**Stöðuskýrsla**

**Húsnæðismál á landsbyggðinni**

**Tilraunaverkefni Íbúðalánasjóðs og félagsmálaráðuneytisins**

Húsnæðismál hafa verið ofarlega á baugi síðastliðin ár og ekki að undra í ljósi þess mikla skorts á íbúðarhúsnæði sem ríkir víða um landið. Öruggt húsnæði er ein af grunnstoðum í velferðarsamfélagi og því mikilvægt að framboð sé í eins miklu samræmi við eftirspurn á hverjum tíma og hægt er.

Það er ljóst að til þess að fólk geti búið og starfað á landinu öllu þarf að vera aðgangur að viðunandi húsnæði á öllum landssvæðum. Uppbygging íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni hefur ekki fylgt auknum íbúafjölda, frekar en á höfuðborgarsvæðinu og hefur húsnæðisskortur haft slæmar afleiðingar í för með sér. Dæmi eru um að skortur á íbúðarhúsnæði hafi jafnvel staðið atvinnuuppbyggingu fyrir þrifum í sveitarfélögum víðsvegar á landsbyggðinni og ljóst var að bregðast þurfti við þeirri stöðu af hálfu stjórnvalda.

Á haustmánuðum boðaði félags- og barnamálaráðherra að bregðast þyrfti við stöðunni á landsbyggðinni og fól Íbúðalánasjóði að fara af stað með tilraunaverkefni í því skyni að leita leiða til þess að bregðast við langvarandi stöðnun á húsnæðismarkaði á landsbyggðinni.

Það var strax ljóst að vandinn væri víðtækur en alls sóttu 33 sveitarfélög frá öllum landshlutum um þátttöku í landsbyggðarverkefni Íbúðalánasjóðs. Nær öll verkefnin þóttu áhugaverð en niðurstaðan var að Dalabyggð, Vesturbyggð, Snæfellsbær, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Norðurþing, Hörgársveit og Seyðisfjarðarkaupstaður yrðu fyrst í röðinni.

Val á sveitarfélögum til þátttöku í verkefninu var unnið í samvinnu Íbúðalánasjóðs, Byggðastofnunar og Sambands Íslenskra sveitarfélaga og tók mið af því að áskoranirnar sem þau stæðu frammi fyrir væru mismunandi og á ólíkum landsvæðum. Þannig verði til breiðara framboð lausna í húsnæðimálum sem nýst geti sem flestum sveitarfélögum með sambærilegar eða svipaðar áskoranir.

Ríkisstjórnin hefur samþykkt af ráðast í aðgerðir vegna húsnæðisvanda á landsbyggðinni en hún leggur mikla áherslu á að bæta stöðu húsnæðimála og kemur m.a. fram í stjórnarsáttmála hennar að stuðla skuli að eflingu og auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði óháð efnahag og búsetu. Síðastliðið sumar samþykkti Alþingi einnig stefnumótandi byggðaáætlun sem kveður á um markmið um fjölgun íbúða á svæðum þar sem skortur á hentugu íbúðarhúsnæði hamlar annarri uppbyggingu í sveitarfélaginu. Tillögur þær sem hér eru lagðar fram eru í samræmi við þau markmið sem sett eru fram í Byggðaáætlun ríkisstjórnarinnar og eru mikilvægur liður í framkvæmd hennar.

Meðal fyrirmynda í tilraunaverkefninu eru lausnir frá Noregi en stórt hlutfall sveitarfélaga þar hefur tekist á við sambærilegar áskoranir og íslensk sveitarfélög á landsbyggðinni, svo sem ótryggan eða staðnaðan húsnæðismarkað eða mikinn skort á íbúðarhúsnæði. Þar hefur aðgengi að sértækum úrræðum, með fjármögnunarleiðum frá Husbanken (systurstofnun Íbúðalánasjóðs) eflt búsetu á svæðum þar sem fjármálastofnanir hafa ekki sinnt lánveitingum.

Íbúðalánasjóður hefur undanfarna mánuði unnið náið með tilraunasveitarfélögunum sjö að því að greina þann vanda sem þau standa frammi fyrir og á grundvelli þeirrar vinnu hefur sjóðurinn unnið tillögur að lausnum til þess að mæta þeim áskorunum sem steðja að sveitarfélögum á landsbyggðinni

Tillögurnar snúa m.a. að því hvernig hægt sé að koma til móts við það misvægi sem ríkir á milli byggingarkostnaðar og markaðsverðs á stórum hluta landsins, ásamt því að tryggja aðgengi að fjármagni á sambærilegum kjörum og fást á virkari markaðssvæðum. Þá verður lagt mat á áhrif þess að ráðast í slíkar lausnir á köldum markaðssvæðum á landsbyggðinni og takist vel til gætu tillögur þessar orðið að varanlegum lausnum til framtíðar sem sveitarfélög á landsbyggðinni geta stuðst við til þess að bregðast við stöðnun á húsnæðismarkaði.

Atvinnulíf á landsbyggðinni er í miklum vexti um þessar mundir og mikilvægt er að húsnæðisskortur standi ekki í vegi fyrir því. Það er því þarft að við bregðumst við af krafti til þess að fólk sem hefur svigrúm til að greiða af húsnæði standi til boða aðgangur að viðunandi húsnæði, hvort sem er til kaupa eða leigu.

Landsbyggðarverkefnið, sem nú er komið af stað, er viðbragð við vandamálum af þessum toga sem mörg sveitarfélög glíma við og leiða til þess að fólk finnur ekki húsnæði við hæfi á þeim stöðum sem það kýs að búa og sækir atvinnu í dag.

Félags og barnamálaráðherra bindur miklar vonir við að þau skref nú hafa verið stigin muni færa okkur í áttina að því markmiði að tryggja jafnvægi á húsnæðismarkaði ásamt nægjanlegu framboði af húsnæði fyrir alla og í öllum byggðum landsins og að lagður verði grunnur að almennum úrræðum sem nýst geta sveitarfélögum til þess að bregðast við stöðnun á húsnæðismarkaði.

**Tillögur lagðar fram til kynningar**

Tillögur þessar eru nú lagðar fram til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda ásamt þeim aðgerðum sem þegar hefur verið ráðist í til þess að koma tillögum þessum til framkvæmda.

Tillögurnar sem hér eru settar fram eru í þremur liðum og snúa að stofnkostnaði íbúðabygginga, fjármögnum þeirra og leiðum til þess að efla leigumarkað.

**Stofnkostnaður**

Innan aðgerðaflokksins eru tillögur að aðgerðum sem ætlað er að koma til móts við misvægi á milli byggingarkostnaðar og söluverðs íbúða á landsbyggðinni.

1. **Viðbótarframlag**

Í 3. mgr. 11. gr. laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 er fjallað um 6% viðbótarframlag sem heimilt er að veita vegna íbúða á svæðum þar sem bygging hefur verið í lágmarki og skortur er á leiguhúsnæði. Í ljós hefur komið að á svæðum þar sem til staðar er verulegt misvægi á milli byggingarkostnaðar og söluvirðis íbúða, nær 6% viðbótarframlag oft ekki að brúa bilið sem er nauðsynlegt til þess að fyrirhuguð bygging íbúða standi undir sér.

Þá eru einnig dæmi um það að verulegur skortur sé á leiguhúsnæði á þessum svæðum án þess að þeir sem eru í mestri þörf fyrir húsnæði séu leigjendur undir tekju- og eignamörkum laganna.

Því er lagt til að ákvæðið verði rýmkað þannig að heimilt sé að veita mishátt framlag eftir aðstæðum á hverjum stað í samræmi við forsendur sem nánar verði útfærðar í reglugerð. Þá verði einnig hægt að veita framlögin annað hvort samhliða almennum stofnframlögum eða sjálfstætt, og verði þá heimilt að leigja íbúðina út til leigjenda yfir tekju- og eignamörkum á grundvelli forgangsröðunar. Mun þessi heimild þannig nýtast þeim svæðum þar sem verulegur skortur er á leiguhúsnæði almennt en markaðsaðstæður hamla uppbyggingu. Slík framlög væru þá til þess fallin að styðja verulega við uppbyggingu húsnæðis á stórum hluta landsbyggðarinnar.

***Staða tillögu: Frumvarp um breytingu á lögum um almennar íbúðir nr. 52/2016 var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 14. maí 2019 þar sem lögð er fram tillaga að lagabreytingu í samræmi við tillögu þessa. Frumvarpið verður lagt fyrir alþingi í haust.***

1. **Styrkir til uppbyggingar á köldum markaðssvæðum á landsbyggðinni**

Eitt af hlutverkum Íbúðalánasjóðs samkvæmt 2. tölulið 6. gr. a laga nr. 44/1998 um húsnæðismál er m.a. að annast og beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviði húsnæðismála. Hingað til hefur það m.a. verið í formi styrkja til aðila sem ætla sér að sinna nýsköpunarverkefnum og rannsóknum á sviði húsnæðismála. Íbúðalánasjóður getur veitt styrki til þróunar á afmörkuðum verkefnum í uppbyggingu húsnæðis á landsbyggðinni enda fellur verkefnið vel að ákvæði laganna þar sem verið er að greina og meta þörf fyrir ólík úrræði og þá verður einnig lagt mat á hvernig slík úrræði reynast. Komi þau til með að reynast vel, er mögulegt að þau geti orðið að varanlegu úrræði sem fleiri sveitarfélög á köldum markaðssvæðum geta nýtt sér.

Styrkir yrðu eingöngu veittir á svæðum sem flokkast til kaldra markaðssvæða þar sem ríkt hefur stöðnun í húsnæðismálum þrátt fyrir að mikill skortur sé á íbúðarhúsnæði. Styrkirnir gætu verið þríþættir og snúið m.a. að eftirfarandi þáttum:

* **Styrkur vegna fyrirhugaðra verkefna.** Mögulegt væri að veita styrki m.a. vegna kostnaðar við hönnun og rannsóknir vegna fyrirhugaðra nýbygginga.
* **Styrkur til nýbygginga**. Mögulegt væri að veita styrk á svæðum þar sem misvægi er á milli byggingarkostnaðar og söluverðs íbúða. Styrkur tæki mið af markaðsaðstæðum í hverju tilfelli fyrir sig en gæti að hámarki numið 15-20% af byggingarkostnaði verkefnis og að hámarki 5 milljónum á hverja íbúð.
* **Styrkur til endurbóta/breytinga á eldra húsnæði.** Þá væri mögulegt að veita styrk vegna endurbóta á íbúðarhúsnæði og/eða vegna breytinga á eldra húsnæði í íbúðarhúsnæði þar sem verið er að fjölga íbúðum á svæði þar sem skortur er á íbúðum og stöðnun ríkir á húsnæðismarkaði. Fari kostnaður við endurbætur umfram það sem talist getur eðlilegt veðrými þegar tekin eru endurbótalán, væri hægt að veita styrk sem kemur til móts við þann umframkostnað. Styrkur getur að hámarki numið 20% af kostnaði vegna endurbóta/breytinga og að hámarki 2 milljónum fyrir hverja íbúð.

Tryggja yrði að styrkirnir myndu nýtast áfram á þeim svæðum sem þeir eru veittir til, s.s. með skilyrðum um endurgreiðslu sé húsnæðið selt yfir tilteknu verði innan tiltekins tíma eða að húsnæðið verði í tilteknum notum í ákveðinn tíma. Slíkum kvöðum yrði þinglýst á eignina.

Til framtíðar mætti svo skoða hvernig styrkveitingum til verkefna sem þessara yrði best háttað, þar sem markmiðið er sérstaklega að stuðla að heilbrigðum húsnæðismarkaði þar sem hann hefur orðið óvirkur.

***Staða tillögu: Unnið er að nánari útfærslu tillögunnar og mati á áhrifum hennar***

1. **Liðkun krafna**

Gildandi skipulag, mannvirkjalög, byggingareglugerð og skipulagslög.

Samkvæmt mannvirkjalögum nr. 160/2010 eru kröfur til stjórnsýslu og gagnaskila þær sömu hvort sem verið er að byggja sérbýli eða stærra fjölbýlishús. Á landsbyggðinni er oftast nær verið að byggja í minna magni og þá einkum sérbýli. Á Norðurlöndunum eru til lausnir í húsbyggingum sem eru staðlaðar og fullmótaðar. Lausnir sem notaðar eru á landsvæðum við sambærilegar aðstæður og eru á Íslandi. Samvinna við Norðurlöndin og samræming getur orðið til þess að lækka byggingarkostnað með því að takmarka óþarfa kostnað vegna tvítekninga þegar notast er við samræmdar byggingalausnir.

***Staða tillögu: Sem hluti af stuðningi stjórnvalda við lífskjarasamninga er nú unnið að endurskoðun laga og reglna um skipulags- og byggingarmál þar sem sérstaklega er horft til þess að draga úr kostnaði og stytta byggingartíma án þess þó að draga úr kröfum um nauðsynleg gæði og málsmeðferð.***

1. **Samstarf hagsmunaaðila**

Samstarf sveitarfélaga og hagsmunahópa við framkvæmdir og innkaup.

Með samstarfi hagsmunahópa er hægt að ná fram hagkvæmni í magninnkaupum og í endurtekningu. Íbúðalánasjóður getur haft milligöngu í að koma á samstarfi ýmissa hagsmunaaðila.

***Staða tillögu: Unnið er að nánari útfærslu tillögu í samstarfi við sveitarfélög og Samband Íslenskra sveitarfélaga***

1. **Samstarf sveitarfélaga og Íbúðalánasjóðs**

Samstarf í formi aukinnar aðstoðar og ráðgjafar. Innan Íbúðalánasjóðs starfa sérfræðingar sem hafa þekkingu á málefnum sem nýst geta í starfi sveitarfélaganna. Sveitarfélög eru gjarnan að kaupa út þjónustu hjá ráðgjafafyrirtækjum með tilheyrandi kostnaði. Mörg þessara ráðgjafafyrirtækja hafa verið í samtali við Íbúðalánasjóð vegna þessara málefna og má því með auknu samstarfi og ráðgjafahlutverki Íbúðalánasjóðs takmarka útgjöld sveitarfélaga vegna ráðgjafar sem oft á tíðum er óþarfa kostnaður.

***Staða tillögu: Unnið er markvisst að því innan Íbúðalánasjóðs að efla frekari samvinnu við sveitarfélög landsins og veita þeim bestu mögulegu aðstoð og ráðgjöf sem völ er á, á hverjum tíma.***

**Fjármögnun**

Víða gætir erfiðleika með fjármögnun verkefna á landsbyggðinni og erfitt reynist að fá fjármögnun á sambærilegum kjörum og bjóðast á virkari markaðssvæðum. Í aðgerðarflokknum eru aðgerðir sem er ætlað að stuðla að framboði á lánsfé á sambærilegum kjörum óháð staðsetningu.

1. **Nýr lánaflokkur Íbúðalánasjóðs**

Eitt af því sem stendur uppbyggingu á tilteknum svæðum á landsbyggðinni fyrir þrifum er skortur á lánsfjármagni á ásættanlegum kjörum, m.a. til þess að geta breytt húsnæði eða farið í endurbætur á því. Samkvæmt 16. gr. laga nr. 44/1998 er heimilt að stofna til nýrra lánaflokka með reglugerð en á grundvelli þessa ákvæðis var sett reglugerð nr. 57/2009 um lánaflokka Íbúðalánasjóðs þar sem lánaflokkar skv. 16. gr. laganna eru skilgreindir í 2. gr. reglugerðarinnar.

Útbúa mætti lánaflokk innan 2. gr. reglugerðar nr. 57/2009, lánaflokk sem inniheldur lán til sveitarfélaga, félaga eða einstaklinga sem hafa fengið synjun á lánsfé frá öðrum lánastofnunum á grundvelli staðsetningar eignarinnar eða stendur eingöngu til boða lán á hærri vöxtum en markaðsvöxtum af sömu ástæðum. Lánin yrðu veitt á sambærilegum kjörum og bjóðast á markaði á virkari markaðssvæðum, enda væri markmið þeirra að allir hafi aðgang að lánsfé á ásættanlegum kjörum en ekki að niðurgreiða kostnað á tilteknum svæðum. Lánin yrðu veitt á svæðum þar sem aðgengi að lánsfé á ásættanlegum kjörum kemur í veg fyrir frekari uppbyggingu samfélagsins.

***Staða tillögu: Unnið er að tillögu að breytingu á breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs , nr. 57/2009.***

1. **Fjármögnun á framkvæmdartíma**

Á þeim svæðum sem erfitt reynist að fá langtímafjármögnun á ásættanlegum kjörum er einnig erfitt og jafnvel ómögulegt að fá fjármögnun á framkvæmdartíma verkefna, enda langtímafjármögnun oft forsenda fyrir fjármögnun á framkvæmdartíma.

Því er mikilvægt að horft verði til þess að fjármögnun Íbúðalánasjóðs verði einnig í boði á framkvæmdartíma verkefna þar sem fjármagnskostnaður er oft á tíðum stór hluti af stofnverði íbúðanna.

Skammtímafjármögnun á framkvæmdartíma yrði háð skilyrðum um innlausnarheimild Íbúðalánasjóðs sem gæti tekið yfir verkefnið og lokið við það inna ramma leigufélagsins Bríetar ef ljóst er að framkvæmdaraðili nær ekki að klára verkefnið.

***Staða tillögu: Unnið er að tillögu að breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs nr. 57/2019.***

1. **Lán til sveitarfélaga**

Lagt er til að útbúin verði sérstakur lánaflokkur þar sem lán yrðu veitt til sveitarfélaga á hagkvæmum kjörum. Þetta myndi gera sveitarfélögum á svæðum þar sem stöðnun hefur ríkt á húsnæðismarkaði kleift að styðja við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis með hagkvæmum lánveitingum og/eða styrkjum til einstaklinga. Slík lán eða styrki mætti útfæra t.d. með því að leggja einstaklingum til eigið fé gegn tryggingu, ekki ósvipað og tíðkast til að mynda í Noregi, en startlánin sem þar eru veitt fara í gegnum sveitarfélag viðkomandi. Þá mætti hugsa sér að sveitarfélögin leggi til hluta af stofnvirði íbúðar gegn eignarhlut. Skoða þyrfti sérstaklega hvaða kjör yrðu á slíkum lánum og hvaða kröfur um tryggingar væri hægt að gera.

***Staða tillögu: Unnið er að tillögu að breytingu á reglugerð um lánaflokka Íbúðalánasjóðs nr. 57/2019.***

**Leigumarkaður**

Á landsbyggðinni er skortur á hentugum og hagkvæmum leiguíbúðum til langtímaleigu og er aðgerðum í þessum flokki ætlað að auka framboð á slíkum íbúðum.

1. **Fjölgun íbúða**

Endurbætur og útleiga á fasteignum leigufélagsins Bríetar. Innan eignasafns Bríetar eru eignir sem eru ekki hentugar sem leigueignir og eru ekki að uppfylla markaðsþörf á þeim svæðum þar sem þær eru staðsettar. Er oft um að ræða stærri einbýlishús sem hægt væri að breyta í minni íbúðir og þar með fjölga íbúðum á svæðinu.

***Staða tillögu: Unnið er að nánari útfærslu tillögunnar innan leigufélagsins Bríetar***

1. **Nýbyggingar í samvinnu við sveitarfélög**

Staðan er víða sú að húsnæðismarkaðurinn hefur ekki fylgt þróun samfélagsins s.s. tímabundnum vexti í atvinnugreinum og aukningu á vinnuafli. Oft á tíðum hefur ekki verið byggt nýtt íbúðarhúsnæði, jafnvel í marga áratugi, sem hefur leitt af sér stöðnun á húsnæðismarkaði. Þegar staðan er þessi í smærri samfélögum þarf oft lítið til að hreyfa við hinum staðnaða markaði. Bygging á 1-2 raðhúsum eða litlu fjölbýli getur dugað til þess að koma markaðnum á hreyfingu, gert eldra fólki kleift að selja stóra eign eða fyrstu kaupendum að komast úr foreldrahúsum. Sveitarfélög hafa þó ekki öll bolmagn til að standa í slíkri aðgerð en þarna getur Íbúðalánasjóður komið að uppbyggingu í gegnum leigufélagið Bríeti. Sem dæmi má nefna getur Bríet staðið undir kostnaði á hluta af fyrirhuguðum nýbyggingum íbúða á tilteknu svæði, átt og séð um rekstur þeirra í ákveðinn tíma. Að þeim tíma loknum væri hægt að selja eignina til sveitarfélagsins eða til einstaklings ef vilji væri fyrir því og markaðsaðstæður með þeim hætti.

***Staða tillögu: Unnið er að nánari útfærslu tillögunnar innan leigufélagsins Bríetar auk samstarfs við Samband íslenskra sveitarfélaga.***

1. **Félagaform vegna stofnframlaga til almennra íbúða**

Stofnframlög veitt til annarskonar félaga á grundvelli undanþágu. Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 er heimilt að veita stofnframlög til húsnæðis-sjálfseignarstofnana, sveitarfélaga og lögaðila í þeirra eigu auk lögaðila sem starfandi voru fyrir gildistöku laganna og uppfylltu skilyrði til að fá lán skv. þágildandi 37. gr. laga um húsnæðismál nr. 44/1998. Samkvæmt. 2. mgr. er hægt að veita undanþágu frá þessu ákvæði með samþykki ráðherra enda séu lögaðilarnir ekki reknir í hagnaðarskyni og starfsemi þeirra samrýmist markmiðum laganna. Á minni svæðum þar sem ekki er þörf fyrir margar íbúðir í heildina geta smáar einingar verið óhagkvæmar og því gætu verið skilyrði til þess að veita leigufélögum sem eru með blandaðan rekstur almennra íbúða og annarra leiguíbúða undanþágu og þar með heimild til að sækja um stofnframlög og/eða viðbótarframlög á grundvelli þess að til staðar sé misvægi á milli byggingarkostnaðar og markaðsverðs sem staðið hefur uppbyggingu íbúðarhúsnæðis fyrir þrifum.

***Staða tillögu: Byggir á undanþágubeiðnum til ráðherra.***

1. **Framlag sveitarfélaga**

Sveitarfélög geta komið til móts við byggingarkostnað og hafa heimild til að fella niður tímabundið gatnagerðargjöld á lóðum vegna nýbygginga. Gatnagerðargjöld geta verið hlutfallslega stór kostnaðarliður af stofnkostnaði íbúða og getur niðurfelling gatnagerðargjalda aukið líkur á því að framkvæmd teljist raunhæf.

Í mörgum sveitarfélögum er til staðar húsnæði sem ekki er í notkun, til að mynda félagsheimili eða heimavist, sem mögulegt væri að breyta í íbúðir. Þá gæti sveitarfélagið lagt húsnæðið sjálft til sem framlag sveitarfélagsins til umsóknar um stofnframlög til almennra íbúða.

***Staða tillögu: Frumvarp um breytingu á lögum um almennar íbúðir nr. 52/2016 var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda þann 14. maí 2019 þar sem lögð er fram tillaga að lagabreytingu í samræmi við tillögu þessa. Frumvarpið verður lagt fyrir alþingi í haust.***