



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. velferðarnefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 30. apríl 2018

1804038SA TP
Málalykill: 00.63

Efni: Breytingar á lögum um húsnæðismál - 469. mál 148. lþ.

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 19. apríl 2018, þar sem frumvarp um ofangreint efni var sent til umsagnar. Um er að ræða endurflutning málsins. Við fyrri umfjöllun þess á Alþingi lagði sambandið fram umsögn, dags. 19. september 2016, þar sem m.a. var vísað til samkomulags milli ríkisstjórnarinnar og sambandsins f.h. sveitarfélaga, dags. 31. maí 2016. Umrætt samkomulag kveður á um verka- og kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga vegna húsnæðismála. Fyrirliggjandi frumvarpi er m.a. ætlað að styrkja grundvöll samkomulagsins, en sérstök samráðsnefnd annast umsjón með framkvæmd þess. Skýrsla um störf nefndarinnar er í vinnslu og standa vonir til þess að kynna megi velferðarnefnd efni hennar áður en umfjöllun lýkur um frumvarpið.

Almennt

Fyrirliggjandi drög fela að miklu leyti í sér endurflutning á fyrrgreindu þingmáli og með sömu áherslum m.a. varðandi breytt hlutverk Íbúðalánasjóðs (ÍLS). Samstarf milli sjóðsins og sveitarfélaga hefur þróast með miklum ágætum á síðastliðnum misserum og að mati sambandsins er brýnt að skjóta styrkri lagastoð undir áframhaldandi þróun þess, m.a. við öflun og miðlun tölfræðigagna um ástand og horfur á íbúðamarkaði, bæði til leigu og eignar.

Sérfræðingar sambandsins hafa sérstaklega kynnt sér fyrirkomulagið í Noregi þar sem *Husbanken* sinnir hliðstæðu hlutverki og frumvarpið gerir ráð fyrir að formbinda gagnvart Íbúðalánasjóði. Norðmenn glíma að flestu leyti við hliðstæðar áskoranir og uppi eru hér á landi í húsnæðismálum, auk þess sem samsetning húsnæðismarkaðar er allsvipuð í löndunum tveimur eins og rakið er í greinargerð með frumvarpinu.

Ljóst er að fastmótuð lagaleg staða *Husbanken* skapar afgerandi styrkleika þegar kemur að því að framfylgja áætlunum og bregðast við húsnæðisvanda í norskum byggðarlögum. Þá er það einnig greinilegur kostur við norska fyrirkomulagið að *Husbanken* gegnir tvíþættu hlutverki, þ.e. að vera annars vegar miðlæg stjórnsýslustofnun húsnæðismála og hins vegar stunda lánastarfsemi vegna þeirra hópa sem þurfa sérstaka aðstoð við húsnæðisöflun eða á svæðum þar sem almenn lánsfjármögnun er háð vandkvæðum.

Sambandið styður því eindregið að fyrirliggjandi frumvarp verði að lögum og hvetur velferðarnefnd þingsins til þess að ljúka meðferð þess fyrir þinglok.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 2. gr. (breyting á 5. gr. laganna):

Fyrrgreint samkomulag frá 31. maí 2016 byggir á þeirri forsendu að stjórn og samræming húsnæðismála sé sameiginlegt verkefni stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga. Viðbót við 5. gr. skv. frumvarpinu er ætlað að styrkja lagastoðina fyrir framkvæmdinni af hálfu



sveitarfélaga sem stjórnvalda. Samkvæmt gildandi lögum ber hver sveitarstjórn ábyrgð á því að taka til úrlausnar húsnæðisþörf þeirra íbúa í viðkomandi sveitarfélagi sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun, hvort sem þörfin stafar af fötlun, skerðingum vegna aldurs/sjúkdóma, félags- eða fjárhagslegum áföllum eða öðrum slíkum ástæðum.

Þær greiningar sem fram hafa farið benda eindregið til þess að í mörgum sveitarfélögum sé staðan sú að framboð úrræða sé langt frá því að mæta metnum þörfum. Þetta misgengi bætist við þann almenna húsnæðisvanda sem víða er til staðar þar sem mjög skortir á nægjanlegt framboð almenns íbúðarhúsnæðis, m.a. til leigu. Þá hefur það aukið á vandann í stærstu sveitarfélögnum að hingað til lands kemur nú í auknum mæli fólk erlendis frá sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun, m.a. flóttafólk.

Að mati sambandsins er mikilvægt að sveitarstjórnir hafi skýran lagagrundvöll til þess að úthluta úrræðum til þessara íbúa og forgangsraða umsóknum um þau. Sú aðferð hefur þróast hérlendis að búa til biðlista eftir úrræðum. Í Noregi er hins vegar það fyrirkomulag viðhaft að lausu úrræði er hverju sinni úthlutað til þess sem metinn er í mestri þörf fyrir aðstoð. Velta má þeirri spurningu upp hvort slíkt fyrirkomulag sé betra til lengri tíma litið.

Um 3. gr. (breyting á 6. gr. laganna):

Sveitarfélögin hafa kallað eftir skýrri verkaskiptingu við áætlanagerð og að opinber húsnæðisstuðningur sé til staðar við framkvæmd aðgerða á hverjum stað. Um þennan stuðning er m.a. fjallað í fyrrgreindu samkomulagi ríkisstjórnarinnar og sambandsins, sem skapar sveitarfélögnum ákveðið fjárhagslegt svigrúm. Þessu svigrúmi á að verja til þess að veita sérstakan húsnæðisstuðning og auka framboð á húsnæði sem úthlutað er á félagslegum forsendum.

Sambandið telur að sveitarfélögin hafi frá gildistöku þessa nýja fyrirkomulags almennt bætt umtalsvert í framlög til húsnæðismála í fjárhagsáætlunum sínum og umfram það svigrúm sem samkomulagið skapaði. Fyrir liggur hins vegar að þessi viðbót er mismunandi milli sveitarfélaga enda skiptist heildarsvigrúmið einnig með ólíkum hætti. Enn sem komið er hefur ekki verið kallað eftir jöfnunaraðgerðum en viðbúið er að þau sjónarmið muni koma fram þegar frá líður. Ef taka þarf aðstöðu til slíkra sjónarmiða er nauðsynlegt að fyrir liggi nákvæm greining á útgjaldaþróun og framvindu aðgerðaáætlana. Áriðandi er að unnið verði miðlægt að þessu verkefni og hefur sambandið þar sérstaklega í huga að Íbúðalánasjóði (ÍLS) verði sérstaklega falin gagnaöflun og úrvinnsla hvað þetta varðar, meðal annars með vísan til 11. tölul. nýrrar 6. gr. a í frumvarpsdrögnum.

Enda þótt gerð húsnæðisáætlana sé ekki nýtt lögbundið verkefni sveitarfélaga er ljóst að áherslur nýrra laga skapa margar áskoranir fyrir þau. Skilmálar í skipulagsáætlunum eru lykilatriði við framkvæmd húsnæðisáætlana og afar áriðandi að landnotkun, einkum í þéttbýli sé ákveðin á grundvelli bestu fánlegra gagna um lýðfræði, þróun atvinnuvega og fleiri slík atriði. Hvað þetta varðar leggur sambandið áherslu á að stuðningur Skipulagssjóðs við áætlanagerð sveitarfélaga taki mið af hærra flækjustigi sem því fylgir að rýna þróun húsnæðismála. Áriðandi er þar að hækka árlega fjárheimild Skipulagssjóðs til þess að endurspeglar fjölbreyttari flóru verkefna.

Einnig er brýnt að sveitarfélög nýti þau úrræði sem þeim standa til boða til að stemma stigu við skammtímaleigu íbúða, með skýrari ákvæðum í aðalskipulagi. Einnig kalla sveitarfélögin eftir því að lögð verði meiri áhersla á eftirlit með slíkri starfsemi, bæði hvað



varðar leyfisveitingar og skattskil af gististarfsemi, og að 90 daga reglan sem lögfest var árið 2016 verði endurskoðuð í samræmi við fyrirbyggjandi tillögur frá Ferðamálaráði.

Um 4. gr. (ný 6. gr. a í lögnum):

Í fyrri umsögn lagði sambandið áherslu á úrbætur í miðlægri öflun, miðlun og greiningu upplýsinga um húsnæðismál. Mjög jákvætt er að sjá, hvað það varðar, að í nýrri gerð frumvarpsins er kveðið ítarlegar en áður á um heimildir til handa ÍLS að afla upplýsinga, sbr. 2. mgr. í nýrri 6. gr. a.

Sambandið telur rétt að til öryggis verði þess einnig getið í ákvæðinu að ÍLS sé heimilt að miðla þessum upplýsingum til annarra stjórnvalda, m.a. sveitarfélaga. Er þá til dæmis vísað til þess að upplýsingum frá RSK um dreifingu eftir tekjutíundum fyrir sveitarfélögin, verði miðlað áfram til þeirra, enda eru slíkar upplýsingar nauðsynlegar til þess að greina þörf fyrir uppbyggingu húsnæðis fyrir tekjulægri hópa samfélagsins. Gagnvart smæstu sveitarfélögum þarf þó að slá ákveðinn varnagla út frá persónuverndarsjónarmiðum og því leggur sambandið til að við 2. mgr. bætist nýr málslíður svohljóðandi:

Íbúðalánasjóði er heimilt að miðla þessum gögnum og upplýsingum til annarra stjórnvalda, þar á meðal sveitarfélaga, enda sé meginreglna persónuverndarlaga gætt.

Um 8. gr. (breyting á 13. gr. laganna):

Óbreytt er frá fyrra frumvarpi að reglur sveitarstjórnarlaga skuli gilda um stöðu húsnæðismála í stjórnkerfi sveitarfélaga. Sveitarstjórn geti því valið að skipa sérstaka húsnæðisnefnd.

Að mati sambandsins eru þetta ákvæði eðlilegt og í samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað. Sveitarfélög hafa víðast hvar horfið frá því að starfrækja sérstakar húsnæðisnefndir og fundið húsnæðismálum annan vettvang innan stjórnsýslunnar. Byggðarráð koma að ákvörðunum og áætlanagerð um íbúðarhúsnæði á vegum sveitarfélaganna sjálfra í samræmi við þá fjármála- og eignastýringu sem byggðarráðin hafa með höndum. Þá eiga félagsmála- og velferðarráð víða aðkomu að málaflokknum.

Í þeirri nýju gerð frumvarpsins sem nú liggur fyrir segir að þar sem lega atvinnusvæðis eða aðrar hliðstæðar aðstæður kalla á samhæfingu sveitarfélaga skuli sveitarfélög á viðkomandi svæði hafa formlegan samstarfsvettvang og láta framkvæma sameiginlega þarfagreiningu og húsnæðisáætlun fyrir svæðið.

Ákveðið nýmæli felst í því að þetta samstarf sé gert að lögboðnu verkefni sveitarfélaga, en í fyrra frumvarpi var vísað til þess að sveitarfélög myndu sjálf velja fyrirkomulag á samstarfi sínu. Tillagan hefur fengið nokkra umfjöllun á fundum sem haldnir hafa verið með fulltrúum sveitarfélaga um gerð húsnæðisáætlana. Rökin hér að baki eru þau að húsnæðisáætlun sem ekki tekur mið af aðstæðum í nágrannabyggðarlögum kunni að vinna gegn heildarhagsmunum og draga úr því að settum markmiðum verði náð.

Sambandið getur fyrir sitt leyti fallist á þessi rök og bendir auk þess á að nokkur sveitarfélög hafi þegar brugðist við með því að gera landshlutasamtök sín (SSH og SSA) að þessum formlega samstarfsvettvangi. Því verður að ætla að þetta sé skynsamlegur kostur og að ekki eigi að amast við því að samstarfi sveitarfélaga sé stýrt með þessum hætti. Með sama hætti er eðlilegt að sett verði reglugerð með fyrirmælum um þær



upplýsingar sem sveitarfélög afla og miðla við gerð húsnæðisáætlunar, sbr. f-liður 9. gr. í frumvarpinu.

Um 9. gr. (breyting á 14. gr. laganna):

Tillagan um lýsingu á lögbundnum verkefnum sveitarfélaga á sviði húsnæðismála er að flestu leyti sú sama og í fyrri útgáfu frumvarpsins. Þó kemur inn nýmæli (3. töluliður) sem mælir fyrir um að meðal helstu lögbundinna verkefna hvers sveitarfélags sé að tryggja framboð á lóðum til þess að mæta húsnæðisáætlunum sem gerðar eru til fjögurra ára.

Þetta atriði hefur fengið allmikla umfjöllun á vettvangi sambandsins, allt frá því að tillögur í þessa veru voru uppi í umræðu um stefnumörkun þess 2014-2018 á landsþingi sem haldið var á Akureyri dagana 24.-26. september 2014. Hvatning til að efla lóðaframboð er af hinu góða en á sama tíma ber að hafa í huga að aðstæður eru ólíkar milli sveitarfélaga þegar kemur að landrými og gjaldtöku vegna framkvæmda.

Með vísan til þeirrar meginreglu að sveitarstjórnnum beri svigrúm til að aðlaga framkvæmd lögbundinna verkefna aðstæðum í sveitarfélaginu (sbr. 5. mgr. 4. gr. Evrópusáttmála um sjálfstjórn sveitarfélaga) telur sambandið að nýmælið eigi við rök að styðjast, enda ljóst að það vinnur gegn markmiðum opinberrar húsnæðisstefnu ef verulegur skortur er á lóðum til þess m.a. að byggja íbúðir sem leigðar eru út á félagslegum forsendum.

Um framtíðarhlutverk ÍLS

Í athugasemdum við fyrri útgáfu frumvarpsins fjallaði sambandið um þær áherslur sem þar birtust um framtíðarhlutverk ÍLS, gagnvart því að tryggja jafnt aðgengi að lánsfjármögnun til uppbyggingar á íbúðarhúsnæði til eignar og útleigu.

Afstaða sambandsins er sú að víða um land séu til staðar „sérstök vandkvæði [...] á því að fá fjármögnun á almennum markaði“ eins og segir í 11. gr. laga nr. 52/2016, um almennar íbúðir. Um sé að ræða ákveðinn breist á lánamarkaði sem lýsir sér í því að sá sem vill byggja, endurbæta eða breyta húsnæði til þess að svara fyrirbyggjandi þörf fyrir íbúðir fær ekki lánaþingreiðslu eða einungis lán á mun lakari kjörum en almennt eru boðin (einkum út frá vöxtum og veðhlutfalli).

Viðbótarstofnframlögum skv. tilvitnaðri grein í lögum nr. 52/2016 er ætlað að stuðla að jafnvægi hvað þetta varðar gagnvart íbúðum sem leigðar eru út á félagslegum forsendum. Gallinn er hins vegar sá að ekki liggja fyrir áreiðanlegar greiningar á þörfinni fyrir slíkan opinberan húsnæðisstuðning. Ýmislegt bendir þó til að umrætt viðmið um 6% viðbótarstofnframlag sem veitt er af hálfu ríkisins dugi víða ekki til þess að áform um uppbyggingu teljist sjálfbær.

Á árinu 2018 mun það vera eitt af skilgreindum lykilverkefnum ÍLS að fara í þessa greiningarvinnu. Mjög fróðlegt verður að sjá niðurstöður hennar og mikilvægt að formlega verði brugðist við þeirri stöðu sem greiningin leiðir í ljós. Að mati sambandsins hlýtur þar að koma sterklega til greina að breyta 6% viðmiðinu, þannig að stuðningur í gegnum viðbótarstofnframlög ríkisins sé breytilegur eftir svæðum.

Áriðandi er einnig að þessi uppbygging sækir stoð til byggðaáætlunar, sem nú er til umfjöllunar á Alþingi (sbr. 480. mál) en undirstrika ber að jafnt aðgengi að lánsfjármögnun er forsenda fyrir því markmiði opinberrar húsnæðisstefnu að til staðar sé



öruggt og forsvaranlegt húsnæði, óháð efnahag og búsetu. Stjórnsýsla byggðamála / Byggðastofnun þarf hins vegar einnig að koma hér að málum m.a. til þess að meta á hvaða svæðum fer saman að sóknarfæri eru til þess að rjúfa stöðnun í atvinnumálum en skortur á hentugu íbúðarhúsnæði (einkum til leigu) hamlar uppbyggingu.

Í greinargerð með fyrirleggjandi frumvarpi er boðað að á haustþingi 2018 verði lagt fram sérstakt frumvarp sem snúi að lánaheimildum ÍLS. Sambandið bendir sérstaklega á að á sama tíma eru í vinnslu tillögur um framtíðarfyrirkomulag á þeim verkefnum sem Varasjóður húsnæðismála hefur haft með höndum skv. X. kafla laganna. Gerir sambandið ráð fyrir því að lagabreytingar sem þær tillögur kalla á verði á þingmálaskrá félags- og jafnréttismálaráðherra á komandi hausti, mögulega sem hluti af frumvarpinu sem snýr að lánaheimildum ÍLS.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs