlishús til endursölu í 8 af 12 hverfum. Í fjórum hverfum (póstnúmer 109, 110, 111 og 116) er byggingarkostnaður hinsvegar hærri er söluverð (Capacent, 2014). Fjölgun íbúða á viðráðanlegu verði í þessum hverfum verður því varla nema með einhverskonar stuðningi opinberra aðila. Í hverfum þar sem ábati er af uppbyggingu fjölbýlishúsa (s.s. í 101, 103, 105 og 107) mætti huga að því að skilyrða uppbyggingarleyfi til framkvæmdaraðila þannig að ákveðið hlutfall af íbúðum skuli boðið á viðráðanlegu verði.

## 4.7 Samantekt

Skipulag snýst um að samþætta ólíka málaflokka og sjónarmið sem varða landnotkun og um leið er það tæki sem á að aðstoða samfélög við að móta þá framtíð sem þau kjósa að stefna að. Ljóst er að afar mikilvægt er að hafa góðar og áreiðanlegar upplýsingar um stöðu mála þegar hafist er handa við skipulagsgerð og jafnframt að áætlanir um framtíðarþróun séu eins raunhæfar og frekast er unnt. Þá þarf að sinna öllum þrepum skipulagsferilsins vel ekki síst þátttöku almennings sem er mikilvæg þegar stefnt er að blöndun bæði byggðar og félagshópa. Hér á landi hefur hagrænum og félagslegum þáttum ekki verið mikill gæmur

---

<sup>43</sup> Sjá t.a.m. viðtal Ríkisútvarpisins 2.jan 2014 við Ara Skúlason hagfræðing <http://www.ruv.is/frett/ekki-hugsad-nog-fram-i-timann> og Greiningardeild Arionbanka, *Horfur á fasteignamarkaði til 2017* (Útg. des. 2014).

gefinn í skipulagsáætlunum en víða annarsstaðar er það gert, ekki síst þegar unnið er að uppbygginu húsnæðis á viðráðanlegu verði.

Þar sem samgöngukostnaður er stór útgjaldaliður heimila er mikilvægt að samþætta húsnæðisáætlanir og samgönguáætlanir. Þetta ætti ekki að vera óyfirstíganlegt þar sem báðir þessir málaflokkar skulu vera hluti af skipulagsáætlunum. Skipulagsáætlanir einar og sér leysa ekki húsnæðisvanda, en þær geta gengt mikilvægu hlutverki til að tryggja að húsnæði á viðráðanlegu verði sé byggt á hentugum svæðum, sem liggja vel við samgöngum og þjónustu og að framboði sé haldið stöðugu með tilliti til þarfa samfélagsins.

## 5 NIÐURSTÖÐUR

Hér að framan hefur verið fjallað um aðferðir sem notaðar eru í skipulagi til að auka og treysta framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Af erlendum dæmum má sjá að sé vilji til þess að tryggja sem flestum húsnæði á viðráðanlegu verði má nýta skipulagsáætlanir til þess samhliða hagrænum aðgerðum.

Áður en haldið er af stað við skipulag eða aðra áætlanagerð verða góð gögn og upplýsingar um stöðu mála og áætlaða þörf að liggja fyrir. Á þeim svæðum þar sem vel virðist hafa tekist til varðandi uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði, er fýsískt skipulag og hagrænt skipulag unnið samhliða. Hér reynir á samstarf stjórnsýslustiga og sömuleiðis á samstarf hins opinbera, félagasamtaka og fjármögnunaraðila. Til þess að svo megi verða þarf pólitískan vilja ráðandi yfirvalda hverju sinni og skilning bæði fagfólks og almennings á mikilvægi verkefnisins.

Sumar aðferðir eins og ákveðinn kvóti um hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu verði innan hverfa eða borgarhluta samhliða blöndun byggðar virðast hafa skilað þeim árangri að húsnæði á viðráðanlegu verði er að finna víðar í viðkomandi borgum en áður var. Þáttur húsnæðissamvinnufélaga er víða mikilvægur í þessum málaflokki og oft dæmi um farsælt samstarf hins opinbera, félagasamtaka og íbúa.

Hér á eftir eru taldar upp nokkrar þær helstu aðferðir sem notaðar hafa verið erlendis þar sem skipulagsáætlanir hafa verið notaðar til að tryggja æskilegt framboð og dreifingu húsnæðis á viðráðanlegu verði. Upplýsingarnar eru úr þeim rannsóknum og ritum sem vitnað hefur verið til í köflum hér að framan. Flestir þættir sem taldir eru upp tilheyra hefðbundnum skipulagsaðferðum og framkvæmd þeirra en allmargar aðferðir byggja á samþættingu hagrænna og skipulagslegra aðferða. Aðferðirnar eru flokkaðar eftir því hvar í skipulagsferlinu aðferðin á einkum við. Þessi þrep í skipulagsferlinu eru: Forsendugreining sem að jafnaði er fyrsta stig skipulagsvinnu; stefna, og mótun hennar á sér einnig stað snemma í ferlinu þó hún sé endurskoðuð eftir því sem líður á ferlið, en stefnumótun á sérstaklega við lands-, svæðis- og aðalskipulagsgerð; markmið, sem yfirvöld setja um þróun samfélagsins; þátttaka sem á við á öllum skipulagsstigum og skipulagsákvæði, sem eiga einkum við á ramma- og hverfis-/deiliskipulagsstigum. Þá eru einnig tilgreindar nokkrar þær helstu aðferðir sem talið er að geti skipt sköpum við árangur hvað varðar stefnumótun um húsnæði á viðráðanlegu verði. Þær eru flokkaðar í þrennt; Eftirfylgni, sem á við eftirfylgni með stefnu sem ekki er hægt að setja beint í skipulagsákvæði; vinnuferla við framfylgd skipulags og loks framkvæmdir. Ítrekað skal að þetta eru dæmi og listinn ekki tæmandi.

<b>Þrep</b>	<b>Dæmi:</b>	<b>Framkvæmd</b>	<b>Athugasemdir</b>
Forsendugreining	Mat á húsnæðisþörf og landþörf fyrir húsnæði.	Meta húsnæðisþörf, bæði fyrir hinn almenna markað og sérstaklega fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði. Samhliða meta landþörf fyrir báða húsnæðisflokka með tilliti til sjálfbærrar þróunar þ.m.t. félagslegrar blöndunar.	Gagnasöfnun og úrvinnsla þarf að vera markviss. Mikilvægt að Skipulagsstofnun og Þjóðskrá sinni því hlutverki eins og lög gera ráð fyrir. Þar sem húsnæðismarkaður nær yfir fleiri en eitt sveitarfélag (s.s. höfuðborgarsvæðið) þarf að vinna mat á húsnæðisþörf í tengslum við svæðisskipulag. Þá þurfa íbúaspár, sem eru grunnur að áætlaðri húsnæðisþörf að vera eins vandaðar og kostur er.
Stefna	Styrking samfélags.  Draga úr félagslegri einsleitni.	Markmið og áætlanir um blöndun byggðar og blöndun húsagerða.	Innan skipulagsfræða er almennt viðurkennt að þau samfélög þar sem blöndun er ríkjandi hvað varðar íbúasamsetningu séu sterkari en þau sem einsleit eru. Til að tryggja að samfélagsleg blöndun fylgi blöndun húsagerða og byggðar er mikilvægt að umhverfi sé aðlaðandi fyrir gangandi vegfarendur og til útivistar sem yfir undir samskipti. Einnig mætti virkja íbúasamtök til að sinna uppbyggingu „samfélaglegrar vitundar“ (e. community building“). Þetta má gera með því að hvetja til aukinna samskipta íbúa með sameiginlegum verkefnum.
Markmið	Blöndun hvað varðar gerð íbúðarhúsnæðis.	Fjölbreytni í húsagerð og þar með í verði íbúða. Fylgt eftir með mælingum á félagslegri samsetningu hverfa. Hefja með tilraunaverkefnum, bæta og breyta eftir aðstæðum.	Stefna um blöndun byggðar er ekki nýjung í skipulagi á Íslandi, en ljóst er að fylgja þarf slíkri stefnu eftir með skilmálum í deiliskipulögum og framkvæmdum.
	Ákvæðið hlutfall húsnæðis verði á viðráðanlegu verði.	Setja mætti slíkt markmið um ákjósanlega blöndun í landsskipulagi /svæðisskipulagi/aðalskipulögum. Skipulagsáætlanir innihaldi síðan ákvæði um hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu verði. Dæmi eru um að slíkt sé tengt hagrænum hvötum s.s. niðurfellingu gjalda eða skattaívilnunum (e. <i>tax credit</i> ) gegn því að framkvæmdaraðili bjóði ákv. hluta húsnæðis á viðráðanlegu verði, en 15-20% hlutfall er talið hæfilegt.	Ákvæði um hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu verði er sett fram í AR 2010-2030 en hefur verið sett fram áður, án árangurs. Því er ljóst að fylgja þarf stefnunni eftir með skilmálum og nánara eftirliti með framkvæmdum.  Rannsóknir benda einnig til þess að hæfileg stærð á einingum þar sem ákvæði eru sett um húsnæði á viðráðanlegu verði séu nokkur hundruð íbúða (Galster, 2013).
	Tengja húsnæðiskostnað og samgöngu-kostnað. Íbúðarhúsnæði sé staðsett m.t.t. samgangna, atvinnutækifæra og verslunar og þjónustu s.s. skóla.	Húsnæði á viðráðanlegu verði sé staðsett þannig innan hverfa að aðgangur að almenningsamgöngum sér greiður. Samgöngukerfi skipulögð þannig að almenningsamgöngur séu greiðar og aðgengilegar. Ef lóðir eru taldar heppilegar til uppbyggingar húsnæðis á viðráðanlegu verði en almenningsamgöngur lélegar þurfa stjórnvöld að tryggja að þær séu bættar.	Þar sem samgöngukostnaður er hár útgjaldaliður fjölskyldna og nátengdur staðsetningu er mikilvægt að áætla samgöngukostnað tilvonandi íbúa. Við skipulagsgerðina sé þess gætt að samanlagður húsnæðiskostnaður og samgöngukostnaður sé viðráðanlegur.



	<b>Dæmi:</b>	<b>Framkvæmd</b>	<b>Athugasemdir</b>
Markmið - frh	Öllum stoðum sjálfbærrar þróunar (félagslegum-hagrænum og umhverfislegum) sé gerð markviss skil í skipulagsáætlun.	Til að skipulagsáætlun (aðal- og deiliskipulag þar sem gert er ráð fyrir íbúðarbyggð) sé samþykkt þurfi hún að standast viðmið um fjölbreytni íbúðargerða og einnig umhverfisþátta s.s. hvað varðar orkunotkun og efnisnotkun.	Eftirlit með framfylgd ákvæðum sjálfbærrar þróunar í aðalskipulagi hjá Skipulagsstofnun. Framfylgd yrði í síðan í deiliskipulagsáætlunum. Samvinna við fjármögnunaraðila (opinbera og einkaaðila) mikilvæg til að gera þeim grein fyrir samfélagslegri ábyrgð varðandi uppbyggingu.
	Nota hagræna hvata.	Tryggja lagaheimildir sem gera ráð fyrir afslætti af gjöldum vegna umsókna sbr. lög um gatnagerðargjald. Varðar einnig kjör á húsnæðislánnum.	Varðandi alla hagræna hvata þarf að huga að samkeppnisreglum. Hagrænir hvatar þykja yfirleitt betri kostur en íþyngjandi skilyrði.
	Nýta land og lóðir á hagkvæman hátt.	Þættingarákvæði í aðalskipulagi, og deiliskipulagi. Hanna hverfi þannig að kostnaður við veitur og lagnir sé sem minnstur. Dæmi, fjarlægð húsa frá götukanti.	Tryggja þarf umhverfisgæði íbúðarhverfa og hafa þarf samstarf við heilbrigðisyrivöld um t.d. ásættanlega fjarlægð frá umferðargötum. Bent hefur verið á að sífellt er unnið að bættari tækni varðandi hávaða og mengun frá umferð.
	Landi sem fari undir samgöngu-mannvirki sé haldið í lágmarki	Markmið sett í aðalskipulagi og síðan fylgt yrði eftir í deiliskipulögum.	Við hönnun hverfa er mikilvægt að gæta þess að götur séu ekki breiðari en tilefni er til, það á bæði við um umferð og bílastæði. Kostnaðarauki er af breiðum götum og miklum bílastæðum.
	Ofanvatnslausnir séu sjálfbærar	Markmið sett í aðalskipulagi sem fylgt yrði eftir í hverfa- og deiliskipulögum.	Sjálfbærar ofanvatnslausnir séu hluti af hönnun hverfa. (Í BNA eru dæmi um að slíkar lausnir séu allt að 50% ódýari en hefðbundnar lausnir, en mikilvægt er að huga að langtímakostnaði).
	„Grænka“ húsnæði á viðráðanlegu verði.	Markmið í sett aðalskipulagi og fylgt eftir í deiliskipulögum.	Nýta það starf sem þegar er farið á stað m.a. á vegum Ríkiskaupa og Vistbyggðarráðs. Bæta orkunýtingu enn frekar og nota vottað byggingarefni í húsnæði á viðráðanlegu verði með langtímakostnað í huga. Fylgja eftir með fræðslu til íbúa. Gæta þess að aðgangur sé að grænum svæðum og matjurtagörðum.
Draga úr bílastæðakröfum	Markmið sett í aðalskipulagi en að lokum ákveðið í deiliskipulagi.	Bílastæðakröfur auka á kostnað og með því að halda þeim í lágmarki er hægt að draga úr kostnaði.	
Þátttaka	Tryggja skilvirkt samstarf hagsmunaaðila	Sveitarfélög og húsnæðisfélög vinni saman til að bregðast við þörf þar sem markmið og leiðir til að fullnægja húsnæðisþörf eru skilgreind.	Virkt samráð og samstarf hagsmunaaðila við undirbúning skipulagsáætlana og skilmála.
Skipulags-ákvæði	Skýrir hönnunarstaðlar og raunhæf og sanngjörn kostnaðarviðmið.	Þak er sett á byggingarkostnað en jafnframt gerðar kröfur um gæði á uppbyggingu fyrir lág- og meðaltekju hópa.	Skipulagsákvæði og hagrænt skipulag samþætt. Hér þyrfti að efla hagrænt skipulag og samþættingu þess við landnotkunarskipulag.

<b>Aðferð</b>	<b>Dæmi:</b>	<b>Framkvæmd</b>	<b>Athugasemdir</b>
Eftirfylgni	Hvetja til nýsköpunar með samkeppnum.	Samkeppnir um húsn.á viðl.v. þar sem viðmið eru gæði í húsnæði og umhverfi, orkusparnaður og vistvæn hönnun.	Má útfæra á deiliskipulagsstigi (samstarf sveitarfélaga og framkvæmdaraðila) og við hönnun (ábyrgð framkvæmdaraðila).
	Hvetja til samstarfs opinberra aðila, einkaaðila og félaga sem ekki eru rekin í ágóðaskyni.	Ríki og sveitarfélög starfi með húsnæðissamvinnufélögum. Sníða samstarfsfyrirkomulag að þörfum hvers svæðis.	Samstarf og samráð við staðarval og á deiliskipulagsstigi.
Vinnuferlar við framfylgd skipulags	Gera umfjöllun og afgreiðslu deiliskipulags og byggingarleyfisums ókna markvissari	Stytta má þann tíma sem deiliskipulag tekur með því að hafa stefnu skýra í aðalskipulagi. Tafir á skipulagsferli verða oft vegna óvissu og umdeilanlegra atriða. Sómuleiðis þurfa kvaðir í deiliskipulagi að vera skýrar þannig að byggingarleyfisumsóknir teyfjast ekki af óljósum túlkunaratriðum. Tafir auka á byggingarkostnað.	Leiðbeiningar um skýra framsetningu stefnu í aðalskipulagi og hvernig henni skal fylgt eftir í deiliskipulagi. Skipulagsstofnun sinnir leiðbeiningarhlutverki.
	Draga úr óvissu varðandi samþykkt deiliskipulags.	Óvissa varðandi samþykkt deiliskipulags sem gerir ráð fyrir húsnæði á viðráðanlegu verði er víða talið vera vandamál sem standi í vegi fyrir uppbyggingu slíks húsnæðis. Aldrei hægt að útiloka óvissu en mikilvægt að kynna markmið um blöndun húsagerða og félagshópa vel. Þátttökufæri er lögbundið og óumdeilt að þátttökuskipulags-ferill tekur tíma sem gera verður ráð fyrir.	Skipulag húsnæðis á viðráðanlegu verði getur mætt andstöðu íbúa sem fyrir eru í nágrenni við fyrirhugaða uppbyggingu. Í samráðsskipulagi og lýðræðislegu ferli er mikilvægt að yfirvöld kynni vel áður hversvegna þau muni samþykkja áætlanir um eflingu húsnæðis á viðráðanlegu verði.
Framkvæmdir	Viðhald húsnæðis og opinna svæða (framkvæmdir).	Viðhald húsnæðis er afar mikilvægt fyrir ásýnd hverfa og viðhorf sem geta haft áhrif á bæði viðhorf og verðmat.	Fylgja vel eftir umgengisreglum og viðhaldi. Hverfaráð og íbúasamtök geta einnig haft hlutverk hér.

**Tafla 4. Nokkur dæmi um aðferðir til að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði (Milligan et al., 2009; Pennsylvania Department of Community and Economic Development, 2001; Gurrán et al., 2008; City of Madison, 2011; Galster, 2013; Communities and Local Government, 2011).**

Þegar erlendu rannsóknirnar eru skoðaðar með það í huga að á Íslandi verði skipulagsáætlanir nýttar til að auka framboð húsnæðis á viðráðanlegu eru nokkur atriði sem ber að hafa í huga:

- Eins og er eru nauðsynleg gögn ekki vel aðgengileg þeim sem sinna skipulagsgerð. Nægir þar að nefna upplýsingar um fjölskyldugerð, félagslega samsetningu íbúa tiltekinna sveitarfélaga og hverfa innan þeirra.
- Íbúaspár sem húsnæðisáætlanir byggja á eru frumstæðar hér á landi og þær þarf að bæta.
- Þrátt fyrir sjálfbæra þróun sem leiðarljós skipulagslaga og áætlana, er hagrænt skipulag yfirleitt ekki samþætt fýsískum skipulagsáætlunum. Ef ná á fram félagslegum

og hagrænum markmiðum í skipulagi einnig, eins og leiðarljósin gefa til kynna er nauðsynlegt að aðferðir séu sniðnar að því.

- Húsnæðisstefnur og tilheyrandi áætlanir eru hér fátíðar (Reykjavíkurborg nýleg undantekning) og þróa þarf aðferðir við þær.

Hér fyrir neðan er einföld tafla sem sýnir aðkomu og hlutverk mismunandi aðila í samfélaginu þegar kemur að framboði húsnæðis á viðráðanlegu verði. Það sem taflan sýnir fyrst og fremst er að samvinnu allra þessa aðila þarf til, ef ætlunin er að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði.

Tæki/ aðgerðir Þátt- takendur: hlutverk/áhrif	Stefna um húsnæði á viðráðanlegu verði (h.á.v.v.)	Framfylgd og eftirlit	Ákvæði um h.á.v.v.	Hagrænar skilmálar og hvatar	Framboð á h.á.v.v.
<b>Ríki</b>	Lög varðandi húsnámál og ýmis gjöld <sup>1)</sup> Stýrivextir, Lánakjör Íblánasj. Húsnæðisstefna Landsskipulag	Ríkisstofnanir	Í landsskipulagi, í reglugerðum (skipulags- og byggingar). Þ.m.t. varðandi tengingu við samgönguskipulag	Vaxtakjör (stýrivextir og Íblánasj.), afsláttur af gjöldum skattaívilnanir	Land og húseignir
<b>Sveitar- félög</b>	Svæðisskipulag Aðalskipulag Húsnæðisstefna (val)	Svið og stofnanir sveitarfélaga	Svæðis- aðal- og deiliskipulag. Þ.m.t. tenging við samgöngu- skipulag Kvaðir um að húsnæði haldist á viðráðanlegum kjörum	Ívilnanir v.: lóðagjöld, gatnagerðargjöld, fasteignaskatta. Kvaðir um að húsnæði haldist á viðráðanlegum kjörum	Land og húseignir
<b>Fjármála- stofnanir aðrar en Íbls.</b>	Geta hafa áhrif á stefnumótun með þáttt. í skipulagi	-	-	Fjármögnunar – og vaxtakjör	Land og húseignir
<b>Einka- eigendur lands, húsa og frkv. aðilar</b>	Geta hafa áhrif á stefnumótun með þáttt. í skipulagi	-	-	-	Land og húseignir
<b>Íbúar</b>	Frjálst, geta hafa áhrif á stefnumótun með þáttt. í skipulagi	Geta veitt stjórnvöldum aðhald	-	-	Eftirspurn

1) Dæmi: stimpilgjöld, þinglýsingargjöld og lántökugjöld.

**Tafla 5. Framboð af húsnæði á viðráðanlegu verði, þátttakendur og hugsanlegar aðgerðir. Rauður texti sýnir þau atriði sem líkleg eru til að hafa mest áhrif á framboð húsnæðis á viðráðanlegu verði.**

## 5.1 Lærdómar

Alþjóðlegar rannsóknir á skipulagi og húsnæði á viðráðanlegu verði snúast mjög fáar um fýsískt skipulag eingöngu. Hins vegar fjalla rannsóknirnar yfirleitt bæði um fýsískt og hagrænt skipulag, enda verður það að teljast eðilegt þegar fjallað er um húsnæðismál.

Í umfangsmiklum áströlskum rannsóknum sem oft hefur verið vitnað til hér, er í niðurstöðum lögð áhersla á þrjá megin þætti, en þeir eru: Þátttaka eða fyrirgreiðsla hins opinbera varðandi fjármagn, framboð á lóðum og skipulagsaðferðir, og stjórnsýsla og lagaumhverfi. (Milligan et al., 2009). Svipaðar ályktanir er að finna hjá OECD þegar húsnæðisrannsóknir stofnunarinnar eru skoðaðar en þar er kemur meðal annars fram að eftirspurn eftir húsnæði þurfi að svara betur með því að bæta skipulagskerfi og endurskoða skipulagsreglur og kvaðir. Þá þurfi að beita skattkerfinu til að styðja betur við húsnæði á viðráðanlegu verði og íbúðalánakerfið þurfi sömuleiðis að svara þessari þörf, með viðeigandi varfærni og eftirliti. Þá þurfi að beita leiguvíðmiðum en gæta þess að jafnvægi ríki milli réttinda húsnæðiseigenda og leigjenda (Tompson, 2012).

Þessi rannsókn fjallar um hvaða hlutverki skipulagsáætlanir geti gengt við að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði, og því voru hagrænir og lagalegir þættir ekki sérstaklega til umfjöllunar hér. Hins vegar er ljóst að til þess að vel takist til, við uppbyggingu og viðvarandi framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði þurfa allir þessir fyrrnefndu flokkar að vinna saman.

Hér á landi er hefur skipulagskerfið fyrst og fremst snúið að fýsísku skipulagi, jafnvel þó svo að ákvarðanir sem þar eru teknar hafi margvísleg hagræn áhrif fyrir bæði opinbera og einkaaðila. Kjörnir fulltrúar sem bera ábyrgð á samþykkt skipulagsáætlana og almenningur sem hefur rétt til að gera athugasemdir við skipulag, myndu standa betur að vígi til að meta áætlanir (líkt og framkvæmdaraðilar gera varðandi sínar áætlanir) ef hagrænt mat væri lagt á áætlanir um uppbyggingu jafnhliða mati á félagslegum áhrifum og umhverfisáhrifum. Aðferðir sem notaðar eru við slíkar matsgerðir eru langt því frá fullkomnar, en hins vegar geta þær verið til aðstoðar þegar teknar eru ákvarðanir sem lúta að sjálfbærri þróun samfélaga.

Húsnæðiskostnaður eru stór hluti af útgjöldum heimila og húsnæðismál stór málaflokkur á borðum opinberra stjórnvalda. Full ástæða er því til að tillögum starfshóps velferðarráðuneytis frá 2012 um gerð húsnæðisstefnu verði fylgt eftir, sveitarfélög myndu eðlilega fylgja slíkri stefnu eftir í sinni áætlangerð. Ætla verður að heppilegt sé að vinna slíka stefnu samhliða skipulagsgerð, bæði á landsvísu, svæðis (í tilfalli höfuðborgarsvæðisins) og sveitarfélagagrunni.

## 5.2 Frekari rannsóknir

Gera þyrfti frekari rannsókn á því hvað og hvort eitthvað í skipulagsáætlunum hamli uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði. Könnun Hildar Freysdóttur leiddi í ljós að húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir lágtekjuhópa var ekki að finna í Reykjavík, en jafnframt að sum skólahverfi eru nær því að bjóða uppá húsnæði á viðráðanlegu verði en önnur. Skoða þyrfti skipulag þessara hverfa og bera saman við þau sem síst bjóða uppá húsnæði á viðráðanlegu verði. Sé stefna yfirvalda að hvetja til þess að nægilegt framboð sé á húsnæði á viðráðanlegu verði í öllum hverfum er einnig mikilvægt að skoða samanlagðan húsnæðis- og ferðakostnaða heimila. Til þess þarf að gera sérstaka athugun á mismunandi

ferðakostnaði eftir búsetu, hugsanlega má tengja slíka rannsókn reglubundnum neyslukönnunum Hagstofunnar.

Rétt er að minna á að íhnutun hins opinbera í húsnæðismarkaði getur haft áhrif á samkeppnisstöðu aðila og því er mikilvægt að samráð sé haft við samkeppnisyfirkvöld varðand val á aðferðum til að útvega öllum húsnæði á því verði sem þeir ráða við.

### 5.3 Að lokum

Í þessari athugun hefur komið í ljós að aðrar þjóðir nota skipulagsáætlanir til að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Hér mætti því gera þetta einnig. Hvorki löggjafinn né framkvæmdavaldið hafa hingað til sýnt skýran áhuga á að nýta skipulagslög eða skipulagsreglugerð til að auka uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði, en í þeim lögnum og reglugerðinni er einungis að finna almennan umfjöllun um húsnæði. Rétt er þó að minna á tillögur samráðshóps um húsnæðisstefnu frá 2011 og skýrslu velferðarráðuneytisins frá 2012 um húsnæðisáætlun þar sem lagt er til að húsnæðisáætlun verði hluti af landsskipulagsstefnu.

Sveitarfélög geta engu að síður sýnt frumkvæði á þessu sviði líkt og Reykjavíkurborg hefur gert með aðalskipulagi og húsnæðisstefnu. Ákvæðum þar um hlutfall húsnæðis á viðráðanlegu þarf að fylgja eftir með hagrænum aðgerðum, samstarfi við húsnæðissamvinnufélög og fjármögnunaraðila. Áhugavert fyrir önnur sveitarfélög að fylgjast með framvindu þessara mála hjá Reykjavíkurborg.

Aukin samvinna skipulagsyfirkvalda og þeirra sem fara með húsnæðismál hjá hinu opinbera, auk samvinnu við fulltrúa markaðarins er nauðsynleg til að hægt sé að gera markvissar áætlanir um uppbyggingu húsnæðis á viðráðanlegu verði og fylgja þeim eftir. Óvissuþættir verða ævinlega einhverjir en þeir verða bæði stærri og fleiri ef upplýsingum er ekki haldið til haga og áætlanir ekki unnar. Gæta verður þess þó að samvinnan leiði ekki til meira skrifræðis og kostnaðarauka. Hanna þarf samvinnuferla og samstilla gagnagrunna þannig að yfirlit yfir stöðu mála sé skýrt. Húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir alla þegna fellur vel að leiðarjösi um sjálfbær þróun, en til þess að nýta megi skipulagsáætlanir enn betur til að nálgast það leiðarljós þarf að vinna markvisst að því að jafnræði sé á milli umhverfislegra, félagslegra og hagrænna áherslna í skipulagi.

## HEIMILDASKRÁ

- Addison et al. (2013). Smart Growth and Housing Affordability: A Review of Regulatory Mechanisms and Planning Practices. *Journal of Planning Literature* , 215-257.
- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited. Í B. e. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (bls. 755-786). New York: Oxford University Press.
- Alterman, R. (2014). Planning Laws, Development Controls, and Social Equity. Lessons for Developing Countries. Í C. e. (eds.), *The World Bank Legal Review, Volume 5. Fostering Development through Opportunity, Inclusion and Equity* (bls. 329-350). Washington: The World Bank.
- Alþingi. (2011). *Svar velferðarráðherra við fyrirspurn Birgittu Jónsdóttur um húsnæðiskostnað*.
- Alþingi. (2013). *Nefndarálit um frumvarp til laga um stimpilgjald*. Sótt frá Alþingi: <http://www.althingi.is/altext/143/s/0308.html>
- Alþingi. (2015(1)). *Frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum (réttarstaða leigjanda og leigusala)*.
- Alþingi. (2015(2)). *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um húsnæðissamvinnufélög, nr. 66/2003, með síðari breytingum (réttarstaða búseturéttarhafa, rekstur húsnæðissamvinnufélaga)*.
- Alþingi. (2015(3)). *Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu 2015-2026*.
- American Planning Association. (2006(1)). *Planning and Urban Design Standards*. Wiley.
- American Planning Association. (2015). *Planning, Seattle Shifts Its Affordable Housing Policy*. Sótt frá American Planning Association: <https://www.planning.org/planning/2015/jan/webonlyaffordablehousing.htm>
- André, C., & García, C. (2012). *Housing Price and Investment Dynamics in Finland, OECD Economics Department Working Papers, No.962*. OECD.
- Atkinson, I., & Valiene, V. (2015). Challenges of English Town and Country Planning Policies: Regeneration and Sustainable Communities. Í H. e. (Eds.), *Challenges for Governance Structures in Urban and Regional Development* (bls. 235-249). Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- Auðun Freyr Ingvarsson. (2013). *Félagsbústaðir, Nýju Reykjavíkurbúsin - Blönduð íbúðarhús. Málþing um áhrif byggingarreglugerðar á nýja búsetuvalkosti*. Reykjavík.
- Aurand, A. (2010). Density, Housing Types and Mixed Land Use: Smart Tools for Affordable Housing? *Urban Studies* , 1015-1036.
- Ásdís Hlökk Theodórsdóttir ofl. (2012). *Veðjað á vöxt. Byggðapróun á stór-höfuðborgarsvæðinu*. Háskólinn í Reykjavík.
- Ásgeir Jónsson et al. (2005). *Fasteignamarkaður og lóðaverð*. Reykjavík: Kaupþing Búnaðarbanki hf. Greiningardeild.

- Bailey, N. (2014). *Housing and neighbourhood development plans: an initial assessment of opportunities and impact of the Localism Act 2011 in England*. Westminster: University of Westminster.
- Barker, K. (2008). Planning policy, planning practice, and housing supply. *Oxford Review of Economic Policy* , 34–49.
- Bohl, C. C. (2007). Affordable Housing Design for Place Making and Community Building. Í W. M. Rohe, & H. L. Watson, *Chasing the American Dream: new perspectives on affordable homeownership* (bls. 113-145). Cornell University Press.
- Capacent. (2014). *Greining á fasteignamarkaði í Reykjavík 2013/2014*. Reykjavík.
- Cheshire, P. (2008). Reflections on the nature and policy implications of planning restrictions on housing supply. *Oxford Review of Economic Policy* , 50-58.
- City of Helsinki. (2008). *High-quality housing in Helsinki*. City of Helsinki.
- City of Madison. (2011). *The sustainability plan: fostering environmental, economic and social resilience* . City of Madison, Sustainable Design and Energy Committee.
- Commissioner for Human Rights. (2008). *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*. Sótt frá Council of Europe:  
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292391&Site=COE&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>
- Communities and Local Government. (2011). *Planning and Policy Statement 3 (PPS3) Housing*. London: Communities and Local Government.
- Crook et al. (2002). *Planning gain and affordable housing. Making it count*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Dagur B. Eggertsson. (2014). *Nýjar íbúðir í Reykjavík*. Sótt Nóvember 2014 frá Reykjavíkurborg vefsíða:  
[http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis\\_skjol/skjol\\_frettir/kynningarfundur\\_sea\\_november\\_2014\\_endanlegt.pdf](http://reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_frettir/kynningarfundur_sea_november_2014_endanlegt.pdf)
- Department of Communities and Local Government. (2011). *A plain English guide to the Localism Act*. London: Department for Communities and Local Government.
- Department for Communities and Local Government. (2012). *National Planning Policy Framework*. London: Department for Communities and Local Government.
- Department for Communities and Local Government. (2014). *Affordable housing supply*. Sótt maí 2015 frá <https://www.gov.uk/government/collections/affordable-housing-supply>
- Department for Communities and Local Government. (2015). *Plain English guide to the Planning System*. London: Department for Communities and Local Government.
- Downs, A. (2005). Smart Growth. We We Discuss It More than We Do It. *Journal of the American Planning Association* , 367-380.
- Eggert Þór Bernharðsson. (2002). Íbúðir fyrir fjöldann. Í *Listasafn Reykjavíkur, Byggt yfir hugsjónir. Breiðholt: frá hugmynd að veruleika*. (bls. 20-31). Reykjavík: Listasafn Reykjavíkur.
- Félags- og húsnæðismálaráðherra. (26. ágúst 2013). Sameinum krafta og tryggjum öllum öruggt húsnæði. *Morgunblaðið*.

- Félagspjónustan í Reykjavík. (2003). *Þak yfir höfuðið. Skýrsla um stefnu í uppbyggingu leiguhúsnæðis í Reykjavík*. Reykjavíkurborg.
- Galster, G. C. (2013). Neighborhood Social Mix: Theory, Evidence, and Implications for Policy and Planning. Í N. Carmon, & S. Fainstein, *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development* (bls. 307-336). University of Pennsylvania Press.
- Gurran et al. (2007). *International practice in planning for affordable housing: lessons for Australia*. Sydney: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Gurran et al. (2008). *New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications*. Sydney: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Hagstofa Íslands. (2012(1)). *Lágtækjumörk og tekjudreifing 2011. Hagtíðindi, Laun, tekjur og vinnumarkaður*. 97.árg. 11.tbl.
- Hagstofa Íslands. (2012(2)). *Ráðstöfunartekjur og húsnæðiskostnaður 2011. Hagtíðindi, Laun, tekjur og vinnumarkaður*. 97 árg. 17 tbl.
- Hagstofa Íslands. (2013). *Talnaefni, COICOP - samandregið yfirlit*. Sótt frá Vef Hagstofu Íslands: <http://www.hagstofa.is/Pages/1002>
- Hagstofa Íslands. (2014). *Byrði húsnæðiskostnaðar 2004-2013. Hagtíðindi. Laun, tekjur og vinnumarkaður*. 99. árg. 10. tbl.
- Hagstofa Íslands. (2015). *Talnaefni, verðlag og neysla*. Sótt frá Vef Hagstofu Íslands: <http://www.hagstofa.is/?PageID=2599&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/v-arval.asp?ma=VIS05305%26ti=Me%F0alneysla+og+%2Dst%E6r%F0+heimila+%E1+%E1ri+eftir+%FAtgjaldafj%F3r%F0ungum+%E1n+b%EDls+fr%E1++2003%26path=../Database/visitolur/neyslarannsokn>
- Helsinki Sanomat. (9. September 2003). Sótt frá Helsinki Sanomat International Edition: <http://www2.hs.fi/english/archive/news.asp?id=20030909IE9>
- Hildur Freysdóttir. (2013). *Fjölbreytileiki innan íbúðarhverfa í Reykjavík og húsnæði á viðráðanlegu verði*. MSc ritgerð, Háskólinn í Reykjavík.
- Jepson, E. J. (2001). Sustainability and Planning: Diverse Concepts and Close Associations. *Journal of Planning Literature* , 499-510.
- Johnson, M. P. (2007). Planning models for the provision of affordable housing. *Environment and Planning B: Planning and Design* , 501-523.
- Knaap, G.-J., Bento, A., & Lowe, S. (2008). *Housing Market Impacts of Inclusionary Zoning*. National Center for Smart Growth Research and Education.
- KPMG og Analytica. (2014). *Tillögur að framtíðarskipan húsnæðismála*. Reykjavík.
- Krugman, P. (28. júlí 2013). Stranded by Sprawl. *New York Times* .
- Land-ráð sf. (2013). *Könnun á húsnæðis- og búsetuóskum borgarbúa 2013*. Reykjavík: Unnið fyrir Betri borgarbrag og Reykjavíkurborg.
- Leigjendaaðstoðin. (2014). *Hvað er í boði á leigumarkaði?* Sótt frá Neytendasamtökin: <http://ns.is/is/content/hvad-er-i-bodi-leigumarkadi-0>



- Lubell, J. (2014). *Housing More People More Effectively through a Dynamic Housing Policy*. Washington: Bipartisan Policy Center.
- Lög um gatnagerðargjald nr.153/2006. (m.s.br.).
- Lög um húsnæðismál nr. 44/1998. (m.s.br.).
- Lög um stimpilgjald nr.138/2013 (m.s.br.).
- Lög um umhverfismat áætlana nr.105/2006. (m.s.br.).
- Malpezzi, S. (1996). Housing prices, externalities, and regulation in US metropolitan areas. *Journal of Housing Research* , bls. 209-242.
- Martinez-Fernandez et al. (2012). *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Paper Series*. OECD.
- Meck et al. (2003). *Regional Approaches to Affordable Housing*. Chicago: American Planning Association.
- Milligan et al. (2009). *Innovation in affordable housing in Australia: Bringing policy and practice for not-for-profit housing organisations together*. Australian Housing and Urban Research Institute.
- Ministry for the Environment. (2013). *Housing*. Sótt maí 2015 frá Ministry for the Environment Finland: <http://www.ym.fi/en-US/Housing>
- Morrow, M. J. (2001). *Affordable Housing Policy: Integration of Land Use Tools and the Role of State Growth Management*. Blacksburg, VA: Virginia Polytechnic Institute and State University.
- Neal, Z., & Neal, J. (2013). The (In)compatibility of Diversity and Sense of Community. *American Journal of Community Psychology* .
- Nelson et al. (2002). *The link between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence*. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy.
- Nelson, A., & Wachter, S. M. (2003). Growth Management and Affordable Housing Policy. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law* , 173-187.
- Paris, C. (2007). International Perspectives on Planning and Affordable Housing. *Housing Studies* , 1-9.
- Reykjavíkurborg. (2002/2010). *Aðalskipulag Reykjavíkur 2001-2024. Greinargerð m.s.br. – síðast uppfærð ágúst 2010*. Reykjavíkurborg, skipulags- og byggingarsvið.
- Reykjavíkurborg. (2006). *Reykjavík í mótun*. Reykjavíkurborg.
- Reykjavíkurborg. (2011). *Stefnumótun vinnuhóps um húsnæðisstefnu Reykjavíkurborgar 2020*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Reykjavíkurborg. (2013(1)). *Árbók Reykjavíkurborgar*. Sótt frá Vef Reykjavíkurborgar: <http://arbok.reykjavik.is/index.php/is/>
- Reykjavíkurborg. (2013(2)). *Húsnæðisstefna Reykjavíkur. Innleiðing. Starfshópur um innleiðingu húsnæðisstefnu*. Sótt frá Vef Reykjavíkurborgar:

- [http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources//1\\_1\\_Husnaedistefna-innleiding-okt2013.pdf](http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources//1_1_Husnaedistefna-innleiding-okt2013.pdf)
- Reykjavíkurborg. (2013(3)). Umsögn um tillögu til þingsályktunar um bráðabirgðaaðgerðir til að efla leigumarkað á Íslandi. Reykjavík: Alþingi.
- Reykjavíkurborg. (2014(1)). *Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030. A. Meginmarkmið og framtíðarsýn (Bindandi stefna)*. Reykjavíkurborg.
- Reykjavíkurborg. (2014(2)). *Greinargerð með fjárhagsáætlun og 5 ára áætlun 2015-2019*. Samþykkt í borgarstjórn 2. desember 2014.
- Reykjavíkurborg. (2015 (1)). *Félagslegt leiguhúsnæði*. Sótt frá Vef Reykjavíkurborgar: <http://reykjavik.is/thjonusta/felagslegt-leiguhusnaedi>
- Reykjavíkurborg. (2015 (2)). *Gjöld*. Sótt frá Vef Reykjavíkurborgar: <http://reykjavik.is/gjaldskrar/gjold>
- Reykjavíkurborg. (2015(3)). *Fasteignagjöld*. Sótt frá Vef Reykjavíkurborgar: <http://reykjavik.is/thjonusta/fasteignagjold>
- Reykjavíkurborg. (2015(4)). *Nýju Reykjavíkurhúsin*. Starfshópur um nýju Reykjavíkurhúsin.
- Samtök atvinnulífsins. (2014). *Lækkun byggingarkostnaðar og almennar reglur um húsnæðislán eru forsendur virks leigumarkaðar til langframa*. Lagt fram á fundi samvinnuhóps um framtíðarskipan húsnæðismála 24. janúar 2014.
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. (2014 (1)). *Höfuðborgarsvæðið 2040. Tillaga til auglýsingar*. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. (2014 (2)). *Umhverfismat tillögu að svæðisskipulagi*. Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
- Samvinnunefnd um svæðisskipulag á höfuðborgarsvæðinu. (2002). *Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001-2024*. Unnið af Nes-planners.
- Skipulagslög nr.123/2010. (m.s.br.).
- Skipulagsreglugerð nr.90/2013.
- Skipulagsstofnun. (2010(1)). *Umhverfisskýrsla, Leiðbeiningablað 11*.
- Skipulagsstofnun. (2010(2)). *Umfang og áherslur í umhverfismati, Leiðbeiningablað 10*.
- The Center for Neighborhood Technology . (2013). *H+T Affordability Index*. Sótt frá The Center for Neighborhood Technology : <http://htaindex.cnt.org/>
- Tighe, J. (2010). Public Opinion and Affordable Housing: A Review of the Literature. *Journal of Planning Literature* , 3-17.
- Tompson, W. (2012). Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries. *INFONAVIT Annual Private Sector Meeting*. Acapulco.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (1991). *"Not In My Backyard" Removing Barriers to Affordable Housing*. Washington.: HUD-5806.
- U.S. Department of Housing and Urban Development. (2005). *Why Not In Our Community? Removing Barriers to Affordable Housing*. Washington: U.S. Department of Housing and Urban Development.

- U.S.Dept.of Housing and Urban Development. (2014(1)). *Mission*. Sótt frá Vefsíðu U.S. Department of Housing and Urban Development:  
<http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/about/mission>
- U.S.Dept.of Housing and Urban Development. (2014(2)). *Community Development Block Grant Entitlement Communities Grant*. Sótt frá Vefsíðu U.S.Department of Housing and Urban Development:  
[http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program\\_offices/comm\\_planning/communitydevelopment/programs/entitlement](http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/communitydevelopment/programs/entitlement)
- Velferðarráðuneytið. (2011). *Húsnæðisstefna- Skýrsla samráðshóps um húsnæðisstefnu*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- Velferðarráðuneytið. (2012(1)). *Félagsvísar*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- Velferðarráðuneytið. (2012(2)). *Skýrsla vinnuhóps um gerð húsnæðisáætlunar*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- Velferðarráðuneytið. (2013). *Framtíðarskipan húsnæðismála. Teymi 3 - Skilvirk félagsleg úrræði í húsnæðismálum*. Sótt frá Vefsíðu Velferðarráðuneytisins:  
[http://www.velferdarraduneyti.is/media/framtidarskipan-husnaedismala/Tillogur-teymis-3\\_Skilvirk-felagsleg-urraedi-i-husnaedismalum.pdf](http://www.velferdarraduneyti.is/media/framtidarskipan-husnaedismala/Tillogur-teymis-3_Skilvirk-felagsleg-urraedi-i-husnaedismalum.pdf)
- Velferðarráðuneytið. (2014). *Skýrsla verkefnisstjórnar um framtíðarskipan húsnæðismála*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- VSÓ Ráðgjöf. (2013). *C1-Umhverfisskýrsla (hluti af Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2013)*.
- Whitehead, C. M. (2007). Planning Policies and Affordable Housing: England as a Successful Case Study? *Housing Studies* , 25-44.
- Young, S. T., & Dhanda, K. K. (2013). *Sustainability. Essentials for Bussiness*. Sage.
- Þjóðskrá Íslands. (2015). *Island.is*. Sótt af vefnum Island.is: Félagslegt húsnæði:  
<https://www.island.is/thjonusta/buseta/leiguhusnaedi/felagslegt-husnaedi/>