



Kópavogur 1. september 2023

B.t. Innviðaráðuneytis  
Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála  
[irn@irn.is](mailto:irn@irn.is)  
Sölvahólsstötu 7 – 101 Reykjavík

## **Efni: Umsögn Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um hvítbók um húsnæðismál: drög að húsnæðisstefnu til fimmtán ára og aðgerðaráætlun til fimm ára**

Vísað er til framlagðrar tillögu að grænbók um skipulagsmál sem kynnt var á heimasíðu innviðaráðuneytis í september til ágúst 2023.

Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu (SSH) fagna framlagðri tillögu og samráði sem hefur átt sér stað við undirbúning hennar.

SSH vilja með umsögn þessari um ofangreinda tillögu leggja sérstaka áherslu á eftirfarandi þætti, sem hafa einnig komið fram í umsögnum SSH um grænbók um Skipulagsmál dags. 23. ágúst 2023 og umsögn SSU um áform um frumvarp til laga um breytingu á skipulagslögum (tímabundnar uppbyggingarheimildir) dags. 9. ágúst 2023.

### **1. Þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins – talning á fjölda húsnæðis í skipulagsáætlunum sveitarfélaga**

Lykilatriðið í framfylgd svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015-2040 er gerð fjögurra ára þróunaráætlana. Með þróunaráætlun er markmiðið að samræma áætlanir sveitarfélaganna um uppbyggingu íbúða- og atvinnuhúsnæðis, samgönguframkvæmdir, auk annarra aðgerða til að ná fram markmiðum svæðisskipulags um þróun höfuðborgarsvæðisins til ársins 2040. Þróunaráætlun hefur einnig það gildi að miðla upplýsingum um uppbyggingaráform út í samfélagið.

Gildandi þróunaráætlun höfuðborgarsvæðisins var unnin í lok árs 2020 og afgangur í byrjun árs 2021 af svæðisskipulagsnefnd höfuðborgarsvæðisins en helstu tölur varðandi umfang húsnæðis í skipulagi sveitarfélaganna voru uppfærðar í byrjun árs 2022. Niðurstöður talningar árið 2022 sýndu að samþykktar íbúðir (lóðir) í skipulagi sveitarfélaganna voru fleiri en 14.000, sem var nokkur aukning frá talningu 2020 sem sýndi yfir 11.000 ófullgerðar íbúðir í samþykktu deiliskipulagi. Talningin sýndi einnig að miðað við gildandi aðalskipulagsáætlanir eru sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu með áform fyrir fleiri en 58.000 ófullgerðar íbúðir innan núverandi vaxtamarka, sem jafngildir nýjum heimilum fyrir um 148.000 íbúa. Til samanburðar má benda á að fullbúnar íbúðir á höfuðborgarsvæðinu skv. mælaborði Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í júlí 2023 voru yfir 96.000.

Sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu hafa oft legið undir ámæli fyrir að bjóða ekki upp á nægar lóðir/skipulagsheimildir og stuðla þannig að skorti á húsnæði og hækkuðu fasteignaverði. Greining SSH hefur hins vegar leitt í ljós að rúmlegar heimildir eru til staðar á höfuðborgarsvæðinu en að aðrir áhrifaþættir geta tafið uppbyggingu húsnæðis eftir að deiliskipulag er samþykkt sbr. eftirfarandi hugleiðingar í greiningu SSH:

*Eftir að deiliskipulag er samþykkt gerir skipulagslöggjöf ekki ráð fyrir að lóðarhafi / lóðarhafar þurfi að hefja uppbyggingu og klára innan tilgreinds tíma. Skoða mætti hvort ætti að setja nokkurs konar sólarlagsákvæði í skipulagslöggjöf þegar um er að ræða íbúðarhúsnæði, t.d. að heimildir falli úr gildi eftir að ákveðinn tími er liðinn.*

*Það virðist vera lítið nýtt að 37. gr. skipulagslaga heimilar sveitarfélagi að skilgreina afmarkað svæði sem þróunarsvæði í aðalskipulagi þar sem vinna skal hefðbundið deiliskipulag og tilgreina*



*framkvæmdatíma áætlunarinnar. Hann skuli vera a.m.k. fimm ár en ekki lengri en fimmtán ár. Framkvæmdatími áætlunarinnar hefst við gildistöku áætlunarinnar en ef hann er ekki tilgreindur skuli miða við fimmtán ár. Skoða mætti að breyta skipulagslöggjöf til að einfalda slíkan feril (bls. 19)<sup>1</sup>.*

## Frekari skoðun málsins

SSH fagnar að í hvítbók um húsnæðismál sé vikið að tímabindingu skipulagsheimilda sbr. aðgerð 1.9, sem gæti stuðlað að hraðari uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Þá ítrekar SSH ábendingar sem fram komu í umsögn 9. ágúst 2023, m.a. um mikilvægi þess að við áframhaldandi vinnu við mótun ákvæða vegna þessa sé skipulagslöggjöf skýr varðandi heimildir sveitarfélaga til framfylgdar.

Í umsögn SSH dags. 23. ágúst 2023 er lagt til að skoðað verði hvort það verkefni þróunaráætlunar: *að telja fjölda íbúða í skipulagi sveitarfélaganna* líkt og SSH hefur gert undanfarin ár, ætti heima hjá Skipulagsstofnun og væri þá unnið á landsvísi fyrir öll sveitarfélög og landshluta, með reglubundnum og stöðluðum hætti. Verkefnið styður við gerð og framfylgd húsnæðisáætlana þar sem það dregur fram fjölda íbúða og atvinnuhúsnæðis sem er þegar í samþykktu skipulagi, í skipulagslegu ferli og í framtíðarskipulagi í aðalskipulagi sveitarfélaga. Þesskonar talning myndi leiða í ljós fjölda íbúða í samþykktu skipulagi og fjölda íbúða í skipulagi í vinnslu, aldur skipulagsheimilda og fjölda íbúða á byggingarhæfum lóðum – á landsvísi, sem gæti stutt við frekari stefnumörkun í málefnum skipulags- og húsnæðismála.

## 2. Skilvirkar samgöngur, samkeppnishæfni og loftslagsmál

Í umsögn SSH um grænbók um samgöngumál dags. 10. ágúst 2021 er vikið að umfjöllun sem þar kemur fram um stöðu Íslands í gæðum samgönguinnviða milli landa. Þar er Ísland í 63 sæti af 141 landi og síðast í röðinni þegar kemur að samanburði við hin Norðurlöndin. Þá leiddi grænbókin það í ljós að vegna óvenju lágra opinnbera framlaga til samgangna hefur orðið uppsöfnuð þörf til fjárfestinga í samgönguinnviðum. Einnig kom fram að þörf er fyrir nýja nálgun við fjármögnun samgönguinnviða m.a. með gjalddöku af umferðamannvirkjum um land allt. Af þessu má ráða að mikilvægt er að halda vel á spöðunum á næstu árum til að bæta árangur á sviðum samgöngumála og þá ekki bara í framkvæmdunum sjálfum heldur líka þegar kemur að þjónustu s.s. almenningsamgangna og samgönguinnviðum, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu og með tilliti til þess að um 64% íbúa landsins búa á svæðinu.

SSH hafa bent á, m.a. í umsögnum sínum um nýja byggðaáætlun. að horfa þurfi á höfuðborgarsvæðið með sértækum hætti, m.a. út frá samkeppnishæfni svæðisins í samanburði við aðrar borgir og höfuðborgarsvæði erlendis. Innviðaráðherra hefur sett á laggirnar starfshóp á grundvelli stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2022-2036 vegna mótunar Borgarstefnu. Borgarstefna hefur það að markmiði að stærstu þéttbýlissvæði landsins verði eflað og samkeppnishæfni þeirra og hlutverk í byggðapróun landsins styrkt. Viðfangsefni borgarstefnu er meðal annars að skilgreina hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðla að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins. Starfshópurinn er enn að störfum og sitja í honum fulltrúar frá ríki, SSH og sveitarfélögunum.

Í umsögn SSH dags. 23. ágúst 2023 um grænbók um skipulagsmál er gerð grein fyrir umfjöllun svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040 um sókn og samkeppnishæfni, þar sem segir m.a.:

*Höfuðborgarsvæðið býður upp á eftirsóknarvert umhverfi fyrir fólk, fyrirtæki og fjárfestingar. Kjarnar með nútíma samgöngum skapa möguleika á spennandi uppbyggingu fyrir fjölbreytta atvinnustarfsemi um alla borgarbyggðina (bls. 52).*

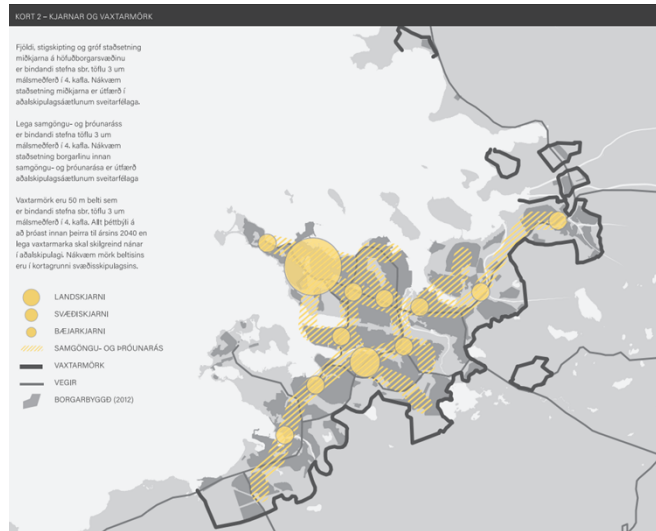
Sérstaklega er dregið fram samspil skipulags og almenningsamgangna til að auka samkeppnishæfni:

*Þjóða þarf fyrirtækjum upp á eftirsóknarverða staðsetningarkosti á kjörnum eða samgöngu- og þróunarási þar sem Borgarlína, nýtt hágæðakerfi almenningsamgangna, einfaldar ferðalög*

<sup>1</sup> <https://www.ssh.is/is/verkefni/svaedisskipulag/throunaraetlun-1>

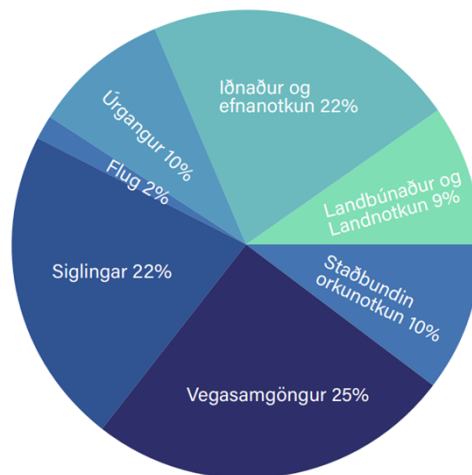


*fólks um höfuðborgarsvæðið. Ferðaþjónusta mun njóta góðs af uppbyggingu við samgöngu- og þróunarás og dreifa úr álagi við uppbyggingu gistirýmis og annarrar aðstöðu sem hefur hingað til mikið einskorðast við miðborg Reykjavíkur*



*Mynd 1. Kort úr svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 – 2040 sem dregur fram stefnu um uppbyggingu miðkjarna sem eiga að stuðla að eftirsóknarverðum atvinnusvæðum um allt höfuðborgarsvæðið. Beina á uppbyggingu húsnæðis, verslun, þjónustu og atvinnu og nýsköpun á samgöngu- og þróunarás og miðkjarna, sem eru tengdir saman af Borgarlínu.*

Þann 11. ágúst 2023 undirrituðu borgarstjóri og bæjarstjórar á höfuðborgarsvæðinu, ásamt framkvæmdastjóra SSH, undir formlega loftlagsstefnu höfuðborgarsvæðisins. Sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu vilja með stefnunni leggja sitt að mörkum með innleiðingu markvissra aðgerða sem stuðla að kolefnishlutleysi höfuðborgarsvæðisins. Mikilvægasta afurð stefunnar er því yfirlit aðgerða sem eru líklegar til að skila árangri í baráttunni við loftslagsbreytingar. Aðgerðirnar snúa m.a. að vegasamgöngum, siglingum, staðbundinni orkunotkun, iðnaði, efnanotkun, úrgangsmálum og landnotkun. Með stefnumótuninni lýsa sveitarfélögin yfir þeim vilja sínum að höfuðborgarsvæðið verði kolefnishlutlaust árið 2035, þ.e. að þá verði reiknuð heildarlosun gróðurhúsalofttegunda ekki meiri en sem nemur reiknaðri bindingu kolefnis.



*Mynd 2. Losun gróðurhúsalofttegunda á höfuðborgarsvæðinu 2019<sup>2</sup>*

## Frekari skoðun málsins

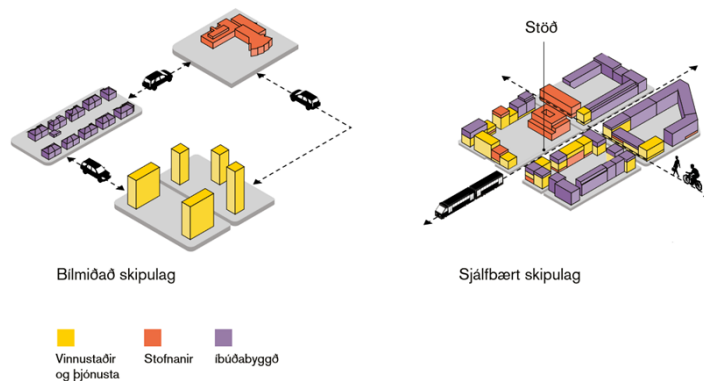
<sup>2</sup> [https://www.ssh.is/static/files/storybook/Skjol/Soknaraetlun/ssh\\_loflagsstefna\\_undirritad.pdf](https://www.ssh.is/static/files/storybook/Skjol/Soknaraetlun/ssh_loflagsstefna_undirritad.pdf)



Til að undirstrika ofangreinda umfjöllun er það mat SSH að það sé mikilvægt að horft sé sérstaklega til sérstöðu höfuðborgarsvæðisins m.a. út frá því hve stór hluti þjóðarinnar býr á svæðinu og hlutverki þess í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis sem styður við samkeppnishæfni landsins, sér í lagi húsnæðis sem er vel tengt við almenningssamgöngur, verslun, þjónustu og atvinnusvæði, en slíkt húsnæði er til þess fallið að styðja við loftslagsmarkmið stjórnvalda um sjálfbært, kolefnislaust borgarsamfélag, verði náð.

Frekari umfjöllun um samkeppnishæfni getur þá horft til stefnumörkunar sem bitist í svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins 2015 -2040, varðandi samspil skipulags og samgönguinnviða, með uppbyggingu Borgarlínu meðfram samgöngu- og þróunarás innan höfuðborgarsvæðisins.

Þá gæti frekari umfjöllun einnig ávarpað vinnusóknarsvæði umhverfis höfuðborgarsvæðið m.t.t. tækifæra sem felast í að auka hlutdeild vistvænna ferðamáta í ferðalögum íbúa til og frá vinnu og aðgerða til að koma því í framkvæmd.



Mynd 3. Skýringarmynd úr ritinu Mannlíf, byggð og bæjarrými: leiðbeiningar um sjálfbært skipulag og vistvænar samgöngur (2023), sem dregur fram samspil skipulags, landnotkunar og samgangna í þágu vistvæns skipulags .

### 3. Frekari stefnumörkun

Að endingu vil SSH benda á að ekki er að finna sérstaka umfjöllun í hvítbók um kostnað sveitarfélaga af veitu- og samgönguinnviðum sem kemur til við skipulag og þróun byggðar, en slíkur kostnaður getur orðið umtalsverður og haft áhrif á að stefnan komi til framkvæmdar. Skoða mætti kosti þess að bæta við umfjöllun þess efnis í stefnumörkun og aðgerðaráætlun húsnæðisáætlunar, með það fyrir ljósi að greina hvort fyrirbyggjandi tekjustofnar sveitarfélaganna dugi til að fjármagna nýja innviði og hvort ríki og sveitarfélög gæti unnið sameiginlega áætlanagerð um uppbyggingu innviða til lengri tíma, nokkurskonar innviðaplan.

SSH fagna samráði sem hefur átt sér stað og markmiðum hvítbókar um jafnvægi, gæði, húsnæðisöryggi og framboð. SSH bjóða fram aðstoð við nánari útfærslu aðgerða við gerð þingsályktunartillögu.

Þá er því fagnað að gert sé ráð fyrir breyttu fyrirkomulagi hlutdeildarlána og stofnframlaga, svo taka megi tillit til uppbyggingar í nálægð við hágæða almenningssamgöngur.

Virðingarfyllst, f.h. SSH

Páll Björgvin Guðmundsson  
Framkvæmdastjóri SSH